



Antilliaanse probleemgroepen in Nederland

Een oplosbaar maatschappelijk vraagstuk



Antilliaanse probleemgroepen in Nederland

Een oplosbaar maatschappelijk vraagstuk

2 september 2008

Den Haag, 2 september 2008

Aan
de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie
de Minister van Justitie
de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
de Voorzitter van de 21 Antillianen gemeenten

De Taskforce Antilliaanse Nederlanders is door u ingesteld op 16 januari 2008 vanwege de nog steeds grote maatschappelijke problematiek onder een deel van de Antilliaanse bevolking in Nederland: hoge schooluitval, grote werkloosheid, in een aantal gemeenten veel overlast en ernstige criminaliteit. De bestaande bestuursconvenanten tussen rijk en 21 Antillianen gemeenten hebben vele projecten en een enkel programma van aanpak opgeleverd, maar de maatschappelijke problematiek is er tot op heden niet wezenlijk mee teruggedrongen.

U heeft de Taskforce gevraagd te komen met een structurele aanpak gericht op de Antilliaanse risicogroepen, in de vorm van een operationeel uitvoeringsprogramma voor de periode van 2009-2017. U vraagt daarbij de aanpak toe te spitsen op woonbegeleiding, leer- en werktrajecten, instabiele gezinssituaties en nazorg voor ex-gedetineerden, met daarnaast nog als specifieke doelgroepen: tienermoeders, risicogroepen en nieuwkomers.

Kernboodschap

De kernboodschap van de Taskforce aan het Kabinet en de Antillianen gemeenten luidt: richt het beleid en de aanpak van de problematiek onder de Antillianen op de groep die na 1995 naar Nederland is gekomen. Toen is er een trendbreuk ontstaan in het migratiemotief. In plaats van een opleidingsmotief, is er sinds die tijd ook sprake van een grote instroom van vooral kansarme Antilliaanse Nederlanders, met name nauwelijks opgeleide jongeren afkomstig uit Curaçao, met als motief een sociaal economische vlucht of 'het zoeken van het geluk' in Nederland.

De Taskforce beveelt voor de oplossing van de problematiek aan om massief in te zetten op structurele programma's in 6 grote steden, waar tezamen 21.000 Antilliaanse Nederlanders uit deze doelgroep van na 1995 gevestigd zijn. Voor de uitvoeringsprogramma's geeft de Taskforce in de rapportage een methodisch raamwerk, de organisatorische condities en praktische voorstellen. Alle programma's zullen daarbij volgens de Taskforce moeten voldoen aan de volgende richtlijnen:

1

Een scherpe kwantitatief en kwalitatieve probleemomschrijving en -analyse van de doelgroep(en) in de betreffende gemeente.

2

Het door middel van een outreachende werkwijze ‘vinden en binden’ van de doelgroepen:

- nieuwkomers en niet-geregistreerden
- alleenstaande (jonge) moeders en hun kinderen
- risicjongeren
- (ex-)gedetineerden.

3

Een persoons- en groepsgerichte benadering om de multiproblemen integraal op alle leefgebieden effectief te kunnen aanpakken en te richten op de toeleiding en begeleiding naar/tijdens opleiding en werk, gekoppeld aan een samenhangende aanpak door alle uitvoeringsinstanties.

4

Een repressieve aanpak van overlastgevende en criminele groepen en personen. Hierbij dient altijd sprake te zijn van ‘drang en dwang’ trajecten van politie en justitie in combinatie met hulp - en zorgverlening, gericht op huisvesting, schuldhulpverlening, scholing en werkaanbod.

5

Een duidelijke bestuurlijke regie, een operationele uitvoering met eenduidige verantwoordelijkheden en heldere afspraken over de door middel van de meerjarige aanpak te bereiken resultaten.

In het methodische raamwerk in de rapportage maakt de Taskforce duidelijk dat er in de aanpak van de probleemgroepen een evenwichtige keuze moet zijn tussen de preventieve- en repressieve aanpak, waarbij de oplossing van het maatschappelijk vraagstuk altijd moet worden gericht op de integratie aan de ‘voorkant’.

Extra inzet en middelen

Voor de uitvoering van deze programma’s zullen rijk en gemeenten extra middelen moeten gaan inzetten. Ten opzichte van de huidige inzet in de bestuursconvenanten is een grotere en meer systematische aanpak nodig van de Antilliaanse probleemgroepen. De ‘outreachende’ werkwijze om ze ‘te vinden en binden’ vraagt veel meer capaciteit en inspanning.

Om ze op school te krijgen en te houden, om gezinnen te coachen en om de probleemgroep naar werk te leiden en te begeleiden is een veel massiever inzet nodig dan thans mogelijk is. Ook de ‘drang en dwang’ trajecten van politie/justitie en de zorginstellingen vragen veelal een dubbele inzet van het geen tot nu toe mogelijk is. In de rapportage geeft de Taskforce een nadere financiële onderbouwing van de benodigde extra middelen. Van de kant van het Rijk is hiervoor in de periode van 2010-2017 9 mln. euro jaarlijks aan co-financieringsmiddelen nodig: 80% hiervan dient te gaan naar 6 gemeenten waar programma’s moeten worden opgezet, ingericht en uitgevoerd.

Daarnaast stelt de Taskforce voor om extra middelen in te zetten voor 11 gemeenten - waaronder voor 1 nieuwe gemeente - waar de problematiek ook hardnekkig is en veel overlast bezorgt, maar waar ten aanzien van de aanpak volstaan kan worden met een aantal meerjarig en structureel georganiseerde projecten boven op de reguliere voorzieningen.

Tenslotte adviseert de Taskforce voor 5 van de huidige 21 Antilliaanse gemeenten en 4 nieuwe gemeenten beperkte specifieke co-financieringsmiddelen beschikbaar te stellen als extra impuls voor de aanpak van de problematiek in het kader van de reguliere voorzieningen.

Deze extra investeringen van het rijk en een aantal gemeenten acht de Taskforce urgent en verantwoord. De hoge concentratie van de Antilliaanse probleemgroepen in een aantal grote gemeenten en daarbinnen in een aantal buurten gaat met veel overlast, problemen voor andere bewoners en grote maatschappelijke kosten gepaard.

Door de zeer positieve opstelling vanuit de Antilliaanse gemeenschap doen zich - 8 jaar na het verschijnen van Net Loke Falta - opnieuw unieke kansen voor om de dreigende combinatie van etniciteit en kansarmoede in een aantal steden met een gezamenlijke inspanning te doorbreken.

De Taskforce acht het van groot belang om deze kans te benutten en gezamenlijk met de Antilliaanse gemeenschap de uitvoeringsprogramma’s aan te pakken.

Tot slot

Met deze voorstellen onderschrijft de Taskforce de noodzaak van de door het kabinet in de beleidsbrief aan de Tweede Kamer d.d. 1 februari jl. reeds aangekondigde structurele meerjarige aanpak van de problematiek.

De belangrijkste wijzigingen die de Taskforce ten opzichte van de huidige aanpak met de bestuursconvenanten tussen rijk en de 21 Antillianen gemeenten voorstelt, zijn:

- een structurele programma-aanpak door Rijk, gemeenten en de Antilliaanse gemeenschap
- een concentratie van het rijksbeleid op de doelgroep van na 1995, gericht op de inzet van 80% van de co-financiering op 6 grote gemeenten, waar de problematiek het zwaarst is en de meeste personen uit deze doelgroep gevestigd zijn
- massieve uitvoeringsprogramma’s die te allen tijde voldoen aan een heldere probleemanalyse, een outreachende werkwijze, een integrale persoons- en groepsaanpak, onder een directe bestuurlijke regie en een eenduidige uitvoeringsleiding, met heldere afspraken over de in de meerjaren aanpak te bereiken resultaten.

De Taskforce Antilliaanse Nederlanders,

Hans Andersson, voorzitter	Sjaak van der Tak
Jos Leenhouts	Hans Vissers
Goretti Narain	Gilbert Wawoe

Inhoud

Conclusies en aanbevelingen 7

1	Inleiding	11
1.1	Opdracht	11
2	Problematiek Antilliaanse Nederlanders	14
2.1	Inleiding	14
2.2	Huidige situatie	14
2.3	Migratiegolf	17
2.4	Kansarmoede, probleemcumulatie en ongeregistreerden	19
2.5	Migratiepatroon en criminaliteit	20
3	Projectenhistorie	21
3.1	Rijksbijdragen	21
3.2	Rijksbijdragen in perspectief	22
3.3	Gemeenten	23
4	Betrokkenheid Antilliaanse gemeenschap	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Huidige situatie	25
4.3	Noodzakelijke condities bij samenwerking	32
4.4	Samenwerking met Curaçao	37
4.5	Toekomst	38

5	Structureel lokaal beleid	41
5.1	Inleiding	41
5.2	Inzicht in aard en omvang van de lokale problematiek	41
5.2.1	Bestuurlijke aanjager en ambtelijk management	43
5.3	Inzicht in “wat werkt”	45
5.4	Persoonsgerichte aanpak	48
5.5	Bereiken van de (jonge) Antilliaanse Nederlanders	54
5.6	Binden (jonge) Antilliaanse Nederlanders	55
5.7	De repressieve aanpak	57
5.8	Samenhang in vogelvlucht	59
6	Nieuwe focus op doelgroepen	62
6.1	Inleiding	62
6.2	Doelgroepen	62
6.3	Focus gemeenten	66
6.4	Verantwoording en informatie	72
6.5	Nader op te lossen kwesties	75

Bijlage 1 Instellingsbeschikking 79

Bijlage 2 Beleidsbrief 82

Bijlage 3 Activiteiten en contacten 102

Bijlage 4 Benodigd rijksbudget ten behoeve van rijksfinanciering 104

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De aanpak van de Antilliaanse probleemgroepen heeft zich van de kant van het Rijk sinds 1993 tot heden, gekenmerkt door - tijdelijke - stimuleringsmaatregelen en convenantafspraken met de 21 gemeenten waar veel Antilliaanse Nederlanders wonen of verblijven.

Voor de aanpak en oplossing van de overlast onder de probleemgroepen Antilliaanse Nederlanders heeft dit geleid tot velerlei soorten project- en in een enkel geval een programma-aanpak. Een aantal projecten en aanpakken lijken succesvol, maar tot adequate en voldoende maatschappelijke integratie van de probleemgroepen onder de Antilliaanse Nederlanders hebben zij tot op heden niet geleid. Nog steeds is er onder de probleemgroepen sprake van bovenmatige schooluitval, grote gezinsproblemen, hoge werkloosheid en grote mate van ernstige criminaliteit.

Ten aanzien van de structurele aanpak van de probleemgroepen onder de Antilliaanse Nederlanders is het de Taskforce opgevallen dat door het ontbreken van de juiste analyses in het rijksbeleid niet onderkend is, dat er sinds '95 ten aanzien van de nieuwkomers uit de Antillen sprake is van een trendbreuk in het migratiemotief. In plaats van het opleidingsmotief van vóór 1995 is er sinds die tijd sprake van een grote mate van instroom van kansarme Antillianen, voornamelijk afkomstig uit Curaçao, een sociaal economische vlucht of het ‘geluk zoeken’ in Nederland. Onder deze groep Antillianen is er sprake van een grote sociale en economische achterstand. Dit gecombineerd met specifieke cultuur-dominante gewoonten en gedrag leidt er toe dat de aansluiting bij - laat staan integratie in - de Nederlandse samenleving voor deze

groep niet tot stand komt.

Voor de operationele uitvoeringsprogramma's is het vraagstuk van de Antilliaanse probleemgroepen in een aantal lokale situaties niet goed in kaart gebracht. Dit wordt mede veroorzaakt door:

- een groot aantal niet geregistreerde Antilliaanse Nederlanders, de schattingen variëren van 5.000 tot 12.000. In de onderbouwing van de financiële cijfers gaat de Taskforce in een conservatieve schatting uit van 5.000 niet-geregistreerden
- het ontbreken van een aparte registratiemogelijkheid (politie e.a.)ten behoeve van een adequate individuele aanpak en statische analyses van de probleemgroepen
- de jaarlijkse instroom van nieuwkomers (ca. 5.000) van de Antillen naar Nederland.

Problemen oplossen van en met de Antilliaanse gemeenschap acht de Taskforce urgent en noodzakelijk. De hoge concentratie van problemen in een beperkt aantal gemeenten en daarbinnen een aantal buurten gaat gepaard met grote overlast voor andere bewoners en met grote maatschappelijke kosten. Door de zeer positieve opstelling vanuit de Antilliaanse gemeenschap doen zich - 8 jaar na het verschijnen van Nèt Loke Falta - opnieuw unieke kansen voor om de dreigende combinatie van de negatieve spiraal van etniciteit en kansarmoede in bepaalde steden en buurten met meer langdurige gezamenlijke investeringen te doorbreken. De Taskforce acht het van groot maatschappelijk belang om deze kans te benutten en nadrukkelijk gezamenlijk met de Antilliaanse gemeenschap de problematiek aan te pakken.

Gezien de hardnekkigheid en complexiteit van het maatschappelijk vraagstuk van de probleemgroepen onder de Antilliaanse Nederlanders is voor de periode van 2010-2017 een meerjarige structurele aanpak - boven op de reguliere voorzieningen - in een aantal gemeenten noodzakelijk. Voor deze meerjarige structurele aanpak zijn van de kant van het Rijk en van de betreffende gemeenten extra financiële middelen en inzet nodig om de problematiek terug te dringen en op te lossen.

Aanbevelingen

1
Om het maatschappelijke vraagstuk van de Antilliaanse probleemgroepen op te lossen is het noodzakelijk in zowel het rijks- als gemeentebestuur (Antillianen gemeenten) te focussen op de groep Antilliaanse Nederlanders die zich na 1995 in Nederland als nieuwkomer heeft gevestigd. Daarbij dient er massief ingezet te worden op de gemeenten waar de problemen zich qua zwaarte en omvang het ernstigste voordoen.

2
Om het maatschappelijk vraagstuk op te lossen moeten er mogelijkheden zijn van intensivering van de aanpak en een investering voor de langere termijn. Daarom stelt de Taskforce voor om de co-financieringsmiddelen van het Rijk te verhogen van 5 mln. naar 9 mln. per jaar. Dit vraagt van de betreffende gemeenten eenzelfde extra inzet. Om echt resultaten te kunnen boeken moeten afspra-

ken gemaakt worden over programma's voor middellange termijn van 2010-2017. In de rapportage geeft de Taskforce een onderbouwing van deze benodigde extra middelen.

3
Het kabinetsbeleid om de Antilliaanse gemeenschap in Nederland intensief bij de uitvoering van de structurele aanpak van de Antilliaanse probleemgroepen te betrekken onderschrijft de Taskforce volledig. In de rapportage wordt nader ingegaan op de condities die daartoe op rijks- en gemeenteniveau moeten worden gerealiseerd. Ook wordt nader ingegaan op de mogelijkheden en noodzaak van de samenwerking in Koninkrijksverband, specifiek met Curaçao te versterken.

4
Van de middelen dient 80% te worden ingezet voor een programma-aanpak (zie hierna) in de 6 gemeenten waar 21.000 Antilliaanse Nederlanders uit de doelgroep van immigratie naar Nederland van na 1995 verblijven/wonen. Dit betreft Rotterdam, Den Haag, Amsterdam, Tilburg, Almere en Dordrecht.

5
De programma-aanpak dient te voldoen aan de volgende richtlijnen:

- een scherpe kwalitatieve en kwantitatieve probleemanalyse van de doelgroep(en) in de betreffende gemeente
- een outreachende werkwijze, gericht op het 'vinden en binden' van de volgende doelgroepen:
 - nieuwkomers en niet-geregistreerden
 - alleenstaande (jonge) moeders en hun kinderen
 - risicjongeren
 - (ex-)gedetineerden
- een persoons- en groepsgerichte aanpak om multiproblemen integraal op alle leefgebieden effectief te kunnen aanpakken en te richten op de toeleiding en begeleiding naar/tijdens opleiding en werk en een samenhangende aanpak van de uitvoeringsinstanties
- een repressieve aanpak van overlastgevend en criminele groepen en personen. Hierbij dient altijd sprake te zijn van 'drang en dwang' trajecten van politie en justitie in combinatie met hulp- en zorgverlening, gericht op huisvesting, schuldhulpverlening, scholing en werkaanbod
- een duidelijke bestuurlijke regie, een operationele uitvoering met eenduidige verantwoordelijkheden en heldere afspraken over de door middel van de meerjarige aanpak te bereiken resultaten.

6
De Taskforce beveelt aan om in 11 gemeenten een meerjarige structurele projectaanpak bovenop de reguliere voorzieningen te organiseren. Hierbij dient uitgegaan te worden van dezelfde doelgroepen en hetzelfde methodische kader als in 5. Omdat de omvang en complexiteit van de problematiek duidelijk verschilt van de 6 programmameenten, heeft hier niet direct een apart programma met een programmaleider voor te worden ingericht. De Taskforce beveelt aan de co-financieringsmiddelen ten opzichte van het huidige niveau van de bestuursconvenanten te verhogen omdat ook in deze gemeenten extra inzet nodig is om de meerjarige structurele aanpak zo in te richten dat de problematiek van de Antilliaanse probleemgroepen in aantal jaren wordt teruggedrongen en opgelost. In het voorstel van de Taskforce gaat het in deze gemeenten om 15,5 % van de in te zetten co-financieringsmiddelen van het Rijk.

Het betreft de gemeenten: Groningen, Eindhoven, Arnhem, Zoetermeer, Nijmegen, Cappel a/d IJssel, Schiedam, Spijkenisse, Lelystad, Vlaardingen en Den Helder.

7
Ten aanzien van 9 van de huidige Antillianen gemeenten beveelt de Taskforce aan specifieke aandacht te geven voor de aanpak van de probleemgroepen vanuit de reguliere voorzieningen. Gezien de relatieve problematiek met de Antilliaanse probleemgroepen in deze gemeenten stelt de Taskforce een beperkte stimuleringsbijdrage als co-financiering vanuit het Rijk voor. Het betreft de gemeenten Utrecht, Breda, Amersfoort, Zwolle, Alkmaar, Leeuwarden, Hoorn, Vlissingen en Hellevoetsluis.

1 Inleiding

8

Voor de uitvoering van de meerjarige structurele aanpak is een adequate rolverdeling tussen Rijk en Antillianen gemeenten, alsmede een juiste verantwoording over de te bereiken resultaten van belang. In de rapportage worden hierover nadere voorstellen gedaan.

9

Het Rijk is in de ogen van de Taskforce verantwoordelijk voor:

- de jaarlijkse co-financieringsmiddelen
- het beleidskader, op grond waarvan de co-financiering wordt toegekend
- een monitoringssysteem, waarmee de voortgang en de resultaten van de uitvoerings-programma's in de 6 gemeenten tweemaandelijks en jaarlijks zijn te monitoren
- afspraken met de Antilliaanse gemeenschap over de inzet en betrokkenheid bij de uitvoering van het Antillianenbeleid op nationaal en lokaal niveau
- de evaluatie na 4 jaar, waarin over de effecten van de meerjarige structurele aanpak van het Antillianenbeleid verantwoording wordt afgelegd.

10

De Antillianen gemeenten zijn verantwoordelijk voor:

- de gemeentelijke co-financieringsmiddelen
- de probleemanalyse en de structurele uitvoeringsprogramma's/projecten voor de aanpak van de Antilliaanse probleemgroepen (verschillend voor de 3 typen gemeenten)

- de bestuurlijke regie en de inzet voor de organisatie van de uitvoeringprogramma's/projecten
- de organisatie van het vangnet en de adoptie
- beleidsinformatie over de voortgang en monitoring/toetsing van de resultaten van de uitvoeringsprogramma's
- het betrekken van de Antilliaanse gemeenschap bij het beleid en de uitvoering van de aanpak van de Antilliaanse probleemgroepen in de gemeente
- het periodiek verstrekken van de juiste uitvoeringsgegevens/resultaten om verantwoording af te leggen over de uitvoering van de programma's/projecten
- het beschikbaar stellen van de juiste informatie over de bereikte resultaten voor de evaluatie van de structurele aanpak na 4 jaar.

1.1 Opdracht

In 2005 heeft het Rijk met de 21 meest betrokken gemeenten afspraken gemaakt over de terugdringing van de oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren onder voortijdig schoolverlaters, de criminaliteit en de werkloosheid. De bijbehorende arrangementen, waarbij zowel rijks-geld als gemeentelijke middelen worden ingezet, lopen nog tot en met eind 2008. Die kennen een aantal problemen.



- *Onvoldoende toespitsing in de aanpak op de specifieke risicofactoren*
- *Veel losstaande en kortlopende projecten; geen samenhang en geen structurele inbedding in aanpak en continuïteit of inbedding in regulier beleid.*
- *Het ontbreken van (uitwisseling van) kennis over wat wel en wat niet effectief werkt voor Antilliaanse Nederlanders*
- *Het ontbreken van structurele kennis over de (ontwikkeling van) de omvang en samenstelling van de Antilliaans-Nederlandse bevolkingsgroep, van de aard en omvang van de problematiek en van de aard en de omvang van de mobiliteit en migratie*
- *Weinig of gebrekkige participatie van de Antilliaans-Nederlandse gemeenschap in de beleidsontwikkeling en uitvoering*
- *Sterke focus op gedrag waarin de problematiek tot uitdrukking komt (criminaliteit, werkloosheid, schooluitval) en niet of minder op de onderliggende oorzaken (gezin, opvoeding, gebrekkige persoonlijkheidsontwikkeling)*
- *Gebrek aan deskundigheid van en affiniteit met de Antilliaanse cultuur en omgangsvormen bij de reguliere hulp- en dienstverlening*
- *Gebrek aan samenwerking en informatie-uitwisseling tussen instellingen en diensten (ook in relatie tot de Nederlandse Antillen).*

Zie bijlage 2, Beleidsbrief, nr. 2007118420

De vraag hoe 126 lokale, nogal uiteenlopende projecten omgesmeed kunnen worden tot een professionele, duurzame en integrale en meerjarige aanpak, staat centraal in de beleidsbrief van het Kabinet van 1 februari 2008.¹

Het antwoord op die vraag moet bij voorkeur nog in de loop van 2009 zichtbaar worden in de werkwijze van gemeenten. Daarna, tenminste voor de periode 2010-2017, achten het Rijk en de 21 Antillianen gemeenten het noodzakelijk om de toekomstige inspanningen te richten op een duurzame voortzetting van de nieuwe beleidsimpuls.

De opdracht aan de Taskforce² is om te komen tot een structurele aanpak van de Antilliaanse Nederlandse risicogroepen in de vorm van een integraal operationeel uitvoeringsprogramma voor de periode 2010-2017. Vergroting van doelmatigheid in combinatie met een duurzame, integrale aanpak van de problemen van en met Antilliaanse Nederlanders staat daarbij voorop.

Het operationele uitvoeringsprogramma dient toegespitst te zijn op de thema's: woonbegeleiding, leer- werktrajecten, instabiele gezinssituaties en nazorg voor ex-gedetineerden, waarbij als doelgroepen zijn gekozen: tienermoeders, risicjongeren, ex-gedetineerden en nieuwkomers.

Verwacht wordt, dat de Taskforce in het verlengde van genoemde thema's/doelgroepen voorstellen ontwikkelt voor prioriteitstelling daarbinnen, de benodigde inzet kwantitatief onderbouwt, de te bereiken resultaten en in te zetten activiteiten beschrijft, de resultaatsverantwoordelijke partijen benoemt, de manier van monitoring en effectbeoordeling van de uitvoering van beleid en werkzaamheden aangeeft en de betrokkenheid van de Antilliaanse gemeenschap bij dit beleid in beeld brengt.³

De urgentie van de problematiek én de behoefte om zichtbare voortgang te boeken en te borgen, loopt als een rode draad door de beleidsbrief over de problematiek van en met Antilliaanse Nederlanders van het Kabinet d.d. 1 februari 2008.

¹ *Brief minister Vogelaar, minister Hirsch Ballin en staatssecretaris Bijleveld-Schouten, d.d. 1 februari 2008 met nr. 2007118420., bijlage 2*

² *Zie Staatscourant 20 februari 2008, nr. 36, pag. 25. De Taskforce richt zich op het formuleren van beleid voor de groep Antilliaanse Nederlanders. In veel onderzoeksrapporten kunnen we met de nationaliteit als invalshoek onvoldoende uit de voeten. Hierna worden daarom de termen soms door elkaar heen gebruikt vanuit de verschillende bronnen en intenties.*

De Taskforce is op 16 januari 2008 door minister Vogelaar geïnstalleerd. Vanaf februari tot en met augustus 2008 heeft de Taskforce om de drie à vier weken plenair vergaderd. In totaal 12 vergaderingen. In de Taskforce vergaderingen hebben deskundigen uit de Antilliaanse-Arubaanse gemeenschap en wetenschappelijke onderzoekers hun kennis en ervaring toegelicht. Daarnaast zijn er veel gesprekken gevoerd met diverse geledingen en door de verschillende leden van de Taskforce diverse bijeenkomsten, instellingen en organisaties van de Antilliaanse gemeenschap bezocht. Tussentijds heeft de Taskforce nauw contact gehouden met de voorzitter, coördinator en ambtelijke vertegenwoordigers van de 21 Antillianen gemeenten.

Opgedragen onderzoek

Bij het opstellen van het rapport heeft de Taskforce gebruik gemaakt van opgedragen onderzoek aan de volgende bureaus:

- Bureau Beke: repressief beleid
- Regioplan: algemeen en preventief beleid
- AEF: financiële exercities en penvoering rapportage.

Op 16 april 2008 heeft de Taskforce een tussenrapportage uitgebracht. Op 9 juli 2008 heeft de Taskforce - in het Bestuurlijk Beraad - een presentatie gegeven van de voorlopige voorstellen. In augustus 2008 is de definitieve concept-rapportage gereed gekomen. De meeste relevante hoofdstukken zijn - in concept - voorgelegd aan de 21 Antillianen gemeenten en de Antilliaanse gemeenschap.

Op 2 september 2008 is deze rapportage uitgebracht aan de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, de Minister van Justitie, de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Voorzitter van de 21 Antillianen gemeenten.

³ *In dit rapport maakt de Taskforce gebruik van opgedragen onderzoek aan Regioplan en Beke. Omwille van de leesbaarheid zijn door hen aangebrachte voetnoten en literatuurverwijzingen achterwege gelaten. Voor de geïnteresseerde lezer en de nadere verantwoording verwijst de Taskforce naar de twee achtergrondstudies: Regioplan, Beleid voor Antilliaanse risicogroepen, bouwstenen voor een duurzame aanpak, juli 2008 en Beke, Verborgene problemen, juli 2008.*

2 Problematiek Antilliaanse Nederlanders

2.1 Inleiding

De Antilliaanse gemeenschap in Nederland laat twee totaal verschillende gezichten zien. Aan de ene kant van het spectrum zien we in de Nederlandse samenleving een voor het overgrote deel zeer geslaagde groep. Aan de andere kant zien we veel mensen en leefeenheden in uiterst problematische omstandigheden:

- in onderwijssituatie en arbeidsmarktperspectief
- in voortijdig schoolverlaten en criminele carrière
- in de mate van registratie in de gemeentelijke basis administratie.

Tussen deze uitersten is het relatief leeg, hetgeen de werkelijkheid achter de statistieken een nog schrijnender aanzien geeft.¹

Dit patroon van een gemeenschap met twee gezichten heeft een belangrijke beleidsconsequentie. Vooral de migratiegeschiedenis van betrokkenen is daarbij relevant, willen we niet in de fout vervallen van kwetsende stigmatisering van de hele groep Antilliaanse Nederlanders. Die tweedeling houdt nauw verband met het moment en motief van aankomst in Nederland. Daar wil de Taskforce bij toespitsing van het beleid op doelgroepen zorgvuldig rekening mee gaan houden.

2.2 Huidige situatie²

Wie – ondanks de twee gezichten van de Antilliaanse gemeenschap - de vergelijkingen tussen de grootste allochtone groepen onderling en met autochtonen in ons land op zich in laat werken

moet constateren, dat onder de Antilliaanse Nederlanders sprake is van³ :

- achterblijvende onderwijsprestaties in basisonderwijs met lage en dalende Cito-scores. De 1e generatie laag opgeleiden kent taalproblemen en een sterke identificatie op de eigen groep. We zien hoge uitvalpercentages, vooral van mannelijke deelnemers, in het voortgezet onderwijs en mbo. Door het geconstateerde verband tussen voortijdig schoolverlaten en (latere) criminele carrière baart dat grote zorgen.
- grote (jeugd)werkloosheid onder de eerste generatie⁴
- hoge, stijgende criminaliteit bij alle delicttypen, die nauwelijks stopt naarmate de leeftijd stijgt (pas na 45 treedt een duidelijke daling op). Net zoals Marokkaanse jongeren vertoont de groep Antillianen van 12-17 jaar een hoog percentage recidivisme.⁵ Grootste kans op een niet-natuurlijke dood van 15-29-jarigen door moord/doodslag. Het zicht op de gemeentelijke nazorg van ex-delinquenten, zeker in het geval van kortgestraften, is beperkt; de Taskforce beschikt over te weinig informatie om harde cijfers te noemen voor de totale groep.
- grootste aandeel tienermoeders en alleenstaande jonge moeders: onder de Antilliaanse Nederlanders zijn circa twee keer zoveel geboorten per duizend meisjes van 15-19 jaar als bij andere allochtone groepen. Op 40-jarige leeftijd zijn ruim vier op de tien alleenstaande moeder, hetgeen overigens mede verband houdt met alleenstaand moederschap op het moment

van migratie naar Nederland. Meer dan 50% van de kinderen komt uit een eenoudergezin en zien we een grote afhankelijkheid van bijstandsuitkeringen. Bij veel jonge moeders bestaat een sociaal isolement, negatief zelfbeeld en weinig optimistische toekomst verwachtingen. De weg naar instanties bij opvoedingsproblemen wordt moeilijk gevonden.

- groot aantal niet-geregistreerden, waar zich naar beoordeling van nogal wat onderzoekers de meeste problemen voordoen. Tussen 2000 en 2003 stijgt dit volgens sommigen naar schatting van 3.000 (4%) naar 12.000 (13%) personen, vooral in de leeftijdsgroep tussen de 18 en 24 jaar. De Taskforce acht deze laatste schatting te hoog. Het is niet erg waarschijnlijk, dat bijna 10% van de totale groep Antilliaanse Nederlanders niet-geregistreerd is. Cijfers uit politiekringen ondersteunen deze stelling.

- ¹ Zie Van der Hijden, Smeulders en Fermin, *State-of-the-art-studie Antilliaanse risicjongeren, QA+, beleidsonderzoek en advies, Den Haag, 2005.*
- ² Bij het op een rij zetten van de huidige situatie van Antilliaanse Nederlanders heeft de Taskforce geput uit de volgende documenten: *Sociaal en Cultureel Planbureau, Jaarrapport Integratie 2007; J.Klaver en G.H.J. Homburg, Projecten voor Antilliaanse jongeren: van experimenten naar beleid, Jaarboek Minderheden; Regioplan, Beleid voor Antilliaanse risicogroepen. Bouwstenen voor een duurzame aanpak. Eindrapport, 2008, Beke, Verborgten Problemen, 2008, Gezien het grote aantal voetnoten per te signaleren feit kiest de Taskforce voor een algemene verwijzing naar deze rapporten in plaats van een gedetailleerde adressering per pagina.*
- ³ Zie bijvoorbeeld *Jaarrapport Integratie 2007, waarin de grootste groepen Niet-westerse allochtonen in Nederland met elkaar worden vergeleken. Die zijn gedefinieerd als personen, van wie tenminste één van de ouders geboren is in Turkije, Marokko, Suriname, de Nederlandse Antillen of Aruba, of in een ander land in Azië (behalve Japan of Indonesië), Afrika of Latijns-Amerika.*
- ⁴ *De eerste generatie is geboren op de Antillen, de tweede is geboren in Nederland uit ouders, die in de Antillen zijn geboren. Juist bij de tweede generatie is de werkloosheid overigens zeer laag, zeker bij hoog opgeleidenen. Ook ondernemerschap onder 2e generatie is relatief hoog.*
- ⁵ *Voor de groep 18-60-jarigen is het recidivisme lager dan de Marokkaanse groep, maar nog altijd hoger als de andere groepen, wel gaat de groep 18-60 jarigen aan kop voor de nieuwe processen verbaal voor bekenden uit het politiestelsel.*



- een groot aantal risicojongeren, waarvan de schattingen uiteenlopen van 20% tot 50% van alle Antilliaanse jongeren. Risicofactoren zijn schoolverzuim, het ontbreken van een startkwalificatie, een negatieve thuissituatie, veelvuldig gebruik van verslavende middelen, politiecontact en psychosociale problemen.¹

Deze cijfers moeten geplaatst worden tegen de achtergrond van een Antilliaanse gemeenschap waarvan de overgrote meerderheid van de 130.000 geregistreerde Antillianen succesvol is geïntegreerd. De gemiddelden verhullen dus nog hoe sterk de problemen in een beperkt deel van de Antilliaanse gemeenschap cumuleren. Het leidt daarom geen twijfel, dat wie inzoomt op de probleemgroepen geconfronteerd wordt met de hierboven genoemde onrustbarende indicatoren. Bijna 8 jaar na soortgelijke verontrustende signalen en voorstellen om de problemen samen met de Antilliaanse gemeenschap aan te pakken blijft de situatie onverminderd zorgwekkend.²

Een belangrijke oorzaak is dat de meervoudige problematiek van de groep en stapeling van problemen bij individuen onopgemerkt blijft of te laat opgemerkt wordt door de reguliere instanties of dermate complex is dat het oplossen van de totale problematiek een lange adem vergt. Een illustratie daarvan levert het overzicht van ruim 400 Antillianen uit de persoonsgerichte aanpak.

1 *Klaver en Homburg nuanceren hun oordeel overigens tot een omvang van enkele duizenden.. Er is sprake van een groep uiterst moeilijke risicojongeren met zeer weinig perspectief op onderwijs en werk, mede vanwege een onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal. Deze jongeren zijn vaak weinig honkvast en wisselen regelmatig van verblijfplaats in de onderscheiden landsdelen, hebben geen of irreguliere inkomsten en leven in een criminele omgeving. Tweede Kamer, 30962, nr 3.*

2 *Zie Nèt Loke Falta, Ontbrekende schakels, Missing Links. Advies inzake de aanpak van de criminaliteitsproblematiek onder Antillianen in Nederland. Adviescommissie Medeburgerschap in Nederland, december 2001.*

Problemen op leefgebieden onder ruim 400 Antillianen uit de persoonsgerichte aanpak in Rotterdam:

- *Gezin: opvoedingsproblematiek (20%)*
- *Arbeid: geen werk of uitkering (14%)*
- *Politie: overlast, criminaliteit, veelplegersproblematiek (14%)*
- *Financiën: schulden, Melding Ongebruikelijke Transacties (MOT), geen middelen van bestaan, grote financiële krapte (12%)*
- *Scholing: schoolverzuim en schorsingen (11%)*
- *Huisvesting: krappe behuizing, verloedering, vervuiling (11%)*
- *Gezondheid: van lichte fysieke en psychische klachten tot chronische levensbedreigende ziektes (8%)*
- *Justitie: detentie, MOT-meldingen, kinderbeschermingsmaatregelen (8%)*
- *Vrije tijd: gebrek aan zinvolle vrije tijdsbesteding (1%)*

Over de aantallen tienermoeders, ex-gedetineerden en risicojongeren zijn geen eenduidige cijfers beschikbaar. De grootste groep zijn de nieuwkomers ca. 5.000 volgens schattingen. In het vervolg zal de Taskforce nog ingaan op de verwachte aantallen van de door de bewindslieden genoemde doelgroepen in het Antillianenbeleid.

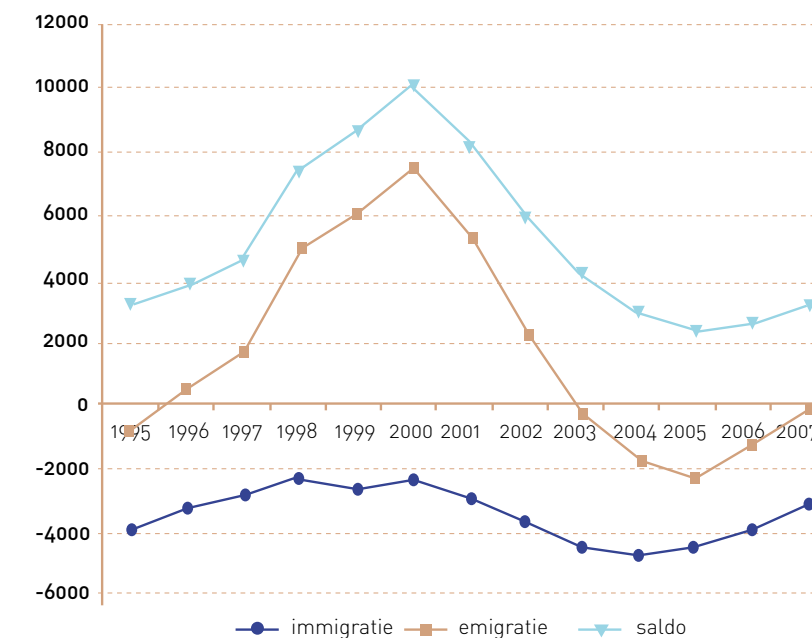
2.3 Migratiegolf

Ontwikkeling in de tijd en achtergronden

Nadere analyses wijzen uit, dat de problemen van Antillianen in

Nederland zijn te herleiden tot de periode van immigratie. Toen het opleidingsmotief voor migratie vanaf het midden van de jaren 1995 steeds meer plaats begon te maken voor de economische vlucht van kansarmen, voor ca. 70% jonger dan 30 jaar en voor ca. 80% alleenstaand/ongehuwd, naar vermeend 'paradijselijk Nederland', verhevigde zich de problematiek onder de migranten. Met deze informatie in het achterhoofd moet de volgende grafiek worden geïnterpreteerd:

Immigratie en emigratie tussen de Nederlandse Antillen/Aruba en Nederland, 1995-2007



Bron: CBS Statline, Bevolkingsstatistieken (2008)

De grafiek laat duidelijk de stijging van de immigratie van de Antillen, meestal Curaçao, naar Nederland zien. Sinds 2000 neemt de jaarlijkse immigratie af en vanaf 2003 is er zelfs sprake van een negatief migratiesaldo. Voor de lange termijn is de verwachting, dat er de komende jaren gemiddeld 5000 immigranten per jaar van de Antillen naar Nederland zullen komen.¹

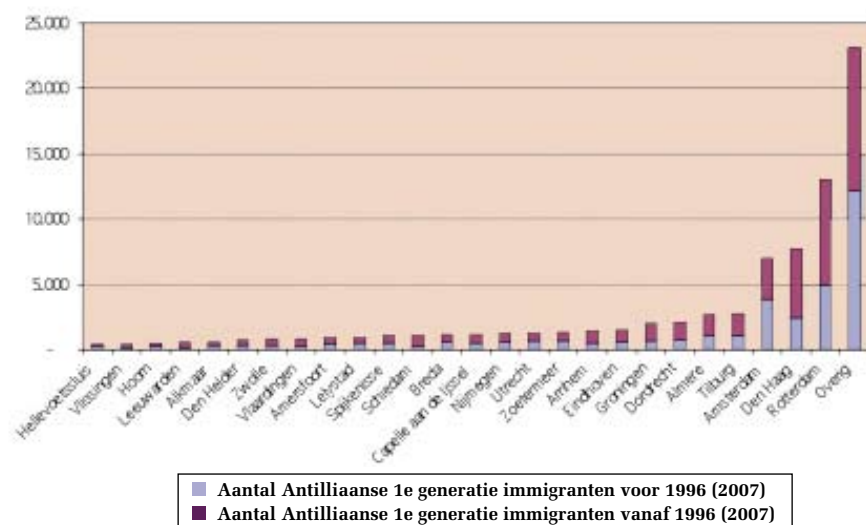
Op de achtergrond van de heftige migratiegolf tussen 1995 en 2003 speelde de combinatie van een grote economische malaise en een omvangrijke sanering van het overheidsapparaat op de Antillen. Met name op Curaçao blijkt er sprake te zijn geweest van een enorm negatief hefboomeffect. Achter de huishoudens, die direct getroffen zijn door de sanering in de publieke sector, blijkt een substantieel aantal economisch afhankelijkten schuil te gaan. Gesterkt door - veelal misplaatste - optimistische signalen over de kansen in Nederland heeft dat vooral onder jongeren geleid tot de stap om het geluk in Nederland te zoeken. De kentering in de omvang van migratiestroom naar Nederland laat onverlet, dat het economisch motief nog steeds domineert als immigratiemotief.

¹ S.van der Hijden, V. Smeulders en A. Fermin, *State of the art studie Antilliaanse risicjongeren. QA+beleidsonderzoek en advies Den Haag, 2005.*

Spreiding over gemeenten

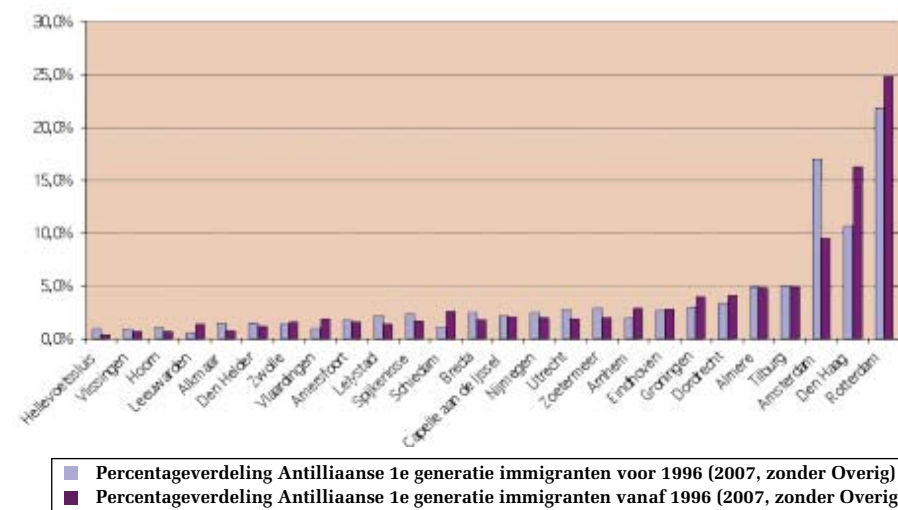
Opvallend is, dat de spreiding van de migratiegolf vanaf 1995 niet gelijk op gaat met de spreiding van de Antilliaanse gemeenschap in het algemeen, de belangrijkste verdeelsleutel van rijksmiddelen tot dusverre. Dat wordt zichtbaar in de volgende grafieken.

Antilliaanse en Arubaanse 1e generatie immigranten voor en vanaf 1995 in absolute aantallen naar gemeenten van vestiging (cijfers 2007)



Er zijn duidelijke verschillen waar te nemen in de aandelen binnen de totale groep van vóór en na 1995. Dat wordt nog duidelijker in de volgende grafiek, waarin de procentuele aandelen naast elkaar staan.

Antilliaanse en Arubaanse 1e generatie immigranten voor en vanaf 1995 in percentages naar gemeenten van vestiging (cijfers 2007)



Het meest in het oog springt het verschil tussen Amsterdam en Rotterdam. Rotterdam, maar ook de bredere kring van steden rond Rotterdam, blijkt als vestigingsplaats in trek voor de immigratiegolf van na 1995. Dat geldt ook voor Den Haag. Meer in het algemeen blijkt, dat overal waar de parse staaf de lichtpaarse overstijgt, de problemen zijn toegenomen. Indien we uitgaan van de relatie tussen migratiemoment en problematiek dan is er in ieder geval in Rotterdam sprake van een volume probleem, doordat 1 op de 5 Antillianen na 1995 daar terecht is gekomen. Daarbij zien we overigens nog af van de relatie met de niet-geregistreerden, die naar verwachting eenzelfde migratiepatroon kennen.

2.4 Kansarmoede, probleemcumulatie en ongeregistreerden

Kansarmoede, de stapeling van problemen op individueel en gezinsniveau, typeert de situatie van een substantieel deel van de migratiegolf van na 1995. De sociaal-culturele dimensies hiervan verlagen de drempel naar nog grotere problemen en criminaliteit (geweld < 25 jaar; drugs > 25 jaar). Onder jonge vrouwen zou sprake kunnen zijn van een inhaalslag. Het zicht op hinderlijke, overlastgevend en criminele jeugdgroepen lijkt nauwelijks systematisch in kaart gebracht. Enkele verklaringen, die in de richting van de Taskforce naar voren zijn gebracht, staan in het volgende tekstkader.

“Geloofde schaamte” wordt genoemd als crimogene factor. Die schaamte komt voort uit een angst voor of ervaring met het mikpunt te zijn voor emotionele en sociale afwijzing. Verwaarlozing of niet onderkennen van deze schaamte met een beperkt empathisch vermogen bij de persoon in kwestie maken de kans groot dat geweld de enige manier is om staande te blijven.

De rol van de moeder en opvoedingsproblemen is een volgende factor. Allereerst de moeite met opvoeding in een voor hen vreemde, sterk individualistische en dure samenleving. Vervolgens de (goedkeurende of vergoelijkende) houding van moeders in relatie tot machogedrag (bravuur, promiscuïteit) en het leven op straat van hun jongens.

3 Projectenhistorie

Een groot probleem vormen de niet-geregistreerden en de criminele Antillianen.

De groep niet-geregistreerden kent verschillende achtergronden:

- een groep, die naar ons land komt, bij familie gaat inwonen en om de familie niet in de problemen te brengen via kortingen op de uitkering zich niet inschrijft in de GBA. Probleem voor deze groep is, dat zij zich ook niet kunnen aanmelden voor projecten of trajecten, omdat inschrijven in de GBA een voorwaarde voor deelname is
- de criminele Antillianen, ook wel City-hoppers genoemd, willen bewust in de luwte blijven en zich nergens inschrijven om minder goed traceerbaar te zijn voor opsporingsdiensten. Ze leven van criminele inkomsten. Deze groep is zeer, soms zelfs internationaal, mobiel.

Het vinden, binden en begeleiden van deze groepen verschilt natuurlijk totaal. Het is de uitdaging voor een structurele aanpak in de toekomst.

Overigens wil de Taskforce ook hier waken voor een overschatting van het volume. In Rotterdam, waar de aard en omvang van de problematiek verreweg het grootst is, heeft de politie nader gekeken naar de verdachten van geweldsdelicten. Het aantal niet-geregistreerden in het GBA onder deze verdachten schommelt tussen de 1,5% en 4% tussen 2003 en 2008. Dat laat onverlet, dat bij overige delicttypen dat anders kan liggen. Bijvoorbeeld bij de zogenaamde slachtofferloze delicten in de drugshandel en het drugsbezit.

2.5 Migratiepatroon en criminaliteit

Het geschetste verschil in migratiepatroon naar migratiemotief heeft gevolgen voor spreiding van de criminaliteit. In zijn algemeenheid heeft de criminaliteit een lokaal karakter. Maar verderop in de criminele carrière nemen de mobiliteit en flexibiliteit toe. Er bestaan signalen over zogenaamde City-hoppers of criminaliteit met een internationale dimensie, maar over de aantallen is vrijwel niets bekend.

In termen van criminaliteitspatronen hebben verschillende Nederlandse steden een verschillende functie voor Antillianen. Havensteden lijken een duidelijke aantrekkingskracht te hebben. Ze zijn ook flink vertegenwoordigd onder de Antillianen gemeenten. Een zekere samenhang spreiding van de kansarme migratiestroom van na 1995 uit de Antillen lijkt voor de hand te liggen.



3.1 Rijksbijdragen

Gezien de hardnekkigheid van de problematiek is het noodzakelijk om na 15 jaar de stap van incidenteel projectengeld naar structureel ingebed beleid te zetten. Voordat we ingaan op de voorwaarden voor een structurele aanpak in de periode 2009 - 2017 is het goed om de projectenhistorie van de belangrijkste rijksregelingen voor problemen van Antilliaanse Nederlanders nog eens in herinnering te roepen.

Met projecten voor Antillianen is al meer dan 15 jaar ervaring opgedaan. Uit de volgende tabel blijkt, welke bedragen er vanuit het Rijk gemoeid zijn geweest met de belangrijkste regelingen gericht op jongeren.¹

Overzicht landelijke regelingen voor kansarme Antilliaanse jongeren

Regeling	Looptijd	Ministerie	Bedrag
Stimuleringsprojecten voor AA jongeren	1993-1998; 1998-2001; 2001-2004	SZW	? € 5.450.000,- (*) € 5.450.000,- (*)
Direkshon	2001-2004	BZK (SEV/VROM)	€ 10.890.725,-
Bijdrageregeling Antillianen gemeenten	2001-2004	BZK	€ 10.000.000,-
Bestuurlijke arrangementen Antilliaanse risicjongeren	2005-2008	Justitie	€ 20.000.000,-

(*) Dit bedrag is oorspronkelijk telkens 10,9 mln., waarbij ook middelen voor de Turkse en Marokkaanse stimuleringsprojecten zijn gevoegd. Naar schatting is circa de helft van dit bedrag besteed aan projecten gericht op Antilliaanse jongeren.

De tabel toont in vogelvlucht het verloop van het integratie-(minderheden-)beleid bij verschillende departementen in de periode van 1993 - 2008.

De start voor de categorale aanpak van problemen met en van Antillianen in Nederland is gemaakt door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 1993. Die aanpak leidde tot meer zicht op een bredere problematiek, waarop in de periode daarna -mede met behulp van rijksmiddelen- een antwoord werd gezocht. In de laatste periode van bestuurlijke arrangementen (2005 - 2008) vervallen ook de schotten tussen de aparte Antillianen-regelingen². Van de kant van betrokken gemeenten zijn ook aan-

¹ J.Klaver en G.H.J. Homburg, *Projecten voor Antilliaanse jongeren: van experimenten naar beleid*, par. 4, in *Jaarboek Minderheden*

² *Daarmee is niet gezegd, dat de schotten tussen de algemene, niet-categorale regelingen geen belemmeringen kunnen opleveren in de gemeentelijke beleidspraktijk.*

zienlijke eigen bijdragen geleverd, zowel in financiële zin als in ingezette capaciteit.

Vanaf 2001 gaat het voor wat betreft de rijksmiddelen voor Antilliaanse Nederlanders in totaal om een bedrag van 20 mln. per 4 jaar, oftewel 5 mln. euro per jaar.

3.2 Rijksbijdragen in perspectief

Het aantal Antilliaanse Nederlanders stabiliseert zich in de periode 2003-2006 rond de 130.000, terwijl er in 1996 ca. 86.000 Antilliaanse Nederlanders waren geregistreerd. In de periode 1996-2003 is dus sprake van een migratieoverschot van per saldo 50.000 personen. Daarbij komt nog dat een toegenomen aantal, vooral in de leeftijdsgroep van 18-24 jaar die door ongeregistreerde inwoning bij uitkeringsafhankelijke familieleden of vrienden, het zicht op de omvang van de echte aantallen belemmert.

Tegen de achtergrond van een sterk gegroeide groep, die op individueel niveau per recente migrant - vooral voor jongeren - een intensievere problematiek (risico) kent, heeft de rijksbijdrage geen gelijke tred gehouden! Alle regelingen - hoewel meerjarig - hadden altijd een tijdelijk karakter.

De laatste drie factoren (toegenomen aantal, grotere intensiteit problematiek, tijdelijke rijksregelingen) geven echter op zichzelf een onvoldoende verklaring voor de beperkte resultaten tot dusverre.

3.3 Gemeenten

De migratie naar Nederland van Antillianen concentreert zich in

circa 25 gemeenten. Uit de volgende tabel blijkt een zekere continuïteit in gemeenten, die van de bijdrageregelingen gebruik maken.

	1e tranche AA	2e tranche AA	3e tranche AA/ SPAG	Direkshon	Bijdrage regeling	Bestuurlijke arrangementen
Alkmaar		•				
Almere		•	•	•		•
Amersfoort				•		•
Amsterdam	•	•			•	•
Arnhem		•	•			•
Breda		•	•	•		•
Capelle		•	•	•		•
Den Haag	•	•		•	•	•
Den Helder	•	•	•	•	•	•
Dordrecht	•	•	•	•	•	•
Eindhoven		•	•	•		•
Groningen	•	•	•	•	•	•
Hellevoetsluis	•					
Hoorn		•	•			
Leeuwarden						•
Lelystad		•	•	•		•
Nijmegen		•	•		•	•
Rotterdam	•	•	•	•	•	•
Schiedam				•		•
Spijkenisse	•					
Tilburg		•		•		•
Vlaardingen						•
Vlissingen		•	•			•
Zoetermeer						•
Zwolle		•	•	•		•

4 Betrokkenheid Antilliaanse gemeenschap

Gemeenten zijn in de bestuurlijke arrangementen verantwoordelijk voor het opzetten en uitvoeren van beleid om te komen tot een gefaseerde terugdringing van voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en criminaliteit onder Antilliaanse jongeren. Ze krijgen hierbij een grote mate van vrijheid, mede door de inzet van eigen middelen (de zogenaamde co-financiering).

Binnen een globaal afgesproken hoofdstructuur met (sub)doelen hebben alle gemeenten met bestuurlijke arrangementen het verloop van hun projecten en activiteiten ondergebracht in een databank. Dat is zo gedetailleerd mogelijk gedaan om in latere fases te kunnen beschikken over meer inzicht in de effectiviteit van de gepleegde interventies en om te komen tot een ‘evidence based’ aanpak van de problemen. Wellicht mede daardoor ontstaat het beeld van versnippering: in de 21 gemeenten tellen we 166 interventies in 126 projecten, die gerelateerd zijn aan een groot aantal verschillende domeinen en subdoelen.

Achtergrondstudies tonen uiteenlopende typen inzet van gemeenten met behulp van de rijks- en gemeentelijke middelen. In gradaties van oplopende inzet:

- maximaal gebruik proberen te maken van de reguliere voorzieningen¹
- opplussen van reguliere voorzieningen met speciale maatregelen, waardoor de toegankelijkheid voor (delen van de) Antilliaanse doelgroep verbetert (voorbeelden: extra uren voor bekwame hulpverleners, Antilliaanse professionals, impuls voor professionalisering, methodiekontwikkeling, deskundigheidsbevordering) of specifieke aansluiting met projecten
- een aparte, categorale benadering voor (delen van de) doelgroep in de vorm van een programma. De speciale stadsmari-nier en de persoonsgerichte aanpak in Rotterdam is hiervan het duidelijkst, maar ook kostbaarste voorbeeld.

Wie de inzet in de Antillianen gemeenten overziet komt tot de conclusie, dat omvang en aard van de problematiek gemeenten heeft gedwongen tot een hogere, meer kostbare trap van inzet. De studies in gemeenten illustreren dat. Daarnaast vormt natuurlijk het politieke klimaat en het stempel van individuele bestuurders op de inzet eveneens een belangrijke factor bij de bepaling van urgentie, gemeentelijke focus en beleidsinzet.

¹ De politieinzet is regulier en dadergericht. Hierboven gaat het echter om de gemeentelijke inzet.

4.1 Inleiding

Om de effectiviteit van interventies onder de probleemgroepen te vergroten is actieve medewerking vanuit de Antilliaanse gemeenschap onontbeerlijk. Belangrijker nog dan een rol aan bestuursta-fels en bij ambtelijke beleidsvorming is een concrete bijdrage in het werkveld zelf, in wijken en buurten van gemeenten. Het signa-leren, vinden en binden van Antillianen in problemen, drempel-verlaging in de richting van instanties en speciaal ingerichte tra-jecten voor de hardnekkige Antilliaanse probleemgroepen vraagt om een actieve en concrete betrokkenheid in zeer brede kring van de gemeenschap.

De Taskforce is in toenemende mate gecharmeerd van het denken in termen van een actieve nationale en lokale ‘community’.¹ Dit past ook goed bij het emancipatieproces van belangrijke zuilen uit de Nederlandse traditie.

Vele jaren na het uitstekende “Nèt loke falta”², dat het startpunt had moeten zijn voor niet-vrijblijvende samenwerking tussen An-tilliaanse en Nederlandse sleutelfiguren, zien we een bescheiden oogst. Dat mag niet alleen maar geweten worden aan de opstelling van Nederlandse overheden. Ook de Antilliaanse gemeenschap is er tot op heden onvoldoende in geslaagd de cruciale bijbehorende stappen te zetten.

De Taskforce wil een herhaling voorkomen. Het gesternte is gunst-ig, wanneer we afgaan op de zeer vruchtbare gesprekken met vertegenwoordigers van Antilliaanse organisaties. Die zijn zich degelijk bewust van hun verantwoordelijkheid om de problema-

tiek concreet in wijken en bij instanties aan te pakken. Zo’n niet vrijblijvende, actieve opstelling is een doorslaggevende succesfac-tor voor een ‘community approach’ en ‘community development’.

Daarbij dienen de ogen niet alleen gericht te zijn op de Neder-landse situatie. De samenhang tussen de problemen in Nederland en op de Antillen is evident. Naarmate het ontwikkelingsproces op de Antillen in een stroomversnelling is te brengen, zal er min-der aanleiding zijn tot een ‘economische vlucht’ naar Nederland. Ook projecten in Nederland die succesvolle retourmigratie bevor-deren, behoren tot de prioriteiten.

4.2 Huidige situatie

Betrokkenheid bij het Nederlandse lokale beleid

Algemeen

Betrokkenheid van Antillianen en de Antilliaanse gemeenschap vormt in de ogen van de Taskforce dus een belangrijke voorwaar-de voor een succesvolle en effectieve aanpak van de problemen van en met de probleemgroepen Nederlandse Antillianen. Het be-lang van deze betrokkenheid is ook onderstreept in de opstelling

¹ *Onder community approach wordt verstaan de betrokkenheid van Antilliaanse vrijwilligersorganisaties bij de aanpak van de maatschappelijke problemen van groepen Antilliaanse Nederlanders*
² *Nèt Loke Falta, Den Haag, 2001: Adviescommissie Antilliaanse Medeburgerschap in Nederland*

van het Kabinet in de beleidsbrief. Op landelijk niveau is sprake van een wettelijke overlegstructuur met het OCaN (Overlegorgaan Caribische Nederlanders). Deze opstelling strookt volledig met de opstelling van het Kabinet in de beleidsbrief.¹

De noodzaak van betrokkenheid van de Antilliaanse gemeenschap werd eerder afgesproken, maar niet duidelijk vastgelegd in de Bestuurlijke Arrangementen met de AG-21.² De inbreng hierbij van landelijk georiënteerde vertegenwoordigers vanuit de Antilliaanse gemeenschap heeft bijgedragen aan de vorderingen in de aanpak van de problematiek.

Verschillende invulling op lokaal niveau

Zoals verwacht mag worden in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen verloopt het contact tussen gemeenten en de Antilliaanse gemeenschap in vrijwel elke gemeente weer anders. Dat hangt overigens ook samen met de invalshoek van de Antilliaanse vertegenwoordiging. De Antilliaanse gemeenschap heeft zelf getracht de participatie in het beleid te structureren, door de oprichting van zogenoemde Antilliaanse beraden in Antillianengemeenten te stimuleren. De beraden zijn verbanden van Antillianen die op verschillende wijze zijn georganiseerd. Sommige beraden leggen zich toe op advies en sparringpartner zijn van de gemeente, andere zien zichzelf meer als de hulpverlener die de schakel is tussen gemeente en achterban of cliënten.

MAAPP³ faciliteert de Antilliaanse beraden en treedt op als het secretariaat van het Platform Beraden, waarin de meeste beraden verenigd zijn.⁴

1 Beleidsbrief 2007118420: Naar een professionele, integrale en meerjarige aanpak van Antilliaans-Nederlandse Risicjongeren.

2 In de Toelichting bij het Bestuurlijk Arrangement (februari 2005) staat bij de Toekenningscriteria voor co-financiering genoemd: Bij de uitvoering van de verschillende activiteiten dient, indien mogelijk, de Antilliaanse gemeenschap betrokken te worden.

3 MAAPP: Movimentu Antiano I Arubano Pa Promové Partisipashon

4 De MAAPP en het Platform werken vanuit het theoretisch kader van de civic community. Uitgangspunt is een netwerk van diverse goed met elkaar samenwerkende organisaties die in staat zijn zich te profileren als een gezonde en sterke Antilliaanse gemeenschap. De diversiteit aan aangesloten organisaties wordt beschouwd als een verhoogde kans op sociale controle. Op deze wijze wil men duurzame structuren opzetten die vroegtijdig misstanden signaleren en deze doorspelen naar de gemeente om adequate opvang en begeleiding te kunnen geven. Terwijl mensen domino spelen, praten ze ook over de aanmaning die ze hebben gekregen, maar er geen raad mee weten. Lokaal zullen deze organisaties en groepen op een of andere wijze gebundeld moeten zijn in een beraad. In dat kader wordt gestreefd naar een breed gedragen vertegenwoordiging van de lokale gemeenschap.

Daarnaast zijn er ook andere vormen van organisatie, zoals stichtingen en verenigingen, werkgroepen en andere organisatorische verbanden die hetzij op ad hoc basis hetzij periodieke basis activiteiten organiseren voor de lokale Antilliaanse en Arubaanse gemeenschap en daarover contact onderhouden met de gemeente. De primaire ambitie van deze andere organisaties is echter niet om het lokale Antillianenbeleid kritisch-constructief te beïnvloeden. Verder treden er individuen van Antilliaanse of Arubaanse afkomst op persoonlijke titel op, waarmee de gemeente overlegt. Ook de verschillen tussen de gemeenten zijn groot. In sommige gemeenten wordt structureel overlegd tussen gemeenten en beraad en is sprake van een samenwerkingsovereenkomst. In andere gemeenten is de samenwerking ad hoc en vrijblijvend. Ook het overlegniveau verschilt: van overleg met bestuurder en hoge ambtenaren, overleg met ambtenaren die het Antillendossier kennen en beheren tot overleg met ambtenaren van lager schaalniveau en ambtenaren die voor een klein deel van hun tijd zich met de problematiek van en met Antillianen bezighouden.

Ervaringen

Met inachtneming van de respectieve verantwoordelijkheden, melden zowel gemeenten als Antilliaanse gemeenschap onvrede over de samenwerking.

Zo is er incidenteel een spanning te signaleren tussen het optreden van Antilliaanse beraden richting gemeenten en bepaalde zelforganisaties. Het is niet in alle gevallen even duidelijk welk deel van de gemeenschap vertegenwoordigd wordt en namens wie zij met de gemeente praten. Bij verdeeldheid, uiteenlopende visies en belangen, raken overlegpartners soms het spoor bijster.

Bij de gemeenten is het in sommige gevallen niet helder op welk niveau en in welk stadium (probleemanalyse, beleidsvorming, planvorming, uitvoering) organisaties betrokken moeten worden en hoe dat interfereert met de voorkeuren van bestuurders in het netwerk.

In een enkel geval is er sprake geweest van een disbalans in halen en brengen, wat bij de gemeente wantrouwen wekt ten aanzien van de bedoeling van de participatie.

Anderzijds klagen vertegenwoordigers van de Antilliaanse gemeenschap over het gebrek aan belangstelling voor samenwerking in sommige gemeenten, het moeizame contact op verschillend niveau, en het gebrek aan kennis over de doelgroep bij sommige beleidsmedewerkers die belast zijn met de doelgroep. Zowel van de kant van de Antilliaanse gemeenschap als vanuit de Antillianengemeenten wordt aangedrongen op versterking van de vertegenwoordiging van de Antilliaanse gemeenschap om efficiënte invulling te geven aan de betrokkenheid van de gemeenschap.

TOPA

Het Team Ondersteuning Participatie in Antillianen gemeenten, TOPA, is door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in september 2006 ingesteld voor de duur van de Bestuurlijke Arrangementen. TOPA is onafhankelijk en verricht haar werkzaamheden zonder last of ruggespraak. De leden hebben op persoonlijke titel zitting in TOPA. Zij vervult een brugfunctie in faciliterende, stimulerende en interveniërende zin tussen de Antillianen gemeenten en de Antilliaanse gemeenschap. Het team stimuleert de participatie van de Antilliaanse gemeenschap bij de uitvoering van de Bestuurlijke Arrangementen in de 21 Antilliaanse gemeenten en adviseert gevraagd en ongevraagd de Antilliaanse gemeenten en de Antilliaanse gemeenschap. Indien gevraagd bemiddelt TOPA tussen Antillianen gemeenten en de Antilliaanse gemeenschap. Ook geeft het team een impuls aan de contacten tussen de Antilliaanse gemeenschap, de Antillianen gemeenten en de in het kader van de Bestuurlijke Arrangementen relevante uitvoeringsorganisaties.

Verder signaleert TOPA de ontwikkelingen met betrekking tot participatie van de Antilliaanse gemeenschap bij de uitvoering van de Bestuurlijke Arrangementen in de Antillianen gemeenten. In haar rapportage over 2007 merkt TOPA op dat, een aantal uitzonderingen daargelaten, dit participatieproces tot nu toe nog maar beperkt naar wens verloopt (rapportage TOPA).

TOPA constateert o.m.:

- In een beperkt aantal gemeenten bestaat reeds enige jaren een goede samenwerking tussen gemeente en Antilliaanse gemeenschap waarvan de effecten ook terug zijn te zien in het beleid
- In een aantal gemeenten staat men nog helemaal aan de start van het opzetten van de samenwerking. Hoewel de gemeente bereidwillig is, heeft het proces van organisatie van de samenwerkingspartner vanuit de Antilliaanse gemeenschap nog enige voorbereidingstijd nodig
- In een aantal gemeenten heerst nog een duidelijke reserve tegenover aangaan van een structurele samenwerkingsvorm met de Antilliaanse gemeenschap
- De kwaliteit de samenwerking lijdt in veel gevallen onder de beperkingen die meekomen met het feit dat de samenwerking met de gemeente en het onderhouden van een actieve relatie met de achterban voor de Antilliaanse vertegenwoordiging vrijwilligerswerk is.



Antilliaans-Arubaanse groepen en organisaties

1. Groepen en organisaties

De Antilliaanse organisaties zijn zeer divers van aard. Zo zijn er organisaties die zouden kunnen worden gekwalificeerd als zijnde gericht op beïnvloeding van het beleid in contact en samenwerking met de overheden. Anderzijds bestaan er groepen als bijvoorbeeld de dominoclub waar een aantal personen voor sportbeoefening geregeld bij elkaar komen. Het komt voor dat zo een club lokaal een hoog profiel heeft en dat de gesprekken die daar worden gevoerd ook gaan over algemene onderwerpen waardoor ter plaatse een gezamenlijke kijk op zaken wordt ontwikkelt. De activiteiten van zo een club, waarvan er vele zijn, kunnen een belangrijke rol spelen bij de bevordering van de sociale cohesie binnen de Antilliaanse gemeenschap.

2. Organisaties van vrijwilligers

De vrijwilligersorganisaties kunnen landelijk of (boven)lokaal functioneren. Voorbeelden van landelijk functionerende vrijwilligersorganisaties zijn MAAPP, PPAAA, KAG en VAN. Voorbeelden van (boven)lokaal functionerende vrijwilligersorganisaties zijn de beraden, maar ook het dominoteam, de sportclubs, de carnavalsgroepen, groepen die zich bezig houden met huiswerkbegeleiding...

Deze organisaties, landelijk of lokaal functionerend, worden ook zelforganisaties genoemd: ze zijn opgericht door de doelgroep, voor de doelgroep en uit de doelgroep.

a. MAAPP

MAAPP = Movimentu Antiano i Arubano pa Promové Partisipashon (Antilliaans-Arubaanse beweging ter bevorderen van participatie). Naast het bevorderen van de participatie in de breedste zin treedt zij ook op als secretariaat van het Platform van Antilliaans-Arubaanse Beraden. MAAPP richt zich (mede) op beleidsbeïnvloeding.

b. PPAAA

Dit is het Platform van Politici van Antilliaans-Arubaanse Afkomst. Deze politici komen geregeld bij elkaar en bespreken thema's die de AA gemeenschap aangaan, dwars door de verschillende partijen heen. PPAAA richt zich (mede) op beleidsbeïnvloeding.

c. KAG

Kerngroep Antilliaanse gemeenschap stelt zich als denktank op. De laatste tijd heeft deze organisatie geen hoog profiel, omdat de noodzaak daartoe ontbreekt. KAG richt zich (mede) op beleidsbeïnvloeding.

d. VAN

Vereniging Antilliaans Netwerk is erg actief. Zij organiseert geregeld lezingen voor leden en introducés. Veelal worden bewindslieden zowel van de Antillen (die in Nederland op dienstreis zijn) als van Nederland hier voor uitgenodigd. Regelmatig worden experts uitgenodigd voor panels en debatten.

Onder de leden van de VAN bevinden zich ook Europese Nederlanders die affiniteit hebben met Aruba en de Nederlandse Antillen.

3. Professionele organisaties

Het gaat om het landelijk opererende OCaN en de (boven)lokaal functioneren SWA (Rotterdam), SAT (Tilburg) en Profor (Amsterdam). Het zijn professionele organisaties in die zin dat zij over deskundig personeel beschikken. Deze instanties zijn in feite beleidsinstrumenten van het Rijk (OCaN), provincie (Profor) of van gemeenten (SWA, SAT). Om hun rol binnen het beleid naar behoren te kunnen doen, worden ze door de opdrachtgevers – Rijk en gemeenten – gefaciliteerd.

OCaN (Overlegorgaan Caraïbische Nederlanders) vindt haar grondslag in Artikel 2 van de wet van 19 juni 1997, houdende regeling van het overleg over de integratie van minderheden (Wet overleg minderhedenbeleid, Staatsblad 1997 335). Het overleg heeft vier functies, te weten een antennefunctie, een kwaliteitsfunctie, een functie in de verbreding van het maatschappelijk draagvlak van het gevoerde beleid en een kanaliseringfunctie. OCaN richt zich (mede) op beleid.



4.3 Noodzakelijke condities bij samenwerking

Inleiding

Vanuit het community-concept gezien acht de Taskforce het een gemiste kans, indien op de verschillende niveaus (Nederland & Koninkrijk, gemeenten, uitvoering) geen of onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de kennis en deskundigheid die aanwezig zijn in de Antilliaanse gemeenschap. Anderzijds heeft ook de Antilliaanse gemeenschap er belang bij dat beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd op basis van kennis bij de beleidsmakers van de doelgroep. Daartoe kan de gemeenschap haar kennis en deskundigheid aanbieden. Vanuit gemeenten is onder andere tijdens de eerste gezamenlijke conferentie in januari 2008 tussen gemeenten en Antilliaanse gemeenschap aangegeven, dat zij op zoek zijn naar een betrouwbare partner met kennis van de achterban die in staat is over inhoudelijke onderwerpen met de gemeente van gedachten te wisselen.

De Antilliaanse gemeenschap dringt op haar beurt aan op een vastere samenwerkingsvorm met gemeenten en zoekt een structuur met een aantal vaste momenten om met bestuurders en ambtenaren om de tafel te zitten. De Taskforce wil er op wijzen, dat goed in het oog moet worden gehouden, dat de inbreng vanuit de Antilliaanse gemeenschap veelal neerkomt op vrijwilligerswerk. De professionals in de uitvoering en in het participatief beleid zullen hiermee goed rekening moeten houden.

Vanuit de gemeenschap is mede in dat kader aangegeven dat zij behoefte heeft aan:

- eigen professionalisering
- facilitering
- erkenning van de rol als herkenbare en vanzelfsprekende partner van de gemeente als het Antillianen(beleid) aangaat
- vaardigheidstrainingen
- een gemeenschappelijk secretariaat/expertisepunt op nationaal niveau.

De Taskforce onderschrijft deze behoeften en vraagt expliciet aandacht voor de noodzakelijke condities voor het slagen van een community- benadering, waarin een betrokken Antilliaanse gemeenschap een sleutelrol gaat vervullen. De Taskforce redeneert hierbij vanuit de bestuurlijke invalshoek, waar de primaire verantwoordelijkheid ligt om de condities te realiseren.

Conditie op (Konink)rijksniveau

Kader voor samenwerkingsverband

Hiervoor is al gewezen op het belang van lokaal maatwerk. Dat is de huidige praktijk. Toch is een houding van 'laat alle bloemen bloeien' door het onverplichtende karakter over en weer niet altijd productief. Aan de andere kant wil de Taskforce ook waken voor bureaucratisering: die moet juist waar mogelijk de kop ingedrukt worden.

De Taskforce acht het van belang om over te gaan tot een nadere zeer globale definiëring van de georganiseerde Antilliaanse ge-

meenschap. Wanneer in een gemeente de behoefte ontstaat aan een bepaalde vorm van samenwerking, dan geschiedt dat bij voorkeur binnen zeer globale algemene spelregels voor gemeenten en Antilliaanse gemeenschap. De gemeentelijke overheid ziet daarbij toe op het scheppen van minimale waarborgen voor verankering en continuïteit van die samenwerking.

In het bijgaand tekstkader geeft de Taskforce een eerste voorzet hiervoor. In het overleg tussen Rijk, Antillianen gemeenten en vertegenwoordigers van de Antilliaanse gemeenschap op nationaal niveau dient dat verder uitgewerkt te worden.

Globale opzet vertegenwoordiging Antilliaanse gemeenschap

- een 'beraad' bestaat uit een vertegenwoordiging van de locale Antilliaanse gemeenschap of uit door de locale Antilliaanse gemeenschap aangewezen vertegenwoordigers
- een beraad bestaat uit een klein aantal personen. Het aantal is afhankelijk van de schaalgrootte van de gemeenschap en de gemeente. Voor leden van beraden bestaat een uitgewerkt competentieprofiel.
- het beraad vervult een schakelfunctie tussen gemeente en gemeenschap als:
 - klankbord van de gemeente bij kwesties aangaande integratie, participatie en specifieke Antilliaanse kwesties
 - vertaler van gemeentelijk beleid naar praktische uitvoerbaarheid van de doelgroep
 - organisator van ontmoetingen met de Antilliaanse gemeenschap teneinde te signaleren, motiveren en reageren

- signaalgever van kennislacunes zowel bij gemeenschap, gemeenten als instellingen
- adviseur en initiator van onderzoeken bij de gemeente
- aanspreekpunt voor kennis van hetgeen zich in andere gemeenten afspeelt door overleg of door informatieverschaffing van centraal orgaan of gezamenlijke bijeenkomsten.
- een eenvoudig format voor verantwoording van het verloop en de voortgang van het overleg tussen gemeente en gemeenschap. Differentiatie naar type gemeente: beraadsgemeente, projectgemeente, programmagemeente moeten voldoen aan steeds hogere eisen (zie paragraaf 6.3).

Waarborgen tijdens de gemeente

- er is minimaal één bestuurder verantwoordelijk voor en direct betrokken bij de samenwerking met de gemeenschap
- er is minimaal één ambtenaar (duurzaam) verantwoordelijk voor en direct betrokken bij de samenwerking
- de samenwerking is – binnen de kaders van de gemeentelijke verantwoordelijkheid - gereguleerd voor inhoud, procedures en regelmaat van overleg
- de gemeente stimuleert professionalisering van medewerkers betrokken in het lokale beleid voor Antillianen i.h.b in de relevante kennis van de Antilliaanse achtergrond en in interculturele vaardigheden
- de gemeente faciliteert – binnen heldere gemeentelijke beheer- en verantwoordingsregels – een aantal onderling overeen te komen functioneringskosten van de erkende Antilliaanse samenwerkingspartner.

Co-financiering centraal punt

Er is in de Antilliaanse gemeenschap grote behoefte aan een sober ingericht, maar effectief centraal ('mean and lean') orgaan/structuur met bijbehorend secretariaat. Die moet de motor vormen om de relevante netwerken te laten samenkomen, ideeën en ervaringen te laten uitwisselen, te fungeren als bron om nieuwe inspiratie op te doen.

Concreet worden de volgende bijdragen verwacht:

- faciliteren van de lokale beraden bij professionalisering. Te denken valt aan het aanbieden van vaardigheidstrainingen, rol bij erkenning en/of certificering, hulp bij de opzet en inrichting van het overleg tussen gemeenten en gemeenschap, e.d.
- zorgdragen voor onderlinge kennisoverdracht. Daarbij gaat het zowel om algemene verspreiding van kennis, maar ook om specifieke attendering op relevante issues bij andere beraden voor het betrokken beraad
- onderhouden van een landelijke pool met Antilliaanse professionals, die kan worden ingezet om in aangewezen gevallen als 'vliegende keep' op te treden bij vragen of problemen op lokaal niveau
- beheren van een kennisbank ter ondersteuning van de professionalisering
- voeren van een secretariaat, dat als aanspreekpunt kan dienen voor overheden en Antilliaanse gemeenschap.

De Taskforce stelt voor om het secretariaat voor een periode van vier jaar te ondersteunen met één formatieplaats vanuit het Rijk. Als blijk van co-financiering van de betrokken Antillianen ge-

meenten is het - gezien de faciliterende rol richting gemeentelijke gesprekspartners - wenselijk om daar een tweede plaats aan toe te voegen.

Indien na 2 jaar blijkt uit een evaluatie, dat het secretariaat deze rol naar tevredenheid blijkt in te vullen, zowel in de richting van beraden als Antillianen gemeenten, dan kan tot structurele voortzetting worden besloten.

Samenwerking gemeenten en gemeenschap

Evaluatie van dit proces laat zien dat de samenwerking tussen gemeenten en gemeenschap niet overal probleemloos verloopt en op sommige plaatsen zelfs nog niet op gang is gekomen. Het is niet ondenkbaar dat juist door het intensiveren van de contacten tussen gemeenten en gemeenschap zich ook meer frictie zal voordoen. Deze samenwerking heeft in meerdere gemeenten verdere krachtige impulsen en begeleiding om tot een werkzame vorm en inhoud door te groeien en daarmee steeds concreter beleidseffecten te sorteren. Om deze redenen verdient het aanbeveling om de instelling van TOPA te verlengen en deze te laten lopen tot eind van het beleid zoals vastgesteld door de minister voor WWI in de beleidsbrief aan de Tweede Kamer d.d. 1 februari 2008. Het onafhankelijke karakter van TOPA zal behouden moeten blijven.

Conditie op gemeentelijk niveau

Binnen globale, nog nader te definiëren kaders (zie hierboven) bepaalt men op gemeentelijk niveau zelf hoe de samenwerking gestalte wordt gegeven. Dat hangt af van de ontwikkelings- en uitvoeringsfase van het beleid. Ook bepalen de verschillen in grootte, werkwijze en inrichting van het apparaat en bestuur, historie, aard en omvang van de problematiek de nadere invulling. Bij het betrekken van de gemeenschap ligt het voortouw bij de gemeente in kwestie. Die doet het voorstel om de samenwerking op bepaalde wijze gestalte te geven. Duidelijk moet zijn waar het gaat om:

- de ontmoetingsfunctie: een meer vrijblijvende manier van informatie en consultatie over en weer
- de klankbordrol: een meer formele rol van de georganiseerde Antilliaanse gemeenschap (of beraad) bij beleidsvorming en -uitvoering.
- de samenwerking: afspraken tussen gemeenten en gemeenschap om de uitvoering van bepaalde onderdelen van het lokale beleid samen aan te pakken met over en weer duidelijke rollen en inbreng.¹

Bij deze verschillende modaliteiten horen uiteenlopende erkenningsvoorwaarden voor de georganiseerde gemeenschap en de verwachte competenties van de deelnemers. Bij programmeermeenten, de gemeenten met de grootste aandelen in de verdeelsleutel, liggen de eisen voor inschakeling van de georganiseerde gemeenschap hoger.

Aparte aandacht verdient de inschakeling van professionals uit de Antilliaanse doelgroepen. Het ligt voor de hand hierbij aan te sluiten bij de drie genoemde modaliteiten (ontmoeting, klankbord, samenwerking), overigens met in acht neming van ieders rol in de gemeentelijke besluitvorming.

Los van de inbreng vanuit Antilliaanse professionals doet toepassing van de community-benadering een groot beroep op vrijwilligerwerk vanuit de Antilliaanse gemeenschap. Professionals in het bestuur, ambtelijke top en uitvoering dienen zich goed bewust te zijn van de grenzen, die dat met zich meebrengt, willen ze de steun van deze vrijwilligers niet verliezen. De Taskforce verwacht, dat verantwoordelijke gemeentebestuurders er goed op toezien, dat de grenzen van het redelijke niet worden overschreden.

Gemeenten rapporteren jaarlijks over de invulling en voortgang van de lokale betrokkenheid van de Antilliaanse gemeenschap. De Antilliaanse gemeenten in totaliteit maken zich sterk voor een jaarlijkse landelijke prijs voor de beste invulling van de betrokkenheid van de Antilliaanse gemeenschap.

¹ *Eén van de uitkomsten van serie conferenties van gemeenten en de Antilliaanse gemeenschap genoemd in de Kabinetsbrief zal een model-samenwerkingsconvenant zijn als handreiking voor de naar eigen maat uit te werken samenwerkingsafspraken op lokaal niveau*

Conditie voor georganiseerde Antilliaanse gemeenschap

Een actieve opstelling vanuit de Antilliaanse gemeenschap is een uitgelezen kans om bij te dragen aan de positieve beeldvorming over de integratie van de Antillianen in Nederland. Het gevaar van negatieve beeldvorming voor de gehele Antilliaanse Nederlandse gemeenschap als gevolg van stigmatisering, ligt immers altijd op de loer bij de inrichting van categoriaal beleid. De Antilliaanse gemeenschap richt zich op het tot stand brengen van een *georganiseerde gemeenschap*. Daarbij doelt de Taskforce niet alleen op de verwachting dat die gemeenschap blijft streven naar een goede onderlinge samenwerking. Ook doelt de Taskforce op de geschetste schakelfunctie, wensen en de noden van de gemeenschap te vertalen naar de gemeente respectievelijk beleidsvoornemens en -uitvoering van de gemeente te vertalen naar de gemeenschap. Hierbij hoort het voldoen aan competentieprofielen en erkenningsvoorwaarden voor het vervullen van één van de gekozen modaliteiten. De bereidheid van gemeenten om te investeren (faciliteren) in de inbreng van de Antilliaanse gemeenschap vergt continuïteit, aanvaarding van representativiteit en voldoende begrip voor de Nederlandse vergadercultuur.

Maar daarmee zijn we er nog niet. De rollen van ‘halen en brengen’ moeten immers ook concreet en praktisch goed in balans zijn. De noodzaak om samen te werken in het *vinden* van Antillianen in problematische situaties is overduidelijk. Dat vergt vertrouwen in de doorverwijzing vanuit de Antilliaanse gemeenschap naar lokale instanties. Een mogelijke signalerende rol

vanuit de gemeenschap bij migratie naar andere Antillianen gemeenten kan helpen om de begeleiding op andere plekken aan te laten sluiten. Dat vergt een betrokken en signalerende opstelling. Ook is een inbreng van belang bij het (duurzaam) *binden* aan instanties, die hulp kunnen bieden. Daarbij kan verwijzing naar medewerkers met een Antilliaanse achtergrond een cruciale rol spelen. Wanneer die hun rol bij het coachen en begeleiden van Nederlandse professionals spelen ontstaat een breder netwerk voor succesvolle doorverwijzing en begeleiding.

Scouting van Antilliaans talent, voordragen voor deelname en inbreng aan het werk van gemeente en instanties, hoort ook als (mede) verantwoordelijkheid te worden opgepakt. In gevallen waar een georganiseerde inbreng vanuit de Antilliaanse gemeenschap (tijdelijk) geen adequate oplossing biedt, horen ook alternatieven verdedigbaar te zijn. Te denken valt aan deelname van sleutelfiguren op persoonlijke titel, kortdurende projectorganisatie met Antilliaanse deelnemers, inschakeling van goede Antilliaanse medewerkers bij projecten of relevante instellingen.

4.4 Samenwerking met Curaçao

Algemeen

Kennisontwikkeling

De Taskforce heeft herhaaldelijk hiaten geconstateerd in de kennis over de doelgroep. Niet alleen duidt dit op de noodzaak van verdere kennisontwikkeling, doch ook op de verspreiding van aanwezige kennis, zowel in Nederland als op de Antillen. Reeds zijn afspraken gemaakt ten aanzien van de uitwisseling van kennis. De samenwerking bij kennisontwikkeling en -uitwisseling verloopt onder andere via de sociale kenniscentra op Curaçao en in Nederland, het SKCN. Wil SKCN daadwerkelijk kunnen uitgroeien tot de motor van de beoogde kennisontwikkeling en –uitwisseling dan is het zaak om op de startconferentie op Curaçao in november 2008 de samenwerking over en weer verder te structureren.

Naast de ontwikkeling en uitbreiding van kennis over de doelgroep in Nederland, is het ten behoeve van de ontwikkeling van jongeren op Curaçao van belang dat jongeren op de eilanden kans krijgen om zich beter te ontwikkelen dan thans het geval is en betere toekomstperspectieven tegemoet zien op het eiland zelf. Dit kan tevens leiden tot het creëren van mogelijkheden voor die Antillianen die terug zouden willen keren naar Curaçao. In dit kader is het aan te raden inhoud te geven aan de ‘twinning’ afspraken die met sommige gemeenten zijn gemaakt. Ook de Rijksoverheid heeft hierin een rol. In de beleidsbrief van het Kabinet wordt gewezen op mogelijke samenwerking op het gebied van wijkontwikkeling op Curaçao, ter verbetering van het woon-

en leefklimaat op het eiland. Gemeenten hebben reeds toegezegd indien wenselijk, deskundigheid en menskracht ter beschikking kan worden gesteld van de eilanden. Het initiatief daartoe zal echter vanuit de eilanden moeten komen.

SKCN als kenniscentrum voor wetenschappelijk onderbouwde beleid en interventies

Het startschot voor SKCN is al gegeven op een conferentie begin 2008. Er zullen nog verschillende uitwisselingen volgen. Het doel is het ontwikkelen en ondersteunen van evidence based beleid en interventies. Overigens niet alleen voor de Antilliaanse problematiek, maar ook voor andere allochtone groepen staat dit nog in de kinderschoenen. SKCN tracht dit in een stroomversnelling te brengen voor de Antilliaanse problematiek. Het gaat hierbij om kennis over de aard en omvang van de problematiek, over de achtergrond van de Antilliaans-Nederlandse probleem- en risicogroepen, alsmede over de succesfactoren in interventies die positieve resultaten boeken. Het is noodzakelijk deze kennis uit te breiden en bij te stellen door beschikbare kennis toegankelijk te maken voor alle betrokken partijen. Het is de bedoeling, dat reeds ontwikkelde kennis in Nederland en op de Antillen beschikbaar komt via het kennisnetwerk SKCN. Het netwerk kan tevens aangeven op welk gebied additioneel onderzoek noodzakelijk is. De samenwerking op het gebied van ontwikkeling en verbreding van kennis is een noodzakelijke element om te komen tot kennisuitbreiding bij Nederlandse én Antilliaanse (beleids) medewerkers die betrokken zijn bij de problematiek van Antilliaanse jongeren.

4.5 Toekomst

Instroom van nieuwkomers

Tijdelijk categoriaal beleid

Uitgangspunt van een succesvol beleid ten aanzien van Antilliaanse probleemjongeren, moet zijn dat de specifieke aandacht voor deze groep een tijdelijk karakter draagt. Het succes van de aanpak wordt bepaald door de mate van integratie in de Nederlandse gemeenschap.

Vermeden moeten worden dat nieuwkomers uit met name Curaçao in de toekomst opnieuw gaan behoren tot de groep probleemjongeren, daarmee bijdragend tot handhaving van het fenomeen in Nederland.

Het beleid ten aanzien van nieuwkomers hoort een tweezijdig karakter te krijgen:

- enerzijds wordt in een vroeg stadium een programma van ‘vinden en binden’ toegepast op de nieuwkomer
- anderzijds wordt met investering in een integrale wijkontwikkeling op Curaçao het toekomstperspectief aldaar verbeterd met als gevolg het terugdringen van het aantal kansarmen op Curaçao en afname van de immigratie van risicjongeren in Nederland.

Het effect van de nieuwe instroom van kansarmen

Zo lang er sprake is van een instroom van kansarme jongeren vanuit de Antillen,¹ zal men in Nederland kampen met een ‘verwatering’ van de effecten van de aanpak. Telkens zal de groep worden uitgebreid met nieuwkomers die nog niet hebben deelgenomen aan de programma’s en projecten. Vooral wanneer de nieuwkomers op de Antillen ‘kansarm’ zijn zullen de aanpassingsproblemen in de Nederlandse samenleving zo groot zijn dat deze als ‘kansloos’ kunnen worden beschouwd, aangezien deze de aansluiting met de gemeenschap hier zullen missen. Hierbij spelen zowel de gebrekkige Nederlandse taalvaardigheid als het ontbreken van een startkwalificatie een grote rol. Omdat de structurele methodische aanpak uitgebreid in het volgende hoofdstuk aan de orde komt, laten wij het onderwerp in dit kader rusten.

Wijkaanpak op Curaçao

Het ligt in de rede dat op de Nederlandse Antillen actie ondernomen moet worden om het toekomstperspectief van jongeren te verbeteren. Volgens de huidige gegevens zijn het vooral jongeren uit enkele wijken op Curaçao die in het verleden als risicjongeren in Nederland werden herkend. De wijken waar hier sprake van is zijn geïnventariseerd in de studie ‘Pobresa Ban Ataké’ die door de Stichting SOEB (bekend als Reda Sosial) is uitgevoerd. Het zijn ‘achterstandswijken’ gedeeltelijk als gevolg van de heersende armoede en werkloosheid, maar ook door gebrek aan sociale samenhang, beperkte aanwezigheid van sociale controle en van uitzichtloosheid van de situatie van de bewoners.

Door de Antilliaanse en eilandelijke overheid wordt, mede gefinancierd met fondsen uit de rijksbegroting, een programma van wijkverbetering uitgevoerd dat de infrastructuur van deze wijken moet verbeteren. Ook wordt door verschillende NGO’s in deze wijken gewerkt aan verbetering van de sociale situatie van de bewoners en daar waar mogelijk toegeleiding naar opleiding en werk.

Heel terecht is het accent van deze projecten gelegd op de wijkaanpak. Op de Antillen is er een sterke identificatie met de wijk, de Bario. De Taskforce acht het waarschijnlijk, dat door een succesvolle aanpak op Curaçao op termijn de programma’s/projecten voor het vinden en binden van nieuwelingen in Nederland in omvang kunnen afnemen (communicerende vaten). Ter illustratie geeft de Taskforce in het tekstkader aanzetten tot een effectieve wijkaanpak, waar - indien gewenst - het eilandsbestuur zijn voordeel mee kan doen.

Of en in hoeverre er daadwerkelijk behoefte is aan een beperkte vorm van ‘prachtwijken-benadering’ op Curaçao is uiteraard een zaak van het eiland zelf. Zowel op rijks- als op gemeentelijk niveau is het van belang de helpende hand uit te steken om dat beleid op korte termijn gestalte te geven. De communicerende vaten in termen van migratiestromen kunnen daarbij over en weer tot een ‘win-win’- situatie leiden. De Taskforce acht het van groot belang dat het overleg hierover op korte termijn op gang komt.



¹ De huidige statistieken van CBS duiden op een daling van de instroom na de jaren van hoge immigratie in de jaren voorafgaand aan 2004.

Wijkaanpak op Curaçao

Een integrale aanpak á la ‘prachtwijken’ op beperkte schaal op het eiland Curaçao zou kunnen leiden tot een grote verbetering van de situatie van de jongeren en gezinnen in de genoemde, reeds geïdentificeerde, wijken en zou leiden tot het scheppen van perspectief van deze personen op het eiland zelf. Dit vindt dan plaats in hun eigen, vertrouwde omgeving waarbij de sociaal culturele samenhang die er ongetwijfeld is, niet wordt gebroken. Door de integrale aanpak worden tevens de kansen verbeterd op het succesvol afronden van een startkwalificatie. Met het bereiken van een startkwalificatie zullen velen in staat zijn om bij te dragen aan het vervullen van de vele vacatures die in de komende jaren worden verwacht op de Antillen. Op deze wijze kan een waardevolle bijdrage worden geleverd aan de verwachte, reeds ontlukkende, economische groei op Curaçao. Een aantal factoren kunnen de resultaten van deze pogingen sterk verbeteren:

a. Een betere coördinatie van de verschillende projecten en programma's. Met een betere regie en toedeling van middelen kan ook hier sprake zijn van een integrale aanpak, waarbij alle aspecten die verbetering behoeven mee worden genomen.

- b. Verdere professionalisering van de werkers in de wijken, vaak vrijwilligers van de NGO's die in hun vrije tijd de projecten moeten uitvoeren. Er is voor te pleiten dat een gedeelte van de expertise die in Nederland over de jaren is opgebouwd ter beschikking zou kunnen komen van een gecoördineerde aanpak van de problematiek.*
- c. Er is een risico dat aan het eind van 2009 de middelen die ter beschikking zijn gesteld door de overheden aan SOEB uitgeput raken. Hierdoor zouden vooral projecten voor de infrastructuur verbeteringen die noodzakelijk zijn om een leefbare omgeving te creëren gestaakt moeten worden. Op den duur moeten deze uitgaven ingebed worden in de eilandelijke begroting. Het gevaar bestaat dat als nu een onderbreking van deze inspanningen plaats vindt, een herstart moeilijk zal zijn. Onderbreking van de pogingen om tot een integrale aanpak te komen zal de verbetering van de positie van risico jongeren ondergraven.*

5 Structureel lokaal beleid

5.1 Inleiding

Soms wordt de indruk gewekt, dat het ‘kommer en kwel’ is in het lokale Antillianenbeleid. Dat is volgens de Taskforce niet terecht. De navolgende voorstellen tot het ontwikkelen en uitvoeren van structureel lokaal beleid zouden nooit in deze scherpte hebben kunnen plaatsvinden, wanneer er geen geslaagde voorbeelden in Antillianen gemeenten zouden zijn. Maar over de hele linie valt er veel te verbeteren, vooraleer er sprake is van een structurele effectieve aanpak.

Op basis van eigen en door anderen gemaakte evaluaties en opgedane ervaringen vormen de kernthema's voor structureel beleid in het Antillianenbeleid:

- focus op centrale (programma- of) beleidsdoelstellingen (in plaats van projectdoelstellingen)
- blijvende aandacht voor het bijzondere karakter van de doelgroep in termen van vind- en bindbaarheid (zgn. “outreaching contact” nodig), sociale problemen en omstandigheden
- een integrale en persoonlijke methodiek, die noopt tot verbinding van beleid, interventies, disciplines en diensten
- waar nodig in verband met de aard van de problematiek: een focus op en inbedding van een repressieve aanpak.

In dit hoofdstuk wil de Taskforce aanzetten geven tot het formuleren van structureel lokaal beleid voor de problemen van en met Antilliaanse Nederlanders. Het zijn bouwstenen, die al naar gelang de aard en omvang van de lokale problematiek hun

nut zullen bewijzen, maar nadrukkelijk geen receptenboek. In de praktijk blijkt het vaak niet te gaan om de ontwikkeling van meer of nieuwe effectieve interventies, maar vooral om het aanbrengen van meer focus en samenhang op alle niveaus (bestuurlijk, ambtelijk, uitvoering).

5.2 Inzicht in aard en omvang van de lokale problematiek

Het ontbreekt nogal eens aan een scherp inzicht in de aard van de problemen van en met Antilliaanse Nederlanders. In zo'n geval acht de Taskforce het ontwikkelen van een Plan van Aanpak, laat staan een focus in het beleid, onmogelijk.

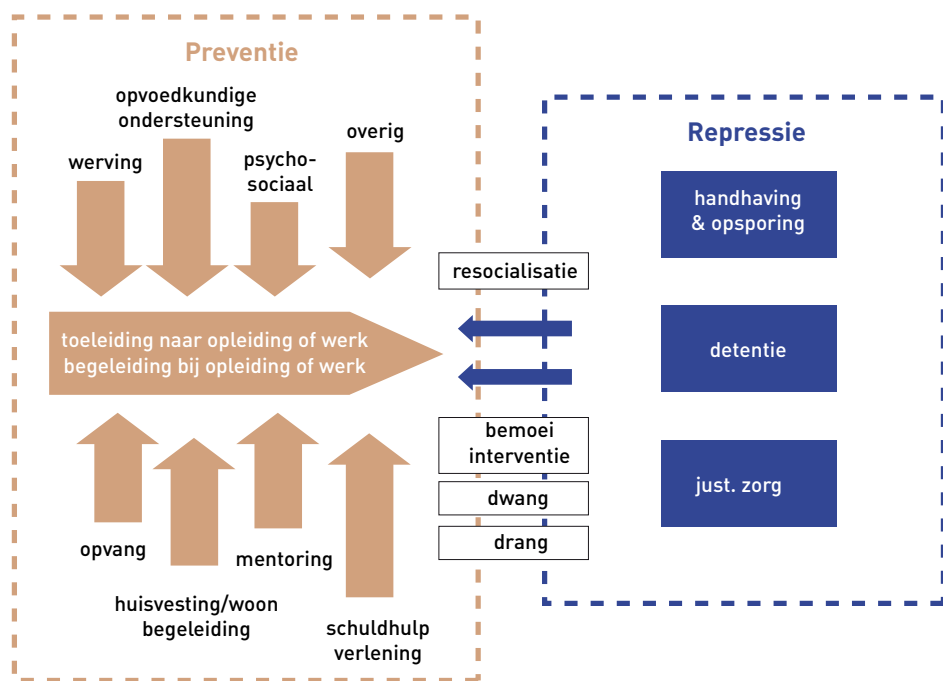
Het verkrijgen van zo'n inzicht is een tijdrovende klus. Om de groep te kunnen vinden, de problemen in kaart te brengen, blijkt in veel gevallen/situaties een ‘outreaching’ benadering onontkoombaar. Gezien de vaak aangetroffen stapeling van problemen gaat het bovendien om een brede blik op de situatie van de betrokken persoon of groep.

In Rotterdam is een methode ontwikkeld om op 9 leefgebieden de situatie van een persoon of leefeenheid in kaart te brengen en te analyseren: werk, opleiding, huisvesting, financiën, politie, justitie, gezin, dagbesteding en sociale omgeving. In het tekstkader in hoofdstuk 2 blijkt, dat in de praktijk op het leefgebied ‘gezin’ de meeste problemen voorkomen, gevolgd door ‘financiën’ en ‘politie’. Dat inzicht per persoon en/of groep maakt het allereerst mogelijk om in een volgend stadium, indien nodig, een op de persoon gericht aanbod te formuleren. Vervolgens krijgt men op beleids-

en instellingsniveau een indruk van de aard en omvang van de problematiek van de gehele populatie met problemen, waardoor focus in het beleid is aan te brengen.

Daarbij stelt de Taskforce het volgende raamwerk als beleidskader voor.

Raamwerk voor structureel beleid Antilliaanse probleemgroepen



Het schema laat goed zien, waar het bij interventies kan gaan knellen. De mooie woorden over ketensamenwerking en integraal beleid ten spijt: het vereist zeer veel inspanning om aan alle leefgebieden en aspecten - tegelijkertijd - aandacht te schenken. Belangrijk is om te constateren, dat het werken ‘aan de voorkant’ om problemen te voorkomen of de situatie beheersbaar te maken verschilt van repressief optreden: ‘de achterkant’.

De ervaring leert dat een nadruk op ofwel participatie/re-integratie (scholing en werk) ofwel hulp- en zorgverlening in het gele deel van het schema niet blijkt te werken. Beiden zijn nodig, maar vanuit een focus, die volgens de Taskforce nadrukkelijk bij participatie/re-integratie hoort te liggen.

Ook moet er volgens de Taskforce speciale aandacht uitgaan naar het tegengaan van schooluitval/absentisme als sterke indicator van (potentiële) criminaliteit en registratie. Het kennisfundament van het WODC¹ onderstreept het verband tussen probleemgedrag op school in het algemeen en schoolverzuim in het bijzonder als ‘teken aan de wand’ voor een (latere) criminele carrière. Bij schooluitval/absentisme speelt de reeks ‘vinden --->binden --->richten’ in versterkte mate een rol. Het is zaak om het netwerk van betrokkenen doordrongen te krijgen van het belang van zo vroeg mogelijke signalering.

De ambities dienen van geval tot geval scherp geformuleerd te worden. Gaat de hoogste urgentie uit naar situaties, waarin de (gele) meervoudige aanpak gericht op participatie-/reïntegratie aan de orde is? Gaat het vooral om de (blauwe) repressieve aanpak?

Of is er sprake van een massieve combinatie van problemen op beide delen van het raamwerk?

Om de aandacht niet te versnipperen is het vaak nodig om ook een kwantitatief beperkte focus op de doelgroep te kiezen, zoals in Rotterdam (zie vervolg).

¹ Zie het kennisfundament t.b.v. de aanpak van criminele Marokkaanse jongeren, cahier 2008-4, WODC.

5.2.1 Bestuurlijke aanjager en ambtelijk management

Inleiding

Als een van de belangrijkste zwakten van het projectenbeleid is in alle evaluaties een gebrek aan focus, samenhang, structurele inbedding en verbinding naar voren gekomen. Dat geldt op het niveau van beleidportefeuilles en op het niveau van de betrokken instellingen. Op het niveau van de beleidsportefeuilles sluiten ketens niet goed op elkaar aan (bijvoorbeeld veiligheid en hulpverlening of opvang en re-integratie). Op het niveau van instellingen komt het voor dat sommige instellingen wel en andere niet categoriaal willen werken.

Om hieraan tegemoet te komen is een sterke en actieve gemeentelijke regie of coördinatie nodig. Blijft dit achterwege, dan zal een complex beleid met betrokkenheid van een groot aantal instellingen de centrale (project- of activiteitoverstijgende) doelen niet bereiken.

Achter elke succesformule in beleid en uitvoering schuilt de combinatie van

- een bestuurder die de regie neemt en weet wat hij wil realiseren
- een (top)manager, die dat in de uitvoering voor elkaar weet te krijgen.

Beide moeten er voor zorgen, dat het onderwerp niet ten onder gaat als één van de vele punten, die met de nodige urgentie op de gemeentelijke agenda staan. Gedrevenheid en urgentie om succes te boeken en vorderingen te maken, aandacht en middelen te claimen bij het uitblijven daarvan, het agenderen van problemen tussen uitvoeringsorganisaties, et cetera blijken vaak hard nodig.

Cascade

Het gevaar is niet denkbeeldig, dat te snel wordt gekozen voor de categorale invalshoek, omdat er weerstanden bestaan bij de reguliere instellingen. Vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiency van publieke middelen wil de Taskforce nadrukkelijk pleiten voor de volgende cascade:

- eerst maximaal trachten om individuen of doelgroepen onder te brengen in de reguliere voorzieningen. De praktijk leert, dat in de meeste bekostigingssystematieken wel voldoende rek zit om incidentele afwijkende, meer energie kostende klanten te bedienen.
- vervolgens opplussen, waar de bandbreedtes inderdaad worden overschreden. Dat kan door de case-load te verminderen of extra uren toe te kennen, faciliteren van medewerkers met

een Antilliaanse achtergrond of professionele affiniteit of extra projecten

- en alleen in uiterste gevallen, wanneer de noodzaak evident is gebleken, over te gaan tot inrichting van categorale voorzieningen, bij voorkeur op tijdelijke basis.

Bestuurlijke aanjager en coördinatie

Uitgaande van een helder inzicht in de aard en omvang van de problematiek, alsmede de manier om het in de lokale situatie aan te pakken is een betrokken aanjager en coördinator van het Antilliaanse beleid op bestuurlijk niveau van doorslaggevend belang voor vorderingen en succes. Gezien de complexiteit van de (keten)opgave moeten signalen over diensten en/of instanties die afspraken niet/onvoldoende nakomen of stagnerende samenwerking snel worden aangepakt, periodieke voortgangsrapportages kritisch worden gevolgd, beleid waar nodig worden bijgesteld aan de hand van opgedane ervaringen. Niet in de laatste plaats moeten signalen vanuit de Antilliaanse gemeenschap snel worden opgepakt en tot acties leiden.

Gezien de te verwachten knelpunten moet de bestuurder uiteraard adequate rugdekking geven aan de ambtelijke leiding van de aanpak, zeker in gevallen waar die zijn doorzettingsmacht nodig heeft.

Ambtelijke leiding

In de praktijk is er in het lokale Antilliaanse beleid op drie manieren vormgegeven aan de coördinerende functie:

- projectleider
- programmamanager
- stadsmarinier.

Een projectleider is een coördinerende functie op projectniveau. Hij of zij bewaakt het projectresultaat, de planning en de kosten en let op het gebruik van methoden en technieken die geschikt zijn om het projectdoel te bereiken.

Een programmamanager functioneert op het niveau van het plan van aanpak of een programma en heeft tot taak de doelen van het lokale Antilliaanse beleid te bewaken en het beleid te coördineren. Het is duidelijk een andere functie dan een projectmanager. De programmamanager is gericht op het bereiken van draagvlak en acceptatie, het gebruik van netwerken, lobbyen, mobiliseren, adviseren en afstemming met directies en management.

De stadsmarinier is een uitzonderlijke functie die alleen in een grote gemeente met een omvangrijke en ernstige problematiek (Rotterdam) voorkomt. Hij heeft vergaande bevoegdheden om instellingen en partijen tot medewerking te bewegen. De stadsmariniers zijn benoemd onder het motto ‘de beste aanjagers tussen, in en boven de uitvoering’. Ze opereren los van deelgemeenten of diensten en leggen rechtstreeks verantwoording af aan het college van Burgemeesters en Wethouders en de stuurgroep die zich bezig houdt met veiligheid.

In de gemeenten met een zwaardere problematiek is programmamanager de meest geëigende manier van coördinatie van het Antilliaanse beleid. De keuze voor een projectleider in plaats van een programmamanager is alleen gerechtvaardigd wanneer de problematiek dusdanig beperkt en weinig complex is dat kan worden volstaan met de opzet van een of enkele activiteiten, bijvoorbeeld voor het bereiken van de doelgroep. Het vervolg, de instroom in trajecten en voorzieningen, moet in de gemeente daarbij al dusdanig zijn georganiseerd dat hier voor de Antilliaanse groep geen extra inspanning is vereist.

De programmamanager heeft taken op het gebied van:

- *plan van aanpak*: meerjarig met concreet te bereiken resultaten en meting van de effecten
- *visie*: het bewaken van de visie op en de focus in het beleid (i.c. de programmadoelen)
- *draagvlak*: het creëren en behouden van draagvlak binnen de gemeente op politiek, bestuurlijk en ambtelijk niveau en onder de niet-gemeentelijke instellingen die bij het Antilliaanse beleid betrokken zijn, zoals scholen, de politie en welzijnsinstellingen
- *kennis*: kennis van de Antilliaanse doelgroep in de gemeente, kennis over sleutelfiguren en kennis over methodieken en interventies.

Het programmamanager is een zware functie die veel vaardigheden vereist (communiceren, netwerken, lobbyen, overtuigen). Bevoegdheden zijn minder belangrijk dan vaardigheden en politieke en bestuurlijke steun. Een programmamanager kan niet

functioneren zonder voldoende politiek en bestuurlijk draagvlak en voldoende middelen. De programmamanager zal daarom hoog in de ambtelijke hiërarchie moeten worden gepositioneerd.

In het volgende overzicht geeft de Taskforce de kansen, en sturings-items van de zojuist behandelde ambtelijke regiemodellen.

Middel	Kansen	Sturen op
Projectleider	- Bewaking projectvoortgang	- Doelgroep - Projectmacht - Projectresultaat (geen tijd voor netwerken en lobbyen)
Programmamanager	- Plan van aanpak - Bewaking resultaten - Zorg voor netwerk - Zorg voor draagvlak	- Voldoende middelen - Kwaliteit medewerkers - Draagvlak op hoger niveau en bij andere directies/ afdelingen
Stadsmarinier	- Uitgebreide bevoegdheden - Bewaking hoofdlijnen - Zorg voor netwerk - Zorg voor draagvlak	- Samenwerking en doorbrekende aanpak in uitvoering - Nieuwe methodieken en interventies - Effectiviteit

5.3 Inzicht in “wat werkt”

Methodische aanpak

De Taskforce wil in dit verband wijzen op de methodische aanpak van het kennisfundament van het WODC. Ook voor niet-repressief beleid bevat het kennisfundament belangrijke lessen voor het opzetten of beoordelen van een aanpak voor specifieke probleemgroepen.

Bewezen methodieken

Net zoals hierboven bepleit is de rode draad in het kennisfundament persoonlijk maatwerk op meerdere/alle leefgebieden tegelijkertijd. Daaraan besteedt de Taskforce in deze paragraaf uitgebreid aandacht.

Als (waarschijnlijk) succesvolle methodische interventies komen naar voren¹:

- mentoraten en coaches (jonge) Antilliaanse Nederlanders: het aanbieden van positieve rolmodellen in situaties, waar die in de eigen omgeving niet voorhanden blijken. Coaching ten behoeve van het oplossen van problemen, de weg vinden in de sociale zekerheid en begeleiding naar zelfstandigheid. Mentoraat of coaching kan op zichzelf staan, maar ook deel uitmaken van bijvoorbeeld begeleid wonen.
- gezinsaanpak in diverse gradaties, met bijzondere aandacht voor vormen van opvoedingsondersteuning² (zie ook 5.4)
- beïnvloeding van positieve groepsprocessen
- onorthodoxe methoden voor drempelverlaging van (hulpverlenings)instanties, omdat ‘de ingang’ vaak niet wordt gevonden.

Belangrijke principes

De Taskforce wil hier vooral de principes achter het kennisfundament onder de aandacht brengen bij de keuze van een “interventiemix” door gemeenten. In het schema hierna staan ze kort samengevat.

Systematische doordenking van het effect van een bepaalde aanpak of interventie voor drempelverhoging en batenvermindering voor probleemgedrag moet een rode draad gaan vormen voor de aanpak van individuen, gezinnen en groepen. Aan de ene kant: voorkom beloning of statusverhoging van het verkeerde en maak de kosten van individueel probleemgedrag voelbaar en zichtbaar voor een bredere kring. Aan de andere kant: alleen hard, negatief sanctioneren beklijft niet; de balans mag niet doorslaan naar alleen straffen. Alleen door combinatie met belonen ontstaat het gewenste leerproces, waarmee de kansen op herhaling van negatief gedrag verminderen.

¹ Het WODC houdt een slag om de arm vanuit het perspectief van wetenschappelijke validering voor de Nederlandse context. Vandaar de opmerking waarschijnlijk.

² Zie Huntu nos por logra: De succesvolle Intensieve Begeleiding Afro Carinische gezinnen afgeleid van de Vroegtijdige Interventie in criminele carrière gezinnen vormt een specifieke op de doelgroep afgestemde methodische en multidisciplinaire aanpak, p. 26.

Toepassen kennisfundament

Een te forse repressieve aanpak of juist een te milde preventieve aanpak kan gedrag negatief beïnvloeden. Een goede afstemming tussen aanpak en problemen is cruciaal. Het door het WODC ontwikkelde kennisfundament is zeer goed toepasbaar bij het opzetten of beoordelen van een aanpak voor de specifieke aanpak van crimineel gedrag.

- stem de intensiteit van de reactie/interventie af op het risico op herhaling van gesignaleerd probleemgedrag
- behandeling en/of interventie concentreren op relevante factoren, die rechtstreeks verband houden met het probleemgedrag
- hanteer het rationele keuzemodel door systematisch kosten van probleemgedrag te verhogen en baten te verlagen

En nu ... de praktijk

De Taskforce heeft hiervoor nogal uitgebreid aandacht besteed aan de (noodzakelijke) voorwaarden, die vooraf gaan aan een effectieve aanpak. Dat levert een theoretisch kader op, dat voor mensen in de praktijk nog niet voldoende houvast geeft. Die willen weten waar en hoe een succesvolle methodische aanpak is te vinden.

In het vervolg komt de Taskforce aan die behoefte tegemoet. In tekstkaders worden illustraties van aanpakken aangegeven.

- speel met de stijl van werken in op de persoonlijkheid van de probleemveroorzaker door flexibel in te gaan op individuele omstandigheden, wees ervan verzekerd dat de probleemveroorzaker de methode en het materiaal aan kan
- zorg voor een goed gevulde instrumentenbox met combinaties van een ontwikkeling van sociale vaardigheden, cognitieve en gedragsoriënterende elementen, waarbij de actieve deelname van de probleemveroorzaker verzekerd moet zijn
- beter ambulant, dan residentiële interventies; in het laatste geval altijd goed zorgen voor sterke relaties en contacten met de buitenwereld
- wees niet te zelfverzekerd bij intuïtief gekozen benaderingen, maar zorg voor een gedegen onderbouwde mix van instrumenten door goed opgeleide en getrainde professionals, die bij voorkeur werken volgens protocollen

Dat is een selectie uit een veel bredere studie, die de Taskforce heeft laten uitvoeren.

De Taskforce wil niet de indruk vestigen:

- dat er buiten deze voorbeelden geen goede aanpakken zijn te melden
- dat alleen met deze (combinatie) van benaderingen succes is te boeken. Bij zowel de keuze van de ‘mix’ als het succes daarvan is de lokale context van doorslaggevend belang.

Elke paragraaf sluit af met een samenvatting per behandeld instrument, de kansen van toepassing en de sturingsitems. De geschetste punten zijn aandachtspunten, waarop bij de toepassing op gestuurd zou moeten worden. De Taskforce raadt aan om bij het inzetten van het betreffende instrument in het kader van een Plan van Aanpak daar aandacht aan te besteden.

5.4 Persoonsgerichte aanpak

Ervaringen

De meest uitgewerkte persoonsgerichte integrale aanpak treffen we aan in Rotterdam en Dordrecht. In het tekstkader op de volgende bladzijden noemen we in vogelvlucht de belangrijkste kenmerken.

Die methodische en programmatische aanpak in Rotterdam is mede ingegeven door de massaliteit en omvang van de Rotterdamse problematiek. Kenmerkend zijn de samenhang tussen aanpak van multiproblematiek en repressie, casusoverleg (zie hierna) en de stadsmarinier met doorzettingsmacht, die al werd behandeld als ambtelijk regiemodel.

Programmatische aanpak Rotterdam

Doel

Met het Actieprogramma Integrale Aanpak Antillianen wil Rotterdam de overlast, criminaliteit en sociaal-maatschappelijke achterstanden onder Antillianen in Rotterdam terugdringen en voorkomen dat opgroeiende Antillianen afglijden in de richting van criminaliteit.

Kenmerken

Het Actieprogramma kenmerkt zich door preventieve, curatieve en repressieve maatregelen. Deze maatregelen worden door de zogeheten stadsmarinier Antillianen gecoördineerd en aangejaagd. Resultaten worden bereikt door een integrale en intensieve samenwerking van de partners zoals politie, OM en gemeentelijke diensten. De partners zijn vertegenwoordigd in de stedelijke werkgroep Antillianen. Het belangrijkste instrument van het actieprogramma is de Persoonsgerichte Aanpak Antillianen (PGA-Antillianen).

Top500 en Top200

De PGA-Antillianen bestaat uit een Top500 en een Top200. In de Top500 worden personen opgenomen die op twee of meer leefgebieden problemen hebben. In de Top200 zitten personen die lid zijn van een hinderlijke, overlastgevende of criminele groep die door de politie methodisch zijn gescand. In 2007 bestaat de groep voor 55% uit mannen en 45% vrouwen.

Uitvoeringsorganisatie

Om de personen op traject te zetten is er een uitvoeringsorganisatie ingesteld, die bestaat uit – dag en nacht bereikbare – registrateurs en mentoren. Om te voorkomen dat partijen gelijktijdig in een gezin of met een individu actief, maar los van elkaar, aan de slag gaan, zijn er met betrokkenen uitvoeringsafspraken gemaakt. Het werken met eenzelfde cliëntvolgsysteem helpt daarbij.

Proces

Kenmerken van het proces zijn: contact maken, in beeld brengen, regisseren en monitoren:

- 1 Contact: er wordt outreachend gewerkt en op basis van signalen van derden (wijkagent, school sociale omgeving) wordt contact gemaakt met de persoon en/of het gezin. Dit gebeurt veel door bezoek aan het huis- of verblijfadres.*
- 2 Analyse: Op basis van 9 leefgebieden (werk, opleiding, huisvesting, financiën, politie, justitie, gezin, dagbesteding en sociale omgeving) wordt de situatie van betrokkene (en het gezin/leefeenheid) in beeld gebracht en geanalyseerd. In de praktijk komen op het leefgebied ‘gezin’ de meeste problemen voor, gevolgd door ‘financiën’ en ‘politie’.*
- 3 Regie: De analyse leidt tot een plan van aanpak, dat in het casusoverleg met de samenwerkingspartners wordt besproken. Vervolgens volgt de aanwijzing van verantwoordelijken voor de uitvoering en mijlpalen voor afronding van elke acti*

viteit. Bij spoedeisende zaken grijpt een regisseur direct in en volgt later bekrachtiging in het casusoverleg.

- 4 Monitoren: De activiteiten uit het plan van aanpak, alsmede de afspraken met de partners, worden nauwlettend gevolgd. Als afspraken niet worden nagekomen volgt hernieuwde agendering voor het casusoverleg.*

Doorzettingsmacht

In het uitvoeringsproces kunnen problemen op casusniveau of beleidsniveau optreden. Bij (regie) problemen, die moeilijk oplosbaar blijken, komen bij de stadsmarinier Antillianen. Bij structurele signalen treedt de werkgroep op of de Stuurgroep Veilig. Laatste treedt op namens B&W en kent ook vertegenwoordigers uit politie en OM-kring.

Via een persoonsgerichte benadering is maatwerk voor individuele deelnemers mogelijk. Afhankelijk van de problemen zal een traject worden aangeboden, dat aansluit bij de problematiek. Dit gebeurt via een individuele coach voor een deelnemer, die enerzijds zicht heeft op diens problemen en behoeften en die anderzijds de mogelijkheden van de verschillende instellingen kent. Een flexibel aanbod bij de instellingen is een voorwaarde. De persoonsgerichte aanpak veronderstelt het vooraf in kaart brengen van de problemen op verschillende leefgebieden en daarop afgestemde interventies. Door steeds na een vaste periode de vorderingen op de verschillende leefgebieden te beoordelen, ontstaat goed zicht op de positie van de deelnemer en kan de begeleiding hierop worden aangepast. De persoonsgerichte aanpak is niet uniek voor Antillianen en komt voort uit ervaringen met de begeleiding van criminele jongeren en veelplegers (zie ook het WODC Kennisfundament).

Route 23 (Dordrecht)

Route 23 is een project waarin jongeren worden begeleid naar werk en/of opleiding. Dordrecht is overgegaan tot de aanpak route 23, omdat jongeren zonder startkwalificatie met verschillende problemen tussen de wal en schip dreigden te vallen. Het project is een samenwerking tussen de relevante partijen als het ROC, de leerplichtambtenaar, de Sociale Dienst, Jeugdzorg en CWI. Route 23 heeft speciale routecoaches voor Antilliaanse jongeren. Deze coaches zijn zeer ervaren, hebben een hbo+ achtergrond en hebben kennis van en ervaring met het werken met Antilliaanse jongeren met een complexe problematiek. In het project begeleiden de coaches Antilliaanse jongeren met meervoudige problemen (maar zonder verslaving of psychiatrisch ziektebeeld) die te zwaar zijn voor reguliere trajecten. Scholen of een Sociale Dienst hebben vaak niet de menskracht en expertise om de extra hulp te bieden die nodig is voor de moeilijke jongeren. De coaches kunnen dat wel. Zij werken outreachend, proactief en flexibel. De coaches zoeken de jongeren thuis en zonodig ook op het werk of school op. Er wordt net zo lang nazorg geleverd totdat jongeren zelfstandig kunnen functioneren. De coaches zijn gedetacheerd bij verschillende ketenpartners van route 23 en werken wijkgericht. Dit zorgt ervoor dat ze de doelgroep goed bereiken. Andere succesfactoren van het project zijn de kwalitatief sterke hulpverleners en het uitgebreide netwerk binnen de reguliere instellingen en binnen de Antilliaanse gemeenschap.

Casusoverleg

In een aantal gemeenten bestaat een bijzondere vorm voor de persoonsgerichte aanpak in de vorm van een casusoverleg (vergelijkbaar met, maar door de bredere invalshoek en de deelnemers onderscheiden van het bestaande justitiële casusoverleg). Aan dit overleg nemen diverse instellingen deel die zich bezig houden met hulpverlening, re-integratie en repressie. Vaak zijn dit de politie, sociale dienst, maatschappelijk werk en jeugdhulpverlening. Welke partijen relevant zijn en worden betrokken bij het casusoverleg is de keuze van de gemeente. In het casusoverleg worden cliënten besproken en afspraken gemaakt over wie wat doet voor de cliënt en waar de verantwoordelijkheid ligt. De bescherming van persoonsgegevens is wisselend geregeld. De gemeente Nijmegen heeft bijvoorbeeld voor het zogenoemde ABC-overleg formeel toestemming gevraagd aan (en gekregen van) het College Bescherming Persoonsgegevens. Doordat verschillende instellingen met elkaar over individuen spreken, ontstaat een persoonlijke integrale aanpak (zie kader hierna). Een goed werkend casusoverleg kan helpen voorkomen dat personen met meervoudige problemen buiten beeld blijven en tussen wal en schip belanden.

Bij het instellen van een casusoverleg moeten de gemeenten ten aanzien van verschillende thema's keuzes maken:

- de persoon of instelling met eindverantwoordelijkheid voor de aanpak van een casus
- de positionering van de procescoördinator (uitvoerend of coördinerend, met in het eerste geval het risico van dubbele petten)
- de vertegenwoordigers namens de deelnemende partijen met voldoende mandaat en zicht op de werkvloer
- cultuurverschil tussen de betrokken disciplines: de eigen opvattingen van de instellingen ten aanzien van categoriaal werken
- de instellingen die bij het overleg worden betrokken.

Casusoverleg (Almere)

De gemeente Almere werkt met een verwijsindex (ESAR). Op het moment dat een cliënt bij meer dan één instantie is aangemeld, krijgen deze instanties een bericht, zodat ze in onderling overleg kunnen bepalen hoe de hulp het beste kan worden verleend. Wanneer vier of meer instanties betrokken zijn bij een cliënt, wordt er opgeschaald naar een procescoördinator. Er zijn vier projectcoördinatoren, waarvan een specifiek voor Antillianen. Wanneer het nodig is, wordt een ronde tafel georganiseerd waarbij er concrete afspraken worden gemaakt. Er wordt gewerkt vanuit de inhoud. De cliënt en de benodigde hulp en steun staan centraal. Op basis daarvan wordt gezamenlijk een plan van aanpak opgesteld. Na bereik van het gewenste resultaat wordt weer afgeschaald.

De procescoördinatoren zijn ondergebracht bij de GGD als uitvoeringsinstantie van de gemeente en hebben daardoor een onafhankelijke positie van de instellingen. Het streven is dat de instellingen zelf steeds beter in staat zijn om in onderling overleg te komen tot een goede en efficiënte aanpak. De procescoördinator staat in principe op afstand van de cliënt. Bij casuïstiek met Antilliaanse cliënten kan de procescoördinator in uitzonderlijke gevallen besluiten om deels zelf te begeleiden.

Gezinscoaches

Mede op basis van resultaten van de persoonsgerichte aanpak is in verschillende gemeenten recent gestart met de inzet van gezinscoaches (zie kader). Hiermee wordt getracht achterliggende problemen van jongeren aan te pakken. Hoewel veel Antilliaanse jongeren met problemen niet in een traditionele gezinsstructuur leven, is wel sprake van een samenlevingsverband dat ondersteuning kan gebruiken. Het werken met gezinnen biedt tevens de mogelijkheid tot preventie. Door de moeders te ondersteunen met huisvesting, empowermentlessen en opvoedingsondersteuning, komen de jongere kinderen minder snel in problematische situaties.

Hoewel de inzet van gezinscoaches een kans is, is het ook een risico. Het is een relatief nieuwe interventie, die wordt ingezet zonder dat er erg veel bekend is over de effectiviteit. Dit past wel in het beeld van het projectenbeleid van het afgelopen decennium: het inzetten van nieuwe, aantrekkelijk geachte interventies, zonder duidelijkheid over de meerwaarde. Dat betekent niet dat het niet verstandig is om ermee te experimenteren, wel dat het noodzakelijk is om de interventie goed te beschrijven ('Wat doen we, waarom doen we het, waarom denken we dat het helpt, wat willen we ermee bereiken, hoe past dit in het lokale Antillianenbeleid?') en te monitoren. Alleen dan zal op termijn voor gemeenten duidelijk kunnen worden of, en onder welke omstandigheden, het dure instrument van de gezinscoach een waardevol onderdeel van het lokale Antillianenbeleid kan zijn.

Gezinscoaches (Groningen)

De gemeente Groningen heeft onder meer gekozen voor gezinscoaches, omdat een deel van de Antillianen onvoldoende door de reguliere methodieken wordt bereikt. Daarnaast kampen Antillianen met een specifieke problematiek, zoals het wantrouwen tegenover instellingen. De gezinscoaches bieden een langdurige en intensieve begeleiding aan gezinnen met meerdere problemen, waaronder opvoedingsproblemen en huiselijk geweld. Na 1,5 jaar is de ervaring dat de gezinssituatie verbeterd, maar dat het stap voor stap gaat en er steeds kleine vorderingen worden gemaakt. Het succes van het project ligt in de laagdrempelige toegang. Er is een Antilliaanse medewerker aangenomen en het werven gebeurt met name op wijkniveau. Gezinnen worden outreachend geworven, bijvoorbeeld via ontspannende activiteiten. Door de samenwerking op wijkniveau met de betrokken partijen, wordt daarnaast snel duidelijk welke gezinnen voor de aanpak in aanmerking komen. Het gezinscoachesproject zet een gemengd team in en heeft aandacht voor scholing gericht op culturele diversiteit. Andere succesfactoren zijn de intensiteit, het persoonlijke contact en de langdurigheid van de begeleiding.

De komende jaren gaat het project zich meer richten op tienermoeders en komt de nadruk te liggen op de begeleiding naar werk.

Samenvattend geeft de Taskforce hierna een overzicht van de middelen, de kansen, maar ook de sturingsitems voor de persoonsgerichte integrale aanpak.¹

Middel	Kansen	Sturen op
Casusoverleg	- Afstemming voorzieningen - Duidelijke verantwoordelijkheid - Voorkomt uitval en dubbele hulpverlening	- Cultuurverschil instellingen - Goede eindverantwoordelijke nodig - Goede vertegenwoordigers nodig
Persoonlijke begeleiding	- Afstemming en coördinatie diverse trajecten - Duidelijke probleem-eigenaar	- Vraaggericht werken - Voldoende inzet - Voldoende middelen - Aandacht voor nazorg
Gezinscoaches	- Aandacht voor omgeving - Aanpak in gezinsverband	- Juiste competenties - Voldoende inzet/middelen - Aandacht nodig voor nazorg

¹ In deze tabel, en de onderstaande tabellen, is geen oordeel opgenomen over het succes van de genoemde instrumenten. De oorzaak hiervan is dat de kennis over effecten van deze instrumenten niet voorhanden is.

5.5 Bereiken van de (jonge) Antilliaanse Nederlanders

Vinden

Het vinden van jonge Antillianen met problemen is een activiteit op zich. Traditioneel is de doelgroep niet geneigd om gebruik te maken van reguliere Nederlandse voorzieningen voor hulpverlening.

De drie belangrijkste methoden die gemeenten gebruiken om drempels weg te nemen, zijn:

- outreachend werken
- activiteiten opzetten
- doorverwijssysteem vanuit eigen gemeenschap (sociale raadslieden, mentoren).

Outreachend werken

Met het outreachend werken is in de verschillende projectrondes en subsidieregelingen door de gemeenten en welzijnsinstellingen veel ervaring opgedaan. Jongerenwerkers en welzijnswerkers wachten niet tot (jonge) Antilliaanse Nederlanders zich met problemen bij een instelling melden, maar ze gaan zelf op zoek naar Antillianen met problemen. De contacten worden op verschillende manieren gelegd bijvoorbeeld via de wijkagent of maatschappelijk werk. Een dergelijke outreachende aanpak werkt vooral goed als andere organisaties, zoals onderwijsmedewerkers en wijkagenten, informatie met de jongerenwerkers uitwisselen.¹ Ook sleutelfiguren binnen de Antilliaanse gemeenschap kunnen een belangrijke rol spelen in de informatievoorziening. Zij zijn ook goed op de hoogte van veranderingen en spanningen

die zich voordoen binnen de gemeenschap. Wanneer er problemen worden gesignaleerd, kan een jongerenwerker een jongere benaderen om contact te leggen. Voorwaarden hierbij zijn dat de ambulante jeugdwerkers goed in staat zijn om contact te leggen met de doelgroep en ze vervolgens weten door te geleiden naar vervolgvoorzieningen. Het werken met medewerkers van Antilliaanse afkomst geldt binnen deze interventie als een succesfactor.

Activiteiten

Het opzetten van culturele en sportactiviteiten is een goede methode om Antillianen te bereiken.

Hierbij is het vervolgens wel van belang dat er een aansluiting van deze activiteiten is op bijvoorbeeld de toegang tot reguliere instellingen. Vaak blijft het bij de activiteit en is er geen vervolg. Een gemeente moet duidelijk voor ogen hebben met welk doel ze een activiteit opzet en hoe dit doel bereikt wordt. Focus is hier dus erg belangrijk: wat moet er uiteindelijk met deze activiteit worden bereikt en in samenwerking met wie?

Doorverwijssysteem vanuit eigen gemeenschap

In de afgelopen jaren kozen gemeenten vaak voor het versterken van Antilliaanse organisaties, zoals zelforganisaties. Deze organisaties kregen een rol bij de werving en begeleiding van Antillianen. Het idee is dat de organisaties een brugfunctie vormen tussen de Antilliaanse doelgroep en de reguliere instellingen. Zij kunnen het wantrouwen bij de cliënten wegnemen en vervolgens doorverwijzen. Risico van deze aanpak is dat steeds meer taken in de hulpverlening bij deze organisaties komen te liggen.

Omdat de gemeenten meer over willen gaan tot het inbedden van de aanpak van Antillianen in regulier beleid, wordt getracht deze functie meer onder te brengen bij algemene in plaats van specifieke organisaties. Vanuit deze organisaties wordt vervolgens contact gelegd met de doelgroep.

Overzicht vinden doelgroep

De middelen, kansen maar ook de sturingsitems en risico's voor het bereik van de doelgroep zijn hierna in een overzicht weergegeven.

Middel	Kansen	Sturen op
Doorverwijssysteem	- Dicht bij doelgroep - Vanuit eigen doelgroep	- Aansluiting reguliere hulpverlening/school/werk
Activiteiten organiseren	- Populair onder jongeren - Positief imago	- Aansluiting reguliere hulpverlening/school/werk - Aansluiting overig uitvoering
Outreachend werk	- Goede aansluiting op reguliere hulpverlening - Continuïteit	- Tijd en inspanning voor netwerkopbouw - Input vanuit doelgroep - Kwaliteit individuele medewerkers

¹ In zowel het handboek *Antilliaanse en Arubaanse jongeren (Cuartas e.a., 1999) als in de Handreiking Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen (Rambhadjan-Bhoendi en Matulesy, 2003) wordt het outreachend werken en ook bijvoorbeeld het vindplaatsgericht werken verder toegelicht.*

5.6 Binden (jonge) Antilliaanse Nederlanders

Nadat Antillianen zijn 'gevonden', moet het vervolg naar zorgen/of re-integratietrajecten worden georganiseerd. De belangrijkste methoden die hiervoor worden gebruikt, zijn:

- het inzetten van Antilliaanse medewerkers binnen de instellingen
- het maken van afspraken met reguliere instellingen over begeleiding, wachttijden, sanctiebeleid, caseload en dergelijke
- het betrekken van de Antilliaanse gemeenschap bij de activiteiten en het beleid.

Medewerkers van Antilliaanse afkomst

Gemeenten kiezen er vaak voor om voor het uitvoerende werk binnen de projecten of instellingen Antilliaanse medewerkers aan te stellen. Dit heeft een tweeledig doel. Enerzijds gaat het om het verlagen van de drempel voor de Antilliaanse doelgroep: de medewerker spreekt namelijk 'dezelfde' taal. De verwachting is dat Antillianen met problemen zich sneller melden en laten doorverwijzen indien dat nodig is. Anderzijds heeft de medewerker een rol binnen het team/de instelling. De overige leden van het team kunnen leren van de kennis en ervaringen van de Antilliaanse medewerker en deze vervolgens zelf gebruiken in de contacten met Antilliaanse deelnemers.

Het aanstellen van Antillianen bij een organisatie brengt ook risico's met zich mee en is geen garantie voor succes van de aanpak. Een medewerker uit de doelgroep kan te dicht bij de cliënt staan, waardoor zij zich minder open voelen om hun problemen

te bespreken of de medewerker juist overvragen. In de tweede plaats is het overdragen van kennis binnen de organisatie niet gegarandeerd. In verschillende gemeenten bestaat de ervaring dat het aanstellen van een Antilliaanse consulent bij de dienst Sociale Zaken wel leidde tot meer meldingen, maar niet tot een betere doorgeleiding binnen de organisatie. De positie van de consulent binnen de organisatie is hierbij een succesfactor. Een alternatief voor Antilliaanse medewerkers is het aanstellen van jongerenwerkers met een hoge opleiding, minimaal hbo, en veel ervaring in het werken met moeilijke doelgroepen. Daarbij kan bij de samenstelling van teams rekening worden gehouden met de verschillen tussen medewerkers in capaciteiten en specifieke kennis van verschillende culturen en sectoren. Door een gemeente worden goede ervaringen in het werken met duo's gemeld, waarbij contact met de doelgroep en institutionele positie op een goede manier worden gecombineerd.

Afspraken met instellingen

Om de kennisuitwisseling binnen een instelling te bevorderen en instellingen meer open te laten staan voor Antillianen, maken gemeenten afspraken met uitvoerende instellingen. Wanneer er sprake is van een subsidierelatie of de inkoop van trajecten, kan de gemeente hierop sturen. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over het bereik van Antilliaanse cliënten. Op het moment dat een instelling actief is in een wijk met veel Antillianen kan de gemeente, bijvoorbeeld via subsidievoorwaarden, vast laten leggen dat een bepaald percentage van de cliënten uit Antillianen bestaat. De instelling wordt hiermee gedwongen outreachend te werken en een netwerk op te bouwen.

Het betrekken van de Antilliaanse gemeenschap

Het betrekken van de Antilliaanse gemeenschap bij het formuleren en uitvoeren van beleid heeft tot doel:

- draagvlak voor nieuwe initiatieven creëren
- het krijgen van input voor nieuw beleid, dat aansluit bij de behoeften van de doelgroep
- het verkrijgen van signalen voor verschuiving in de problematiek en de opkomst van nieuwe problemen en probleemgroepen.

De Taskforce verwijst in dit kader naar de uitvoerige beschouwing in hoofdstuk 4.

Overzicht binden doelgroep

Bij het binden van de doelgroep gaat het vooral om het zoeken naar de juiste delicate balans tussen drang en dwang, zeker in de nog te behandelen repressieve aanpak. De middelen, kansen, maar ook de sturingsitems en risico's voor het binden van de doelgroep zijn hierna schematisch weergegeven.

Middel	Kansen	Sturen op
Antilliaanse medewerkers	- Kennis cultuur Antillianen - Kennis Antilliaanse doelgroep - Vertrouwensband	- Aandacht voor positie binnen organisatie - Representativiteit - Overvraging vanuit doelgroep - Persoonsafhankelijk - Kwaliteit individuele medewerkers
Subsidievoorwaarden instellingen	- Beter bereik instellingen - Verantwoordelijkheid ligt bij instelling zelf	- Weinig ervaring bij gemeenten - Kwaliteit aanbod instellingen
Antillianenberaad	- Draagvlak voor beleid - Input vanuit doelgroep	- Representativiteit - Continuïteit - Deskundigheid van de leden - Investering gemeente noodzakelijk
Sleutelfiguren	- Input vanuit doelgroep - Draagvlak voor beleid - Verspreiding positieve verhalen	- Persoonsafhankelijk

5.7 De repressieve aanpak

Stevige repressie, maar met een hulpaanbod

De problematiek rondom de Antilliaans Nederlandse doelgroep

kenmerkt zich in belangrijke mate ook door criminaliteit en overlast. Veelal is er sprake van samenloop met problemen op andere leefgebieden, zoals opleiding, werk en sociale omgeving. Om te komen tot vermindering van de problematiek is het belangrijk dat ook politie en openbaar ministerie zich maximaal verbinden aan de repressieve aanpak van de problemen van Antilliaanse Nederlanders. Men dient in dat opzicht “alles uit de kast” te halen. Belangrijke voorwaarde daarbij is natuurlijk wel, dat men in de praktijk dan ook zonder terughoudendheid stevig op zo'n repressieve aanpak kan inzetten. Dat kan alleen als jongeren en volwassenen die zich overlastgevend of crimineel gedragen ook een reëel alternatief kan worden geboden. Dat betekent, dat er in de praktijk voldoende hulpaanbod moet zijn op onderwerpen als huisvesting, schuldhulpverlening, scholing en werkaanbod. Met andere woorden, op overlastgevende en criminele Antillianen dient ook middels een (sterk) repressieve aanpak druk te worden opgebouwd om hen te bewegen van de aangeboden hulp daadwerkelijk gebruik te maken (drang en dwang). Zo werkt Rotterdam in de richting van jonge Antillianen met de regel dat men een opleiding volgt, werkt óf in een justitieel traject terecht komt. Politie en openbaar ministerie moeten overlastgevers en criminelen het leven zo onaangenaam maken, dat men gedwongen wordt hulp- en zorgtrajecten te accepteren en het leven over een andere boeg te gooien. Uiteraard dient er in voorkomende gevallen ook sprake te zijn van goede nazorgtrajecten na detentie.

Persoons- en groepsaanpak

In vrijwel alle gemeenten wordt inmiddels gewerkt met (combinaties van) vormen van persoons- en groepsaanpak. Op de diverse leefgebieden worden criteria geformuleerd en als mensen binnen de grenzen van die criteria vallen, komt men voor een hulpaanbod c.q. een traject in aanmerking.

Als sprake is van substantiële overlast of crimineel gedrag en men valt binnen de justitiële criteria dan worden de bewuste individuen en/of groepen besproken in casusoverleggen, waar behalve politie en justitie ook partners uit de hulp- en zorgverlening, school of werk aan deelnemen. Naarmate de geïdentificeerde personen op meer leefgebieden problemen hebben (binnen de op die gebieden geformuleerde criteria) zullen zij met meer prioriteit worden aangepakt. Voorwaarde is uiteraard dat interventies standaard worden voorzien van een gedegen plan van aanpak met kwantitatief en kwalitatief voldoende hulp en zorg.

Zowel bij het vinden als bij het binden van de doelgroep dient vanuit de hulpverlenings- en zorgwereld sprake te zijn van outreachend werken, zoals hiervoor bepleit. De Antilliaanse gemeenschap dient waar mogelijk te worden betrokken bij het opstellen en uitvoeren van de individuele plannen van aanpak of groepsaanpakken.

Voor een succesvolle aanpak (preventief en repressief) is het voorts nodig dat tussen alle betrokken instanties alle noodzakelijke informatie wordt uitgewisseld. Als bijvoorbeeld van scholen wordt verwacht dat zij serieus werk maken van het terugdringen van verzuim en van hun opvoedingsondersteunende

taak, dan dienen scholen ook over de informatie te beschikken die daarvoor nodig is en zullen zij bijvoorbeeld op maandagochtend door de politie in kennis moeten worden gesteld van de ernstige incidenten die zich in het weekend rondom leerlingen hebben afgespeeld. Hetzelfde geldt voor werkcontacten, waarop een beroep wordt gedaan.

Bedoelde informatie-uitwisseling vraagt om een uitgebalanceerde set van afspraken tussen de betrokken instanties. Uiteraard vereist intensieve uitwisseling van informatie ook een zorgvuldige en binnen de privacyregels passende benadering en werkwijze.

Repressie vraagt om maatwerk

Natuurlijk kent het werk van politie en openbaar ministerie standaard benaderingen. Overlast veroorzakende hangjongeren vragen om dagelijks toezicht en aangiftes vragen om een opsporingsreactie.

De politie kan evenwel ook op de persoon of groep toegesneden activiteiten ontplooiën om aldus een extra (stevige) stok achter de deur te creëren. Voorbeelden daarvan zijn o.a.:

- adoptietrajecten van individuen door wijkagenten of andere politiemedewerkers
- speciale rechteamts die speciale typen delicten onderzoeken, zoals bepaalde geweldsdelicten en overvallen
- gecombineerde teams van wijkpolitie en recherche die gebiedsgebonden problematiek in gezamenlijkheid aanpakken
- aanpakken van individuen op basis van witwassen, uitkeringsfraude en onrechtmatig vermogen.

Duidelijk plan van aanpak

Per casus (die betrekking heeft op een individu of groep) dient in het casusoverleg een plan van aanpak te worden opgesteld. Het plan van aanpak dient een aantal vaste elementen te bevatten. In ieder geval dienen te worden vastgelegd:

- *Probleem- en doelstelling*
De doelstelling dient zich te bewegen op resultaats- i.p.v. inspanningsniveau en te worden gekoppeld aan een duidelijke tijdslijn. Vaak zal de noodzakelijke interventie zich niet alleen beperken tot het overlastgevend of criminele individu, maar zich ook uitspreiden over zijn of haar omgeving (bij jongeren zal dat vaak het gezin zijn). Dat geldt ook voor individuen binnen groepen.
- *Een duidelijke probleemeigenaar*
Eén instantie (en liever nog één met name genoemde persoon) dient verantwoordelijk te worden gehouden voor het te bereiken eindresultaat en dient om die reden de regie over het totale proces en dus ook over de activiteiten van de aangesloten partners te voeren.
- *Maatwerk*
Iedere casus, ieder individu, iedere problematische groep en ieder plan van aanpak is anders en vraagt om maatwerk.
- *Het regime*
Vrijwillig, drang of dwang. In de repressieve aanpak kan het handhavings- en justitieel traject uitstekend als stok achter de deur gehanteerd worden om (blijvende) medewerking aan hulpverlenings- en zorgtrajecten te forceren.
- De verwachte bijdrage van alle betrokken instanties en betrokken functionarissen.

Tot slot

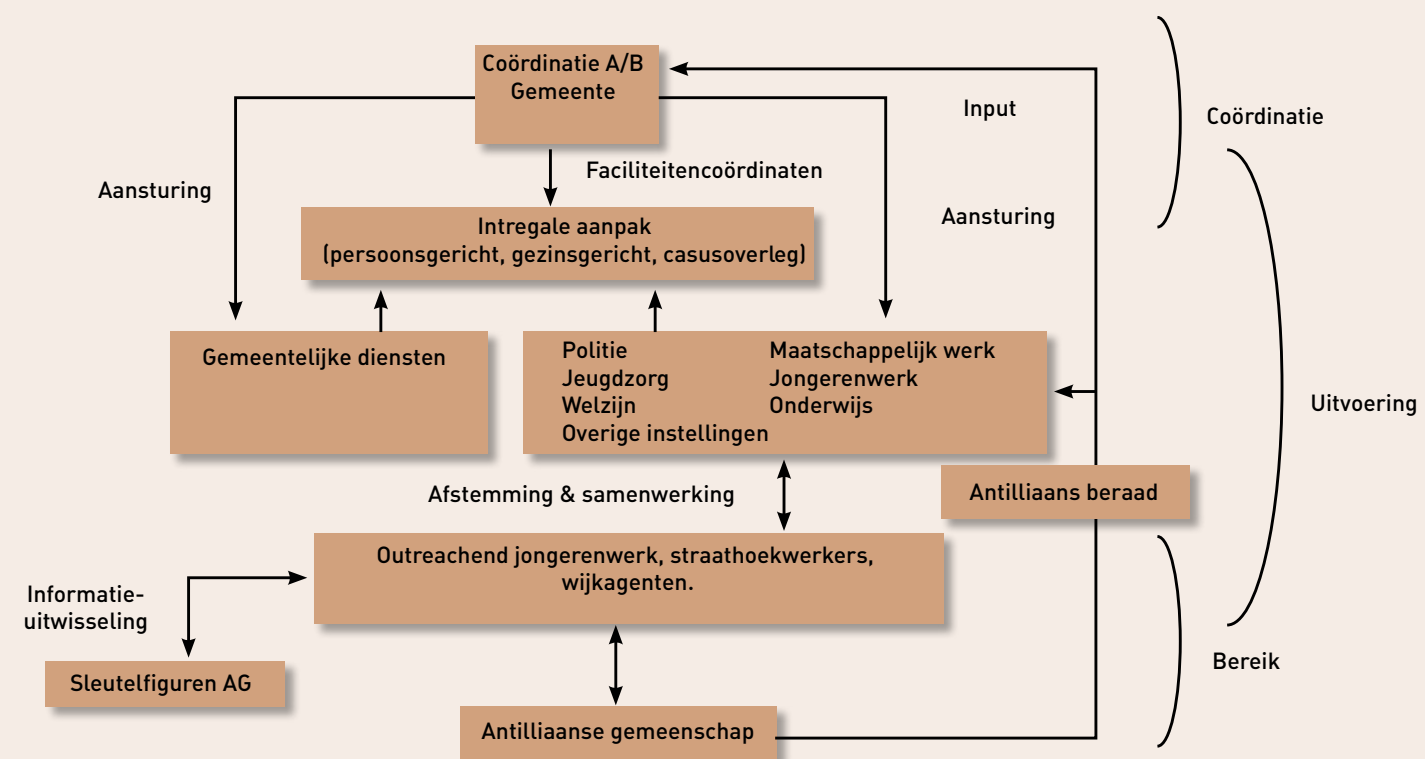
De hiervoor geschetste repressieve aanpak, inclusief de persoons- en groepsgerichte benadering, het casusoverleg en de planmatige aanpak, heeft alleen kans van slagen als er sprake is van een geïntegreerde en integrale werkwijze onder stevige, (centrale) bestuurlijke regie, zoals in 5.2 al is bepleit.

In het methodische raamwerk in de rapportage maakt de Taskforce duidelijk dat er in de aanpak van de probleemgroepen een evenwichtige keuze moet zijn tussen de preventieve- en repressieve aanpak, waarbij de oplossing van het maatschappelijk vraagstuk altijd moet worden gericht op de integratie aan de ‘voorkant’.

5.8 Samenhang in vogelvlucht

Het voorgaande toont aan, dat er op veel verschillende niveaus een samenhang en focus in het lokale beleid geboden is volgens de Taskforce. Eenvoudiger kan de Taskforce het niet maken dan in het volgende schema is aangegeven. Het kan fungeren als leidraad bij de inrichting van de samenwerking tussen eigen gemeentelijke diensten en betrokken uitvoeringsinstanties.

Organisatie van lokaal Antillianenbeleid



Opnieuw is duidelijk, welke belangrijke rol de Taskforce uittrekt voor de Antilliaanse gemeenschap op alle lagen van beleid en uitvoering.

Bij het vinden van Antillianen in probleemsituaties is medewerking vanuit de Antilliaanse gemeenschap cruciaal. Bij het binden aan de activiteiten uit persoonsgerichte plannen van aanpak kan positief advies, steun of hulp uit nabije kring¹ een belangrijke impuls vormen om het traject met succes te doorlopen. Signaleren van terugval in oude patronen en alarmeren van begeleiders van instanties vormt een belangrijk sluitstuk in de betrokkenheid vanuit de eigen gemeenschap. Gezien de hoge drempel in de richting van instanties draagt zo'n community-approach, die in hoge mate afhangt van betrokken vrijwilligers uit de eigen Antilliaanse gemeenschap, in hoge mate bij aan de effectiviteit in de uitvoering. Die 'community' moet zoveel mogelijk de brug naar de trajecten en officiële instanties vormen. Waar die inspanning vanuit de Antilliaanse gemeenschap structureel is te leveren, is het logisch om vertegenwoordigers van die gemeenschap ook nauw bij de inrichting en opzet van het beleid te betrekken als adviseur of samenwerkende partner.

¹ Een mooi voorbeeld hiervan is het Rotterdamse Cleo Patria: studio's in een veilige omgeving, waarbij voor jonge moeders een proces van empowerment wordt opgezet. Zie *Huntu nos por logra*, Gemeente Rotterdam.

6 Nieuwe focus op doelgroepen

6.1 Inleiding

Om de effectiviteit van de beperkt in te zetten middelen zo groot mogelijk te laten zijn is de Taskforce voorstander van een scherpe focus in het beleid.

In de eerste plaats geldt dat voor de doelgroepen. In de brief aan de Tweede Kamer noemt het Kabinet als subgroepen of doelgroepen van beleid vier categorieën, te weten: tienermoeders, nieuwkomers, ex-gedetineerden en risicjongeren. In het vervolg passeert voor elk van deze groepen het risicoprofiel de revue, dat Regioplan in opdracht van de Taskforce heeft gemaakt. Dat leidt tot een nadere interpretatie van de geselecteerde doelgroepen.

In de tweede plaats geldt dat voor de inzet van middelen in gemeenten. Gezien het feit, dat de problemen zich vooral opstapelen in enkele gemeenten is het volgens de Taskforce logisch om die gemeenten de meeste financiële armslag te geven, maar ook de grootste verantwoordelijkheden om de problematiek van Antilliaanse Nederlanders tot een oplossing te brengen. Daarvoor is aanzienlijk meer geld voor nodig, dan tot dusverre in het afgelopen decennium is uitgetrokken.

6.2 Doelgroepen

Tienermoeders

In hoofdstuk 2 is al gemeld, dat onder Antillianen/Arubanen de leeftijd waarop vrouwen hun eerste kind krijgen relatief laag is.

In 2006 werden ongeveer twintig kinderen geboren per duizend vrouwen jonger dan twintig jaar. Voor autochtonen waren dit ongeveer drie kinderen en voor de groep niet-westerse allochtonen ongeveer acht kinderen per duizend jonge vrouwen. Overigens geeft een recent onderzoek aan dat onder Antilliaanse tieners het geboortecijfer daalt.

De groep tienermoeders heeft vaak meerdere problemen. Een groot deel van de jonge vrouwen met kinderen is namelijk alleenstaande moeder. Van de Antilliaanse vrouwen met kinderen vormt meer dan de helft een eenoudergezin. Niet alleen een te lage opleiding, maar ook een gebrek aan kinderopvang maakt het voor deze groep vaak moeilijk om actief te participeren. Het gevolg is dat relatief veel jonge Antilliaanse moeders bijstandsgerechtigd zijn. Antilliaanse moeders verkeren daarnaast vaak in een sociaal isolement, hebben een negatief zelfbeeld en koesteren weinig verwachtingen van zichzelf en het leven.

Een tweede risico van eenouderschap is het effect dat het kan hebben op de opvoeding van kinderen. De vrouwen zijn jong en hebben vaak veel verantwoordelijkheden: ze moeten hun kind opvoeden, een huishouden draaien, financiën regelen, et cetera. De niet-ongegronde angst bestaat dat kinderen die niet goed worden opgevoed in het criminele circuit belanden of ook zelf weer zeer jong moeder worden. Evenmin kennen veel Antilliaanse moeders de weg in Nederland; zij weten bijvoorbeeld niet goed waar ze terecht kunnen met vragen over opvoeding.

Beleidsmakers of wetenschappers zoomen - naar aanleiding van de problematiek begrijpelijk - in op de doelgroep tienermoeders. Zonder die te willen ontkennen, zeker in relatief opzicht ten opzichte van Nederlandse aantallen, wil de Taskforce waken voor overaccentuering. Volgens het CBS zijn er in 2007 in totaal 150 vrouwen onder de 20 jaar met kinderen uit de 1e generatie Antillianen, waarvan 120 in de bovenstaande gemeenten. Meestal zijn ze op de vingers van één hand te tellen. Eruit springen Rotterdam (15 uit de groep van vóór 1995; 28 uit de groep erna) en Den Haag (5 resp. 14). Als doelgroep voor beleid wijst de Taskforce tienermoeders in deze strakke definitie derhalve af. Er is wel degelijk een probleem, maar dit heeft niet zozeer te maken met tienermoeders, maar met alleenstaande (jonge) moeders, opvoeden, ouderschap en seksualiteit. Ook voor andere doelgroepen bepleit de Taskforce een nadere toespitsing.

Ex-gedetineerden

Ex-gedetineerden kampen met meervoudige problemen, waardoor ze moeilijk resocialiseren. Veel gedetineerden zijn laagopgeleid, langdurig werkloos en hebben aanzienlijke schulden. Tevens blijken zij veelvuldig drugsverslaafd en hebben ze nogal eens ernstige psychische problemen (Netburg, 1996). Ook heeft deze groep vaak problemen met huisvesting en zijn deze (jonge) Antillianen door de detentie hun baan of uitkering kwijtgeraakt. Het vinden van een baan wordt vervolgens bemoeilijkt door het strafblad. Daarnaast blijkt dat de arbeidsmarktpositie van gedetineerden ook voorafgaande aan hun detentie vaak niet goed is. Ook in deze groep is de weg naar hulpverlenende instanties vaak

moeizaam, bestaat er veel wederzijds onbegrip en miscommunicatie (Van San e.a., 2007). Hierdoor bouwen Antilliaanse jongeren vaak een langdurige criminele carrière op, voordat ze op een adequate wijze kunnen worden geholpen. Met de herziening van de reclassering is de nazorg als taak voor de reclassering daarbij komen te vervallen. De nazorg voor ex-gedetineerden is nu een gemeentelijke taak. In de praktijk blijkt de aansluiting van de gemeentelijke nazorg op de justitiële keten nog goed van de grond te moeten komen.¹

Het is niet mogelijk om het precieze aantal Antilliaanse/Arubaanse ex-gedetineerden aan te geven. Zowel voor de effectiviteit van het beleid als de raming van de financiële behoefte voor de aanpak van deze groep is dat erg onbevredigend. De Taskforce acht het van groot belang om dit inzicht op korte termijn te reconstrueren.

Nieuwkomers

Na 1995 gaat het bij de komst van Antilliaanse Nederlanders vooral om economische migratie. Toch is de groep als arbeidsmigrant in de regel erg slecht voorbereid op de eisen die de Nederlandse arbeidsmarkt aan hen stelt. In het bijzonder speelt het lage opleidingsniveau en de geringe arbeidservaring van deze groep van veelal jonge nieuwkomers parten in hun zoektocht naar werk in Nederland.

¹ Om deze aansluiting beter te laten verlopen, is in 2005 vanuit het ministerie van Justitie het project Aansluiting Nazorg gestart.

Een gevolg van deze kansarmoede (zowel in termen van huisvesting, onderwijs als werk) is dat veel van deze jongeren buiten het gezichtsveld van reguliere instanties blijven. Huisvestingsproblemen bij aankomst leiden er dan toe dat deze jongeren (tijdelijk) worden opgevangen in eigen kring of gaan zwerven over het land zonder zich bij het gemeentelijk bevolkingsregister in te schrijven (Klaver en Homburg, 2006). Een geringe baankans betekent vervolgens een hoge uitkeringsafhankelijkheid en soms ook een toevlucht tot illegale inkomstenbronnen.

Op grond van de immigratiecijfers kan worden geconcludeerd dat het aantal nieuwkomers de afgelopen jaren substantieel is afgenomen. In 2007 kwamen er nog ruim vijfduizend Antillianen/Arubanen naar Nederland. Aan het begin van dit millennium waren dat er nog ruim twee maal zo veel (CBS Statline, 2008). Als we alle Antillianen tot veertig jaar die de afgelopen drie jaar naar Nederland zijn gemigreerd als nieuwkomer nemen, komen we uit op een aantal van 12.823 personen. Niet duidelijk is hoe groot het deel van deze nieuwkomers is dat binnen dezelfde periode weer is teruggekeerd naar de Nederlandse Antillen.

In bijlage 4 met de financiële onderbouwing gaat de Taskforce uit van studies, die wijzen op een structurele stroom van 5.000 personen per jaar.

Risicjongeren

De laatste door het Kabinet benoemde doelgroep zijn risicjongeren. Dit is een lastige term, omdat er geen eenduidige definitie van is. Wel kunnen we gebruikmaken van een beleidsdefinitie van het ministerie van VROM. In de notitie Antilliaanse risicjongeren (Tweede Kamer, kamerstuk 30 962, nr. 3, pagina 1) worden de risico's van deze jongeren op een rij gezet. Kenmerkend is, dat er - in het verlengde van hoofdstuk 2 - sprake is van een uiterst moeilijke groep met zeer weinig perspectief op onderwijs en werk, mede vanwege een onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal. Deze jongeren zijn vaak weinig honkvast en wisselen regelmatig van verblijfplaats in de onderscheiden landsdelen, hebben geen of irreguliere inkomsten en leven in een criminele omgeving.

In feite gaat het om jongeren die in verschillende leefgebieden problemen ondervinden en daarmee samenhangend risicogedrag vertonen. Prominente risicofactoren in de problematiek zijn: schoolverzuim, het ontbreken van een startkwalificatie, een problematische thuissituatie, veelvuldig gebruik van verslavende middelen, politiecontact en psychosociale problematiek.

Het is niet mogelijk om een precies aantal van deze risicjongeren aan te geven. Van der Hijden e.a. (2005) geven aan dat de invulling die aan het begrip risicjongeren wordt gegeven, sterk kan variëren. De schattingen van de omvang van de doelgroep lopen uiteen, en wel van twintig tot vijftig procent van alle Antilliaanse jongeren. Dit zou in feite betekenen dat er tussen

de 7.400 en 18.724 Antilliaanse risicjongeren in Nederland zijn (Klaver en Homburg, 2006).¹

De Taskforce gaat bij het inrichten van het beleid uit van het laagste getal, te weten: 7.400.

Focus nieuwkomers

Meteen inzoomen op nieuwkomers

De groep van nieuwkomers in Nederland is veruit de grootste. Voorkomen moet worden, dat zij door onvoldoende opvang naar verloop van tijd in één van de andere probleemgroepen belanden. In het bijzonder betekent hun slechte uitgangspositie op de arbeidsmarkt dat de verleiding van alternatieve overlevingsstrategieën erg groot is. Een beleidsfocus op onderwijs en werk ligt dan ook voor de hand.

De tijd tussen binnenkomen in Nederland en eerste contact moet volgens de Taskforce zo kort mogelijk zijn. Vroegtijdige signalering van eventuele problemen of probleemgedrag, het begeleiden naar trajecten is van cruciaal belang. Hierbij kunnen speciaal gerekruteerde mentoren/vrijwilligers uit de Antilliaanse gemeenschap een belangrijke rol spelen. Daartoe dienen betrokkenen uiteraard een beperkte opleiding te genieten. Zij moeten getraind worden op het onderscheid tussen noodzakelijk signaleren/doorverwijzen en de eigen rol bij het wegwijs maken in de Nederlandse samenleving. Van belang is, dat betrokkenen een positief rolmodel kunnen zijn voor de recent gearriveerden.

Focus van interventies bij problemen

De Taskforce wil de preventieve en repressieve invalshoek nader toespitsen:

- preventief: gericht op problematische gezinssituaties en nieuwkomers met de genoemde inhoudelijke focus op participatie/reïntegratie en bestrijding schooluitval
- repressief: gericht op Antilliaanse Nederlanders in de problemen met justitie: jongens/mannen tussen de 15 en 40
- meiden op het verkeerde pad tussen de 15 en 30.

Hoewel beperkt, valt op deze manier de groep tienermoeders en andere risicjongeren binnen het beleid gericht op problematische gezinssituaties.

Na ontsporing komt repressief beleid in beeld, alsmede de nazorg voor ex-gedetineerden.

Instroom na 1995

De Taskforce vindt, dat het beleid zich moet toespitsen op die Nederlandse Antillianen, die na 1995 in Nederland zijn gekomen. Alle studies laten immers zien, dat de problemen daar opeenstapelen. Deze groep speelt in de verdeling van middelen in het vervolg een belangrijke rol.

¹ *Laatstgenoemde auteurs geven niettemin aan dat de schatting aan de onderkant van enkele duizenden meer voor de hand ligt dan de schatting aan de bovenkant. Zeker als wordt uitgegaan van meer harde indicatoren, zoals het voorkomen in verdachtenregistraties, dan komen we uit op niet meer dan enkele duizenden risicjongeren.*

6.3 Focus gemeenten

Van de in totaal 130.000 Antillianen blijken er in 2007 zich in de 26 onderzochte gemeenten bijna 33.000 na 1995 gevestigd te hebben met een sterke concentratie in een zestal gemeenten. Verschillende analyses uit het voorgaande wijzen op probleemcumulatie in juist deze groep. De focus van beleid en verdeling hoort vanuit dit gezichtspunt plaats te vinden.

Massief inzetten in 6 Programmameenten

Een programmatische inzet veronderstelt een kritische massa om effectief te kunnen zijn. Die is alleen nodig in gevallen waar sprake is van een omvangrijke problematische doelgroep in combinatie met een ernstige problematiek, die tot een ingewikkelde combinatie van preventief en repressief noopt. Geredeneerd in kwantitatieve termen voorziet de Taskforce die noodzaak in 6 gemeenten, waarin ruim 68% van de Antillianen wonen, die zich na 1995 in Nederland in de 26 gemeenten uit de analyse hebben gevestigd (zie ook 2.3). De omvang van deze doelgroep loopt van iets meer dan 1.300 tot ruim 8.100. Daar zou in principe een massieve inzet van beleid en een duurzame, methodische aanpak zijn te verwachten.

Omvang alleen is echter onvoldoende om tot selectie over te gaan. Wanneer we de scholingsgraad (hoogst afgeronde opleiding) van de totale groep Antillianen¹ onder de loep nemen ontstaat het volgende beeld:

Gemeente	HAVO,VWO,HBO of WO als hoogste opleiding
Dordrecht	18,4%
Almere	30,1%
Rotterdam	38,0%
Amsterdam	47,4%
Tilburg	50,6%
Den Haag	51,4%
Groningen	58,2% ²

Bron: CBS, Statline, schooljaar 2005/2006.

- Een uitsplitsing naar immigratie na 1995 is niet beschikbaar. Daarom richt de analyse zich noodzakelijkerwijs op de hele groep Antillianen-Arubanen.*
- Eigen gegevens Groningen: 18 jaar en ouder ten hoogste mavo/vmbo 53% over 2006-2007. Van de andere gemeenten hebben wij deze gegevens niet. Het is niet van invloed op de conclusie.*

Er zijn evidente verschillen. Dordrecht en Almere springen eruit als gemeenten, die geen omvangrijke netwerk van hbo-instellingen en/of universiteiten binnen hun grenzen herbergen. Het meest zichtbaar is dat in Groningen. Door de laagste omvang van Antilliaanse immigranten van na 1995 én het relatief hoge opleidingsniveau van de populatie kiest de Taskforce ervoor om Groningen niet in de zwaarste categorie onder te brengen.

De 6 Antilliaanse Programmameenten zijn derhalve: Rotterdam, Den Haag, Amsterdam, Tilburg, Almere en Dordrecht. Totale doelgroep Antillianen na 1995 in Nederland gevestigd omvat in deze 6 gemeenten ruim 21.000 personen.

Beperkte inzet bij de lichtste categorie Antillianengemeenten

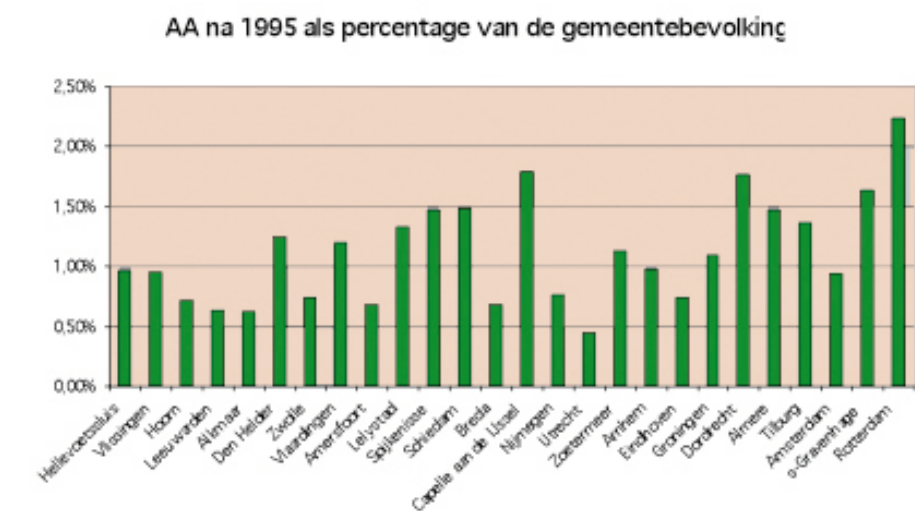
Aan het andere uiterste van het spectrum staan de Antillianen gemeenten. Hier is de omvang van de doelgroep beperkt. In het kader van het reguliere beleid en de te verwachten extra middelen van het Kabinet voor participatie, jeugd & gezin en onderwijs zou de problematiek voor het overgrote deel in het reguliere beleid moeten zijn op te vangen.

In deze gemeenten gaat het om het optimaliseren van regulier beleid. Dat komt natuurlijk niet vanzelf tot stand. Daarom is het van belang om het overleg tussen gemeente en georganiseerde Antilliaanse gemeenschap een impuls te geven. Hetzelfde geldt voor het aanjagen van eigen gemeentelijke diensten en in de gemeente werkzame algemene instellingen om aandacht te schenken aan de problemen van en met Antillianen. Zowel het beraad met de Antilliaanse gemeenschap als het aanjagen moet ervoor

zorgen om het reguliere beleid ook goed te laten functioneren voor Antilliaanse doelgroepen.

Bij een kwantitatieve grens bij 650 personen wonen in 13 gemeenten in totaal ruim 5.600 personen uit de doelgroep van na 1995.¹ Nadere analyse wijst uit, dat deze grens voor bepaalde gemeenten met een relatief grote concentratie Antillianen verkeerd uitpakt. Dat blijkt uit de volgende grafiek.

1 Te weten: Hellevoetsluis, Vlissingen, Hoorn, Leeuwarden., Alkmaar, Den Helder, Zwolle, Vlaardingen, Amersfoort, Lelystad, Spijkenisse, Breda, Utrecht..



Den Helder, Vlaardingen, Spijkenisse en Lelystad kennen minder dan 650 immigranten uit de Antillen na 1995, die echter meer dan 1% van de totale bevolking in die gemeenten vormen. Op grond hiervan ligt het voor de hand om deze gemeenten niet bij de lichtste categorie in te delen, maar bij de nu te behandelen middencategorie in termen van omvang en zwaarte van de problematiek van en met Antillianen.

De middencategorie: de Projectgemeenten

Deze middencategorie noemen we de Antillianen projectgemeenten. In deze gemeenten noopt de aard en omvang van de problematiek tot extra impulsen aan reguliere voorzieningen of het uitvoeren van bijzondere projecten, echter zonder de noodzaak van massief programmamanagement. Uiteraard krijgt ook hier het overleg met de georganiseerde Antilliaanse gemeenschap een impuls.

Naast de eerdergenoemde gemeenten Den Helder, Vlaardingen, Lelystad, Spijkenisse en Groningen doet de noodzaak hiertoe volgens de Taskforce voor in nog 6 gemeenten, te weten: Eindhoven, Arnhem, Zoetermeer, Nijmegen, Capelle a/d IJssel, Schiedam. Deze laatste 6 gemeenten kennen tussen de 650 en bijna 1.000 Antillianen van na 1995.

In totaal bepleit de Taskforce het onderscheiden van 11 Antillianenprojectgemeenten met in totaal ruim 8.000 (24,6%) Antillianen met vestiging na 1995.

Verdeling van middelen

Gemeentelijke opgave, co-financiering vanuit het Rijk

Het daadwerkelijke oplossen en/of beheersbaar maken van de hiervoor gesignaleerde problemen ten aanzien van de Antilliaanse Nederlanders dient – eventueel met hulp van het Rijk – plaats te vinden binnen het gemeentelijke domein. De verantwoordelijkheid omvat niet alleen strategische, inhoudelijke of organisatorische, maar ook een financiële opgave. Co-financiering vanuit het Rijk tast het gemeentelijke primaat dus niet aan. Voorsnog gaat de Taskforce uit van voortzetting van het co-financieringspercentage vanuit het Rijk van 50%.¹

Vooruitlopend hierop en uitgaande van nadere afspraken over co-financiering gaat de Taskforce er van uit, dat het Rijk rekening moet houden met een jaarlijkse structurele aanvullende financieringsbehoefte van 9 mln. euro per jaar voor de periode 2010-2017 (zie bijlage 4 voor onderbouwing).

¹ In bijlage 4 onderbouwt de Taskforce het benodigde totaalbudget en de verdeling van de kosten tussen overheden met een co-financieringspercentage van 50%.

Vertrekpunt voor de verdeelsleutel

De Taskforce heeft gezocht naar een verdeelsleutel voor de verdeling van middelen, die in het verlengde van de focus op gemeenten ligt. Die wordt zichtbaar in de volgende tabel.

Type gemeente	% migratiegolf > 1995	% Budget
6 A-programgemeenten	64,4%	80,0%
11 A-projectgemeenten	24,6%	15,5%
9 Antillianengemeenten	11,0%	4,5%
	100%	100%

Bij de laatste groep is uitgegaan van 90.000 euro per gemeente, waarvan de helft gedragen wordt door co-financiering vanuit het Rijk (45.000 euro per jaar).

Uitgaande van een structurele jaarlijkse inzet van 18 miljoen uit de bijlage bij dit rapport, waarvan 9 miljoen euro per jaar door co-financiering vanuit het Rijk geleverd wordt, zijn de overige percentages binnen elke te onderscheiden categorie gemeenten bepaald op basis van het aandeel aantal Antillianen vanaf 1995 in de totale populatie.

Belangrijker dan het percentuele aandeel zijn de aandelen van de twee categorieën. De onderstaande tabel laat zien, dat de categorie ‘Antillianen projectgemeenten’ per jaar 937.164 euro ontvangen. De Taskforce wil dit gezamenlijk toebedeelde bedrag met 50%¹ verhogen ten opzichte van de periode met Bestuurlijke Arrangementen tot ruim e 1,4 mln. Dat betekent, dat de

6 programmameenten het restant, bijna 7,2 mln. euro kunnen versleutelen (P.M. reserve voor vangnet-middelen).

Bij toepassing van de voorgestelde verdeelsleutel op de zojuist onderscheiden basisbedragen ontstaat de volgende tabel voor gemeentelijke aandelen in de co-financiering van het Rijk.

	Euro/jaar bestuurlijk arrangement	Voorstel Taskforce
Hellevoetsluis		45.000
Vlissingen	47.500	”
Hoorn		”
Leeuwarden	57.500	”
Alkmaar		”
Zwolle	79.563	”
Amersfoort	80.813	”
Breda	85.155	”
Utrecht		”
9 A-gemeenten sub-totaal	350.531	405.000

Gemeenten	Euro/jaar bestuurlijk arrangement	Voorstel Taskforce
Den Helder	87.250	69.041
Vlaardingen	55.000	109.140
Lelystad	78.269	81.245
Spijkenisse		95.541
Schiedam	96.250	149.065
Capelle a/d IJssel	93.270	118.380
Nijmegen	101.875	115.068
Zoetermeer	81.000	115.940
Arnhem	25.750	162.838
Eindhoven	137.500	161.444
Groningen	181.000	228.044
11 A-projectgemeenten subtotaal	937.164	1.405.746
Dordrecht	200.000	456.325
Almere	219.684	534.825
Tilburg	257.500	549.843
Amsterdam	523.500	1.058.729
Den Haag	574.232	1.817.451
Rotterdam	1.172.500	2.772.081
6 A-programgemeenten subtotaal	2.947.416	7.189.254

In de eerste kolom staan de ontvangen bedragen in de periode 2005-2008 omgerekend naar een jaargemiddelde (berekend op basis van een opgave Ministerie van VROM). In totaal is er ruim 4,235 mln. euro aan de Antillianengemeenten uitgekeerd. Dat is dus minder dan de helft van het bedrag dat de Taskforce heeft berekend als noodzakelijke financiële behoefte voor het Antillia-nenbeleid.

Op grond van dat laatste is het ook logisch, dat de meeste gemeenten er soms fors op vooruit gaan. Vooral bij de program-magemeenten zien we de beoogde extra impuls optreden. Weliswaar in mindere mate is dat ook zichtbaar bij de project-gemeenten. In de lichtste categorie gaan Zwolle, Amersfoort en Breda er op achteruit.

Eventueel andere sleutels

Naar de mening van de Taskforce voldoet de verdeelsleutel op basis van het aandeel Antillianen >1995 (basisjaar 2007) in Nederland geregistreerd het beste. Deze sleutel voldoet het beste aan de eisen die recht doet aan de verdeling van de middelen naar omvang van de problematiek van de Antillianen in de be-treffende gemeente.

Dat betekent niet, dat er geen andere verdeelsleutels de revue zijn gepasseerd. In de volgende tabel vatten we die kort samen.

Alternatieven	Uitkomst
Curaçao als geboorteplaats (basis 1995)	Versnipperd herverdeeffect, max. 2 ton
15 - 44 jarigen na 1995	Idem, iets meer dan 3 ton
15 - 24 jarigen na 1995	Idem, ca. 7,5 ton
Mix éénouder-huishoudens en mannen 15 - 44 jaar	Idem, ca. 2,5 ton

De meeste herverdeeffecten hadden een versnipperd effect, waarbij de plussen en minnen bij elkaar nauwelijks de 5% overstijgen.

Financiële constructie: “Balkon” in Gemeentefonds

Het Gemeentefonds biedt een aanknopingspunt om een groep gemeenten met een bijzondere problematiek (tijdelijk) een extra impuls te geven. Van deze mogelijkheid, een nieuw te ontwikke-len integratie- of decentralisatieuitkering, stelt de Taskforce voor gebruik te gaan maken.¹ Dat komt goed tegemoet aan de wens van de regering en de VNG om het aantal specifieke uitkeringen te verminderen. Ook ziet de Taskforce het als de meest ontschot-te vorm van rijksfinanciering, die er bestaat.²

Samenwerking tussen gemeenten: vangnet en adoptie

Bij de onderbouwing van het noodzakelijke bedrag voor het Antillianenbeleid heeft de Taskforce een bedrag van 500.000 euro ingeruimd voor het vangnet & adoptie. Voor dit vangnet reserveren programma- en projectgemeenten een – initieel niet te versleutelen - bedrag van 500.000 euro (waarvan 250.000 uit co-financieringsmiddelen, oftewel 2,5%).

¹ Het voert te ver om hier in te gaan op de technische details. Een integratie-uitkeringen kan binnen het GF voor de looptijd van een paar jaar aan slechts een aantal gemeenten worden toegekend, met de bedoeling dat ze de proble-men op een gegeven moment zelf met algemene middelen kunnen oplossen. Deze uitkeringen zijn bedoeld om herverdeelpijn van nieuw ingezet beleid over een aantal jaar uit te smeren. De termijn ligt van tevoren vast. Een decentralisatie-uitkeringen verloopt analoog, maar dan zonder vastgestelde termijn. Voorbeelden vinden we bij stemmachineproblematiek in 2007, opvoe-den in de buurt voor de G4 en Almere, Eindhoven Tilburg, Anti-discrimina-tiebureaus, Bibliotheken voor gemeenten <30.000 inwoners en de Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle Alg.Bijst.Wet (TSIOC Abw), Zie ook Tweede Kamerstuk Wijziging FVW, 31.327.

² Tijdens een beperkt onderzoek is ook gekeken naar mogelijkheden tot con-tinuering van de bestaande specifieke uitkering en/of onderbrenging van de impuls in het Participatiefonds. Gezien de breedte van de problematiek en de leeftijden van de doelgroepen bleek dat geen optie.

Vangnet

De Taskforce heeft oog voor het feit, dat door de hoge mobiliteit van een deel van de Antilliaanse groep, een bepaalde gemeente plotseling tijdelijk geconfronteerd kan worden met een (extra) zware problematiek, waarvan de aanpak geen uitstel verdraagt. Daartoe zou de Taskforce een zogenaamd ‘vangnet’ in het leven willen roepen, die een beroep doet op de solidariteit in de kring van de Antilliaanse project- en programgemeenten. Het initiatief om in aanmerking te komen voor een bedrag uit het vangnet gaat uit van de gemeente, die (tijdelijk) in de knel zit. In die aanvraag omschrijft de gemeente de aard en de omvang van de problematiek, alsmede een plan van aanpak om de problematiek gericht aan te pakken. VROM/WWI beslist in overleg met de projectgemeenten ad hoc of en in hoeverre de claim terecht is. Nagegaan wordt hierbij of het voorgestelde plan van aanpak een adequaat antwoord geeft op de problematiek. Indien dit het geval is, draagt de betreffende gemeente naar rato bij (ook hier geldt 50% eigen en 50% co-financiering). Overigens hoeft die ondersteuning niet in alle gevallen een financiële bijdrage te zijn. De Taskforce kan zich goed voorstellen, dat ondersteuning in termen van tijdelijke inzet of overleg met professionals uit project- of programgemeenten zeker zo effectief zal blijken te zijn.

Adoptie

Een zeer belangrijk deel van de problematiek van Nederlandse Antillianen concentreert zich in en rond Rotterdam. De Taskforce acht het van groot belang, dat hiertoe een specifieke regi-

onale samenwerking tot stand komt. Het ligt voor de hand, dat Rotterdam en Dordrecht hiertoe het initiatief nemen. Via een regionaal adoptiemodel kunnen professionele impulsen in de overige gemeenten tot stand komen, waardoor het extra geld effectiever kan worden ingezet.

Het ligt voor de hand om, waar de behoefte blijkt, ook andere Antillianen gemeenten voor adoptie door één van de programgemeenten in aanmerking te laten komen. Daarbij moet gekeken worden naar het type problematiek van de gemeente in kwestie. Van de programgemeenten mag worden verwacht, dat zij - mede door hun hogere aandeel in de middelen - een dergelijke periodieke of tijdelijke ondersteuning kunnen leveren.

Beperking

Het is overbodig om te stellen, dat zowel vangnet als adoptie binnen de grenzen van het redelijke en in goed bestuurlijk overleg tussen de betrokken gemeenten tot stand dient te komen. Indien er geen beroep wordt gedaan op het vangnet/adoptie dan worden de middelen in het desbetreffende jaar versleuteld met de voorgestelde verdeelsleutel tussen programma- en projectgemeenten.

6.4 Verantwoording en informatie

Inleiding

De Taskforce acht het van groot belang, dat er werk wordt gemaakt van een tempoversnelling in de informatievoorziening. Het gebrek aan goede, recente gegevens om problemen te kunnen signaleren of bij te kunnen sturen loopt als een rode draad door

de uitgevoerde onderzoeken. Het lukt maandelijks een beeld te hebben van de werkgelegenheids- en bijstandsontwikkeling per gemeente dus moet het ook mogelijk zijn om kerncijfers te produceren, waarin de problematiek ten aanzien van de Antillianen direct is te volgen.

De Taskforce acht dat een belangrijke rijksopgave. Waar nodig moet het proces zo worden ingericht, dat Antillianen gemeenten op een simpele manier hun data kunnen aanleveren.

Antillianen- en A-projectgemeenten

Bij de verdeelsleutels heeft de Taskforce een onderscheid gemaakt in drie typen gemeenten. Het ligt voor de hand om dat ook in de (intentsiteit van de) verantwoording terug te laten komen. Immers, het geld moet niet gaan naar bureaucratie, maar naar activiteiten waarvan de doelgroepen in de Antilliaanse gemeenschap profiteren.

De *Antillianen* gemeenten kennen een budget van 90.000 euro per jaar (50% Rijk; 50% gemeente), waarmee naast de aanjaagfunctie van het regulier beleid ook het overleg tussen gemeente en georganiseerde Antilliaanse gemeenschap een impuls krijgt in de komende 8 jaar. Met behulp van een eenvoudig format vindt een jaarlijkse rapportage aan de Gemeenteraad plaats van het verloop en de ontwikkeling van het aanjaagproces en het overleg met de Antilliaanse gemeenschap. Een afschrift daarvan gaat naar het Ministerie van VROM en - ter informatie - naar het door de Taskforce bepleite centrale punt van de Antilliaanse gemeenschap (lokaal in afstemming met de gemeenschap, bijvoorbeeld het secretariaat van MAAPP).

De ‘Antillianen projectgemeenten’ maken bij de start een probleemanalyse en formuleren de ambities van te ondernemen (of voort te zetten) projecten. Dat gaat gepaard met SMART geformuleerde doelstellingen van effecten voor de vermindering van problemen met de Antillianen.

Concepten hiervan zijn besproken met de georganiseerde Antilliaanse gemeenschap. Vanuit het community-beginsel gereedeneerd geeft het concept ook helder aan, wat de verwachtingen zijn omtrent de inzet vanuit de Antilliaanse gemeenschap en de inzet van geschoolde ‘Antilliaanse’ professionals¹ in het beleid. Na vaststelling door de Gemeenteraad stuurt de gemeente deze stukken naar het Ministerie van VROM en het centrale punt voor de Antilliaanse gemeenschap.

Na 2 jaar volgt een tussentijdse evaluatie aan de Raad over het verloop van het proces. Na bespreking in de Gemeenteraad volgt toezending van het stuk naar het Ministerie van VROM en het centrale punt voor de Antilliaanse gemeenschap.

Na 4 jaar volgt de definitieve evaluatie van hetgeen met de middelen is bereikt.

Opnieuw volgt toezending aan het Ministerie van VROM/centraal punt.

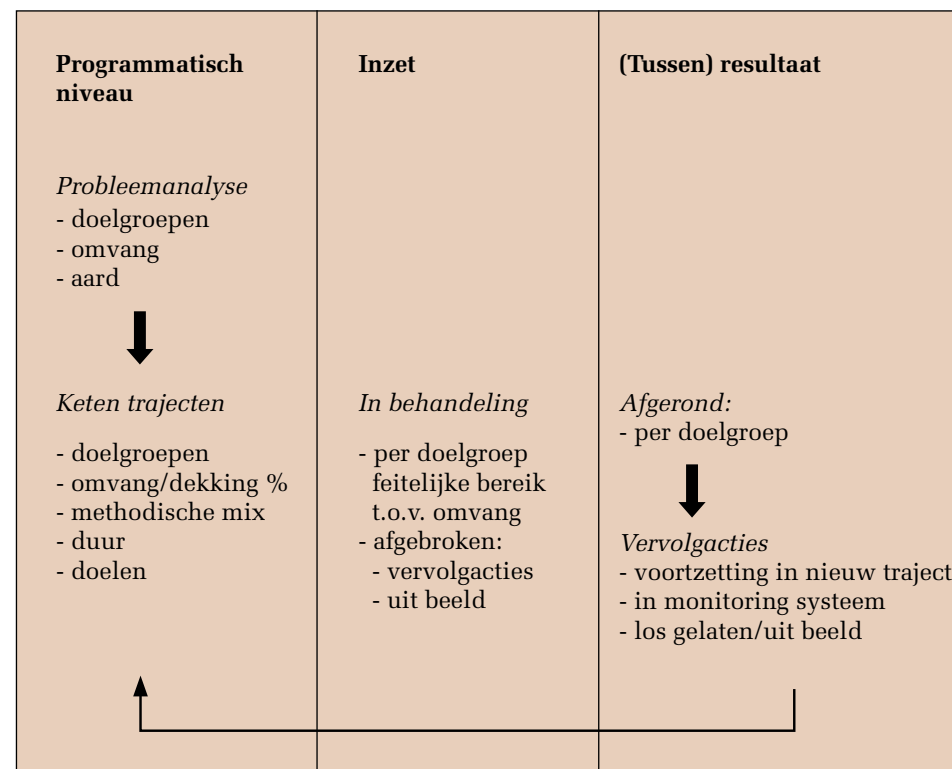
¹ *Het hoeven niet altijd functionarissen met een Antilliaanse achtergrond te zijn. Ook goed geschoolde Nederlandse professionals met een specialisatie gericht op Antillianen komen in aanmerking.*

Programmameenten

In het volgende schema is een vierjaarscyclus beschreven. Bij de hoofdmomenten hoort uiteraard overleg met vertegenwoordigers van de Antilliaanse gemeenschap over beleid en uitvoering. Net als in de projectgemeenten wordt ook hier bijzondere aandacht besteed aan bijdragen uit Antilliaanse kring om het beleid op de werkvloer te ondersteunen door de inzet van vrijwilligers.

De Taskforce stelt hoge eisen aan de probleemanalyse, de keuze van de bijbehorende methodische mix en de vertaling daarvan in een bundel van samenhangende projecten, alsmede de doelstellingen die men zich voorneemt te bereiken. Deze laatste zijn SMART geformuleerd.

Een simpel informatiesysteem moet zijn ingericht om daarna de inzet en de resultaten periodiek, maar in ieder geval 1 keer per jaar te kunnen volgen. Van groot belang acht de Taskforce acties om de uitval uit trajecten te beperken en de opvolging/monitoring van trajecten langdurig te kunnen continueren.



6.5 Nader op te lossen kwesties

Uitval en het zeer mobiele deel van de doelgroep

De Taskforce bepleit een beleid voor 8 jaar. Die lange adem, die nodig is om succes te boeken, blijkt niet alleen nodig op beleidsniveau, maar ook bij ketens van interventies naar individuen, gezinnen en deelgroepen in het Antillianenbeleid.

Wie ziet hoeveel tijd en energie er gestoken moet worden in het vinden, binden en in trajecten onderbrengen van mensen, zal het een geld- en energieverspilling vinden wanneer over uitval of zoekraken laconiek wordt gedaan.

De Taskforce wijst op het belang van registratie. Het is cruciaal om een 'lik op stuk'-benadering te formuleren voor Antillianen uit trajecten, die uitvallen of zoekraken. Hierbij doelt de Taskforce niet direct op de meest criminele groep, die (inter) nationaal zeer mobiel blijkt te zijn. Het gaat vooral om het snel achterhalen en in trajecten onderbrengen van de andere, nogal mobiele groep met problemen en probleemgedrag.

Voor zover er sprake is van (lichte) criminele activiteiten is het duidelijk dat de politie het voortouw moet nemen. De prioriteit op vinden en weer terug brengen in trajecten, misschien zelfs in de nieuwe gemeente, zou hoog moeten liggen, zelfs bij kruimelarij. Hoe eerder de follow-up na uitval, des te meer kans op succes.

Er dient consequent en laagdrempelig te worden gewerkt met persoonslijsten, waarop per persoon wordt vermeld welk traject er met deze persoon moet worden ingezet als hij weer wordt aangetroffen, weer de fout ingaat et cetera. Met andere woorden er liggen kant en klare persoonsdossiers te wachten om bij het eerstvolgende contact direct in werking te worden gezet. Het is voor de politie geen probleem om op naam te controleren of een bepaalde persoon zo'n dossier heeft en om het afgesproken traject in werking te zetten als betrokkene wordt aangetroffen.

Die opening is er in principe niet bij individuen met meervoudige problemen, die (nog) geen relatie kennen met het criminele circuit. Hier moet door effectieve communicatie tussen gemeentelijke instanties onorthodoxe oplossingen tot stand komen, waardoor de persoonsgerichte aanpak ook bij migratie een follow-up kan krijgen.

Niet-geregisteerden afgeschermd laten registreren

Inwoning bij personen met een uitkering of die anderszins gevolgen ondervinden van eventuele registratie vormt een belangrijk motief voor Antillianen, die zich niet registreren. In dat geval bestaat er geen principieel bezwaar tegen de registratie, maar wel tegen de gevolgen daarvan. Dat belemmert het vinden en de toegang tot gemeentelijke trajecten.

Aan de ene kant ziet de Taskforce het gevaar van een verschil in behandeling, dat het gevolg zou kunnen zijn van andere modaliteiten voor deze Antilliaanse groep niet-geregisteerden. Aan de andere kant hikt de Taskforce aan tegen kostbare inzet van middelen en menskracht, die het gevolg is van deze belemmering voor registratie.

Adequate beleidsinformatie

De Taskforce vindt dat er op de kortst mogelijke termijn moet worden 'gescoord' met het sneller beschikbaar krijgen van beleidsinformatie ten behoeve van Antillianen gemeenten. Het Ministerie van VROM moet tezamen met de Antillianen gemeenten een actieplan opstellen om hierin te voorzien.

Medewerking van de kant van de betrokken gemeenten lijkt verzekerd, maar verdient borging. In goede samenwerking moet gewerkt worden aan een format voor eenduidige, snel op te leveren beleidsinformatie. Dat laatste is een logische voorwaarde voor co-financiering, maar is in hoge mate in het belang van de betrokken gemeenten zelf.

De Taskforce denkt hierbij aan een methodiek, zoals die op dit moment gebruikt wordt voor de bijstandgerechtigden.



Bijlage 1 Instellingsbeschikking

VRM

Besluit instelling Taskforce Antilliaanse Nederlanders

Besluit van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie van 6 februari 2008, nr. DGW/I&I20086274, tot instelling van de Taskforce Antilliaanse Nederlanders

De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
Overwegende dat:

- in 2005 met de 21 Antillianengemeen ten bestuurlijke arrangementen zijn afgesloten terzake van de terugdringing van de oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren op het gebied van voortijdig schoolverlaten, criminaliteit en werkloosheid en deze arrangementen eind 2008 aflopen;
- het, gelet op de medio 2007 uitgebrachte tussentijdse output-rapportage Antillianenprojecten, van belang is al gedurende 2008 een extra inspanning te leveren teneinde betere resultaten te halen op de projecten die zijn geïnitieerd;
- voor de periode na 2008 een meerjarig, op duurzaamheid gericht, beleid ontwikkeld moet worden waarbij het voor alle betrokken partijen, waaronder het Rijk en gemeenten, duidelijk dient te zijn welke inzet van hen voor de uitvoering van dat beleid wordt verwacht;
- deze beleidsopvattingen op 21 november 2007 in een bestuurlijk overleg door de 21 Antillianengemeenten zijn onderschreven;
- er een Taskforce Antilliaanse Nederlanders dient te worden ingesteld teneinde voornoemde beleidsopvattingen in de praktijk te realiseren;

Besluit:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. Minister: Minister voor Wonen, Wijken en Integratie;
- b. bestuurlijke arrangementen: de door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op 8 juli 2005 met de 21 Antillianengemeenten afgesloten bestuurlijke arrangementen terzake van de terugdringing van de oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren op het gebied van voortijdig schoolverlaten, criminaliteit en werkloosheid;
- c. AG-21: de 21 Antillianengemeenten, zijnde de gemeenten Almere, Amersfoort, Amsterdam, Arnhem, Breda, Capelle a/d IJssel, Den Haag, Den Helder, Dordrecht, Eindhoven, Groningen, Leeuwarden, Lelystad, Nijmegen, Rotterdam, Schiedam, Tilburg, Vlaardingen, Vlissingen, Zoetermeer en Zwolle;
- d. taskforce: Taskforce Antilliaanse Nederlanders.

Artikel 2

1. Ingesteld wordt de Taskforce Antilliaanse Nederlanders.
2. De taskforce wordt ingesteld voor de periode van 16 januari 2008 tot 1 augustus 2008.
3. De Minister kan in overleg met de taskforce besluiten de in het tweede lid genoemde periode te verlengen.

Artikel 3

1. De taskforce heeft tot taak:
 - a. de AG-21 in 2008 te ondersteunen bij het vergroten van de doelmatigheid van de bestuurlijke arrangementen; en
 - b. voorstellen te doen voor een meerjarig op duurzaamheid gericht en integrale aanpak voor de periode na het jaar 2008.
2. De in het eerste lid, onder a, bedoelde vergroting van de doelmatigheid dient gericht te zijn op de thema's woonbegeleiding, leer-werktrajecten, instabiele gezinssituaties en nazorg voor exgedetineerden en hanteert als doelgroep tienermoeders, risicjongeren, exgedetineerden en nieuwkomers.
3. Ter uitvoering van de in het eerste lid, onder b, genoemde taak doet de task-force voorstellen met betrekking tot de na 2008 geldende prioritaire thema's en doelgroepen, de kwantitatieve onderbouwing van de benodigde inzet, de te bereiken resultaten en in te zetten activiteiten, de benoeming van partijen die daarvoor verantwoordelijk zijn, de wijze van monitoring van de uitvoering van beleid en werkzaamheden, de wijze van effectbeoordeling en de wijze waarop de Antilliaanse gemeenschap daarbij betrokken is.
4. De taskforce rapporteert aan de Minister met een tussenrapportage op 1 april 2008 met daarin een kwantitatieve onderbouwing voor de inzet die na 2008 van de overheid nodig zijn.
5. Voor 1 augustus 2008 dient de task-force een eindrapportage in met daarin de in het derde lid bedoelde voorstellen.
6. Zo nodig treedt de Minister met de AG-21 in overleg terzake van werkzaamheden van de taskforce.

Artikel 4

1. De taskforce bestaat uit een voorzitter en ten minste vijf en ten hoogste acht leden.
2. Met ingang van 16 januari 2008 zijn als leden van de taskforce benoemd:
 - a. de heer Hans Andersson, voorzitter;
 - b. mevrouw Goretti Narain, lid;
 - c. mevrouw Jos Leenhouts, lid;
 - d. de heer Sjaak van der Tak, lid;
 - e. de heer Hans Vissers, lid;
 - f. de heer Gilbert Wawoe, lid.
3. De Minister kan, na overleg met de voorzitter, leden ontslaan en nieuwe leden benoemen.

Artikel 5

1. De taskforce is onafhankelijk en verricht zijn werkzaamheden zonder last of ruggespraak. De leden hebben op persoonlijke titel zitting in de taskforce.
2. De taskforce stelt, met inachtneming van de bepalingen van dit besluit, zijn eigen werkwijze vast.
3. Indien sprake is van een (dreigende) belangenverstrengeling met betrekking tot een bepaald onderwerp, onthoudt het desbetreffende lid van de taskforce zich met betrekking tot dat onderwerp van verdere deelname of besluitvorming.

Artikel 6

1. De taskforce kan zich voor de uitvoering van zijn activiteiten zonodig doen bijstaan door derden.
2. Indien de taskforce toepassing wenst te geven aan het eerste lid, stelt hij of een derde een voorstel met financiële onderbouwing op. De Minister beslist op dit voorstel, waarbij voorwaarden kunnen worden gesteld.

Artikel 7

1. Het Vacatiegeldenbesluit 1998 is van toepassing.
2. De taskforce wordt aangemerkt als een commissie ‘zwaar’ als bedoeld in artikel 1 van de Regeling maximumbedragen vacatiegeld 2004.
3. Voor de duur van de instelling van de taskforce, zoals bepaald in artikel 2, eerste lid, kunnen leden van de taskforce in aanmerking komen voor maximaal 10 vacatievergoedingen. Voor de voorzitter geldt geen maximum.
4. De Minister kan het aantal vacatievergoedingen verhogen.

Artikel 8

De archiefbescheiden van de taskforce worden na het staken van de activiteiten, of indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven zoveel eerder, ter beschikking gesteld aan de Minister.

Artikel 9

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 16 januari 2008.

Artikel 10

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit instelling Taskforce Antilliaanse Nederlanders.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 6 februari 2008.

*De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C.P. Vogelaar.*

Toelichting

In de eerste helft van 2005 heeft de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie met de 21 Antillianengemeenten (AG-21) bestuurlijke arrangementen afgesloten, gericht op het terugdringen van de oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren op de terreinen schooluitval (–50%), werkloosheid (–30%) en criminaliteit (–30%). De arrangementen hebben een financiële omvang van bijna 45 miljoen euro waarvan het Rijk 18 miljoen euro financiert. De arrangementen lopen tot en met 2008. In totaal zijn er 126 projecten met circa 160 activiteiten gestart op de thema's ‘bereiken doelgroep, ondersteuning/begeleiding, huisvesting, werk, repressie en organisatie’. De gemeenten rapporteren jaarlijks individueel over de voortgang van de projecten en de besteding van de aan hun toegekende middelen. De eindafrekening vindt in 2009 plaats. Medio 2007 is een tussentijdse outputrapportage Antillianenprojecten verschenen – welke op 1 februari 2008 naar de Tweede Kamer is verstuurd – waaruit blijkt dat de effectiviteit van de projecten verhoogd moet worden.

Daarnaast signaleren de AG-21 forse knelpunten die een bestendig resultaat in de weg staan. Genoemd worden de complexiteit van de problemen van de doelgroep, de noodzaak van een integra-le aanpak, het zeer moeilijk bereikbaar en aanspreekbaar zijn van Antilliaanse jongeren, de aanzienlijke problemen bij het opbouwen en onderhouden van de (langdurige) vertrouwensrelatie die voor een effectieve interventie noodzakelijk is en het gebrek aan outreachend werken bij diverse instellingen die bovendien onvoldoende Antilliaanse expertise in huis hebben. Al met al zaken die ook na 2008 een langdurige, integrale en operationele inzet vergen waarbij volstrekt helder is welke thema's door wie, met welke inzet en met welk resultaat moeten worden aangepakt.

Om beide doelen – verhoging effectiviteit van de bestuurlijke arrangementenprojecten in 2008 en een meerjarig op duurzaamheid gerichte aanpak vanaf 2009 – te bereiken, wordt onderhavige taskforce ingesteld.

Op 16 januari 2008 zijn de leden van de taskforce geïnstalleerd. Om die reden werkt dit besluit terug tot en met die datum.

De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C.P. Vogelaar.

Uit: Staatscourant 20 februari 2008, nr. 36 / pag. 25

Bijlage 2 Beleidsbrief

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Directoraat-Generaal Wonen, Wijken en Integratie
Directie Inburgering en Integratie

Rijnstraat 8
Postbus 30941
2500 GX Den Haag
Interne postcode 295

Naar een professionele, integrale en meerjarige aanpak van Antilliaans-Nederlandse risicogroepen

Datum	Kenmerk	Bijlage(n)
1 februari 2008	2007118420	Voortgangsrapportage Bestuurlijke Arrangementen, Samenstelling en opdracht Taskforce Antilliaanse-Nederlanders

Geachte voorzitter,

Het kabinet maakt zich ernstig zorgen over het probleemgedrag van bepaalde groepen jongeren in onze samenleving. Het gaat daarbij om jongeren die regelmatig overlast veroorzaken of strafbare feiten plegen die grote schade en/of letsel bij anderen te weeg brengen. Achter dit gedrag gaat vaak een meervoudige problematiek schuil die niet alleen de jongere zelf maar ook diens omgeving raakt en die alleen met een gedegen en langdurig vol te houden aanpak kan worden bestreden. In een deel van de gevallen wordt de problematiek mede bepaald door de specifieke herkomst van de jongere en het gezinsverband. Een

groep jongeren waarbij deze problematiek zich verhoudingsgewijs vaak voordoet, is afkomstig van de Nederlandse Antillen. In deze brief zetten wij, de Ministers voor Wonen, Wijken en Integratie en van Justitie en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, uiteen hoe wij, samen met de collega's, de problematiek van deze Antilliaans-Nederlandse jongeren willen aanpakken en hoe wij hen in staat willen stellen hun eigen leven op een positievere manier vorm te geven en een duurzaam positieve bijdrage te leveren aan de samenleving. Wij willen daarbij af van een aanpak via een veelheid aan kleine, kortlopende en vaak geïsoleerde projecten. Daarvoor in de plaats moet een meer professionele, integrale en meerjarige aanpak

komen waarin een goede balans wordt gevonden tussen preventie en repressie, tussen korte en lange termijn, tussen creëren van kansen en hard optreden tegen onacceptabel gedrag en tussen persoon- en systeemgerichte interventies. Voor de gekozen benadering is een breed draagvlak aanwezig bij de Antilliaans-Nederlandse gemeenschap. De bereidheid om hierbij gezamenlijk op te treden is groot. Met deze brief wordt tegemoet gekomen aan de toezegging die is gedaan in het debat van 8 maart 2007 naar aanleiding van de intrekking van het wetsvoorstel "Aanvullende maatregelen inzake onder meer de terugzending van Antilliaanse en Arubaanse risicojongeren".

De brief is als volgt opgebouwd. Allereerst worden de te treffen maatregelen samengevat (paragraaf 1) en wordt de context beschreven waarin deze dienen te worden gezien (paragraaf 2). Vervolgens worden de problemen geschetst waar sommige Antilliaanse Nederlanders¹, met name jongeren, en waar de overheid en hulp- en dienstverlening tegenaan lopen bij de aanpak van deze problemen (paragraaf 3). Tot slot wordt ingegaan op de maatregelen die op basis van de ervaringen met het tot nu toe gevoerde beleid voor zowel de korte als de lange termijn worden genomen. De maatregelen concentreren zich op Nederland (paragraaf 4) en op de Nederlandse Antillen, in het bijzonder Curaçao (paragraaf 5).

1 Korthedshalve wordt in deze brief gesproken van Antilliaanse Nederlanders waar ook Arubaanse Nederlanders worden bedoeld.

1. Samenvatting maatregelen

De volgende maatregelen worden getroffen.

- De projectmatige benadering van voorgaande kabinetten wordt vervangen door een duurzame, meerjarige aanpak.
- Daartoe wordt nog in 2008, binnen de convenantperiode van de lopende bestuurlijke arrangementen met de 21 Antillianengemeenten (de AG-21), meer focus in het beleid aangebracht. De focus komt te liggen op de thema's woonbegeleiding, leer-werktrajecten, instabiele gezinssituaties en nazorg voor ex-gedetineerden. Doelgroepen zijn tienermoeders, risicojongeren, ex-gedetineerden en nieuwkomers.
- Een samen met de AG-21 opgezette Taskforce ondersteunt dit proces en bouwt de huidige projectencarrousel om tot een meerjarig, integraal en operationeel uitvoeringsprogramma voor de periode na 2008. Dit meerjarenprogramma omvat naast de thema's en doelgroepen, de kwantitatieve onderbouwing, de resultaten, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen, de te ondernemen activiteiten, de monitoring, de effectbeoordeling en de samenwerking met de Antilliaanse gemeenschap. De Taskforce rapporteert in juli 2008 met een tussenrapportage op 1 april.
- De leeftijdsgrens van 12-25 jaar voor de bestuurlijke arrangementen wordt verruimd van 0 tot 40 jaar.
- De samenwerking tussen gemeenten en de Antilliaanse gemeenschap over de aanpak van de problematiek wordt versterkt en de kwantitatieve en kwalitatieve inzet van Antilliaanse deskundigheid van zowel vrijwilligers als professionals wordt verhoogd. Hiertoe

worden cursussen en gerichte vaardigheidstrainingen voor hen opgezet en wordt aangesloten bij de maatregelen die in het kader van de interculturalisatie worden opgenomen in de nog uit te brengen nota diversiteit in het jeugdbeleid.

- Er wordt een kennisinfrastructuur opgezet die de basis vormt voor een structurele ontwikkeling van en uitwisseling over effectieve werkvormen en voor een geüniformeerde dataverzameling. Hierin wordt samengewerkt met het Sociaal kenniscentrum op Curaçao. In maart 2008 worden de eerste gezamenlijke werkconferenties gehouden gericht op de beschrijving en verspreiding van bestaande succesvolle aanpakken (best practices).
- In het kader van het terugdringen van de oververtegenwoordiging van Antilliaanse Nederlanders in de criminaliteit, wordt de feitelijke aard en omvang van de problematiek van onvoldoende motivatie voor deelname aan resocialisatietrajecten onderzocht. Op basis daarvan wordt het justitiële beleid aangescherpt.
- In dit kader wordt de effectiviteit van justitiële interventies gericht op de aanpak van criminaliteit onder deze groep nader onderzocht en waar nodig verder verhoogd.
- Ook wordt de aansluiting van de gemeentelijke nazorg op het justitiële traject verbeterd.
- In samenhang met de staatkundige hervormingen op de Nederlandse Antillen wordt een Rijkswet Personenverkeer voorbereid, waarbij één van de onderwerpen zal zijn het vrije verkeer van Nederlanders in alle landen van het Koninkrijk, met als uitzondering, op basis van wederkerigheid, de ongewenstverklaring in het kader van de openbare orde of veiligheid. Ook zal worden nagegaan hoe de landen wederzijds de nakoming van de leerplicht, de leer-werk-

plicht en de sociale vormingsplicht kunnen verzekeren

- Ik zal mij inspannen om samen met de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van OCW bezien in hoeverre een verbrede leerplicht een wettelijke basis kan krijgen, die daarmee ook voor Antilliaanse Nederlanders van toepassing kan zijn.
- Er komt een uitwisselingsprogramma waarin op het niveau van de werkvloer kennis en ervaring tussen de zogenoemde Antillianen-gemeenten en Curaçao wordt gedeeld op het terrein van onderwijs en jeugd. De uitwisselingen vinden gecoördineerd plaats en zijn gericht op het bereiken van een bestendig resultaat.
- Tussen Curaçao, BZK, WWI, AG-21 en VNG worden afspraken gemaakt over dekking van kosten voor deze uitwisseling van kennis en ervaring.
- Er wordt toegewerkt naar een sluitende ketenaanpak tussen Nederland en Curaçao waarin met het oog op een verhoging van de effectiviteit van de hulpverlening (verwijs)informatie over personen tussen beide landen van het Koninkrijk kan worden uitgewisseld.
- Er wordt met Nederlandse ervaring een impuls gegeven aan de integrale wijkenaanpak op Curaçao.

2. Context maatregelen

In Nederland is sprake van een integratie- en overlastvraagstuk van een groep waar onder andere jonge, Antilliaanse Nederlanders toebehoren waar moeilijk grip op is te krijgen. Dit vraagstuk wordt met de jaren urgenter. De problemen waar de groep die in de knel komt mee te kampen heeft, bestrijken vaak alle leefgebieden tegelijk, van wonen, werken, opleiding, financiële huishouding, opvoeding en gezin

tot fysieke en psychische gezondheid. Antilliaanse Nederlanders zijn sterk oververtegenwoordigd in de cijfers over schooluitval, werkloosheid en criminaliteit. Het gevoerde beleid tot nu toe leidt onvoldoende tot vermindering van deze oververtegenwoordiging. Dit heeft deels te maken met de complexiteit van de problematiek zelf. Deels heeft dit ook te maken met het feit dat de aanpak tot nu toe een focus op de belangrijkste risicofactoren mist en vooral kort lopende projecten betreft. Een meer gerichte aanpak, zowel gericht op de persoon als op het systeem waarbinnen hij functioneert, is nodig. Niet alleen om het tot eind 2008 lopende beleid, zoals neergelegd in de Bestuurlijke Arrangementen met de AG-21, te optimaliseren, maar ook om voor de periode na 2008 volstrekt helder te hebben waar de beleidsinzet op moet worden gericht om de problemen tot een bestendige oplossing te brengen. Daarbij moet worden onderkend dat deze oplossing een lange adem vergt, waar zeker een termijn van 8 à 10 jaar mee is gemoeid. Bovendien is daarbij de niet-vrijblijvende inzet van alle betrokkenen, zowel Rijk, gemeenten, instellingen als de Antilliaans-Nederlandse gemeenschap zelf, nodig. De maatregelen die in deze brief aan u worden voorgelegd betreffen dan ook zowel de korte als de lange termijn. Ze hebben daarbij in belangrijke mate een randvoorwaardelijk karakter en vormen de basis voor effectief handelen in de toekomst.

De problematiek beperkt zich niet tot Nederland, maar doet zich in gelijke mate voor op de Nederlandse Antillen. De ervaring leert dat mensen met een zwak toekomstperspectief op de Nederlandse Antillen in Nederland de aansluiting bij de samenleving missen en dat de problematiek zich bovendien reproduceert in volgende generaties.

Voor het kabinet betekent dit dat het bieden van een bestendige oplossing niet los kan worden gezien van de situatie op de Nederlandse Antillen. Als er door het bestuur van de Nederlandse Antillen niet wordt geïnvesteerd in de verbetering van de sociaal-economische situatie op de eilanden, blijft het probleem bestaan dat veel mensen onvoldoende voorbereid en gekwalificeerd naar Nederland komen, dat goed opgeleide mensen op de Nederlandse Antillen geen reden hebben te blijven en andersom dat goed opgeleide Antillianen in Nederland geen reden hebben terug te keren naar de eilanden. Vanuit dit perspectief gezien hebben we hier te maken met een vraagstuk dat in beide delen van het Koninkrijk speelt. Ook dit maakt dat het vraagstuk niet op korte termijn is op te lossen.

Een effectieve aanpak van de problemen van Antilliaans-Nederlandse risicogroepen vergt, aanvullend op de meer generieke beleidsaanpak, specifiek maatwerk. Korthedshalve wordt voor wat betreft het generieke beleid verwezen naar de beleidsprogramma's zoals die voor jeugd en gezin (Alle kansen voor alle kinderen; diversiteit in het jeugdbeleid), veiligheid en criminaliteit (veiligheid begint bij voorkomen), schooluitval (aanval op de uitval) en werkgelegenheid (invoren leer-werkplicht) door de verantwoordelijke bewindspersonen aan u zijn of nog worden voorgelegd. Succes van het hier voorgestelde beleid is mede afhankelijk van het welslagen van deze programma's.

3. Probleemschets

3.1. Aansluitingsproblemen

In Nederland leven zo'n 130.000 Antilliaanse Nederlanders. Een deel heeft problemen om aansluiting te vinden en te participeren in onze samenleving. Het betreft niet alleen de groep die nieuw vanuit de Nederlandse Antillen naar Nederland komt, maar ook de groep die al enige tijd in Nederland woont (meerdere generaties). De problemen worden onder meer zichtbaar in de volgende cijfers.² De werkloosheid van de totale populatie is van 2000 tot 2006 opgelopen van 8.7% naar 17%. De cijfers over voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs (zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten) bedroegen in 2005 3.7% ten opzichte van 3.0% en 2.9% voor Turkse respectievelijk Marokkaanse Nederlanders en 1.8% voor andere Nederlanders. De cijfers over voortijdig schoolverlaten in het MBO in 2005 zijn evenmin geruststellend: 19% van de Antilliaanse Nederlanders verlaat voortijdig het MBO tegenover 17%, 16% en 11% voor Turkse respectievelijk Marokkaanse en andere Nederlanders. Op het punt van criminaliteit blijkt dat het aantal Antilliaans-Nederlandse verdachten tussen 12 en 60 jaar in 2004 in totaal 7.5% is ten opzichte van 3.7% en 6.1% voor Turkse respectievelijk Marokkaanse Nederlanders en 1.4% voor andere Nederlanders. Bovenstaande cijfers zijn weliswaar in algemene zin indicatief voor de problematiek, maar geven niet aan binnen welke subgroepen de problematiek met name is gelokaliseerd. Over de precieze cijfermatige onderverdeling naar subgroepen (kinderen, jeugdigen, volwassen en senioren), aard (modaal - lichte problematiek, marginaal-risicovol en zwaar - harde kern criminaliteit), omvang en achtergronden, is vooralsnog weinig

bekend. Duidelijk is wel dat de problematiek vaak meerdere groepen en levensgebieden tegelijkertijd raakt.

3.2. Oorzaken van aansluitingsproblemen

Om een beeld te krijgen van de oorzaken van de aansluitingsproblemen en de redenen waarom het huidige en voorgaande beleid niet tot daling van bovenstaande cijfers heeft geleid, is geput uit onderzoek, evaluatiestudies en rapporten.³ Dit beeld is vervolgens geactualiseerd op basis van diverse gesprekken met personen die in de praktijk van de hulp- en dienstverlening met Antilliaanse Nederlanders werken, met Antilliaanse zelforganisaties, met bestuurders en coördinerend ambtenaren bij de AG-21, met personen die binnen de Antilliaans-Nederlandse gemeenschap een voortrekkersrol vervullen en met Antilliaanse Nederlanders zelf. Het beeld dat uit de gesprekken en de literatuur naar voren komt betreft zowel problemen in de groep zelf als problemen in de aanpak door overheid (Rijk en gemeenten) en instellingen. De problemen hangen vaak met elkaar samen.

² Gebaseerd op de Integratiekaart 2006, TK 2006-2007, 30810, nr. 1 en het Jaarrapport Integratie 2007 van het SCP

³ Commissie Veeris, "Net Loke Falta", Den Haag 2001; H. van Hulst, "Geen snelle recepten. Gezichtspunten en bouwstenen voor een andere aanpak van Antilliaanse jongeren", Amsterdam 2003; OCaN-adviesrapport, "Change the mindset", Den Haag 2006; A.G. Broek, "De terreur van schaamte", Utrecht 2006; M. Van San, "Verslaafd aan een flitsende levensstijl. Onderzoek naar criminaliteit onder Antilliaanse Rotterdammers", Rotterdam 2007

De specifieke risicofactoren die een rol spelen zijn:

- Instabiele gezinssituaties gekenmerkt door eenoudergezinnen, afwezige vaders, tienermoeders met gebrek aan zelfredzaamheid;
- Slechte sociaal-economische situatie (armoede, werkloosheid, laag opleidingsniveau);
- Geen realistisch zelfbeeld en slechte taalbeheersing;
- Schulden, vaak door buitensporige levensstijl;
- Moeilijk vindbaar en aanspreekbaar zijn, ook zelf geen hulp willen zoeken, ontkenning van problemen;
- Geen of weinig vertrouwen in de overheid en de hulpverlening;
- Onvoorbereid naar Nederland gekomen en aanlopen tegen een complexe samenleving;
- Gebrek aan eerste opvang en geen of slechte huisvesting.

De problemen in de aanpak worden gekenmerkt door:

- Onvoldoende toespitsing in de aanpak op de genoemde specifieke risicofactoren;
- Veel losstaande en kortlopende projecten; geen samenhang en geen structurele inbedding in beleid;
- Het ontbreken van (uitwisseling van) kennis over wat wel en wat niet effectief werkt voor Antilliaanse Nederlanders;
- Het ontbreken van structurele kennis over (de ontwikkeling van) de omvang en samenstelling van de Antilliaans-Nederlandse bevolkingsgroep, van de aard en de omvang van de problematiek en van de aard en de omvang van de mobiliteit en migratie;
- Weinig of gebrekkige participatie van de Antilliaans-Nederlandse gemeenschap in de beleidsontwikkeling en –uitvoering;
- Sterke focus op gedrag waarin de problematiek tot uitdrukking komt (criminaliteit, werkloosheid, schooluitval) en niet of minder

op onderliggende oorzaken (gezin, opvoeding, gebrekkige persoonlijkheidsontwikkeling);

- Gebrek aan deskundigheid van en affiniteit met de Antilliaanse cultuur en omgangsvormen bij de reguliere hulp- en dienstverlening;
 - Gebrek aan samenwerking en informatie-uitwisseling tussen instellingen en diensten (ook in relatie met de Nederlandse Antillen).
- Het gevolg hiervan is dat problemen vaak niet of te laat (pas als het leed al is geschied) worden onderkend en vervolgens ad hoc, eendimensionaal en met onvoldoende kennis van zaken worden aangepakt. Het resultaat is dan veelal van tijdelijke aard en de problematiek (het gedrag) herhaalt zich. Die herhaling van problemen wordt bovendien in niet geringe mate veroorzaakt door het feit dat een deel van de populatie Antilliaanse Nederlanders een hoge mobiliteit en een lage GBA-registratiegraad kent. Om een eind te maken aan deze cyclus is het van belang de aanpak gericht op het gedrag (symptomen) aan te vullen met een meerjarenaanpak gericht op de onderliggende problematiek (oorzaken). Hierbij vervullen de gemeenten een centrale rol, niet in de laatste plaats omdat vooral daar de oplossingen gevonden en gerealiseerd moeten worden en de gemeenten daartoe ook het netwerk in huis hebben. In die zin is het huidige samenwerkingsverband van de AG-21 onontbeerlijk. Evenwel moet worden geconstateerd dat we er daarmee niet zijn. De effectiviteit van de aanpak moet worden verbeterd.

4. Maatregelen in Nederland

De maatregelen gericht op Nederland vallen in vijf clusters uiteen. Het eerste cluster betreft de rol en de inzet van de gemeenten, in het

bijzonder de ervaringen met de Bestuurlijke Arrangementen en de manier waarop op basis hiervan de overstap wordt gemaakt naar een samenhangend, duurzaam en niet-vrijblijvend meerjarenprogramma (4.1). Het tweede betreft het versterken van de Antilliaans-Nederlandse gemeenschap en het verhogen van de Antilliaans-Nederlandse deskundigheid bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering en bij de hulpverlening (4.2). Het derde betreft de opbouw van de onderliggende kennisinfrastructuur die aan de basis nodig is om huidige en toekomstige problemen effectief aan te pakken (4.3). Het vierde gaat over criminaliteit, in het bijzonder de aanscherping van het justitiële beleid gericht op preventie en de aansluiting van de gemeentelijke nazorg hierop (4.4). Het vijfde cluster gaat over inburgering en taal (4.5).

4.1. Taskforce Bestuurlijke Arrangementen

In de eerste helft van 2005 heeft de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie met de AG-21 Bestuurlijke Arrangementen afgesloten gericht op het terugdringen van de oververtegenwoordiging van Antilliaans-Nederlandse jongeren op de terreinen schooluitval (-50%), werkloosheid (-30%) en criminaliteit (-30%). De arrangementen hebben een financiële omvang van bijna 45 miljoen euro waarvan het Rijk 18 miljoen euro financiert. De arrangementen lopen tot en met 2008. In totaal zijn er 126 projecten met circa 160 activiteiten gestart op de thema's "bereiken doelgroep", "ondersteuning en begeleiding", "huisvesting", "werk", "repressie" en "organisatie". De gemeenten rapporteren jaarlijks over de voortgang van de projecten en de besteding van de aan hun toegekende

middelen. De eindafrekening vindt in 2009 plaats. Medio 2007 is een voortgangsrapportage verschenen (zie bijlage) waaruit onder andere blijkt dat zo'n 50% van de projecten eind 2006 de eigen projectdoelen niet haalt. Dat is niet goed en dit vraagt dus om actie.

In juli jl. heeft de Minister voor WWI naar aanleiding van deze voortgangsrapportage de AG-21 gevraagd aan te geven waar het nu precies aan schort en wat er moet worden gedaan om de gestelde doelen en resultaten te halen. In hun reactie geven de AG-21 aan dat zij over het geheel genomen niet ontevreden zijn over hoe de individuele projecten lopen. Zo worden bij diverse gemeenten successen bereikt met outreachend werken. Dit kent verschillende vormen: van straatteams in Leeuwarden en Almere, Antillianenregisseurs in Rotterdam, buurtmoeders in Capelle aan den IJssel tot inzet op "probleemmeiden" in Groningen. Kenmerkend element is het werken op straat dichtbij de probleemgroep met inzet van deskundige Antilliaanse Nederlanders. Zij hebben de geschikte achtergrond en kennis om de doelgroep te vinden en te binden. Ook hebben diverse gemeenten begeleide woonvormen voor jongeren en tienermoeders ontwikkeld die over het algemeen succesvol zijn.

Ondanks deze successen geven de AG-21 aan dat bij een aantal projecten een extra intensivering nodig is, dat een aantal projecten aanpassing behoeft en dat een aantal zou moeten worden heroverwogen. Ook signaleren zij forse knelpunten die een bestendig resultaat in de weg staan. Genoemd worden de complexiteit van de problemen van de doelgroep, de noodzaak van een integrale aanpak, het zeer moeilijk bereikbaar en aanspreekbaar zijn van Antilliaans-Nederlandse jongeren, de aanzienlijke problemen bij het opbouwen en onderhou-

den van de (langdurige) vertrouwensrelatie die voor een effectieve interventie noodzakelijk is en het gebrek aan outreachend werken bij diverse instellingen die bovendien onvoldoende Antilliaanse expertise in huis hebben. Al met al zaken die een langdurige, integrale inzet vergen waarbij volstrekt helder is welke thema's door wie, met welke inzet en met welk resultaat moeten worden aangepakt.

Tegen deze achtergrond is het niet zinvol te wachten op de afloop van de Bestuurlijke Arrangementen (eind 2008) om vervolgens te constateren dat de resultaten onbevredigend zijn. Bovendien lopen we dan het risico, wat al vaker is gebleken bij kortstondige projecten, dat bij afloop van het project de structurele inbedding achterwege blijft. Er is dan ook besloten nu en als volgt in te grijpen.

Het kabinet wil een meerjarig op duurzaamheid gericht beleid voeren, waarin voor zowel Rijk als gemeenten volstrekt helder waar de inzet de komende jaren op is gericht. Daarbij moet nog in 2008 meer focus worden aangebracht zowel op onderwerp als op doelgroep. De focus moet liggen op de thema's woonbegeleiding, leer-werktrajecten, instabiele gezinssituaties en nazorg voor ex-gedetineerden. Doelgroepen zijn tienermoeders, jongeren die risico lopen af te glijden naar de marges van de samenleving, oudere en jongere ex-gedetineerden en nieuwkomers. Deze opvatting is op 21 november 2007 in een bestuurlijk overleg met de AG-21 door hen onderschreven.

In dit kader heeft de Minister voor WWI met de AG-21 afgesproken een gezamenlijke onafhankelijke Taskforce in te stellen die de opdracht krijgt dit proces van meer focus te voorzien, beter op gang te brengen en voorstellen te doen voor de verdere operationalisering (bij rijk en gemeenten) voor de periode vanaf 1 januari 2009. Daarbij gaat het om voorstellen over de prioritaire thema's en doelgroepen, de kwantitatieve onderbouwing, de te bereiken resultaten, de daarvoor in te zetten activiteiten, de aanwijzing van partijen die daarvoor verantwoordelijk zijn, de wijze van monitoring van proces, de wijze van effectbeoordeling en de wijze waarop de Antilliaanse gemeenschap daarbij betrokken is. De Taskforce staat onder voorzitterschap van de heer Hans Andersson en bestaat verder uit leden afkomstig uit het veld van de politie, scholen, gemeenten (niet zijnde de AG-21) en de Antilliaans-Nederlandse gemeenschap (zie bijlage voor de voorgenomen samenstelling en opdracht van de Taskforce). De Taskforce brengt met het oog op de gemeentelijke voorbereiding van de beleidsinzet na 2008 op 1 april 2008 een tussenrapportage uit. In juli volgt de eindrapportage met daarin het voorstel voor operationalisering van bovenstaande punten. Daar waar nodig zal de Minister voor WWI zelf bestuurlijk overleg met gemeenten voeren.

Voor 2008 wordt toegestaan dat de leeftijdsgrens van de doelgroep in de huidige Bestuurlijke Arrangementen (12-25 jaar), voor zover die betrekking heeft op eerdergenoemde onderwerpen en doelgroepen, zowel naar boven (40 jaar) als naar beneden (0 jaar) wordt verruimd. Wijzigingen in het Bestuurlijke Arrangement dienen, op de wijze waarop dat nu ook gebeurt, te worden voorgelegd.

4.2. Antilliaans-Nederlandse gemeenschap en Antilliaans-Nederlandse deskundigen

Uit alle literatuur en alle gevoerde gesprekken komt naar voren dat het succes van interventies (mensen gaan aan het werk, naar school, stappen uit de criminaliteit) staat of valt met de mate waarin de Antilliaans-Nederlandse gemeenschap zelf betrokken is bij zowel de ontwikkeling als de uitvoering van het beleid. De inzet en betrokkenheid van de Antilliaans-Nederlandse gemeenschap blijkt een essentiële kracht voor het vinden van de mensen die hulp behoeven, voor het binden van deze mensen aan de hulpverlening en voor de effectiviteit van deze hulpverlening. Niet voor niets is als voorwaarde bij de Bestuurlijke Arrangementen opgenomen dat de Antilliaanse gemeenschap betrokken dient te zijn bij de opzet en de uitvoering van de projecten. In dat kader heeft de voormalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in november 2006 TOPA (Team Ondersteuning Participatie Antillianengemeenten) geïnstalleerd. TOPA adviseert zowel de AG-21 als de Antilliaans-Nederlandse gemeenschap over de wijze waarop de participatie van de Antilliaans-Nederlandse gemeenschap kan worden bevorderd.

Hoewel er beslist goede voorbeelden zijn (Nijmegen, Den Haag, Amsterdam), blijkt uit rapportages van TOPA dat deze betrokkenheid binnen een aantal gemeenten fors achterblijft. De oorzaken variëren van gebrek aan cohesie binnen de gemeenschap zelf tot desinteresse bij de gemeenten. Beide zijn zorgwekkend. Met de medeverantwoordelijkheid en inzet van de Antilliaans-Nederlandse gemeenschap wordt immers de effectiviteit van interventies verhoogd. We moeten

toe naar een situatie waarin gemeenten en gemeenschap structureel transparante en meetbare afspraken maken over ieders inzet (taken, verantwoordelijkheden en resultaten) bij de aanpak van de problematiek onder andere op de thema's en de doelgroepen zoals genoemd in vorige paragraaf. Om dit proces te ondersteunen zal het volgende worden ondernomen.

Begin 2008 wordt een werkconferentie georganiseerd waarin gemeenten en gemeenschap zich uitspreken over elkaars verwachtingen ten aanzien van de samenwerking in de aanpak van de lokale problematiek. Resultaat van de conferentie moet zijn dat voor beide partijen, zowel gemeenten als gemeenschap, duidelijk is wat de wederzijdse inzet dient te zijn om deze verwachtingen waar te maken. Op basis hiervan wordt een gezamenlijk activiteitenprogramma opgesteld. In de loop van 2008 worden twee vervolgonferenties gehouden waarin de voortgang van dit programma wordt beoordeeld en verder richting wordt gegeven aan de versterking van de samenwerking.

Er zal worden gefaciliteerd dat personen die namens de Antilliaans-Nederlandse gemeenschap deelnemen aan het activiteitenprogramma daartoe worden geëquipeerd. Daarbij kan worden gedacht aan het (laten) opzetten van vaardigheidstrainingen, intervisie, cursussen, etc.

Bovenstaande gaat over de samenwerking tussen gemeenten en gemeenschap bij de beleidsontwikkeling. Uit de voortgangsrappor-

tage over de Bestuurlijke Arrangementen blijkt dat ook de inzet van Antilliaanse deskundigen in de beleidsuitvoering van belang is. Er is een duidelijke relatie zichtbaar tussen het doelbereik van de individuele projecten en de inzet daarbij van Antilliaans-Nederlandse deskundigen. Deze personen vormen een permanente schakel tussen de Antilliaanse Nederlander en de reguliere hulp- en dienstverlening. Uit de praktijk blijkt ook dat intensieve en langdurige begeleiding een absolute voorwaarde voor succes is. Daarbij is het van belang dat deze personen voldoende zijn toegerust voor hun taak.

Tot slot is van belang dat binnen de reguliere hulp- en dienstverlening zelf voldoende Antilliaans-Nederlandse deskundigheid aanwezig is en deze ook wordt geïncorporeerd in de werkwijze van diensten en instellingen. Voor de maatregelen die in dat kader worden genomen wordt korthedshalve verwezen naar de nog uit te komen nota "diversiteit in het jeugdbeleid". Een van de hoofdlijnen waarlangs de acties in de nota worden opgesteld, is het versterken van de professionals met interculturele competenties en het zorgen voor een meer divers samengesteld personeelsbestand bij de instellingen.

Om de kwantitatieve en kwalitatieve inzet van Antilliaans-Nederlandse deskundigheid te verhogen worden voor vrijwilligers cursussen en gerichte vaardigheidstrainingen opgezet en wordt voor professionals aangesloten bij de interculturelisatiemaatregelen die in het kader van de nog uit te brengen nota "diversiteit in het jeugd-beleid" worden genomen.

4.3. Kennisinfrastructuur

Uit de literatuur, de gesprekken die zijn gevoerd en uit de voortgangsrapportage, blijkt dat het zowel in Nederland als op de Nederlandse Antillen ontbreekt aan gefundeerde kennis over (het verloop van) de aard en omvang van de problematiek, de subgroepen die het aangaat, de mobiliteit en de migratie. Ook ontbreekt kennis over de onderlinge verbanden. Als gevolg hiervan ontbreekt het aan een lange-termijnbeeld waarin trends en oorzakelijke verbanden kunnen worden getraceerd en op basis waarvan beleid kan worden geformuleerd c.q. tijdig kan worden bijgestuurd. Daarnaast is weinig bekend over effectiviteit van interventies en wordt bestaande kennis en ervaring niet of nauwelijks uitgewisseld. Niet binnen Nederland en ook niet tussen Nederland en de Nederlandse Antillen. Als gevolg hiervan blijft men het wiel steeds opnieuw uitvinden en boeken we geen tot nauwelijks vooruitgang. Om de kwaliteit van het kennisbeeld te verhogen is het noodzakelijk de gegevensverzamelingen van gemeenten en Rijk op één lijn te krijgen.

Er zal worden bevorderd dat er landelijk en tussen gemeenten uniforme gegevens kunnen worden verzameld, onderling worden uitgewisseld en beschikbaar worden gesteld voor onderzoek.

Om inzicht te krijgen in effectieve interventies en deze te kunnen verspreiden wordt het volgende ingezet.

In verdere samenwerking met het Netherlands Institute for City Innovation Studies (NICIS) zal het reeds bestaande webportaal Antilliaanse Nederlanders als onderdeel van het Kennisnet Integratie en Etnische Minderheden (KIEM) worden uitgebreid zodat een structureel kennisnetwerk ontstaat waarin de gebruikers en ontwikkelaars kennis over effectieve interventies kunnen ontwikkelen en uitwisselen. Het kennisnetwerk zal bestaan uit een frontoffice en een backoffice. In de frontoffice wordt informatie verzameld en van daaruit uitgewisseld. In de backoffice worden onder andere lacunes en best practices geïnventariseerd zodat van daaruit gerichte onderzoeken, vaardigheidstrainingen en expertmeetings kunnen worden opgezet. Ook de onderzoeken die zijn en worden verricht door de stichting Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCaN) zullen hierin een plek krijgen.

Als eerste activiteit van het kennisnetwerk wordt in het voorjaar van 2008 een werkconferentie gehouden waarbij aangesloten wordt bij de inzichten die gemeenten in het kader van de Bestuurlijke Arrangementen hebben opgedaan. Voor deze eerste werkconferentie wordt een aantal succesvolle aanpakken uit de Bestuurlijke Arrangementen als best practices beschreven. In de beschrijvingen wordt aangegeven welke criteria en randvoorwaarden deze aanpakken bestendig succesvol maken. Aandacht zal onder andere uitgaan naar de tienermoederproblematiek.⁴ Op Curaçao vindt eenzelfde werkconferentie plaats op basis van de ervaringen daar.

Zowel op het punt van gegevensverzameling als op het punt van

ontwikkeling en uitwisseling van kennis en ervaring met effectieve methodieken, is het van belang dat Nederland en de Nederlandse Antillen zo nauw mogelijk samen optrekken.

Om dat te bereiken wordt momenteel in samenwerking met het Sociaal Kenniscentrum (SKC) op Curaçao en het NICIS een partnership ten behoeve van gedeelde dataverzameling, kennisontwikkeling en -uitwisseling op gezet. De afspraken over samenwerking hiervoor kunnen begin 2008 worden getekend.

Tot slot is het voor de directe hulpverlening van belang de beschikking te hebben over relevante informatie op persoonsniveau. In dit kader is de Verwijsindex Antillianen (VIA) ontwikkeld. De VIA richt zich op Antilliaans-Nederlandse risicjongeren. Gebleken is namelijk dat door de hoge mobiliteit gecombineerd met de achterblijvende GBA-registratiegraad onder Antilliaanse Nederlanders de hulpverlening niet effectief kan worden vormgegeven. De hulpverlening komt daardoor maar moeizaam op gang, de continuïteit wordt steeds verbroken en partijen werken voortdurend langs elkaar heen. De VIA levert daarnaast belangrijke sturingsinformatie (omvang risicogroep, type problematiek, concentratie risicogroep in bepaalde gebieden, knelpunten in de hulpverlening).

De feitelijke stand van zaken betreffende de VIA is de volgende. Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft voor de VIA,

als tijdelijke voorziening in afwachting van de Verwijsindex Risicjongeren (VIR), in het voorjaar van 2007 ontheffing verleend. Tegen deze beslissing heeft de stichting Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCaN) bezwaar aangetekend. Dit bezwaar is door het CBP ongegrond verklaard. Vervolgens is OCaN tegen deze beslissing in beroep gegaan. Dit beroep is door de rechtbank gegrond verklaard en hield onder andere in dat het CBP een nieuwe beslissing moest nemen. Tegen deze uitspraak zijn alle partijen (Rijk, AG-21, CBP en OCaN) in hoger beroep gegaan. Het CBP heeft in november 2007 een nieuw besluit genomen waarin het oorspronkelijke bezwaar van OCaN gegrond is verklaard en het initiële besluit is herroepen. Dit besluit van het CBP staat los van de lopende hoger beroepszaak.

De VIA is bedoeld als voorlopige voorziening vooruitlopend op de VIR die betrekking heeft op alle risicjongeren. In afwachting van de hoger beroepszaak inzake de VIA wordt momenteel onder voortouw van de minister voor WWI onderzocht of de aan de VIA gestelde doelen afdoende gerealiseerd kunnen worden met de huidige inrichting van de VIR. Tegelijk is in het kader van het belang van een adequate beleidsontwikkeling en hulpverlening aan het SCP en het CPB gevraagd advies uit te brengen over nut en noodzaak van registratie die ook de etniciteit omvat. De Tweede Kamer wordt hierover en over het verloop van de hoger beroepszaak inzake de VIA in het voorjaar van 2008 nader geïnformeerd.

4.4. Criminaliteit en Justitiemaatregelen

De hoge criminaliteitscijfers onder Antilliaanse Nederlanders zijn onacceptabel. Zoals aangegeven in paragraaf 3.1 blijkt dat Antilliaanse Nederlanders in vergelijking met anderen beduidend slechter scoren, ook op het gebied van criminaliteit. Het blijkt dat het aantal Antilliaans-Nederlandse verdachten tussen 12 en 60 jaar in 2004 in totaal 7.5% is ten opzichte van 1.4% voor Nederlanders en 3.7% en 6.1% voor respectievelijk Turkse en Marokkaanse Nederlanders. Ook recidivecijfers geven een zorgwekkend beeld. Van alle Antilliaans-Nederlandse verdachten in de leeftijdscategorie 18-60 jaar in 1999 recidiveerde 72% in de periode 1999-2004 (onder Nederlanders was dit 45%).⁵ Het onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie naar criminaliteit onder allochtonen heeft de slechte score eveneens bevestigd.⁶ Het onderzoek wijst er bovendien op dat Antilliaanse Nederlanders in vergelijking met andere groepen veel vrouwelijke delinquenten kennen en tot op hoge leeftijd doorgaan met criminaliteit. Daarbij wordt (excessief) geweld niet geschuwd. Diverse gemeenten maken zich terecht ernstig zorgen over een harde kern Antilliaanse Nederlanders die met regelmaat gebruik maakt van vuurwapens en die met de huidige aanpak niet wordt bereikt. Zo wordt bijvoorbeeld de harde kern in Rotterdam geschat op zo'n 200 personen, verantwoordelijk voor zo'n 7.500 delicten in 2,5 jaar tijd. De justitiële maatregelen die onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie met medebetrokkenheid van andere bewindsli-

⁴ zie ook TK 2006-2007, 30420, nr. 50

⁵ Jaarrapport Integratie, Sociaal Cultureel Planbureau, 2007

⁶ TK 2006-2007, 25726, nr. 22, bijlage

den worden genomen zijn een mix van preventie en repressie. Kenmerkend voor het justitiële beleid is het persoonsgerichte karakter waarbij niet op voorhand een specifieke aanpak is voorgeschreven op grond van een bepaalde etnische herkomst. Dit geldt zowel voor de aanpak van de jeugdcriminaliteit als de aanpak van criminaliteit van volwassen daders. De hoge criminaliteits- en recidivecijfers onder Antilliaanse Nederlanders roepen echter de vraag op hoe het justitiële beleid meer aangescherpt kan worden zodat ook zij daarmee beter worden bereikt. Drie thema's vragen daarbij de aandacht: motivatie voor resocialisatie, effectieve interventies en een goede aansluiting op nazorg.

Motivatie voor resocialisatie

Om recidive terug te dringen is het belangrijk dat tijdens en na detentie wordt gewerkt aan gedragsverandering. De Raad voor de Kinderbescherming (voor minderjarigen) en de reclassering (voor volwassenen) brengen hiertoe per persoon de factoren die verband houden met crimineel gedrag, in kaart. Deze (criminogene) factoren zijn: delictgeschiedenis, huisvesting en wonen, opleiding en werk, inkomen en omgaan met geld, relaties, sociaal functioneren, drug- en alcoholgebruik, emotioneel welzijn, denkpatronen en houding. De inschatting van het recidiverisico, de aard en omvang van de criminogene problematiek en de beïnvloedbaarheid van de justitiabele zijn daarbij richtinggevend voor de aanpak, die bijvoorbeeld kan bestaan uit gestructureerde gedragstrainingen. Het vermoeden bestaat dat Antilliaanse Nederlanders vaker dan anderen onvoldoende gemotiveerd zijn of kunnen worden om mee te doen aan een dergelijk resocialisatietraject. Wanneer niet wordt gewerkt aan de oorzaken van crimineel

gedrag blijft het risico op herhaling van crimineel gedrag bij terugkeer in de maatschappij onverminderd groot.

De Minister van Justitie brengt de feitelijke aard en omvang van dit probleem in kaart en formuleert op basis hiervan een gerichte aanpak.

Effectieve interventies

Gelet op het recente WODC-onderzoek over criminaliteit onder allochtonen kan – naast de specifieke vraag naar motivatie – ook de vraag worden gesteld of de justitiële interventies wel effectief zijn bij Antilliaanse Nederlanders. In onderzoek naar de effectiviteit van justitiële gedragsinterventies zal in het vervolg specifiek naar Antilliaans-Nederlandse deelnemers worden gekeken. Voor Antilliaans-Nederlandse jongeren zullen specifieke interventies worden ontwikkeld.⁷ Daarnaast zijn twee thans lopende onderzoeken in het bijzonder relevant. In de eerste plaats wordt door het WODC onderzoek gedaan naar strafbeleving. Dit onderzoek wordt begin 2008 afgerond. De resultaten kunnen bijdragen aan een beter inzicht in de rol die strafbeleving heeft in de effectiviteit van straffen en interventies. In de tweede plaats heeft de Minister van Justitie een onderzoek ingesteld ter ontwikkeling van een 'Kennisfundament aanpak allochtone criminele jongeren'.⁸ Het kennisfundament bevat een door voraanstaande wetenschappers gebundelde inventarisatie van effectieve aanpakken van criminaliteit bijgroepen met een niet-Nederlandse afkomst. De bijdragen komen begin 2008 beschikbaar.

Met behulp van een expertmeeting met gemeenten en partners uit de strafrechtketen zal worden vastgesteld op welke wijze de resultaten van genoemde onderzoeken kunnen worden ingezet voor een meer effectieve aanpak van criminele Antilliaanse Nederlanders. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan de inzet van Antilliaanse deskundigen en het gebruik maken van ex-gedetineerden als rolmodel.

Goede aansluiting op nazorg

Verder is van belang dat recidive mede wordt teruggedrongen door na de detentie een nazorgtraject beschikbaar te hebben voor ex-gedetineerden. Hierbij spelen zowel het Ministerie van Justitie als de Nederlandse gemeenten een belangrijke rol. Justitie heeft in het beleid (project Aansluiting Nazorg) opgenomen dat er maatregelen worden getroffen zodat gemeenten tijdig weten wanneer een gedetineerde vrijkomt en gemeenten ook over alle relevante persoonsinformatie beschikken die nodig is om gedetineerden na detentie weer op weg te helpen een bestaan op te bouwen in onze samenleving. Het betreft informatie op de leefgebieden huisvesting, identiteitsdocumenten, inkomen en zorg. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het daadwerkelijk organiseren van de benodigde nazorg op deze leefgebieden.

Gelet op de specifieke problematiek bij Antilliaanse Nederlanders zullen de Staatssecretaris van Justitie en de Minister voor WWI met de justitiële inrichtingen en gemeenten vaststellen welke aanvullende specifieke informatie ten behoeve van de nazorg aan Antilliaanse ex-gedetineerden nodig is en wat dit van gemeenten en justitie vraagt. Aan de orde zijn dan onder andere de aansluiting op

de gemeentelijke trajecten gericht op huisvesting, woonbegeleiding, werk, scholing en gezins- en opvoedondersteuning. Hierover zullen met betrokken partijen afspraken worden gemaakt.

Tot slot wordt hieronder nog gewezen op de volgende onderwerpen die onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie worden uitgevoerd en die van belang zijn voor het terugdringen van criminaliteit onder Antilliaanse Nederlanders.

Harde kern en criminaliteit onder oudere Antilliaanse Nederlanders

In reactie op het WODC-onderzoek naar criminaliteit onder (o.a.) Antilliaanse Nederlanders heeft de Minister van Justitie aangegeven dat hij met de G4 afspraken zal maken over een gerichte aanpak van de harde kern Antilliaans-Nederlandse criminelen. Daarnaast laat hij het WODC nader onderzoek verrichten naar de oorzaken van criminaliteit onder Antilliaanse Nederlanders ouder dan 25 jaar.⁹

Personenverkeer

In het coalitieakkoord is overeengekomen dat in aansluiting op de bestuurlijke herinrichting van de Nederlandse Antillen het personenverkeer binnen het Koninkrijk zal worden geregeld. De Minister van Justitie is inmiddels begonnen met de uitwerking van deze passage in een Rijkswet personenverkeer. De Rijkswet ziet op het verkeer van personen, dat wil zeggen Nederlanders en rechtmatig verblijvende vreemdelingen, binnen het Koninkrijk. Een van de onderwerpen die daarbij aan de orde komt, is het vrije verkeer van Nederlanders in alle landen van het Koninkrijk, met als uitzondering, op basis van we-

⁷ TK 2007-2008, 28684, nr. 119

⁸ TK 2006-2007, 25726, nr. 22

derkerigheid, de ongewenstverklaring in het kader van de openbare orde of openbare veiligheid. Ook zal worden nagegaan hoe de landen wederzijds de nakoming van de leerplicht, de leer-werkplicht en de sociale vormingsplicht kunnen verzekeren.

Terugzending van drugskoeriers

De afgelopen jaren is de toestroom van drugsbolletjesslikkers fors afgenomen van enkele honderden tot enkele gevallen per week.¹⁰ Als gevolg van deze afname worden bolletjesslikkers niet meer rechtstreeks teruggezonden, maar in Nederland terecht. Na detentie hebben zij de keuze om terug te keren naar de Nederlandse Antillen. Daarbij kan de Nederlandse overheid onder voorwaarden tegemoet komen in de kosten. Elke op Schiphol aangetroffen drugskoerier komt op de zogenoemde Zwarte Lijst te staan, waardoor het rechtstreeks reizen tussen Nederland en een aantal met name genoemde bestemmingen voor de duur van drie jaar wordt geblokkeerd.

Voogdij

Minderjarige Antilliaans-Nederlandse jongeren (jonger dan 18 jaar) die zich zelfstandig in Nederland willen vestigen, dienen voordat zij naar Nederland vertrekken de voogdij te hebben geregeld. Hieromtrent zijn tussen de Ministers van Justitie van Nederland en de Nederlandse Antillen samenwerkingsafspraken gemaakt. Deze afspraken zijn 11 januari 2006 vastgelegd in het gewijzigde Voogdijprotocol¹¹ en houden in dat de procedure via de Voogdijraad op de Nederlandse Antillen dient te verlopen, dat bij vertrek op de luchthaven de zogenaamde “verklaring van geen bezwaar” dient te worden getoond en dat aan de betreffende minderjarigen geen doorgang zal worden ver-

leend indien zij deze verklaring niet kunnen tonen. Minderjarigen die reeds in Nederland verblijven en voor wie het gezag niet is geregeld, worden via de Raad voor de Kinderbescherming zo spoedig mogelijk alsnog onder gezag geplaatst. Afgesproken is verder dat na drie maanden verblijf in Nederland de Raad voor de Kinderbescherming contact opneemt met de minderjarige en zijn voogd teneinde vast te kunnen stellen of de voogd in staat is zijn verantwoordelijkheid op goede wijze in te vullen. Naar verwachting zal op zeer korte termijn tussen Nederland en Aruba eenzelfde Voogdijprotocol worden ondertekend.

Kennis van de Nederlandse taal als voorwaarde voor naturalisatie in de Nederlandse Antillen en Aruba

De Tweede Kamer is op 12 oktober 2007 geïnformeerd over de voornemens van het kabinet betreffende de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap.¹² Het voorliggende wetsvoorstel wordt ingetrokken en de Minister van Justitie zal medio 2008 met een nieuw wetsvoorstel komen. Onderdeel van dat nieuwe wetsvoorstel is dat, conform het (Nederlandse) coalitieakkoord, kennis van de Nederlandse taal een voorwaarde wordt voor verkrijging van het Nederlanderschap op de Nederlandse Antillen en Aruba.

⁹ TK 2006-2007, 25726, nr. 22

¹⁰ TK 2006-2007, 28192, nr. 41

¹¹ TK 2005-2006, 26283, nr. 28, bijlage

¹² TK 2007-2008, 30166, nr. 25

¹³ TK 2006-2007, 30332, nr. A

Gedragsbeïnvloeding

Tot slot kan worden gewezen op de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen.¹³ Bij de inwerkingtreding van de wet die is gepland voor begin 2008, komen er meer mogelijkheden om vormen van behandeling en begeleiding in verplicht kader toe te passen, inclusief verplichte nazorg. Ook de mogelijkheden om sancties en verschillende vormen van behandeling en begeleiding te combineren, worden vergroot. Daarbij zullen, zoals aangegeven in de reactie op de motie Çörüz bij de behandeling van dit wetsvoorstel, als het gaat om interventies die als oogmerk hebben van terugdringen van recidive, alleen door de Erkenningscommissie gedragsinterventies Justitie erkende interventies worden ingezet. Voor zover programma's voor Antilliaanse Nederlanders in het strafrecht worden toegepast, geldt dientengevolge dat ook deze op termijn dienen te zijn erkend door deze commissie. Naast de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen is er een wetsvoorstel maatregelen voetbalvandalisme en ernstige overlast in voorbereiding waarmee wordt beoogd de burgemeester en de Officier van Justitie meer mogelijkheden te geven om overlast door groepen jongeren aan te pakken.

4.5 Inburgering en Taal

Door de Raad van State is vastgesteld dat Nederlanders niet tot inburgering kunnen worden verplicht. Voor hen – en dus ook voor Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders – geldt dus de mogelijkheid van een vrijwillige inburgering. Daartoe is op 1 januari 2007 de Regeling vrijwillige inburgering in werking getreden. Deze regeling houdt in dat Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders in Nederland

een inburgeringsaanbod van de gemeente krijgen op vrijwillige basis. Zij moeten daarvoor een eigen bijdrage van €270 betalen en een contract tekenen waarin het inburgeringsaanbod is vastgesteld en waarin rechten, plichten en sancties zijn opgenomen. Vrijwillige inburgering is niet vrijblijvend. De Regeling vrijwillige inburgering zal in de Wet Inburgering worden opgenomen. De Wet inburgering zal dan de verplichte en vrijwillige inburgering bevatten. Uitgangspunt daarbij is het stelsel van de verplichte en vrijwillige inburgering op zoveel mogelijk punten op elkaar af te stemmen. Hiertoe zal voor 1 juli 2008 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer worden ingediend. Deze wijze van uitvoering van het Coalitieakkoord is reeds in het Deltaplan Inburgering aangegeven.

Naast de vrijwillige inburgering hebben gemeenten de mogelijkheid om uitkeringsgerechtigden (dus ook uitkeringsgerechtigde Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders) die verplicht zijn tot reïntegratie, verplicht te laten deelnemen aan een taalcursus in het kader van het reïntegratietraject.

Ook zal ik mij inspannen om samen met de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van OCW te bezien in hoeverre een verbrede leerplicht een wettelijke basis kan krijgen, die daarmee ook voor Antilliaanse Nederlanders van toepassing kan zijn.

5. **Maatregelen op Curaçao**

Zoals reeds in de inleiding is gezegd komt de in deze brief beschreven problematiek in hoge mate overeen met die op de Nederlandse

Antillen. Een aanzienlijke groep Antilliaanse Nederlanders vindt daar geen aansluiting bij de samenleving vanwege een laag opleidingsniveau, vroegtijdig schoolverlaten, beperkte arbeidsperspectieven, drugsgebruik en criminaliteit. Het verbeteren van deze situatie is een prioriteit van de Antilliaanse regering. Een beter toekomstperspectief op de eilanden is ook een conditio sine qua non willen de maatregelen in Nederland een duurzaam effect hebben. Een goed lopend project is het zogenaamde TAM-project (Toekomst Antilliaanse Militie). Hierin krijgen Antilliaanse jongeren onder intensieve begeleiding van defensiepersoneel de kans om na hun dienstplicht een civiele vakopleiding te volgen die hun kansen op de arbeidsmarkt vergroot. Het project is succesvol en wordt op Curaçao hoog gewaardeerd. Het TAM-project is recent met steun van BZK verlengd tot eind 2008.

De inzet bij het maken van de afspraken over de toekomstige staatkundige positie van de Nederlandse Antillen was en is dan ook het realiseren van gezonde startpositie van de eilanden en een duurzaam toekomstperspectief voor de bevolking van de eilanden van de Nederlandse Antillen. De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) treedt hierbij als eerstverantwoordelijke richting de Nederlandse Antillen op. In het verleden zijn hiertoe reeds samenwerkingsmiddelen ingezet op de terreinen van goed bestuur, economische ontwikkeling, rechtshandhaving, onderwijs en jongeren. In de toekomst zal de Staatssecretaris van BZK deze aanpak voortzetten, waarbij met name aandacht zal zijn voor de knelpunten op het gebied van goed bestuur, onderwijs- en jeugdbeleid, overheidsfinanciën, waarborging van de rechtsorde en op sociaal-economisch gebied (onder meer door het Sociaal Economisch Initiatief).

De inzet van de Minister voor WWI is hierbij ondersteunend voor die van BZK en richt zich op het daadwerkelijk leveren van capaciteit (mensen en kennis) bij de uitvoering en handhaving van programma's op de Nederlandse Antillen. De benodigde capaciteit wordt de facto geleverd door de AG-21. Met hen worden afspraken gemaakt over wie, wat, waar en met welk beoogd resultaat doet. Voorkomen moet worden dat de inzet incidenteel, op ad hoc basis of los van elkaar plaatsvindt. Focus daarbij is Curaçao omdat de jongerenproblematiek daar het grootst is en omdat daar de meeste Antilliaanse Nederlanders in Nederland van afkomstig zijn. De inzet van WWI betreft twee thema's: ondersteuning op het onderwijs- en jongerenprogramma op Curaçao en ondersteuning van een integrale wijkaanpak aldaar. De te ondernemen activiteiten zijn allemaal van strikt uitvoerende aard en staan als zodanig los van de nieuwe staatkundige structuur per 15 december 2008. Wel moeten we ons realiseren dat gelet op de situatie op de Nederlandse Antillen resultaten niet van de ene op de andere dag zullen worden behaald.

5.1. Ondersteuning op het onderwijs- en jongerenprogramma

In aanvulling op de bestaande samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen over de aanpak van de jongerenproblematiek daar is onlangs een nieuw samenwerkingsprogramma onderwijs en jongeren (2008-2012) ondertekend. Via een eilandelijke aanpak maken de eerste verantwoordelijke Antilliaanse bewindspersonen, de eilandelijke overheden en de Staatssecretaris van BZK nadere afspraken over onder andere uitvoering en handhaving van de verruiming van de leerplicht van 4 t/m 18 jaar, de sociale vormingsplicht voor 16

t/m 24 jaar, de verbetering van de zorgstructuur in het onderwijs om drop-outs te voorkomen, verbetering van het beroepsonderwijs (betere aansluiting op de arbeidsmarkt en meer aandacht voor werkend leren), ouderparticipatie en opvoedondersteuning. Nederland stelt hiervoor in 2008 binnen begrotingshoofdstuk IV een bedrag van 24 miljoen euro beschikbaar. De eilanden hebben een eigen verantwoordelijkheid om te zorgen voor een goede uitvoering en handhaving van afspraken.

Curaçao heeft aangegeven dat het bij de uitvoering en handhaving van dit programma Nederlandse ondersteuning behoeft. Deze vraag is inmiddels opgepakt door de AG-21. In november 2007 is de voormalig "stadsmarinier Antillianen" van Rotterdam naar Curaçao afgereisd om daar samen met een counterpart van de verantwoordelijke gedeputeerde bij de uitvoerders in de praktijk te inventariseren op welke punten en in welke vorm ondersteuning nodig is.

Na akkoord van het bestuurscollege op Curaçao starten op basis van deze gezamenlijke inventarisatie in 2008 uitwisselingen waarbij volgens een systeem van twinning (samenwerking van personen die op hetzelfde niveau werkzaam zijn) kennis en ervaring wordt uitgewisseld. Vanuit de bestuurlijke relatie met de AG-21 zal de Minister voor WWI bevorderen dat de uitwisseling in samenhang wordt uitgevoerd en gericht is op een bestendig resultaat. Overigens is de verwachting dat niet alleen Curaçao maar ook Nederland baat heeft bij deze uitwisseling. Ook voor ons valt er immers te leren van ervaringen daar.

De Staatssecretaris van BZK heeft aangegeven dat er binnen de inhoudelijke en financiële kaders van het nieuwe onderwijs- en jongerenprogramma mogelijkheden zijn om de bijkomende kosten die aan de inzet van de AG-21 zijn verbonden te dekken, mits deze inzet is gebaseerd op een expliciete vraag vanuit Curaçao. Hierover worden nadere afspraken gemaakt tussen Curaçao, BZK, WWI, AG-21 en VNG.

Aanvullend op deze uitwisseling is het van belang dat er in wordt voorzien dat jongeren niet gedurende hun leer-, leer-werk-, of sociale vormingsplichtprogramma onopgemerkt naar Nederland of andersom afreizen. Ook is van belang dat aan beide kanten van de oceaan voldoende informatie ten behoeve van een effectieve hulpverlening beschikbaar is en kan worden uitgewisseld. Deze informatie is nodig indien een persoon aan de andere kant van de oceaan in een (nieuw) scholings-, arbeids- en/of zorgtrajecten terecht komt.

Daarom zal in samenwerking met de Staatssecretaris van BZK en de Minister voor Jeugd en Gezin worden toegewerkt naar een sluitende ketenaanpak met Curaçao waarin (verwijs)informatie over personen tussen beide landen van het Koninkrijk kan worden uitgewisseld. Naar zo'n sluitende ketenaanpak wordt in Nederland toegewerkt via de Verwijsindex Risicojongeren. Op de Nederlandse Antillen wordt binnen het onderwijs- en jongerenprogramma gewerkt aan de verbetering van het jongerenregister van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het opzetten van een leerlingvolgstelsel.

5.2. Ondersteuning integrale wijkaanpak

In aanvulling op het voorgaande zal de Minister voor WWI mede investeren in de sociaal-economische situatie op Curaçao door aan te sluiten bij de wijkenaanpak op Curaçao van Reda Sosial, een (semi-) overheidsstichting voor sociale ontwikkeling en economische bedrijvigheid. Nederland heeft in het verleden in het kader van armoedebestrijding een aanzienlijke financiële bijdrage geleverd aan een door Reda Sosial ontwikkeld programma voor integrale wijkaanpak, waarbij vier uitgangspunten worden gehanteerd: de lerende, de werkende, de gezonde en de leefbare wijk. In voorgenoemde aanpak staat een aantal componenten centraal: werkgelegenheid (o.a. cursussen voor kleine ondernemers en beroepsgerichte trainingen voor vrouwen, leer-werktrajecten), ruimtelijke ordening/verkeer/huisvesting (o.a. renovatie gebouwen voor maatschappelijke opvang van gehandicapten, drugsverslaafden en bejaarden), veiligheid, welzijn/cultuur/sport (o.a. maatschappelijk herstel ex-drugsverslaafden), onderwijs (o.a. naschoolse opvang, programma's voor opvoedingsondersteuning) en gezondheidszorg (o.a. voorlichtingsprogramma's voor ouderen). Deze aanpak richt zich zowel op fysieke aspecten als sociale aspecten. Een koppeling tussen die twee is zonder meer nodig.

De Minister voor WWI en de Staatssecretaris van BZK en enkele gemeenten zullen gezamenlijk, een nieuwe impuls geven aan deze wijkaanpak en daarbij met name aandacht besteden aan de sociale component. Een aantal gemeenten heeft aangegeven hun ervaringen met de krachtwijkenaanpak te willen inzetten door bijvoorbeeld een

twinning aan te gaan met een of meer wijken op Curaçao. De gesprekken hierover met verschillende partijen (waaronder gemeenten, Staatssecretaris van BZK, Reda Sosial) zitten nog in een verkennende fase. Concretere afspraken kunnen naar verwachting in het voorjaar van 2008 gemaakt worden. Het is het voornemen van de Minister voor WWI om dan ook een bezoek aan Curaçao te brengen.

Tot slot

Bovengenoemde maatregelen hebben allemaal hetzelfde doel: de Antilliaanse Nederlanders die geen aansluiting weten te vinden bij de Nederlandse samenleving en met problemen kampen een duurzaam perspectief bieden op een volwaardige deelname aan de samenleving. Dat vergt als gezegd een lange adem. Wat dat betreft moeten we ons realiseren dat we ons ambitieniveau moeten aanpassen aan dat wat reëel en haalbaar is. Gelet op de medewerking die is toegezegd door alle betrokken partijen hebben we er vertrouwen in dat bovengenoemde set maatregelen en de inzet van de Taskforce, gecombineerd met de generieke programma's van het kabinet, zullen leiden tot een bestendige oplossing van de problematiek.

Hoogachtend,

de Minister voor Wonen,
Wijken en Integratie,

drs. Ella Vogelaar

de Minister van Justitie,

dr. E.M.H. Hirsch Ballin

de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties,

drs. A. Th. B. Bijleveld-Schouten

Bijlage 2007118420 B

“Naar een professionele, integrale en meerjarige aanpak van Antilliaans-Nederlandse risicogroepen.”

Taskforce Antilliaanse-Nederlanders

Als leden voor de Taskforce zijn voorgedragen (deelname op persoonlijke titel):

- de heer Hans Andersson (Voorzitter)
- mevrouw Goretti Narain
- mevrouw Jos Leenhouts
- de heer Sjaak van der Tak
- de heer Hans Vissers
- de heer Gilbert Wawoe

De Taskforce Antilliaanse-Nederlanders wordt ingesteld voor in principe de periode van 16 januari 2008 tot 1 augustus 2008. De Taskforce heeft de opdracht om voor 2008 meer focus aan te brengen in de projecten van de bestuurlijke Arrangementen. De focus komt te liggen op de thema's woonbegeleiding, leer-werktrajecten, instabiele gezinssituaties en nazorg voor ex-gedetineerden en de doelgroepen tienermoeders, risicjongeren, ex-gedetineerden en nieuwkomers. Voor de periode na 2008 heeft de taskforce de opdracht voorstellen te doen voor een meerjarig, integraal en operationeel uitvoeringsprogramma voor de periode vanaf 1 januari 2009. De voorstellen bevatten, behalve de dan geldende prioritaire thema's en doelgroepen, de kwantitatieve onderbouwing, de te bereiken resultaten, de daarvoor in te zetten activiteiten, de benoeming van partijen die daarvoor verantwoordelijk zijn (Rijk, gemeenten, Antilliaanse gemeenschap, e.a.), de wijze van monitoring van proces, de wijze van effectbeoordeling en de wijze waarop de Antilliaanse gemeenschap daarbij betrokken is. De Taskforce rapporteert in juli 2008 met een tussenrapportage op 1 april 2008. De tussenrapportage behelst een kwantitatieve onderbouwing ten behoeve van de inzet die na 2008 nodig is.

Bijlage 3 Activiteiten en contacten

Overzicht van de activiteiten en de contacten van de Taskforce:

- Start- en vervolgsconferentie 'Samenwerken', d.d. 26 januari 2008 en 14 juni 2008, ministerie VROM
- Individuele gesprekken met voorzitters TOPA (Team Ondersteuning Participatie in Antillanengemeenten), OCaN (Overlegorgaan Caribische Nederlanders), MAAPP (Movimentu Antiano I Arubano Pa Promové Partisipashon)
- Werkbijeenkomsten met Antilliaanse-Arubaanse organisaties
- Bestuurlijk overleg met minister, DG Wonen, Wijken en Integratie, directie Inburgering en integratie, ministerie VROM
- Bestuurlijk overleg met DG Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Algemeen Overleg Tweede Kamer, d.d. 18 maart 2008
- Bestuurlijk overleg met burgemeesters 21 Antillianen gemeenten (21AG), d.d. 21 april en 9 juli 2008
- Ambtelijk overleg met ministerie VROM en 21AG

- Individuele gesprekken met burgemeesters van de 21AG
- Opdrachtgever voor AEF, Beke en Regioplan
- Afstemmingsoverleg over kennisfundament met WODC, maart t/m mei 2008
- Start videoconferentie, d.d. 28 februari 2008
- Bijeenkomst op het Antillenhuis, d.d. 7 maart 2008
- Bezoek Scheveningse gevangenis, maart 2008
- Conferentie Sociaal Kenniscentrum Curaçao Nederland, d.d. 20 maart 2008
- Overleg met DOCA-bureaus, d.d. 25 maart 2008
- Symposium Koninklijk Instituut voor de Tropen, Amsterdam d.d. 8 mei 2008
- Overleg met SKCN/Nicis, d.d. 13 mei 2008
- Overleg met Zorgconcept, d.d. 19 mei 2008

Betrokkenheid Antillianen gemeenten

- Concept tussenrapportage op 16 april 2008, onderwerp van bestuurlijk overleg d.d. 21 april 2008
- Terugkoppeling met de coördinatoren van de Antillianen gemeenten op 22 en 25 januari 2008, 20 februari, 28 mei 2008 en 25 juni 2008
- Deelname van de coördinator van de 21AG in de Taskforce tijdens alle vergaderingen
- Diverse overleggen van de voorzitter 21AG, de heer mr I. Opstelten met de voorzitter Taskforce, drs H. Andersson
- Presentatie voorlopige resultaten van de Taskforce aan het Bestuurlijk Beraad op 9 juli 2008.

Betrokkenheid Antilliaanse Gemeenschap

- Individuele gesprekken en groeps gesprekken met OCaN, MAAPP en TOPA door verschillende Taskforce leden
- Gesprek met voorzitters OCaN en MAAPP, d.d. 13 mei jl.
- Voorzitters en vertegenwoordigers van OCaN, MAAPP en TOPA zijn tweemaal te gast geweest in de Taskforcevergaderingen
- OCaN, MAAPP en TOPA hebben de Taskforce voorzien van diverse notities over de betrokkenheid en participatie van de Antilliaanse gemeenschap.
- Gesprek met Joyce van der Linden van bureau Etica training en advies, d.d. 23 juni jl.
- Werkbijeenkomst met TOPA, d.d. 7 juli jl.
- Informatiebijeenkomst met OCaN, MAAPP, TOPA, d.d. 18 augustus jl.

Bijlage 4 Benodigd rijksbudget ten behoeve van rijksfinanciering

Inleiding

In het vervolg laten we zien, hoe met behulp van enkele indicatoren over de omvang van probleemgroepen en globale ramingen van de prijzen voor de aanpak per individu een onderbouwing van de financiële behoefte is te leveren voor de eerstkomende vierjaarsperiode.

De Taskforce vindt het niet terecht, dat de omvang van het beschikbare bedrag voor Antillianenbeleid geen gelijke tred heeft gehouden met de ontwikkeling van de omvang van de groep. Dat geldt zeker in het licht van het feit, dat de aard en omvang van de problematiek aanmerkelijk is toegenomen sedert 1995.

Een kwantitatieve exercitie doet onvoldoende recht aan de aard en omvang van de problematiek, zoals die in het hoofdrapport is behandeld. Hoe globaal ook, de Taskforce wil op hoofdlijnen een onderbouwing van het benodigde bedrag leveren. In het verlengde van de voorkeuren van de bewindslieden onderscheidt de Taskforce vier urgente categorieën, waar de aanpak zich in de komende periode in ieder geval op zou moeten richten, te weten: niet-geregistreerden, risico- en probleemjongeren, de jaarlijkse nieuwe instroom en ex-delinquenten

De Taskforce beseft goed, dat er daarnaast ook nog sprake zal zijn van tal van activiteiten voor groepen Antilliaanse Nederlanders, die niet binnen deze definities vallen. Deze kunnen en zullen in het lokale maatwerk dienen te worden meegenomen.

De methodische aanpak van de niet-geregistreerden, risico- en probleemjongeren, de jaarlijkse nieuwe instroom en ex-delinquenten vindt plaats met rijkssteun, tenminste voor zover er sprake is van een surplus aan kosten boven bestaande rijksvergoedingen voor activiteiten (of overgehevelde bedragen van voormalige rijksregelingen naar het Gemeentefonds, zoals die voor reclassering) raamt de Taksforce in de volgende paragrafen.

Vinden, binden en begeleiden van niet-geregistreerden

Tussen 2000 en 2003 is het aantal migranten volgens sommige berekeningen gestegen van ca 3.000 naar ca 12.000. De Taskforce acht deze laatste schatting veel te hoog. Het zou neerkomen op ca 10% van de totale Antilliaanse gemeenschap. Een stijging met 4.500 (van 3.000 naar 7.500) tussen 2000 en 2008 ligt meer in de lijn der verwachting.

Gemeenten betrekken de groep niet-geregistreerden meestal nog niet in het beleid, omdat ze niet in gemeentelijke regelingen passen/thuishoren. Om te voorkomen, dat zij tot de ernstige probleemgroep gaan behoren is een gerichte individuele benadering gewenst.

Uitgaand van een bedrag van 1.500 euro om een individu te vinden, ergens woonachtig te laten zijn en in een traject onder te brengen gaat het in totaal om 7.500 keer 1.500 = 11,25 mln. Dat is volgens de Taskforce niet een opgave voor één jaar, maar voor de komende 4 jaar (per jaar een bedrag van ruim 2,8 mln.).

Aanpak van de harde kern van de risico- en probleemjongeren

De onderzoekers van Regioplan schatten deze groep op enkele duizenden in plaats van de 18.000, die wel eens wordt genoemd als getal. Elders wordt enkele duizenden vertaald in 7.400. Bij deze schatting wil de Taskforce het laatste, dus voorzichtige uitgangspunt kiezen, te weten: 7.400 risico- en probleemjongeren. Bij de kosten per jongere baseert de Taskforce zich op eerste uitkomsten bij gemeenten: het vinden, binden en actief/intensief (laten) begeleiden kost een bedrag van ca. 1.000 euro per jaar boven het effectief aan elkaar knopen van rijksregelingen. De financiële behoefte komt uit op 7,4 mln.¹ per jaar, oftewel voor 4 jaar: 29,6 mln. euro.

Meteen inzoomen op iedere migrant uit de Antillen

Op pieken was de migratiestroom 10.000 per jaar en in andere jaren tenminste tussen de 2.000 en 3.000. Van der Hijden c.s. verwachten een structurele instroom van 5.000 per jaar (zie hoofdstuk 2, rapport)

De Taskforce stelt voor om tot 2012 uit te gaan van een jaarlijkse instroom van 5.000. De aanpak zorgt ervoor, dat deze groep - die waarschijnlijk gemiddeld genomen over de volle breedte minder problematisch is als de risico- en probleemjongeren - tenminste 2 jaar wordt volgehouden. Bij problemen komen ze in een andere categorie en worden betrokkenen in trajecten ondergebracht. Bij de kosten per persoon gaan we uit van een financiële behoefte van 500 euro per persoon voor niet door andere rijksregelingen gedekte kosten.

Dan komen we uit op het volgende schema:

Jaar	Omvang groep	Omvang euro (mln)
2009	5.000	2,5
2010	5.000+5.000	5,0
2011	5.000+5.000	5,0
2012	5.000+5.000	5,0
	Totaal	17,5

Na 2012 wordt opnieuw beoordeeld wat de meest reële aanname is ten aanzien van de omvang van de migratiestroom.

¹ *Natuurlijk kunnen we ook dezelfde redentatie volgen als onder punt 4 in het vervolg door een parallel te trekken met het extra bedrag voor de G4 voor Marokkaanse jongeren. Bij een totaal van 16.732 geregistreerden in de leeftijd van 12 t/m 18 jaar (1e en 2e generatie) en een bedrag van ca. 160 euro per jaar komen we uit op 2,68 mln. Dit ondersteunt het bovengenoemde bedrag in orde van grootte.*

Nazorg voor ex-delinquenten

De kosten voor risico- en probleemjongeren werden hiervoor al geraamd. Hier volstaan we derhalve met een raming voor ex-delinquenten in de oudere leeftijdscategorieën, waarbij we vooral de aandacht willen richten op intensieve trajecten voor personen in de leeftijdsklasse van 18-40 jaar.

De berekening van het minimaal benodigde bedrag sluit aan op de systematiek van Justitie voor het voorkomen van een criminale loopbaan voor Marokkaanse jongeren via het Grotestedenbeleid (GSB-beleid) voor de vier grootste gemeenten.¹ Boven op de inspanningen van het veelplegersbeleid in het totale GSB-beleid beseft het Kabinet met deze bijzondere regeling, dat de doelgroep Marokkaanse jongeren extra gemeentelijke inspanningen van de G4 vraagt.

Voor de voorbereiding, implementatie en uitvoering stelt men vanaf 2008 een bedrag van 6 mln. euro structureel beschikbaar voor in totaal 37.338 individuen in de leeftijdsgroep van 12 t/m 24 jaar, oftewel een bedrag van ca. 160 euro per individu per jaar.

In het geval van Antilliaanse Nederlanders zijn er 56.000 in de bredere leeftijdsgroep van 18 t/m 40 jaar. Extrapolatie leidt derhalve tot een bedrag van afgerond 0,9 mln. per jaar, oftewel: 3,6 mln. voor 4 jaar.

Benodigd budget

Probleemoriëntatie

In totaal komt de Taskforce op een minimaal bedrag van ruim 61,95 miljoen voor een gerichte aanpak van de vier genoemde groepen gedurende 4 jaar, oftewel: ca. 15,5 mln. per jaar als surplus op het effectief en efficiënt gebruik van geldende of verwachte rijksregelingen.

Communitybenadering: geld voor Infrastructuur beraden en geschoolde vrijwilligers

In Hoofdstuk 4 bepleit de Taskforce de inrichting van een centraal punt met 2 fte (inclusief faciliteiten: 0,2 mln. per jaar, voor 4 jaar 0,8 mln.).

Voorts acht de Taskforce het wenselijk om in alle 26 gemeenten een structureel overleg tussen gemeenten en georganiseerde gemeenschap tot stand te brengen. Voor de financiering van zowel de aanjaagfunctie als de invulling van het beoogde structurele overleg met de lokale Antilliaanse gemeenschap bedragen de kosten naar schatting 45.000 euro per gemeente. Per jaar, afgerond voor de 26 gemeenten, 1,2 mln., voor 4 jaar 4,8 mln.

De communitybenadering gaat gepaard met scholingsprogramma's voor in te zetten vrijwilligers vanuit de Antilliaanse gemeenschap. Ook wil de Taskforce voorzien in een beperkte tegemoetkoming voor hun vrijwilligersactiviteiten. De Taskforce stelt zich ten doel om hierbij 1% van de Antilliaanse gemeenschap te recruteran (=1.300 personen). Voor cursusgeld, beperkte vergoeding en eventuele andere faciliteiten acht de Taskforce een

budget van 500 euro per jaar nodig. De communitybenadering zou daarmee structureel 650.000 euro per jaar kosten.

Voor 4 jaar 2,6 mln.

Deze kosten raamt de Taskforce op in totaal 2,05 mln. structureel per jaar. Voor 4 jaar 8,2 mln.

Vangnet/adoptie

De Taskforce gaat er van uit, dat de hoge mobiliteit van delen van de Antilliaanse doelgroep een gemeenten plotseling voor problemen kunnen stellen. Dan is er direct hulp nodig. Dat kan in financiële zin of in het ter beschikking stellen van capaciteit van doorgewinterde professionals uit de program- of projectgemeenten.

Voor de financiering van dit 'veiligheidsventiel' voor het Antillianenbeleid acht de Taskforce 0,5 mln. per jaar noodzakelijk (oftewel 2 mln. voor 4 jaar).

Conclusie

Het Antillianenbeleid vergt de komende 4 jaar en structurele financiering van iets meer dan 72 mln. euro, ruim 18 mln. euro per jaar. Uitgaande van een percentage voor co-financiering van het Rijk van 50% komt dat neer op een benodigd rijksbudget van 9 mln. per jaar.

¹ Zie brief Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties d.d. 5 januari 2006.

Colofon

Productie

Taskforce Antilliaanse Nederlanders

Fotografie

Colin Braley
Eric Fecken
Tom Pilzecker

Vormgeving

No-9 Grafische Vormgeving,
Eindhoven

Drukkerij

Van Grinsven, Venlo

Meer informatie

Bianca Breumelhof,
secretaris Taskforce
b.breumelhof@xs4all.nl

