
Vergaderjaar 2001–2002

28 006

**Rapportage Integratiebeleid Etnische
Minderheden 2001**

Nr. 10

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2002

In vervolg op mijn brief van 9 april 2002, kenmerk 5159414/02/JC, onderwerp uitstel kabinetsreactie, stuur ik u hierbij de kabinetsreactie op het rapport «Nèt Loke Falta; ontbrekende schakels» van de adviescommissie Antilliaans Medeburgerschap in Nederland.

De Staatssecretaris van Justitie,
N. A. Kalsbeek

Kabinetsreactie op het rapport *Nèt Loke Falta* van de adviescommissie Antilliaans Medeburgerschap in Nederland

1. Inleiding

Bij besluit (nr. 5051980/00/PJS) van 15 september 2000 is door de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI) de adviescommissie Antilliaans Medeburgerschap in Nederland (hierna te noemen: de commissie) geïnstalleerd. Op 4 december 2001 heeft de commissie haar adviesrapport aangeboden aan staatssecretaris Kalsbeek van Justitie en minister Van Boxtel voor GSI.

Het idee voor de commissie ontstond tijdens de expertmeeting «Andere aanpak Antillianen» in april 1998, waarbij leden van de Antilliaanse gemeenschap, zelforganisaties voor Antillianen en Arubanen, en vertegenwoordigers van de departementen BZK, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), en Justitie stilstonden bij de problematiek onder Antilliaanse jongeren. Tijdens de bijeenkomst werd geopperd om, in navolging van de commissie Marokkaanse Jeugd, een Antilliaanse commissie in te stellen. Het ministerie van Justitie heeft positief gereageerd op dit idee en de Antilliaanse gemeenschap uitgenodigd om met een voorstel te komen.

Aanleiding voor het instellen van de commissie was het bovenproportionele aandeel van Antilliaanse jongeren in de criminaliteit. Bovendien werd met de instelling van de commissie vervolg gegeven aan het beleid van het kabinet om conform de nota *Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden* (CRIEM-nota) (TK, 1997–1998, 25 726, nr. 1) leden van etnische minderheden nadrukkelijker te betrekken bij de vormgeving en uitvoering van beleid rondom de bestrijding van criminaliteit in hun eigen gemeenschap.

De commissie kreeg primair de opdracht om te adviseren over de wijze waarop justitiële instellingen adequaat kunnen reageren op het urgente criminaliteitsprobleem onder Antillianen, in het bijzonder de jongeren, in Nederland. Indien de commissie dit wenselijk achtte kon het advies zich ook uitstrekken tot aangrenzende beleidsterreinen. De commissie had tevens als taak aandacht te geven aan het bespreekbaar maken van het criminaliteitsprobleem onder Antillianen, in het bijzonder de jongeren, binnen de Antilliaanse gemeenschap in Nederland, en het zo mogelijk creëren of vergroten van het draagvlak voor het voorkomen en aanpakken van deze problematiek.

Op 4 juni 2002 hebben de minister voor GSI en de Staatssecretaris van Justitie overleg gehad met het Overlegorgaan Caraïbische Nederlanders (OCaN) over de reactie van het kabinet op het rapport van de commissie. Hierbij zijn afspraken gemaakt waarop in de volgende hoofdstukken nader zal worden ingegaan.

Deze kabinetsreactie is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 2 wordt, na een korte schets van de omvang van de problematiek onder Antillianen in Nederland, het rapport in hoofdlijnen besproken. Dit wordt gevolgd door een weergave van het staande beleid. Vervolgens wordt er een overzicht gegeven van de nieuwe maatregelen van het kabinet die een bijdrage leveren aan de aanpak van de problematiek onder Antillianen in Nederland. In hoofdstuk 3 geeft het kabinet een reactie op een groot aantal aanbevelingen van de commissie.

2. Reactie op hoofdlijnen en aankomende maatregelen van het kabinet

2.1 Omvang van de problematiek

Als gevolg van de slechte sociaal economische situatie is de immigratie vanuit de Nederlandse Antillen naar Nederland de laatste jaren flink toegenomen. Het jaarlijks aantal immigranten vanuit de Nederlandse Antillen en Aruba is toegenomen van 3 000 halverwege de jaren negentig tot meer dan 10 000 in 2000.¹ In 2001 is een lichte daling van het aantal migrerende Antillianen geconstateerd.² Het is nog onvoldoende duidelijk of deze ontwikkeling zich voortzet. Onder deze nieuwkomers bevinden zich veel kansarme jongeren uit de Nederlandse Antillen. Momenteel zijn er zo'n 117 000 Antillianen en Arubanen woonachtig in Nederland.³

Hoewel het met het overgrote deel van de Antillianen die zich in Nederland hebben gevestigd goed gaat, blijkt een relatief grote groep de aansluiting met de Nederlandse maatschappij te missen. Uit het onderzoek van de commissie blijkt ook dat de sociale nood onder een deel van de Antillianen zeer groot is. De commissie heeft grote problemen geconstateerd ten aanzien van de eerste opvang, inburgering, scholing, werk, inkomen en opvoeding van de kinderen. Deze gesignaleerde problemen zijn een belangrijke oorzaak voor het gegeven dat een aanzienlijk deel van de Antillianen in Nederland afglijdt naar de criminaliteit.

Het Herkenningsdienstsysteem (HKS) dat wordt gebruikt in de politie-regio's geeft een beeld van de omvang van de criminaliteit onder Antilliaanse jongeren. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de cijfers van het HKS alleen betrekking hebben op de eerste generatie Antillianen omdat alleen het geboorteland van een verdachte en niet dat van zijn ouders wordt geregistreerd. Uit een analyse van de HKS-registratie over de jaren 1998 en 1999⁴ blijkt dat Antillianen de grootste oververtegenwoordiging kennen t.o.v. de totale geregistreerde criminaliteit. Het verdachtenaandeel is ruim 6,5 keer groter dan het landelijk aandeel: 79 op de 1000 Antillianen kwamen in 1999 met de politie in aanraking tegen landelijk 12 personen op de 1000. Wat betreft de criminaliteit onder jongeren in de leeftijd van 12 t/m 24 jaar is er bij Antillianen ook sprake van de grootste oververtegenwoordiging. Het percentage verdachten onder de Antilliaanse jeugd van de eerste generatie in 1998 was 12,1 % terwijl van de totale Nederlandse jeugd 3% van de jongeren in aanraking met de politie kwam.⁵ Opvallend zijn de betrekkelijk hoge cijfers onder Antilliaanse vrouwen: 41 op de 1000 van hen kwam in 1998 in aanraking met de politie tegen 4 op de 1000 vrouwen landelijk.⁶ Wat betreft de aard van de delicten werden Antillianen van de eerste generatie in 1998 verhoudingsgewijs vaker verdacht van delicten op het gebied van (seksueel) geweld, opium en vermogen.⁷

In verband met de problematiek van en onder Antillianen in Nederland gaat publiekelijk en politiek veel aandacht uit naar de zogenaamde «bolletjesslikkers». In het kader van de in het begin van het jaar 2002 gesignaleerde problematiek van de drugsmokkel via Schiphol door middel van koeriers is een Plan van aanpak drugsmokkel Schiphol opgesteld en aan de Tweede Kamer aangeboden (TK 2001 – 2002, 28 192, nr. 1). In dit Plan van aanpak zijn maatregelen opgenomen om de drugsmokkel via Schiphol terug te dringen. Over de voortgang van de implementatie van deze maatregelen wordt regelmatig aan de Tweede Kamer gerapporteerd (TK 2001 – 2002, 28 192, nrs. 8 en 12). Vanaf januari 2002 tot en met mei 2002 zijn op Schiphol ongeveer 900 drugskoeriers aangehouden, waarvan bijna éénderde van Antilliaanse afkomst is. Om in gezamenlijkheid met de autoriteiten van de Nederlandse Antillen de drugsmokkel

¹ CBS, Statline.

² Vestigingsregister.

³ als 1.

⁴ Landelijke criminaliteitskaart 1999, ABRIO/ Dienst Nationale Recherche Informatie, nog te verschijnen.

⁵ Korps Landelijke Politiediensten (2000).

Allochtone verdachten in 1998: een beschrijving van de verdachtenpopulatie uit 1998 naar herkomst op basis van het HKS.

⁶ als 4.

⁷ als 4.

aan te pakken, heeft de minister van Justitie met zijn Antilliaanse collega op 4 februari 2002 een protocol getekend, dat op 11 februari 2002 naar de Tweede Kamer is toegezonden (kenmerk: 5 148 881/DISAD/02). Om de voortgang bij de uitvoering van het protocol en de gezamenlijke aanpak van de drugssmokkel ook onder de nieuwe regering van de Nederlandse Antillen gestand te doen, zal de minister van Justitie binnenkort in overleg treden met de onlangs aangetreden nieuwe minister van Justitie van de Nederlandse Antillen. In het bijzonder zal hij daarbij de vraag met hem bespreken hoe kan worden gekomen tot een dusdanige versterking van de juridische infrastructuur op de Nederlandse Antillen (cel-, opsporings- en vervolgingscapaciteit), opdat de effectiviteit van het optreden van de bevoegde autoriteiten kan worden vergroot. Op de hier genoemde maatregelen wordt in deze reactie niet nader ingaan.

2.2 Het rapport in hoofdlijnen

De commissie constateert dat er een grote mate van overeenkomst is tussen de wensen van de Antilliaanse gemeenschap in Nederland en de beleidsintenties en beleidsinspanningen van de Nederlandse overheid. Beleid mist echter vaak zijn uitwerking omdat het aan essentiële schakels tussen beleid en uitvoering ontbreekt.

Volgens de commissie is het noodzakelijk dat de houding van de Nederlandse overheid en instellingen tegenover Antillianen in Nederland verandert. Het afweer- en ontmoedigingsbeleid voor de komst van Antillianen naar Nederland zou vervangen moeten worden door een beleid gericht op het vinden van aansluiting met de Nederlandse maatschappij. De commissie acht het van essentieel belang dat er gedacht en gehandeld wordt vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Antilliaanse medeburger, de Antilliaanse gemeenschap, de Nederlandse overheid en van de Nederlandse instellingen. De Nederlandse overheid en instellingen dienen de Antilliaanse gemeenschap te raadplegen en te betrekken bij het initiëren, plannen en uitvoeren van projecten en activiteiten ten behoeve van Antillianen in Nederland. Om dit te bereiken is het noodzakelijk dat de Antilliaanse civiele gemeenschap wordt versterkt. Bij de Antilliaanse gemeenschap in Nederland bestaat bereidheid om verantwoordelijkheid te dragen bij de aanpak van het criminaliteitsprobleem onder Antillianen. Dit dient wel plaats te vinden binnen een klimaat van wederzijdse inspanning.

In dit verband stelt de commissie een integrale, programmatische en structurele aanpak voor die gericht is op de meervoudigheid van de sociale problematiek en de oorzaken van criminaliteit onder Antillianen. Hierbij is het volgens de commissie noodzakelijk dat algemeen beleid toegespitst wordt op de Antilliaanse maat. Dit wil zeggen dat beleid, aanbod, en institutionele voorzieningen Antillianen moeten bereiken en op de juiste wijze moeten aansluiten op hun vragen en noden. Deze aanbevelingen vormen de contouren van een door de commissie voorgesteld pakket aan maatregelen ondergebracht onder de term «vitaliseringsprogramma». Binnen dit programma onderscheidt de commissie de volgende onderdelen «eerste opvang en begeleiding», «inburgering» en «integratie» waarvoor zij meer specifieke aanbevelingen doet. De commissie stelt voor een lichaam in het leven te roepen dat toeziet op de implementatie van de adviezen en op het monitoren van de resultaten. Dit lichaam zou zich volgens de commissie daarnaast moeten richten op de versterking van de Antilliaanse gemeenschap in Nederland, het vormgeven van de Antilliaanse maat en de bevordering van de participatie van Antillianen in Nederland.

Het kabinet spreekt haar waardering uit voor de mate waarin de commissie erin is geslaagd de participatie van de Antilliaanse gemeen-

schap in Nederland te stimuleren. De bijeenkomsten die door de commissie zijn georganiseerd boden aan Antillianen een platform om vrijuit te spreken over hun beleving van criminaliteit. Daarbij kwam tevens de sociale nood van een grote groep Antillianen in Nederland aan de oppervlakte en werden hun ervaringen in de Nederlandse samenleving in brede zin aan de orde gesteld.

Nadrukkelijk dient vermeld te worden dat uit het adviesrapport blijkt dat de commissie het zwaartepunt van de advisering heeft gelegd op preventie; te weten het terrein van inburgering en integratie. De commissie heeft in mindere mate aandacht geschonken aan de rol van justitiële instellingen en heeft zich daardoor in zekere zin buiten haar taakstelling begeven. Het kabinet heeft er mede daarom voor gekozen in deze reactie niet op alle, maar wel op een groot aantal van de aanbevelingen van de commissie in te gaan.

2.3 *Stand beleid*

Het kabinet is van mening dat zij de afgelopen jaren al veel initiatieven heeft genomen om de integratie van Antillianen te bevorderen en daarmee de problematiek onder een deel van de Antillianen terug te dringen. Van sommige van deze initiatieven kunnen nog geen zichtbare resultaten worden verwacht aangezien deze recent zijn opgestart.

In de nota *Kansen krijgen, kansen pakken, Integratiebeleid 1999 – 2002* (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 333, nr.2) heeft het kabinet actieprogramma's en speerpunten benoemd, die moesten leiden tot een zichtbare positieverbetering op het gebied van werk, onderwijs en educatie van etnische minderheden, waaronder ook migranten uit de Nederlandse Antillen. Inzet van dit beleid is om etnische minderheden zo snel mogelijk een zelfstandige positie te laten verwerven in Nederland zodat ook zij als volwaardige burgers kunnen participeren in de samenleving. Naar aanleiding van en in vervolg op deze nota is een veelheid aan maatregelen genomen. De uitvoering van deze maatregelen gebeurt voornamelijk op lokaal niveau door gemeenten en diverse instellingen. Gewezen kan worden op bijvoorbeeld de Wet Inburgering nieuwkomers (WIN) en de Oudkomersregelingen. Maar ook op de maatregelen ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten, de specifieke voorzieningen in het kader van het CRIEM-beleid ter verbetering van de positie van allochtone jongeren op gemeentelijk niveau, individuele trajectbegeleiding van criminele jongeren, het werkplan *Diversiteit politie 2001–2005* om meer leden van etnische minderheden bij de politie aan te stellen en de nota *Arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden* (Tweede Kamer, 1999–2000, 27 223, nr. 1) ter bevordering van een evenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden.

Zoals verwoord in de nota *Integratie in het Perspectief van Immigratie (TK 2001–2002, 28 198, nr.2)* is het uitgangspunt voor het kabinet «algemeen beleid waar mogelijk, specifiek beleid waar nodig».

Hiermee wordt het beleid bestendigd dat reeds bij aanvang van het integratiebeleid is ingezet.

Het «bestaan» van de groep Antillianen is op zich geen criterium voor beleidsintensivering. Wél staat het kabinet op het standpunt dat daar waar het algemene beleid niet toereikend is voor specifieke problemen van bepaalde groepen en zolang de maatschappelijke noodzaak daartoe blijkt, specifieke beleidsaandacht kan worden gegeven.

Enkele jaren geleden werd met de *Nota Migratie Antilliaanse Jongeren*, (MAJ) (Kamerstukken II, 1998 – 1999, 26 283, nr.1) de komst van kansarme Antilliaanse jongeren naar Nederland prominent op de politieke agenda

geplaatst. Het beleid dat met de nota MAJ is ingezet beoogt de sociale problematiek en de criminaliteit langs twee sporen te adresseren. Enerzijds worden initiatieven van de Antilliaanse regering ondersteund die zijn gericht op het vergroten van de kansen voor jongeren op de Nederlandse Antillen zelf. Anderzijds zijn in ons land maatregelen in uitvoering genomen die erop gericht zijn de migratiestroom beter beheersbaar te maken. Zo is het sinds het najaar van 2001 mogelijk om tussen de Nederlandse Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en het Antilliaanse bevolkingsregister persoonsgegevens uit te wisselen van Antillianen die zich in Nederland willen vestigen. Daarmee wordt beoogd de bereikbaarheid van nieuwkomers te vergroten. Tevens is een Voogdijregeling in het leven geroepen voor minderjarige Antilliaanse jongeren die onbegeleid naar Nederland komen en voor wie niet in het wettelijk gezag is voorzien.

In juni 2000 sloten de Nederlandse regering en de regering van de Nederlandse Antillen een akkoord over het Antilliaanse *Urgentieprogramma Jeugd en Jongeren*. Dit programma richt zich specifiek op kinderen en jong volwassenen op de Nederlandse Antillen die in een benarde sociaal maatschappelijke positie verkeren. De Nederlandse regering onderschrijft de constatering van de commissie dat de perspectiefloze situatie op de Nederlandse Antillen een belangrijke oorzaak is van de aanhoudende migratie naar Nederland. Afstemming tussen maatregelen in Nederland en maatregelen op de Nederlandse Antillen is daarom blijvend gewenst.

Voor plannen van de zogenaamde Antilliaanse gemeenten¹ om de problematiek van kansarme Antilliaanse jongeren aan te pakken werd door het kabinet € 10 890 000 ter beschikking gesteld voor een periode van vier jaar (Bijdrageregeling Antillianengemeenten, Staatscourant 18 mei 2001 nr. 96). Het doel van deze regeling is een rijksbijdrage te leveren aan de inspanningen op lokaal niveau gericht op positieverbetering van de Antilliaanse jongeren door middel van maatregelen gericht op opvang, begeleiding en scholing. Het kabinet stelt zich hierbij op het standpunt dat het oplossen van knelpunten bij de aanpak van de groep problematische Antilliaanse jongeren primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid is waarbij nauwe samenwerking met de Antilliaanse gemeenschap is vereist. De gemeenten financieren de plannen voor het grootste gedeelte uit eigen middelen en moeten jaarlijks rapporteren over het aantal Antilliaanse probleemjongeren dat zij bereikt hebben, het aantal jongeren dat in een traject is geplaatst, de resultaten van die trajecten en het aantal probleemjongeren dat gaandeweg het traject is uitgevallen.² De plannen van de Antillianengemeenten richten zich op uiteenlopende activiteiten zoals: een centraal servicepunt voor Antilliaanse nieuwkomers vanwaar er gewerkt zal worden aan opvang en arbeidsmarkttoeleiding, het aanstellen van Antilliaanse consulenten in het basis- en voortgezet onderwijs, activiteiten ten behoeve van zinvolle vrije tijdsbesteding en maatschappelijke hulpverlening, wijkgerichte projecten voor risicjongeren en tienermoeders en projecten in de sfeer van opvoedingsondersteuning en gezondheidsvoorlichting.

In aansluiting op bovengenoemde financiële middelen voor de Antillianengemeenten heeft de Minister voor GSI in zijn brief van 4 juli 2001 (Tweede Kamer, 25 726, nr. 9) middelen ter beschikking gesteld aan een groot aantal gemeenten. Op dit moment is de volgende dieldeling te maken met daarbij aangemerkt de thans bekende geldstromen die ter beschikking komen van de Antilliaanse doelgroep.

¹ De Antillianengemeenten zijn: Amsterdam, Den Haag, Den Helder, Dordrecht, Groningen, Nijmegen en Rotterdam.

² Zie toelichting op artikel 7 van de Bijdrageregeling Antillianengemeenten.

a) Acht voormalige CRIEM-pilotgemeenten

Den Helder heeft de CRIEM-pilot en de CRIEM vervolgpunten voorname-lijk op Antilliaanse jongeren gericht, en heeft daarvoor respectievelijk

€ 226 890,- (pilot in 1999 en 2000) en € 680 670,- (vervolg, 2001 t/m 2004) ontvangen.

Rotterdam heeft in het CRIEM vervolg-plan twee projecten opgenomen, waarvan er één specifiek is gericht op Antilliaanse jongeren: «Case-management Interventieteam Feijenoord». Voor dat project heeft Rotterdam in december 2001 € 340 335,- ontvangen.

De overige zes gemeenten hebben hun pilot- en vervolgmiddelen niet specifiek voor de Antilliaanse doelgroep, maar voor ofwel alle doelgroepen tegelijk (meestal) of voor andere specifieke doelgroepen (soms, bijv. Molukse of Marokkaanse of Turkse jeugd) ingezet. De plannen van gemeenten richten zich op de allochtone jeugd in de naschoolse, schoolse of voorschoolse fase, of op de jeugd in bepaalde wijken, los van etnische herkomst van de jongeren.

b) Elf gemeenten uit de G25 die onorthodoxe preventievoorstellen vergoed krijgen

Breda richt het project «Integratie via Sympathie en Harmonie» onder meer op Antilliaanse (maar ook op Marokkaanse) jongeren. Het bedrag dat Breda voor het project gaat krijgen moet nog vastgesteld worden nadat nader overleg heeft plaatsgevonden.

Dordrecht richt de «Foyer de Jeunesse» onder meer voor Antilliaanse jongeren in, maar deze worden geplaatst in een zogenaamde «magic mix» met andere bewoners. Ook wat betreft Dordrecht geldt dat het bedrag dat de gemeente voor (een onorthodox element uit) het plan gaat krijgen nog vastgesteld moet worden na nader overleg.

Groningen zet het project «Risicomeiden Noordijk» onder meer in voor Antilliaanse meiden. De gemeente ontvangt voor dit project binnenkort: € 123 768.

Leeuwarden richt het plan Full Color met name op de Marokkaanse, maar ook op de Antilliaanse jeugd. Voor het hele plan ontvangt de gemeente binnenkort: € 476 360.

Zwolle stelt in het plan «Aanpak Loverboys» dat een groot deel van de loverboys waar het om gaat van Antilliaans/Arubaanse afkomst is. Zwolle ontvangt voor het project binnenkort € 623 935.

De overige gemeenten zetten hun middelen niet specifiek voor de Antilliaanse doelgroep in, maar voor ofwel alle doelgroepen tegelijk (meestal) of voor andere specifieke doelgroepen (soms). De plannen van gemeenten richten zich op de allochtone jeugd in de naschoolse, schoolse of voorschoolse fase, of op de jeugd in bepaalde wijken, los van etnische herkomst van de jongeren.

c) Zestien gemeenten uit de G17 die meerjarenplannen preventiebeleid hebben ingediend

Deze plannen zijn begin mei 2002 ingediend, de beoordeling ervan loopt nog. De zestien gemeenten zijn met klem gevraagd om hun hele preventieve beleid ten aanzien van jeugd van etnische herkomst te bekijken en vervolgens aanvullingen te maken daar waar witte vlekken zijn of waar de samenwerking in de keten verbeterd kan worden. De plannen die zijn ingediend betreffen dan ook beleid ten aanzien van jeugd uit alle etnische groepen. Lang niet altijd worden maatregelen gericht op groepen jongeren met een specifiek land van herkomst. Eind juni 2002 ontvangt de

minister voor GSI een advies over de € 21 236 914 die over deze zestien gemeenten verdeeld gaat worden ten behoeve van de uitvoering van de meerjarenplannen preventiebeleid.

2.4 Aankomende activiteiten

Ondanks de beleidsinspanningen van de afgelopen jaren, blijft de problematiek onder Antilliaanse jongeren in Nederland onze aandacht opeisen. Als gevolg van de slechte economische omstandigheden zal migratie vanuit de Nederlandse Antillen naar Nederland blijven bestaan en blijven met name de negatieve effecten hiervan de Nederlandse samenleving voor grote problemen stellen. De komende jaren zal, binnen de bestaande beleidskaders, gerichte aandacht nodig zijn om de integratie en maatschappelijke participatie van kansarme Antillianen te bevorderen. Tegelijkertijd dient ernstige overlast en vaak drugsgerelateerde criminaliteit te worden tegengegaan.

Ten behoeve van een effectieve aanpak van de problematiek acht de Nederlandse regering een samenhangend beleid wenselijk waarbij aandacht is voor preventieve en waar nodig repressieve elementen. De aanbevelingen van de commissie kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de verdere invulling van dit beleid dat erop is gericht kansarme Antilliaanse jongeren via integratietrajecten toe te leiden naar werk of onderwijs en langs deze weg volwaardige maatschappelijke participatie te bevorderen. Hierbij is nauwe samenwerking tussen alle betrokken overheden en diensten (Rijk, gemeenten, politie en justitie) van groot belang alsmede de actieve betrokkenheid van de Antilliaanse gemeenschap. Voorts is het kabinet van mening dat de beleidsdialogoog tussen de regering van Nederland en de Nederlandse Antillen dient te worden voortgezet evenals de ondersteuning van initiatieven om de negatieve effecten van de migratie tegen te gaan en de kansen voor jongeren op de Nederlandse Antillen te vergroten.

Het kabinet neemt een aantal nieuwe maatregelen die beogen een bijdrage te leveren aan de aanpak van de problematiek onder Antillianen. Deze maatregelen zijn niet altijd specifiek gericht op Antillianen, maar zij kunnen wel deel uit maken van de doelgroep. In hoofdstuk 3 komen de maatregelen uitgebreider aan de orde.

- Het kabinet stelt middelen ter beschikking om op landelijk niveau een mentorenproject op te zetten. Het Overlegorgaan Caraïbische Nederlanders (OCaN) heeft tijdens eerder genoemd overleg van 4 juni 2002 toegezegd, in nauw overleg met andere Antilliaanse organisaties en Antilliaanse sleutelfiguren, met een initiatief te komen voor een meerjarig mentorenplan. Dit plan zal worden aangeboden aan de Minister voor GSI en de Staatssecretaris van Justitie.
- In het kader van het door het ministerie van BZK gesubsidieerde stimuleringsprogramma «opvang & integratie Antilliaanse jongeren» van de Stichting Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) worden internaatachtige voorzieningen voor Antilliaanse jongeren opgezet in combinatie met op maat gesneden educatie en werkgelegenheidstrajecten.
- De Minister voor GSI heeft tijdens het overleg op 4 juni toegezegd om samen met de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) op korte termijn een opdracht te verstrekken om een onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar de wijze waarop initiatieven van Antillianen op lokaal niveau het beste kunnen worden gefaciliteerd en gestructureerd. Hierbij dient nadrukkelijk aandacht gegeven te worden aan de bestaande infrastructuur. Hiermee wordt ook tegemoet

gekomen aan de door de commissie gewenste versterking van de kader- en netwerkvorming.

- Vanwege de positieve uitkomsten van de evaluatie van de pilot op het gebied van informatie-uitwisseling over criminele en verdachte Antillianen tussen de Nederlands Antilliaanse en de Nederlandse politiekorpsen is besloten het project uit te breiden naar alle politiekorpsen in Nederland.
- In de nota *Vasthoudend en effectief: versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit* (Tweede Kamer, 2001–2002, 28 292, nr. 2) is aangekondigd dat een landelijke inventarisatie van lokaal ontwikkelde aanpakken bij de politie ten aanzien van jeugdige veelplegers zal worden uitgevoerd. Hierbij zal aandacht worden besteed aan groepen jeugdigen waar etnische minderheidsgroepen duidelijk zijn oververtegenwoordigd. De aanpakken zullen op hun effectiviteit worden beoordeeld waarna implementatie zal worden gestimuleerd.
- De ministeries van BZK en Justitie dragen zorg voor een betere bekendheid van de voogdijregeling en de taak die gemeenten daarin hebben.
- Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) zal de praktijk van de toewijzing van woningen aan Antillianen in de Antillianengemeenten doorlichten. De bevindingen hiervan zullen besproken worden met de betrokken gemeenten.
- De ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) en BZK zullen de mogelijkheden onderzoeken om de voor Antillianen ontwikkelde taalcursussen van Regionaal Opleidingen Centra (ROC's) (gecombineerd met de ervaringen die in de pilot inburgering op Curaçao zijn opgedaan) ter beschikking te stellen aan andere ROC's. Tevens zal het kabinet de mogelijkheid na gaan om gedeelten van het cursuspakket dat in het kader van de pilot inburgering op Curaçao is ontwikkeld ter beschikking te stellen aan de nieuwkomer, een eventuele mentor en de ROC's.
- Antillianengemeenten zijn door het ministerie van BZK gevraagd gegevens aan te leveren over de situatie van Antillianen in het inburgeringsprogramma ten behoeve van monitoring en uitwisseling van «best practices».
- Het kabinet zal de mogelijkheden onderzoeken om de detentietijd te gebruiken om het inburgeringsprogramma te starten of voort te zetten voor etnische minderheden die zich reeds gevestigd hebben in Nederland.
- In de nota *Vasthoudend en Effectief: versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit* wordt voorgesteld om de Individuele Traject Begeleiding (ITB) CRIEM landelijk beschikbaar te laten komen.
- Als het Change programma van de Reclassering Amsterdam volledig ontwikkeld is zal bekeken worden of uitbreiding mogelijk en wenselijk is.
- In het kader van het project «vermindering recidive» zal het ministerie van Justitie binnen het gevangeniswezen en de reclassering programma's starten die zijn gericht op resocialisatie. Belangrijke aandachtspunten zijn maatwerk, een goed assessment, de begeleiding in de justitiële inrichtingen, en effectiviteit van programma's.

- Tijdens het overleg van 4 juni jongstleden heeft de Minister voor GSI toegezegd in nauwe samenspraak met de oud-commissie een zogenaamde Startbijeenkomst te organiseren met als doel deze kabinetsreactie op het rapport niet alleen aan de Antilliaanse gemeenschap in Nederland maar ook aan de betrokken gemeenten en instellingen te presenteren om mede langs deze weg het door de commissie in gang gezette proces op lokaal niveau gaande te houden en verder uit te bouwen richting lopende en komende activiteiten zoals de SEV- en mentortrajecten. De ministeries van BZK en Justitie zullen hierbij samenwerken.

3. Reactie op aanbevelingen van de commissie

In dit hoofdstuk wordt een reactie gegeven op aanbevelingen van de commissie. Deze zijn gegroepeerd per thema. Achtereenvolgens komen aan bod: de vitalisering van de Antilliaanse gemeenschap in Nederland, repressief beleid, eerste opvang en begeleiding, het programma van de Stichting Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, inburgering en tenslotte integratie.

3.1 Vitalisering van de Antilliaanse gemeenschap in Nederland

De commissie vindt het belangrijk dat de Nederlandse overheid en instellingen de Antilliaanse gemeenschap raadpleegt en betreft bij het initiëren, uitvoeren en plannen van beleid gericht op Antillianen.

Het kabinet onderschrijft dit belang omdat dit er toe zal leiden dat beleid beter aansluit op de noden en behoeften van de Antilliaanse burgers. Het kabinetsbeleid is erop gericht dat minderheden een evenredige vertegenwoordiging hebben in de besturen van «semi-overheidsorganisaties», organisaties die op afstand zijn geplaatst van een departement en niet direct vallen onder de verantwoordelijkheid van een minister. Daarnaast geeft het kabinet waar mogelijk impulsen aan lokale overheden om de betrokkenheid van de Antilliaanse doelgroep te verhogen. Daar waar rijksbijdragen worden verleend aan Antillianengemeenten ten behoeve van specifieke maatregelen voor Antillianen, worden zelforganisaties en actieve Antillianen uitgenodigd om inbreng te leveren. Bij het initiëren van lokale projecten om jonge Antillianen op te vangen, zijn veelal aparte middelen gereserveerd om de inbreng vanuit de Antilliaanse gemeenschap te organiseren.

De commissie hecht veel belang aan het versterken van de Antilliaanse gemeenschap. Volgens de commissie is dit noodzakelijk om de participatie van Antillianen in beleidsontwikkeling en uitvoering te vergroten en tevens de sociale controle onder Antillianen te bevorderen.

Ter bevordering van de organisatievorming onder minderheden in vrijwilligersorganisaties is door de Staatssecretaris van VWS in de door de Tweede Kamer aanvaarde notitie *Met vereende kracht* (1999), een nieuwe systematiek voor de ondersteuning van landelijke zelforganisaties voorgesteld. Dit heeft er onder meer toe geleid dat er bij FORUM een platform is opgericht ter ondersteuning van dergelijke organisaties. Bovendien is onlangs in het kader van de Welzijnswet (1994) een activiteitenbudget voor zelforganisaties ter beschikking gesteld, waarvan de verdeling is geregeld middels de Tijdelijke stimuleringsregeling zelforganisaties minderheden (Stcrt. Nr.241) Deze regeling, die ook voor Antillianen van toepassing is, stelt de Minister van VWS in staat onder bepaalde voorwaarden een subsidie te verlenen voor een project gericht op informatievoorziening aan en communicatie binnen de doelgroep en op vergroting van de levensvatbaarheid van zelforganisaties.

Het ministerie van VWS heeft in 2001 een nieuwe impuls gegeven ter bevordering van deelname aan het vrijwilligerswerk. Er is een tijdelijke stimuleringsregeling vrijwilligerswerk ingesteld van in totaal € 23 miljoen, waarvan 50% door plaatselijke gemeenten wordt bijgedragen. Meer dan 450 gemeenten maken thans gebruik van de faciliteiten uit de regeling, waaronder de zeven Antillianengemeenten.

Het kabinet is van mening dat de commissie ervoor gezorgd heeft dat er binnen de Antilliaanse gemeenschap in Nederland een zekere dynamiek is ontstaan waardoor de Antilliaanse gemeenschap zélf bereid is om zich in te zetten voor de positieverbetering van Antillianen. Lokale Antilliaanse organisaties zijn in dit verband van groot belang. Dit proces dat in hoge mate «bottom up» tot stand is gekomen verdient naar de mening van het kabinet ondersteuning. Het wordt van groot belang geacht dat het in gang gezette proces zo goed mogelijk lokaal wordt vervolgd en verankerd. Gemeenten zullen naar de mening van het kabinet daarom actief de contacten met de Antilliaanse gemeenschap moet aanknopen voorzover dit nog niet het geval is. Tegelijkertijd zullen Antilliaanse medeburgers in Nederland op lokaal niveau geworven en toegerust moeten worden voor de rol die zij willen spelen in de opvang en begeleiding van Antilliaanse nieuwkomers.

De commissie pleit ervoor om een «Antilliaans lichaam» in het leven te roepen dat toeziet op de implementatie van adviezen en het monitoren van de uitvoering van het vitaliseringsprogramma. De commissie noemt de versterking van de Antilliaanse gemeenschap, het vormgeven aan de Antilliaanse maat en de bevordering van de participatie van Antillianen in Nederland de voornaamste aandachtsvelden van dit lichaam. Het kabinet onderschrijft het belang van de taken die de commissie voor ogen had voor een Antilliaans lichaam. Zij is echter van mening dat de verantwoordelijkheid voor een goede implementatie en monitoring van genoemde taken ligt bij de huidige betrokken partijen (zoals bijvoorbeeld Antillianengemeenten, overheidsinstellingen en dergelijke). Het instellen van een Antilliaans lichaam wordt derhalve niet noodzakelijk en wenselijk geacht.

Door de commissie wordt gesteld dat de uitvoering van de eerstelijns-welzijnstaken op de gebieden van relatie-opbouw en eerstelijns-hulpverlening specifiek gericht op de lokale Antilliaanse gemeenschap onvoldoende tot niet van de grond komen. Zij heeft het belang benadrukt van het stimuleren en omarmen van lokale initiatieven.

De commissie heeft het belang benadrukt van lokale initiatieven van Antillianen. Sinds 1 januari 1989 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het eerstelijns-werk minderheden. De middelen waar het Rijk voor de decentralisatie over beschikte, namelijk f 52,8 miljoen, zijn sinds 1 januari 1989 gestort in het Gemeentefonds. Deze middelen waren bestemd voor eerstelijns-werk voor alle minderheden op lokaal niveau. Op provinciaal niveau zijn de provincies verantwoordelijk gesteld voor de tweedelijns-instellingen van minderheden. Op landelijk niveau is Forum opgericht. De subsidiëring van de afzonderlijke landelijke steunfuncties van de verschillende minderheidsgroepen is toen naar Forum overgeheveld. De landelijke steunfunctie, die «FORSA/A» heette, had onder meer als belangrijke taak het bieden van ondersteuning aan de Antilliaanse en Arubaanse organisaties.¹

In het overleg van 4 juni 2002 heeft het OCaN de Minister voor GSI en de Staatssecretaris van Justitie op bovenstaande gewezen en zijn zorgen kenbaar gemaakt over de kaalslag die op zowel lokaal als landelijk niveau in de jaren negentig zou zijn opgetreden ten aanzien van de ondersteu-

¹ Voor FORSA/A is zo het bedrag ter grootte van f 1 095 000,- overgeheveld naar Forum.

ning van lokale initiatieven van Antillianen. Als reactie hierop heeft de Minister voor GSI toegezegd een onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar de wijze waarop initiatieven van Antillianen op lokaal niveau het beste kunnen worden gefaciliteerd en gestructureerd. Een onderzoeksbureau zal (a) bezien hoe de bestaande organisatorische infrastructuur (zowel op lokaal, provinciaal als landelijk niveau) initiatieven van «bottom up» van de Antilliaanse gemeenschap faciliteert en ondersteunt, en (b) zal aanbevelingen doen over de wijze waarop zowel binnen als buiten de bestaande organisatorische infrastructuur deze initiatieven beter kunnen worden ondersteund en gefaciliteerd. In deze aanbevelingen zal ook de wenselijkheid van een interactieteam zoals dat thans bij de Marokkaanse gemeenschap in Nederland het geval is, worden meegenomen.¹ De precieze opdrachtformulering zal verder worden afgestemd met het OCaN. De opdrachtgevers van deze «quick scan» zijn de ministeries van BZK en VWS.

3.2 Repressief beleid

Volgens de commissie dient de harde kern van Antilliaanse criminelen door een actief en effectief opsporings- en vervolgingsbeleid van politie en justitie te worden aangepakt. Verder meldt de commissie dat gezien het transnationale karakter van diverse vormen van criminaliteit intensieve samenwerking binnen het koninkrijk is geboden om de pakkans van daders te vergroten.

Naar aanleiding van expertmeetings met deskundigen op het gebied van de Nederlands Antilliaanse gemeenschap en hun cultuur, medewerkers van de meest betrokken politie korpsen, vertegenwoordigers van het kabinet van de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen, en medewerkers van de ministeries van Justitie en BZK, zijn plannen gemaakt om enerzijds de informatie-uitwisseling tussen de Nederlands Antilliaanse en de Nederlandse politiekorpsen op het punt van de operationele informatie te verbeteren, en anderzijds door middel van personele uitwisseling kennis te nemen van de wederzijdse cultuur om de aanpak van Antilliaanse verdachten en de inzichten in hun sociale omgeving te verbeteren. De Nederlands Antilliaanse Minister van Justitie heeft daarvoor zijn medewerking – op het punt van de informatie-uitwisseling voor zover de vigerende wetgeving hem dit toestaat- toegezegd. Momenteel worden deze plannen nader vormgegeven. Recent is een pilot op het punt van de informatie-uitwisseling over criminele Antillianen of verdachte Antillianen waarbij een aantal Nederlandse politiekorpsen was betrokken, afgerond. Uit de recent uitgevoerde evaluatie is naar voren gekomen, dat de gegevensuitwisseling met behulp van moderne ICT-technieken voldoende positief was om het project uit te breiden naar alle politiekorpsen in Nederland. Ook wordt op dit moment onderzocht of en zo ja onder welke voorwaarden uitbreiding naar de Nederlandse Antillen kan worden gerealiseerd. Op het punt van de personele uitwisseling is reeds contact gezocht met de Nederlands Antilliaanse korpschefs, die hun medewerking hebben toegezegd om te zijner tijd begeleiding te leveren voor de uit te wisselen stagiaires.

Meer in zijn algemeenheid wijst het kabinet op de Nota *Criminaliteitsbeheersing* (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 834, nr. 2) waarin onder andere als speerpunten zijn opgenomen het verhogen van de pakkans en het terugdringen van het aantal veelplegers. Door middel van de in deze nota aangekondigde maatregelen, zal er sprake zijn van een effectiever opsporings- en vervolgingsbeleid ten aanzien van, onder meer, criminele Antillianen.

Ook wordt hier verwezen naar de nota *Vasthoudend en effectief; versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit*. Een van de actiepunten behelst

¹ Instellingsbesluit Marokkaans-Nederlands Interactieteam Jeugd, Staatscourant 1 mei 2002, nr. 82.

een landelijke inventarisatie van lokaal ontwikkelde aanpakken bij de politie ten aanzien van jeugdige veelplegers waarbij onder andere aandacht zal worden besteed aan die groepen jeugdigen waar etnische minderheden duidelijk zijn oververtegenwoordigd. Deze aanpakken zullen op hun effectiviteit worden beoordeeld waarna implementatie zal worden gestimuleerd. Het ligt in de rede dat hiermee een positieve bijdrage wordt geleverd aan het terugdringen van de criminaliteit van (onder meer) Antilliaanse jongeren. Voor wat betreft de aanbeveling van de commissie om maatwerk te leveren: in beide bovengenoemde nota's wordt in diverse passages het belang van maatwerk onderschreven en wordt maatwerk gestimuleerd.

3.3 Eerste opvang en begeleiding

De commissie noemt gebrekkige opvang en huisvesting, specifieke omstandigheden die kunnen leiden tot criminaliteit. Als nieuw aangekomen Antilliaan is men vaak aangewezen op de welwillendheid van familieleden, of bij gebrek daaraan «op die van de straat». Zonder huisvesting en/of een postadres kunnen nieuwkomers zich niet inschrijven in het bevolkingsregister en geen beroep doen op inburgerings- en werkgelegenheidstrajecten, en sociale voorzieningen. De grote mobiliteit van jonge Antillianen in Nederland maakt het voor gemeentelijke diensten die verantwoordelijk zijn voor de opvang en integratie van nieuwkomers zeer moeilijk Antillianen te bereiken met de hen ter beschikking staande middelen, hen naar de integratietrajecten toe te leiden en hen gedurende deze trajecten te begeleiden.

Het kabinet onderschrijft de door de commissie vastgestelde noodzaak van een zo snel mogelijke opvang van Antilliaanse nieuwkomers na aankomst in Nederland. Bezien dient te worden op welke wijze de eerste opvang of het eerste contact kan worden verbeterd en of deze, zoals de commissie voorstelt, reeds op Schiphol kan worden gerealiseerd. Het is, zoals de commissie het verwoordt, (ook) een kwestie van vroeg beetpakken en niet meer loslaten. Evenwel is betrokkenheid en participatie van de Antilliaanse gemeenschap hierbij wenselijk en zelfs noodzakelijk. De Nederlandse regering is zich bewust van de noodzaak Antilliaanse nieuwkomers nauwkeurig te volgen zodat zij in beeld blijven voor de overheid en uitval uit het inburgeringstraject wordt voorkomen. Daarom ondersteunt zij een pilot in de gemeenten Rotterdam en Dordrecht dat gericht is op het verbeteren van informatie-uitwisseling tussen de gemeentelijke organisaties die betrokken zijn bij de opvang en begeleiding van inburgeringsplichtige Antilliaanse nieuwkomers.

De commissie doet een aantal aanbevelingen om de wachttijd voor een woning in het kader van de eerste opvang voor Antillianen zoveel mogelijk te bekorten. Zo wordt gedacht aan voorzieningen als begeleid wonen, woningreserveringen, internaten, extra weging in het urgentieproces en opvang- en doorstroomhuizen.

Op basis van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) behoort het huisvesten van mensen in een kwetsbare positie op de woningmarkt, waartoe een deel van de Antilliaanse gemeenschap in Nederland behoort, tot één van de kerntaken van de woningcorporaties. Goedkope huurwoningen dienen zo veel mogelijk bij voorrang aan deze groep huishoudens te worden toegewezen. De primaire verantwoordelijkheid bij de toewijzing van woonruimte ligt bij de gemeente. Zij kan op basis van de Huisvestingswet regels opstellen in een huisvestingsverordening die als doel hebben te komen tot een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte. De commissie constateert in haar rapport, dat een niet te verwaarlozen deel van de Antilliaanse nieuwkomers na aankomst in Nederland als gevolg van het te lang uitblijven van huisvesting zijn

opvang op straat vindt. Het ministerie van VROM zal deze constatering verifiëren door middel van een doorlichting van de praktijk van de toewijzing van woningen aan deze specifieke doelgroep in Antilliaanse gemeenten. Deze doorlichting zal gericht zijn op de regelingen inzake lokale woningtoewijzing en hoe deze uitwerkt voor Antillianen die geen passende huisvesting (meer) hebben. Hierbij zal ook aandacht worden gegeven aan de inschrijvingscriteria en in het bijzonder de mogelijkheid om zich reeds op de Antillen als woningzoekende in een Nederlandse gemeente in te schrijven. De bevindingen hiervan zullen met de betrokken gemeenten worden besproken.

Begeleiding

De commissie pleit voor het opzetten van Antilliaanse mentorcentrales in diverse gemeenten. Bij deze mentorencentrales kunnen vrijwilligers zich inschrijven om Antilliaanse nieuwkomers direct na binnenkomst te begeleiden zodat zij een positieve start kunnen maken in Nederland.

Het kabinet acht het opzetten van een begeleidingsstructuur voor Antilliaanse nieuwkomers om tweërlei redenen van belang. Enerzijds kan individuele begeleiding worden aangeboden aan Antillianen die voor het eerst naar Nederland komen én aan Antillianen die al een tijd in Nederland verblijven, maar hun weg moeilijk kunnen vinden. Anderzijds kan een dergelijke begeleidingsstructuur bijdragen tot de versterking van de onderlinge band binnen de Antilliaanse gemeenschap zelf en het verankeren van het door de commissie in gang gezette dynamische proces binnen de Antilliaanse gemeenschap in Nederland om zich in te zetten voor de positieverbetering van Antillianen. Om deze redenen stelt het kabinet middelen ter beschikking voor een meerjarige periode om op landelijk niveau een mentorenproject op te zetten. Dit project dient programma's te ontwikkelen waarmee Antilliaanse medeburgers kunnen worden geëquipeerd om op een adequate wijze als mentor te fungeren. Omdat dit initiatief op lokaal niveau zal worden geïmplementeerd, dient het in samenspraak met de Antillianengemeenten te worden opgezet. De uitvoering van het mentorenproject dient te gebeuren door een professionele organisatie. Het OCaN heeft tijdens eerder genoemd overleg van 4 juni 2002 toegezegd, in nauw overleg met andere Antilliaanse organisaties en Antilliaanse sleutelfiguren, met een initiatief te komen voor dit meerjarige mentorenplan.

Het kabinet verzoekt uitdrukkelijk om hier reeds bestaande projecten bij te betrekken. Dit plan zal worden aangeboden aan de Minister voor GSI en de Staatssecretaris van Justitie.

Het mentorenproject verschilt van de andere professionele begeleidingsvormen in het kader van bijvoorbeeld inburgering (trajectbegeleider, maatschappelijk begeleider) in de zin dat deze mentoren Antillianen zijn die zich vanuit hun maatschappelijke betrokkenheid als een soort «buddy» inzetten voor hun Antilliaanse medeburgers. Bezien moet worden hoe de mentoren en de veelal sectoraal georganiseerde professionele begeleiders elkaar's werk kunnen verstevigen.

Voor de groep minderjarige Antilliaanse jongeren die onbegeleid naar Nederland komt is de voogdijregeling Antilliaanse jongeren in het leven geroepen. Zoals de Staatssecretaris van Justitie in een brief van 2 april 2002 (5156307/02/DJC) aan de Tweede Kamer heeft bericht blijkt uit een inventarisatie dat er nog weinig door gemeenten gemeld wordt aan de Raad voor de Kinderbescherming wanneer het vermoeden bestaat dat een niet onder gezag staande, van de Antillen afkomstige minderjarige zich wil inschrijven in het GBA. De ministeries van BZK en Justitie zullen naar aanleiding van deze constatering zorgdragen voor een betere bekendheid

van de voogdijregeling en de taak die gemeenten daarin hebben. Momenteel wordt, in opdracht van het Ministerie van Justitie, een onderzoek verricht naar de leefsituatie van Antilliaanse jongeren in Nederland. Dit onderzoek probeert onder andere zicht te verkrijgen op de toegevoegde waarde die een tijdelijk voogd kan hebben voor de Antilliaanse jongere. Naar verwachting zullen de resultaten van het onderzoek eind dit jaar beschikbaar zijn.

3.4 Betere opvang door een geïntegreerd pakket van huisvesting, begeleiding en educatie

Om te komen tot een adequate eerste opvang en begeleiding van jonge kansarme Antilliaanse nieuwkomers naar trajecten voor inburgering, scholing en werkgelegenheid heeft het kabinet € 11,8 miljoen beschikbaar gesteld voor de komende vier jaar. Met deze middelen wil het kabinet stimuleren dat er binnen gemeenten wordt samengewerkt door de diverse betrokken partijen om voor deze groep jongeren een sluitend aanbod van maatregelen te realiseren waarmee ze kunnen werken aan hun toekomst in Nederland.

Het kabinet realiseert zich dat huisvesting in combinatie met woonbegeleiding voor deze groep jongeren een belangrijk middel is om te komen tot integratie in de Nederlandse samenleving. In ruil voor dit aanbod zijn de jongeren verplicht om de aangeboden scholings- en werkgelegenheidstrajecten af te ronden. Wanneer deelnemers afhaken omdat ze ongemotiveerd zijn, verliezen ze niet alleen hun huisvesting, maar komt in het verlengde hiervan ook hun uitkering in gevaar omdat ze geen vast woonadres hebben.

Om deze initiatieven op lokaal niveau te stimuleren, te begeleiden en te ondersteunen subsidieert het kabinet de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV). Hiertoe heeft de SEV internaatachtige concepten ontwikkeld zoals bijvoorbeeld de *foyers de jeunesses* waarbij een jongere tijdelijk een huurcontract krijgt aangeboden inclusief het te volgen programma van scholing en werk. Bij een succesvolle doorloop van het hele traject kan de jongere aan vervolghuisvesting en een baan worden geholpen. Afhankelijk van de situatie van de jongere, kan worden gekozen voor plaatsing in een meer zelfstandige of een strak begeleide woonvoorziening. Iedere deelnemende Antilliaanse jongere krijgt een mentor toegevoegd, die zonder «last of ruggespraak» voor de jongere beschikbaar zal zijn.

Van belang is ook de betrokkenheid van de Antilliaanse gemeenschap. Bij deze SEV-experimenten is vastgelegd dat de Antilliaanse gemeenschap zowel in de voorbereidende als in de uitvoerende fase betrokken zal moeten zijn.

3.5 Inburgering

De commissie stelt zich kritisch op ten aanzien van verschillende onderdelen van het inburgeringsprogramma. Allereerst acht de commissie het noodzakelijk om de periode tussen aankomst in Nederland en de start van het inburgeringsprogramma te bekorten. Verder is het inburgeringsprogramma volgens de commissie te weinig «op maat» voor de Antilliaan, de uitval hoog en schiet de doorstroming naar werk of onderwijs te kort. Ook beveelt de commissie aan om tijdens de detentieperiode inburgeringscursussen aan te bieden.

Periode tot aan start van inburgeringsprogramma

Op de inkorting van de periode tussen aankomst in Nederland en start van de deelname aan het inburgeringsprogramma kunnen in de visie van het kabinet zowel de nieuwkomer als de betrokken gemeente worden aange-

sproken. In de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) zijn de uiterste termijnen benoemd waarbinnen de aanmelding en het inburgeringsonderzoek moeten zijn afgerond. Indien er geen complicaties optreden kunnen de werkelijke termijnen dus veel korter zijn. De nieuwkomer heeft de verantwoordelijkheid om zich daadwerkelijk binnen vijf dagen in te schrijven in de GBA en om het aanmeldings- c.q. ontheffingsformulier zo snel mogelijk in te vullen en te retourneren aan de gemeente. Anderzijds heeft de gemeente de verantwoordelijkheid om de nieuwkomer snel op te roepen voor een eerste gesprek, het inburgeringsonderzoek – indien zich geen complicaties voordoen – met spoed af te ronden en de nieuwkomer in staat te stellen zich in te schrijven bij het ROC.

Antilliaanse maat

De commissie acht het wenselijk nader onderzoek te verrichten naar de «Antilliaanse maat» van de huidige inburgeringsprogramma's en op basis daarvan een voorbeeld inburgeringsprogramma op «Antilliaanse maat» te ontwikkelen. Het kabinet wijst erop dat in de WIN is vastgelegd dat gemeenten maatwerk moeten leveren bij inburgeringsprogramma's. Dat betekent dat tijdens het inburgeringsonderzoek moet worden vastgesteld welke onderdelen van het inburgeringsprogramma de betreffende nieuwkomer nodig heeft om een plaats in de Nederlandse samenleving te verwerven en te behouden. De gemeente en het ROC moeten, indien nodig, afspraken maken (bijvoorbeeld in de vorm van een prestatiecontract) over specifieke maatregelen ten behoeve van maatwerk. Hiermee kan ook tegemoet worden gekomen aan de wens van de commissie tot flexibilisering van het lesaanbod. Het kabinet benadrukt dat veel ROC's, zeker in de grotere gemeenten waar de meeste Antillianen woonachtig zijn, hiertoe al zijn overgegaan. Hierbij moet wel worden bedacht dat de ROC's -en de leerkrachten- vrij zijn in de keuze van leermethoden en lesmaterialen. Het is het kabinet bekend dat op verschillende ROC's in gemeenten waar veel Antillianen wonen inmiddels speciale (taal)programma's zijn ontwikkeld voor Antillianen. Het ROC Haaglanden is hier een voorbeeld van. Het beschikbare materiaal, gecombineerd met de ervaringen die in de pilot inburgering op Curaçao zijn opgedaan, zou ter beschikking kunnen worden gesteld aan andere ROC's. De mogelijkheden hiervoor zullen de ministeries van OCenW en BZK bespreken.

De commissie beveelt aan om een informatiepakket te ontwikkelen in de moedertaal met daarin tips en aanwijzingen over in Nederland gangbare omgangsvormen. Het kabinet wijst erop dat in het kader van de pilot inburgering op Curaçao een cursuspakket is ontwikkeld, bestaande uit een cursus NT2 en voorlichting over Nederland. Het kabinet zal de mogelijkheden nagaan om gedeelten van dit pakket ter beschikking te stellen aan de nieuwkomer, een eventuele mentor en de ROC's.

Het kabinet roept gemeenten op om initiatieven voor «inburgering op maat» met elkaar uit te wisselen. Ook in breder verband is uitwisseling van «best practices» van belang. Het initiatief-Opstelten waarbij Antillianengemeenten over «elkaar's heg kijken» is daarvan een goed voorbeeld. Op 17 april jongstleden heeft een overleg plaatsgevonden onder leiding van Burgemeester Opstelten van Rotterdam tussen gemeenten met concentraties van inwoners van Antilliaanse afkomst. Afgesproken is dat het Antillianenbeleid scherper moet op lokaal niveau en dat gemeenten nadrukkelijker zullen samenwerken. Tevens is afgesproken dat om bovenstaande mogelijk te maken, gemeenten met enige regelmaat bij elkaar zullen komen.

De commissie beveelt aan onderzoek te doen naar de hoge uitval van Antillianen in het inburgeringsprogramma. Het kabinet geeft aan dat de evaluatie van de WIN heeft uitgewezen dat de uitval van Antillianen tijdens het volgen van het inburgeringsprogramma verhoudingsgewijs hoog is (rond de 17%). Voornaamste redenen zijn zwangerschap en verhuizing. Aan de Antillianengemeenten is verzocht gegevens aan te leveren betreffende de situatie van Antillianen in het inburgeringsprogramma. Resultaten hiervan zijn nog niet bekend.

De commissie adviseert tevens onderzoek te doen naar de uitval van Antillianen tijdens doorstroming naar vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. Tevens constateert de commissie dat de periode tussen de afronding van de inburgering tot aan het plaatsvinden van arbeidsbemiddeling te lang duurt in de beleving van Antillianen en in veel gevallen niet leidt tot een vaste werkplek. De door het kabinet opgerichte Taskforce Inburgering heeft projecten opgestart om het traject inburgering-werk/onderwijs beter te stroomlijnen. Zo is de Taskforce in een aantal gemeenten bezig met het vormgeven van duale trajecten (het combineren van taal met werk/onderwijs), hetgeen uiteindelijk moet leiden tot de ontwikkeling van een overdraagbare methodiek.

Inburgering tijdens detentie

Volgens de commissie verdienen bestaande cursussen in het Huis van Bewaring in Haarlem en de penitentiaire inrichting Scheveningen gericht op inburgering ondersteuning en navolging. Het kabinet staat positief tegenover dergelijke programma's en is voornemens haar beleid op dit terrein te intensiveren. In het kader van het project «vermindering recidive» zal Justitie binnen het gevangeniswezen en de reclassering programma's inrichten die zijn gericht op resocialisatie. Er zal ingezet worden op het opzetten van een goed assessment, maatwerk, de begeleiding in de justitiële inrichtingen, en effectieve programma's. De reclassering zal een belangrijke rol vervullen als schakel in de periode die aansluit op de detentie. Behalve het toeleiden van en het toezicht houden op veroordeelden in aansluiting op hun detentie, is toeleiding naar passende zorgvoorzieningen in dat opzicht een bijzondere reclasseringstaak.

De commissie acht het raadzaam om inburgeringsprogramma's zoals die verzorgd worden door de ROC's aan te bieden in huizen van bewaring en gevangenissen. Het kabinet acht het wenselijk de mogelijkheden te onderzoeken om de detentietijd te gebruiken om het inburgeringsprogramma te starten of voort te zetten voor etnische minderheden die zich reeds gevestigd hebben in Nederland.

Het kabinet is echter van mening dat dergelijke cursussen niet geschikt zijn voor de groep gedetineerde Antillianen die bij hun aankomst in Nederland aangehouden zijn. Zij zijn voor het plegen van het delict op de Nederlandse Antillen woonachtig geweest en nemen in de meeste gevallen pas tijdens of na hun detentie het besluit zich in Nederland te vestigen. Wel onderschrijft het kabinet de mening van de commissie dat er aandacht moet worden besteed aan het voorkomen dat deze groep uitsluitend opgevangen wordt in het criminele circuit dat hen naar Nederland bracht.

3.6 Integratie

Opvoedingsondersteuning

De commissie adviseert om in samenwerking met gemeenten en betrokken instellingen jonge alleenstaande moeders actief te benaderen.

Het kabinet onderschrijft het belang van opvoedingsondersteuning bij de aanpak van de problematiek onder Antilliaanse jongeren. Het kabinet wijst echter op het bestaan van verschillende voorzieningen op dit terrein. Hoewel deze niet specifiek gericht zijn op Antillianen, kunnen Antillianen wel tot de doelgroep behoren. Voorbeelden daarvan zijn de door het ministerie van Justitie en het ministerie van VWS ontwikkelde wijk-gerichte programma's Opvoedingsondersteuning en Ontwikkelingsstimulering (O&O) en Communities that Care (CtC), programma's in het kader van Voor en Vroegschoolse Educatie (VVE), en de middelen die het kabinet speciaal voor de groep oudkomers aan 54 gemeenten beschikbaar heeft gesteld voor projecten gericht op opvoeders (beheersing Nederlandse taal in combinatie met opvoedingsondersteuning). Tevens heeft FORUM-Instituut voor multiculturele ontwikkeling- in het kader van het project Oudercampagne VVE een door de ministeries van OCenW, VWS en BZK gefinancierde voorlichtingsstrategie ontwikkeld ter vergroting van de participatie van allochtone ouders bij het onderwijs, met name de voor- en vroegschoolse educatie, van hun kinderen.

In het project «Justitie-keten en opvoedingsondersteuning» worden momenteel de mogelijkheden onderzocht om, naar aanleiding van politie-contacten met jongeren, beter te signaleren of er sprake is van achterliggende opvoedingsvragen of gezinsproblematiek om vervolgens ouders een passend ondersteunings- of hulpaanbod te kunnen doen. Daar waar sprake is van lichte opvoedingsproblematiek zullen ouders, meer dan nu het geval is, in contact worden gebracht met de reguliere voorzieningen van opvoedingsondersteuning. Voor de ouders die te kampen hebben met zwaardere problematiek wordt in het project onderzocht hoe intensievere en minder vrijblijvende vormen van opvoedingsondersteuning kunnen worden aangeboden. Kenmerk van laatst genoemde vormen van opvoedingsondersteuning is dat het een aanbod betreft dat actief uitreikt naar ouders. In het kader van dit project wordt onder meer bekeken of het al langer bestaande en succesvol gebleken «Match-concept», waarin een vrijwillig «maatje» wordt gekoppeld aan een jongere, in de deelgemeenten Charlois en Hoogvliet in Rotterdam, effectief kan worden gecombineerd met een ondersteuningsaanbod aan de ouders.

Werkgelegenheid

De commissie constateert dat er een sterke vraag is naar arbeidsmarktmaatregelen die bereikbaar zijn voor en ten dienste staan van Antilliaanse medeburgers.

Uit CBS cijfers¹ is gebleken dat de werkloosheid onder etnische minderheden in 2000 is gedaald tot circa 10%. De werkloosheid onder Antillianen en Arubanen in 2000 bedraagt 9%, ten op zichte van 21% in 1994. Het ingezette en recent geïntensiveerde arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden is erop gericht een evenredige arbeidsmarktpositie voor etnische minderheden te bewerkstelligen. Een veelheid aan maatregelen is getroffen, die tevens bereikbaar zijn voor en ten dienste staan van Antillianen. Zo worden duizenden etnische minderheden in het kader van het MKB-convenant door het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) geplaatst op banen in het midden- en kleinbedrijf en zijn met 110 grote ondernemingen convenanten afgesloten waarin afspraken zijn gemaakt over het voeren van intercultureel management.

Het arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden vormt echter eerst en vooral een aanvulling op het door dit kabinet gevoerde algemene arbeidsmarktbeleid. Uitgangspunt van dit beleid is dat de verschillende doelgroepen uiteindelijk voldoende door dit beleid moeten worden bereikt. Ook binnen het algemene arbeidsmarktbeleid wordt aandacht aan

¹ CBS, Enquête Beroepsbevolking 2000.

de bijzondere positie van etnische minderheden besteed, teneinde het bereik en de effectiviteit van het algemene arbeidsmarktinstrumentarium onder deze groepen te vergroten. De kern van het algemene arbeidsmarkt beleid wordt gevormd door de sluitende aanpak. Met de VNG heeft de Minister van SZW in de intentieverklaring *Een gezamenlijke agenda voor de toekomst* afspraken gemaakt om te komen tot een sluitende keten van participatie, reïntegratie en werkgelegenheid tot stand te brengen. Hierbij zijn ook afspraken gemaakt over de extra aandacht en activiteiten van gemeenten gericht op het terugdringen van werkloosheid onder etnische minderheden. In het kader van de «Agenda van de Toekomst» zullen ook projecten uitgevoerd worden die zich specifiek richten op Antillianen, bijvoorbeeld het project «traject leren wonen in Nederland» van de gemeente Groningen dat zich richt op de huisvestingsproblematiek van Antillianen.

Naast het zojuist genoemde algemene arbeidsmarktinstrumentarium zijn door het ministerie van SZW de afgelopen jaren een aantal gemeenten gesubsidieerd ten behoeve van een projectmatige aanpak van de werkloosheidsproblematiek van Antilliaanse, Arubaanse, Turkse en Marokkaanse jongeren. Deze stimuleringsprojecten richten zich op activering en begeleiding naar werk of scholing. De stimuleringsprojecten zijn succesvol in het bereiken van de allochtone jongeren en het bevorderen van hun arbeidsmarktkansen. Er is sprake van buitengewoon intensief maatwerk en de Antilliaanse en Arubaanse gemeenschap wordt bij de projecten betrokken, via bijvoorbeeld zelforganisaties.

Naar aanleiding van de motie Melkert tijdens het inburgeringsdebat in april 2000 heeft de regering besloten de goedlopende Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen (SPAG) met drie jaar te verlengen. Op verzoek van de gemeenten is de mogelijkheid gerealiseerd tot een verbreding van de doelgroep naar zowel jongeren als ouderen uit diverse minderheidsgroepen. Van de 29 SPAG gemeenten richten zeventien gemeenten zich expliciet op Antillianen.

Justitiële trajecten

Het wordt door de commissie van belang geacht om een specifieke aanpak te ontwikkelen om de meest problematische Antillianen intensief te begeleiden om weer volwaardig aan het maatschappelijk leven te kunnen deelnemen. Het kabinet onderschrijft de noodzaak om voor sommige (allochtone) jongeren een meer intensieve begeleiding mogelijk te maken. In dit verband wijst het kabinet er op dat er sinds medio 2000 voor de intensieve ambulante begeleiding van allochtone jongeren zowel individuele trajectbegeleiding (ITB) harde kern als ITB-Criem beschikbaar is. In de al eerder genoemde nota *Vasthoudend en effectief; versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit* wordt voorgesteld om ITB-CRIEM in de toekomst ook landelijk beschikbaar te laten komen. De commissie stelt voor om de Change-methodiek van de Reclassering Amsterdam uit te werken tot een aanpak die ingezet kan worden op diverse locaties met een concentratie van Antilliaanse jongeren die overlast bezorgen. De Change-methodiek en het programma zijn nog in ontwikkeling en op dit moment vindt een verdere beschrijving plaats van deze methodiek. Bevorderd wordt dat de effectiviteit en de factoren die deze beïnvloeden de basis vormen voor een mogelijke verdere toepassing. Als daarover meer duidelijkheid bestaat, zal bekeken worden of uitbreiding mogelijk is.

De commissie concludeert dat Antillianen over het algemeen weinig weet hebben van alternatieve justitiële hulpverleningstrajecten als HALT, STOP, CtC, ITB harde kern en ITB-CRIEM. De commissie stelt voor op zeer korte

termijn onderzoek te verrichten naar de deelname van Antillianen aan de alternatieve justitiële trajecten.

Wat betreft de Stop maatregel bleek gedurende het experimentele jaar dat het bereik inderdaad beperkt was, naar schatting werd slechts iets meer dan de helft van de potentiële Stop-kandidaten ook daadwerkelijk bereikt. Momenteel loopt een onderzoek naar de aard en omvang van deze groep «niet bereikte Stoppers». Zonodig zullen op basis van de uitkomsten van dit onderzoek aanpassingen plaatsvinden, ten einde het bereik van Stop te vergroten.

In 2002 zal een begin worden gemaakt met de evaluatie van ITB (zowel harde kern als CRIEM) waardoor over de bereikbaarheid van deze voorzieningen ook meer duidelijkheid zal ontstaan.

Begin 2001 is een beleidsverkenning van het ministerie van Justitie naar Haltafdoeningen bij allochtone jongeren afgerond. Uit deze verkenning, die was uitgevoerd bij een viertal (grote en middelgrote) Halt-bureaus, bleek dat het aandeel van Antilliaanse jongeren bij deze bureaus vergelijkbaar was met het aandeel in de jeugdbevolking. Naar aanleiding van deze verkenning heeft Halt Nederland een werkgroep allochtonenbeleid in het leven geroepen met vertegenwoordigers van Halt-bureaus en Halt Nederland. Eén van de actiepunten van de werkgroep is te streven naar een landelijk, uniforme registratie van etniciteit, zodat op termijn een landelijk beeld kan worden gegeven van de deelname van allochtone jongeren, waaronder Antillianen, aan de Halt-afdoeningen. Naast de werkgroep allochtonenbeleid zal Halt Nederland dit jaar ook een beleidsnota allochtonenbeleid hebben opgesteld.

4. Tot slot

De afgelopen jaren zijn er door het kabinet al veel initiatieven genomen om de problematiek van Antillianen in Nederland aan te pakken. Het kabinet wil in dit verband bijvoorbeeld wijzen op de plannen van de Antillianengemeenten. Het kabinet acht het ook noodzakelijk een aantal nieuwe maatregelen te nemen (voor een overzicht zie paragraaf 2.4). Met name de door de commissie geconstateerde noodzaak van eerste opvang en begeleiding wordt door het kabinet van belang geacht. Met de subsidiering van het programma van de SEV levert het kabinet hier al een aanzienlijke bijdrage aan. Daarnaast stelt het kabinet onder meer middelen ter beschikking om op landelijk niveau een mentorenproject op te zetten.

De komende jaren zal gerichte aandacht nodig zijn voor de integratie en maatschappelijke participatie van kansarme Antillianen in Nederland. Het kabinet streeft naar de door de commissie beschreven programmatische, structurele en integrale aanpak waarbij nauw wordt samengewerkt met betrokken instanties en er een actieve inbreng is van de Antilliaanse gemeenschap zelf. De aanbevelingen van de commissie leveren een belangrijke bijdrage om dit te realiseren. De commissie is er met haar werkwijze tevens in geslaagd te laten zien dat het daadwerkelijk mogelijk is de Antilliaanse gemeenschap te mobiliseren. Het kabinet acht het van groot belang dat dit proces in gang wordt gehouden. Hier ziet zij een belangrijke taak weggelegd voor de Antillianengemeenten.