

SAMENVATTING

Sinds de tweede helft van de jaren tachtig wordt Nederland geconfronteerd met sociale problemen van en met Antilliaanse jongeren. Zij hebben gemiddeld een zeer laag opleidingsniveau, onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal, geen vaste woon- en verblijfplaats, een hoog aandeel tienermoeders en éénoudergezinnen, werkloosheid, schulden en criminaliteit. De problemen doen zich met name voor in de Antillianengemeenten, waar twee derde van de Antillianen in Nederland woont. Medio 2005 hebben de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie en 21 Antillianengemeenten bestuurlijke arrangementen afgesloten, gericht op een aanzienlijke verbetering van de positie van de Antilliaanse jongeren. Met de bestuurlijke arrangementen leggen het Rijk en de gemeenten zich voor de periode 2005-2008 vast op het bevorderen van een stabiele leefsituatie van de jongeren. Er zijn doelstellingen geformuleerd voor het terugdringen van voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en criminaliteit. De gemeenten voeren projecten uit die een relatie hebben met deze doelstellingen, en hebben daarbij een grote mate van vrijheid om een aanpak te ontwikkelen die is afgestemd op de lokale situatie. Het Rijk en de gemeenten dragen ieder de helft van de kosten.

Gemiddeld voeren de gemeenten onder de vlag van de bestuurlijke arrangementen zes projecten uit. In totaal gaat het in de 21 gemeenten om 123 projecten. Voor een belangrijk deel gaat het om interventies die deel uitmaken van breder beleid of die ook voor andere doelgroepen worden toegepast en die nu, met geoordeeld geld, specifiek voor de Antilliaanse risicjongeren worden ingezet. Het merendeel van de projecten is te karakteriseren als primaire of secundaire preventie, gericht op een verbetering van de leefsituatie in brede zin: een versterking van de binding aan gezin, opleiding of werk.

In de bestuurlijke arrangementen is vastgelegd dat de doelstellingen en activiteiten van de bestuurlijke arrangementen tweejaarlijks worden geëvalueerd. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie heeft aan Regioplan Beleidsonderzoek opdracht gegeven om een voorstel voor de opzet van de evaluatie uit te werken. De evaluatie moet uit drie samenhangende onderdelen bestaan: een planevaluatie, een procesevaluatie en een effectevaluatie. Het is de ambitie van het Ministerie van Justitie dat de methodische kwaliteit van de effectevaluatie van de bestuurlijke arrangementen zo hoog mogelijk is.

Voor de opzet van de evaluatie bestaan twee verschillende zinvolle invalshoeken, die beide in principe verantwoorde en beleidsmatig zinvolle conclusies over de bestuurlijke arrangementen mogelijk maken.

De eerste invalshoek gaat uit van de evaluatie van de *projecten*, die in het kader van de bestuurlijke arrangementen worden opgezet en uitgevoerd. De hoofdvraag is welke projecten effectief zijn in het verbeteren van de positie van Antilliaanse risicjongeren, wat de kenmerken van deze projecten zijn en wat hun bijdrage is aan het terugdringen van voortijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid en jeugdcriminaliteit onder de Antilliaanse jongeren. Deze evaluatie kan alleen zinvol worden uitgevoerd bij projecten die aan een aantal criteria (een meetbare doelstelling, een expliciet beschreven werkingsmechanisme, haalbaarheid van de doelstellingen binnen de subsidieperiode, voldoende

omvang van de deelnemersgroep, aanwezigheid van een vergelijkingsgroep) voldoen. Een volwaardige effectevaluatie van alle projecten is onhaalbaar, op grond van inhoudelijke en budgettaire overwegingen. Een selectie van geschikte projecten moet op basis van een planevaluatie worden gemaakt.

De tweede invalshoek heeft het niveau van de *gemeenten* als uitgangspunt. Hier gaat het om de vraag wat de bestuurlijke arrangementen in gang hebben gezet en onder welke condities ze zo goed mogelijk bijdragen aan het verminderen van de problematiek van Antilliaanse risicojongeren. Bij deze tweede invalshoek zijn er twee varianten, uitgaande van de *kwaliteit* van de projecten per gemeente respectievelijk de *inhoud* van het projectenbeleid.

In de variant die uitgaat van de *kwaliteit* van de projectplannen wordt de veronderstelling getoetst dat de kwaliteit van de projectplannen een grote invloed heeft op de resultaten van het beleid. Gemeenten die goede projecten opzetten en uitvoeren, hebben klaarblijkelijk een goede analyse van de situatie van de doelgroep en de voorzieningenstructuur gemaakt, goed vastgesteld waar aanvullende activiteiten nodig zijn, en goed passende projecten ontwikkeld. We mogen verwachten dat deze ook goede resultaten zullen opleveren, beter dan in gemeenten waar veel minder goede projecten zijn bedacht. Daarnaast is het nuttig om te proberen vast te stellen of het bestuurlijk arrangement een goed middel is om de problemen van de doelgroep te verminderen. Dit kan gebeuren door gemeenten met kwalitatief goede projecten te vergelijken met Antillianengemeenten die geen bestuurlijk arrangement hebben afgesloten. In een planevaluatie moet worden vastgesteld of er voldoende differentiatie in de kwaliteit van projectplannen is en of deze betrouwbaar te meten is, zodat deze evaluatievariant uitvoerbaar is.

De variant die uitgaat van de *inhoud* van het projectenbeleid stoelt op een eerste, voorlopige beoordeling van de projectplannen, die suggereert dat de bestuurlijke arrangementen gekarakteriseerd kunnen worden als een beleidsintensivering via projecten voor primaire of secundaire preventie, gericht op versterking van de binding van de risicojongeren aan de Nederlandse samenleving en het verkleinen van de kloof met instellingen. Als deze eerste beoordeling bij nader onderzoek (een planevaluatie) wordt bevestigd, maakt dit het mogelijk om de hypothese te toetsen dat lokaal beleid, bestaande uit een intensivering van primaire en secundaire preventie voor de doelgroep Antilliaanse risicojongeren gericht op binding aan de maatschappij, leidt tot een verbetering van de positie van deze groep met betrekking tot voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en criminaliteit. De drie varianten hebben de volgende voor- en nadelen.

	Sterke punten	Zwakke punten
Evaluatie projecten	<ul style="list-style-type: none"> concrete kennis toepasbaar voor andere groepen 	<ul style="list-style-type: none"> onduidelijkheid over geschikte projecten niet alle projecten worden in evaluatie betrokken relatie conclusies tot bestuurlijk arrangement onduidelijk
Kwaliteit projecten	<ul style="list-style-type: none"> alle projecten en gemeenten doen mee in evaluatie 	<ul style="list-style-type: none"> abstracte benadering kwaliteitsmeting is relatief duur

	<ul style="list-style-type: none"> • beleidsrelevante conclusies over het bestuurlijk arrangement • beleidsrelevante conclusies over subsidieregelingen 	<ul style="list-style-type: none"> • geen uitspraken over concrete projecten of interventies • risico van afwezigheid bruikbaar resultaat • invloed tussentijdse beleidswijzigingen
Inhoud beleid	<ul style="list-style-type: none"> • inhoudelijke gerichtheid • betrokkenheid Antilliaanse jongeren en organisaties • mogelijk beleidsrelevante conclusies 	<ul style="list-style-type: none"> • risico van afwezigheid geschikte gemeenten • geen uitspraken over concrete interventies • niet alle gemeenten betrokken • risico van afwezigheid bruikbare resultaten • onduidelijkheid over vergelijkingsgroep • tussentijdse beleidswijzigingen

De nadelen en onzekerheden kunnen op zijn vroegst in een planevaluatie weggenomen worden.

Deze planevaluatie moet antwoord geven op de volgende vragen.

- Wat zijn de doelgroepen, doelstellingen en werkzame mechanismen van de projecten?
- Wat is de kwaliteit van de projectplannen?
- Welke gemeenschappelijke noemers kan men in de projectplannen identificeren?

De evaluatie vereist literatuurstudie, documentstudie en interviews.

Op basis van de planevaluatie moet een keuze worden gemaakt voor het vervolg van het evaluatietraject. Dit hoeft geen exclusieve keuze voor één van de varianten te zijn. Bij een combinatie van varianten (bijvoorbeeld de evaluatie op basis van de kwaliteit van de trajectplannen en een evaluatie van een selectie van projecten) kunnen nadelen van de ene variant door voordelen van een andere worden gecompenseerd.