

EVALUATIE CRIEM-PILOTS

- samenvatting -

drs. M. Brink
dr. F.H.M. van Gemert
drs. A.L. van der Vegt

Amsterdam, maart 2001
Regioplan . Ref nr. OA99-180

Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt
Leidsegracht 105-a
1017 ND Amsterdam
Tel.: 020 - 6253377
Fax: 020 - 6236191

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Onderwijs en Arbeidsmarkt B.V. en Regioplan
Onderzoek Advies en Informatie B.V. in
opdracht van het Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties.

SAMENVATTING

De CRIEM-pilots

In de periode van januari 1999 tot en met december 2000 heeft het Ministerie van BZK middelen beschikbaar gesteld aan acht gemeenten om gedurende twee jaren te werken aan het integratiebeleid voor allochtone jongeren op basis van de conclusies van de nota 'Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden' (CRIEM, november 1997). In deze pilotgemeenten is gewerkt aan een samenhangend beleid om de integratie van jongeren uit etnische minderheidsgroepen te bevorderen.

In de nota CRIEM wordt een relatie gelegd tussen het grote aandeel van sommige etnische minderheden in de criminaliteit en de gebrekkige integratie in de Nederlandse samenleving. Integratie wordt belemmerd door een zwakkere maatschappelijk positie en door het verschil in sociaal-culturele achtergrond. Beide factoren doen zich al op zeer jonge leeftijd gelden. Om deze belemmeringen weg te nemen, is dan ook een aanpak nodig met veel aandacht voor preventie vanaf jonge leeftijd. Die constatering was op zich niet nieuw ten tijde van de CRIEM-nota. Er waren ook verscheidene projecten die op dit doel gericht waren. Waar het doorgaans echter aan ontbrak was een samenhangende aanpak op lokaal niveau, waarbij verschillende activiteiten op elkaar waren afgestemd, onder regie van de gemeente.

In de CRIEM-nota worden drie leeftijdsfasen onderscheiden in de socialisatie van jongeren: de voorschoolse, de schoolse en de naschoolse fase. Bij elk van deze leeftijdsfasen past een beleidsspoor, gericht op integratie. Binnen elk van deze drie beleidssporen moet een integrale aanpak tot stand worden gebracht. Ook tussen de drie sporen zou meer samenhang moeten komen. Om dit te bereiken wordt een regisserende rol van de gemeente wenselijk geacht. De gemeente verkeert in de positie om samenwerking tussen instellingen te bevorderen. Ook essentieel is de betrokkenheid van de doelgroepen, de etnische minderheden op wie de CRIEM-aanpak is gericht.

In de pilotgemeenten is beleid ontwikkeld op basis van de conclusies van de CRIEM-nota: beleid dat is gericht op een samenhangende aanpak, onder regie van de gemeente en met een actieve participatie van de doelgroepen. Wat betreft de uitgangssituatie verschilden de gemeenten van elkaar. Er zijn drie grote steden onder de pilotgemeenten, met twee bestuurslagen. De andere vijf zijn middelgrote of kleine gemeenten, waarvan er twee GSB-gelden ontvangen. Sommige gemeenten hadden bij aanvang van de pilot al verscheidene goedlopende projecten, andere waren nog zoekende naar een succesvolle aanpak. Ook de omvang van de pilotprojecten verschilt. In de meeste gemeenten is de pilot vrij breed opgezet, gericht op alledrie de beleidssporen en op jongeren van verschillende etnische minderheden, maar er zijn ook gemeenten waar de pilot beperkt was tot één etnische groep, in een bepaalde

leeftijd fase. Juist door de verschillen tussen de gemeenten kon met de pilots een breed scala aan ervaringen worden opgedaan.

Evaluatie van de CRIEM-pilots

De ontwikkelingen in de CRIEM-pilots zijn gevolgd door middel van onderzoek. Het doel hiervan is de ervaringen van de pilots zo goed mogelijk te benutten voor de opzet van toekomstige projecten. De centrale vragen van het onderzoek zijn:

1. Welke invulling wordt in de acht pilots gegeven aan de uitgangspunten die beschreven zijn in de CRIEM-nota?
2. Is de CRIEM-aanpak succesvol gebleken; op welke wijze en onder welke voorwaarden kan deze aanpak landelijk ingevoerd worden?

Het succes van de aanpak wordt niet afgemeten aan het terugdringen van de criminaliteit in de pilotgemeenten. Op een termijn van twee jaar vallen dergelijke effecten niet te verwachten van een aanpak met het accent op preventie. Een pilot is succesvol als de gemeentelijke aanpak is vernieuwd in de richting die de CRIEM-nota aangeeft.

Het onderzoek bestaat uit een *procesevaluatie* en een *monitoronderzoek*. De procesevaluatie bestaat uit een documentanalyse, van projectplannen en overeenkomsten tussen de gemeenten en het Ministerie van BZK, en uit twee rondes bezoeken aan de pilotgemeenten, gehouden in januari/februari en in oktober/november 2000. Tijdens deze bezoeken zijn interviews gehouden met de verantwoordelijke wethouder, met de CRIEM-coördinator van de gemeente, met gemeentelijke afdelingen, met uitvoerende instellingen, met vertegenwoordigers van etnische minderheden en met de jongeren zelf. Daarnaast is in elke gemeente een groepsge-sprek gehouden met de betrokken instellingen.

De monitor is uitgevoerd door de gemeenten zelf. De twee metingen zijn gehouden in oktober 1999 en in oktober 2000. Regioplan heeft een vergelijkend overzicht gemaakt van alle monitorgegevens.

De bevindingen van het onderzoek kunnen worden beschreven aan de hand van drie hoofd-thema's uit de nota CRIEM: een integrale en sluitende aanpak, regie door de gemeente en participatie van de doelgroepen.

Integraliteit en sluitende aanpak

De pilotgemeenten hebben op twee manieren getracht een integrale en sluitende aanpak tot stand te brengen: 1) vanuit projecten *binnen* een beleidsspoor, 2) vanuit projecten *tussen* de drie beleidssporen. In de grotere gemeenten is gekozen voor de eerste manier, omdat een te

brede aanpak niet realistisch zou zijn. In enkele middelgrote gemeenten is daarnaast voor de tweede manier gekozen.

Opzet en ontwikkeling

Om de samenhang binnen de beleidssporen te verbeteren hebben gemeenten functionarissen aangesteld of nieuwe overlegvormen in het leven geroepen. Een voorbeeld van een functionaris is de procesmanager, die de sluitende aanpak voor een bepaalde leeftijdsgroep moet coördineren. Soms organiseert de procesmanager ook overleg tussen instellingen. In elke gemeente is gewerkt aan de afstemming van de hulpverlening. Er worden door individuele trajectbegeleiders onder meer afspraken gemaakt over doorverwijzing. Begeleiders van jongeren gaan na welke hulpverlening jongeren in het verleden hebben gehad, om hier op aan te sluiten. Een goed netwerk is hierbij behulpzaam.

Overleg tussen coördinatoren van verschillende netwerken moet ervoor zorgen dat voor de totale pilot een integrale aanpak tot stand komt. Zo wordt in één van de gemeenten regelmatig overleg gevoerd tussen de procesmanagers, die elk de projecten voor een bepaalde leeftijdsgroep coördineren.

Een centrale rol speelt de CRIEM-coördinator. Deze is aanspreekpunt voor alle instellingen die bij de CRIEM-aanpak betrokken zijn. De coördinator heeft in sommige gemeenten ook een bemiddelende rol gespeeld. Conflicten tussen twee partijen die met elkaar moeten samenwerken, kunnen daardoor soms sneller worden opgelost.

Resultaten

In enkele gemeenten was de uitgangssituatie al tamelijk gunstig. De CRIEM-pilot viel daar in vruchtbare bodem. In andere gemeenten heeft men te maken gehad met opstartproblemen. Die zijn onder meer veroorzaakt door personele wisselingen, van CRIEM-coördinatoren en begeleiders. Ook onduidelijkheid over verantwoordelijkheden heeft belemmerend gewerkt bij het verbeteren van de samenwerking tussen instellingen.

In een deel van de gemeenten is de samenwerking tussen beleidsafdelingen van gemeenten verbeterd of er is meer afstemming ontstaan tussen instellingen, door de inspanningen van procesmanagers, casemanagers en projectcoördinatoren.

Doordat er meer zicht is op de hulpverlening die cliënten in het verleden hebben gehad, kan in sommige gemeenten een beter afgestemd programma worden aangeboden. Een belangrijk hulpmiddel hierbij is de registratie van contacten tussen cliënten en hulpverlenende instellingen. Een systeem dat in één van de gemeenten is ontwikkeld, wordt door andere gemeenten overgenomen.

Slaag- en faalfactoren

De rol van de CRIEM-coördinator is cruciaal. Het werkt prettig als er in de gemeente een centraal aanspreekpunt is voor problemen met het ontwikkelen van een integrale aanpak.

Ook na afloop van de projectperiode zou zo'n functie behouden moeten blijven. Verantwoordelijkheden van verschillende partijen moeten duidelijk zijn, bijvoorbeeld om te voorkomen dat cliënten tussen wal en schip vallen of dat sommige instellingen of functionarissen (bijvoorbeeld de casemanager) overbelast worden. Een flexibele opstelling bij de samenwerking tussen instellingen kan afstemmingsproblemen tegengaan.

Regelgeving kan soms belemmerend zijn voor de hulpverlening. Wanneer jongeren gebruik maken van een uitkering, is vanuit de uitkerende instantie uitstroom naar werk wenselijk, terwijl het voor de integratie beter is als jongeren terugkeren naar school.

Gemeentelijke regie

De decentralisatie van verantwoordelijkheid naar lokaal niveau stelt gemeenten voor de taak het integratiebeleid zelf vorm te geven. De gemeente heeft een belangrijke rol in het bevorderen van samenwerking en afstemming.

Opzet en ontwikkeling

In de grote steden is de gemeentelijke regie een complexe zaak, omdat er twee bestuurslagen zijn: de gemeente en deelgemeenten of stadsdelen. In twee van de drie grote steden is ervoor gekozen om de inhoudelijke regie bij de deelgemeenten te leggen, zodat de afstand tot de uitvoerende instellingen zo klein mogelijk is. De gemeente houdt daarbij de eindverantwoordelijkheid. In sommige middelgrote gemeenten was er bij aanvang van de pilot al een tamelijk sterke regierol, in een andere gemeente is deze tijdens de pilot tot ontwikkeling gekomen. Er is gewerkt aan meer overleg en afstemming tussen betrokken gemeentelijke afdelingen. De CRIEM-coördinator is in bijna alle pilots aangesteld bij de (centrale) gemeente. De rol van de coördinator hangt af van de grootte van de gemeente. In de grote steden zijn de coördinatoren voornamelijk faciliterend, in de middelgrote gemeenten zijn ze ook inhoudelijk betrokken.

De mate waarin gestuurd wordt verschilt. In de ene gemeente heeft men een duidelijke stem bij het bepalen van de aanpak, in een andere gemeente streeft men er juist naar dit meer over te laten aan de uitvoerende instellingen. Het aansturen van instellingen die niet door de gemeente worden gesubsidieerd is problematisch. Het sluiten van convenanten is een manier om hier een oplossing voor te vinden.

Resultaat

In twee van de drie grote steden is er lang onduidelijk gebleven waar de verantwoordelijkheid voor aansturing moest liggen: bij de gemeente of bij deelgemeenten of wijken. Dit heeft geleid tot vertragingen in de uitvoering van de projecten. In andere gemeenten is men doorgegaan op de weg die al eerder was ingeslagen. In één van de gemeenten is een duidelijke

trendbreuk waargenomen; daar wordt nu meer samengewerkt binnen de gemeente en is een actievere betrokkenheid ontstaan bij het ontwikkelen van een preventieve aanpak. Bovendien is een structuur ontstaan die de basis vormt voor continuïteit van deze regierol.

Een duidelijke rol van de CRIEM-coördinator als centraal aanspreekpunt hangt samen met een voortvarend verloop van het project. In de gemeenten met een sterke coördinator, die zeggenschap heeft binnen de betrokken gemeentelijke afdelingen, kwamen knelpunten sneller naar boven en konden sneller worden opgelost. De wisselingen van coördinator (die zich in bijna elke gemeente voordeden) hadden vooral een vertragende invloed als de rol van de coördinator niet duidelijk was.

Het aanstellen van een procesmanager bij de gemeente heeft goed gewerkt. Deze functionaris is niet verantwoordelijk voor de uitvoering, maar voor de afstemming, een rol die met regie te maken heeft. Een casemanager bleek daarentegen niet goed binnen te gemeente te passen, omdat diens werk meer op uitvoerend niveau ligt. Hij wordt 'opgeslokt' door uitvoerende instellingen.

Op het terrein van de aansturing van niet-gesubsidieerde instellingen is over het algemeen nog weinig vooruitgang geboekt. Een periode van twee jaar is daarvoor wellicht te kort. Bovendien is de gemeente hierbij afhankelijk van de bereidheid van instellingen om medewerking te verlenen.

Slaag- en faalfactoren

Duidelijkheid over verantwoordelijkheden is zeer wenselijk, als de gemeente de regie wil voeren. Er moet één verantwoordelijke wethouder zijn en één centrale CRIEM-coördinator. De laatste moet beschikken over een goed netwerk, zodat hij de spin in het web kan zijn. Het werken met vaste contactpersonen bij uitvoerende instellingen bevordert een gestroomlijnde communicatie en daarmee de mogelijkheid om effectief te sturen. In de grote gemeenten, die bestuurlijk complexer zijn, is duidelijkheid over verantwoordelijkheden en communicatie extra belangrijk.

Participatie van de doelgroep

Participatie kan worden nagestreefd door bij de gemeente en uitvoerende instellingen meer personeel aan te stellen uit de doelgroep en door de methodiek aan te passen aan de doelgroep. Verder is het belangrijk om vertegenwoordigers te betrekken bij opzet en uitvoering van de pilot, onder meer om draagvlak te vergroten.

Opzet en ontwikkeling

In verscheidene pilotgemeenten is getracht meer allochtoon personeel te werven, met name op uitvoerend niveau. Het aantal functies waarvoor geworven is bleef echter beperkt en het betrof vaak tijdelijke aanstellingen.

Wat betreft de methodiek is er met name bij het derde beleidsspoor, gericht op de voor-schoolse periode, gestreefd naar interculturalisatie. Bij enkele projecten voor jonge kinderen heeft men geprobeerd de ouders te bereiken met cursussen opvoedingsondersteuning. In andere projecten is gebruik gemaakt van allochtone ‘intermediairs’, tussenpersonen tussen instellingen en etnische groepen, om bij de hulpverlening de taalbarrière en de culturele verschillen te overbruggen.

Er is weinig vooruitgang geboekt in het betrekken van etnische minderheden bij de opzet en uitvoering van projecten. Contact met zelforganisaties is er vaak wel, maar deze vormen lang niet altijd een goede representatie van de etnische groepen. Daarom worden in sommige gevallen contacten onderhouden met verschillende sleutelfiguren, uit verschillende geledingen binnen de doelgroep. In enkele gemeenten is gewerkt aan het vormen van een ‘kader’ van intermediairs of maken vertegenwoordigers van etnische minderheden deel uit van klankbord- of adviesgroepen.

Resultaat

De pogingen om de participatie van de doelgroep te bevorderen zijn tot nu toe weinig vruchtbaar gebleken. Het personeel van de betrokken instellingen raakt heel langzaam geïnterculturaliseerd. Op het uitvoerende niveau lukt het soms wel om personeel te vinden, vooral daar waar flink geïnvesteerd wordt in scholing. Het gaat dan om leidsters van het peuterspeelzaalwerk en individuele trajectbegeleiders. Twee van de CRIEM-coördinatoren zijn van niet-Nederlandse afkomst. De interculturalisatie van methoden heeft tijdens de CRIEM-pilots wel meer aandacht gekregen, er wordt bijvoorbeeld meer geïnvesteerd in scholing. Wat daarvan precies de opbrengsten zijn is echter nog niet duidelijk.

De deelname van vertegenwoordigers van etnische minderheden aan klankbord- of adviesgroepen heeft geleid tot enkele concrete bijdragen aan projecten. Over het algemeen verloopt het verkrijgen van betrokkenheid bij de opzet en uitvoering van projecten echter nog steeds tamelijk moeizaam.

Slaag- en faalfactoren

In de eerste plaats is de krappe arbeidsmarkt een complicerende factor bij het vinden van personeel uit etnische minderheden bij de gemeente en hulpverlenende instanties. Dit is een probleem dat door CRIEM alleen moeilijk is op te lossen. Het verkrijgen van medewerking van etnische minderheden kost tijd. Het is niet verstandig om pas als de plannen gereed zijn, te gaan denken over betrokkenheid van de doelgroep. Wanneer de doelgroep er in een vroeger stadium bij wordt betrokken, lijkt de kans van slagen groter te zijn. De naam CRIEM

blijkt niet goed bruikbaar voor de *public relations* van het project. Als een project voor de integratie van minderheden onder de noemer van criminaliteit wordt gebracht, is dit voor etnische minderheden niet erg uitnodigend om hieraan deel te nemen. Ten slotte zijn bestaande, geïnstitutionaliseerde zelforganisaties niet altijd de meest geschikte samenwerkingspartners voor de gemeente. Het kan vernieuwend werken om ook minder georganiseerde initiatieven vanuit de doelgroep te ondersteunen.

Algemene conclusies

De ervaringen in de pilots kunnen in verschillende opzichten van waarde zijn voor de opzet van toekomstige projecten. Naast de conclusies per thema kunnen enkele algemene conclusies worden getrokken over de opzet van de pilots, de bereikte resultaten en de overdracht naar andere gemeenten.

Verscheidenheid in aanpak

Tussen de CRIEM-pilots waren bij aanvang grote verschillen in opzet. Daardoor heeft de pilotperiode informatie opgeleverd over zowel grote als middelgrote gemeenten, over verschillende doelgroepen en verschillende soorten problematiek. Het onderscheid tussen groot en middelgroot blijkt in de praktijk van belang voor de regiefunctie van de gemeente. In de grote steden is een inhoudelijke sturing op centraal niveau moeilijk te realiseren. De sturing komt dan namelijk te ver af te staan van het uitvoerende niveau. Een faciliterende rol ligt meer voor de hand; stadsdelen of deelgemeenten kunnen dan meer inhoudelijk sturen. De consequentie daarvan is dat er voor een integraal beleid op stedelijk niveau aanzienlijk meer tijd en afstemming nodig is, vooral in de voorbereidende fase. Dat is ook in het belang van een actieve participatie van vertegenwoordigers van etnische minderheden.

Trendbreuken

Het doel van CRIEM is een trendbreuk tot stand te brengen in het gemeentelijke beleid. Dat is in enkele gemeenten gelukt, vooral in de middelgrote gemeenten die zich hebben toegelegd op het versterken van de onderlinge samenhang tussen bestaande projecten. Of de verworvenheden van CRIEM zijn 'ingebed', is nog moeilijk te beoordelen. Gemeenten willen wel op de ingeslagen weg doorgaan, maar het moet nog blijken of dat lukt zonder een CRIEM-coördinator als 'spin in het web'. Continuering van de financiering is wellicht mogelijk in het kader van andere landelijke projecten, zoals 'Jeugd en Veiligheid'.

Een trendbreuk in de participatie van de doelgroepen heeft zich in de meeste gemeenten niet voorgedaan. Door verschillen in verwachtingen over de doelen van de pilot en de rolverdeling tussen gemeente en doelgroep is de ontwikkeling op dit terrein nog steeds niet goed op gang gekomen.

Na de pilots: de CRIEM-aanpak in andere gemeenten

De ervaringen in de CRIEM-pilots kunnen van veel nut zijn voor andere gemeenten die op deze wijze preventief beleid gaan voeren. In de eerste plaats is duidelijk geworden dat CRIEM een ruime voorbereidingsfase behoeft. Een analyse van de beginsituatie zou een vereiste moeten zijn, op basis daarvan kunnen weloverwogen de doelen worden gesteld en activiteiten worden gepland. Betrokkenheid van de doelgroep in deze fase is van groot belang. In de tweede plaats noemen we de centrale rol van de coördinator. Een zekere autonomie en een goed netwerk zijn daarbij van groot belang. Ook continuïteit is een aandachtspunt bij de coördinatie. In de derde plaats moet onderlinge afstemming niet gelijkgesteld worden aan veel vergaderen. Een te eenzijdig accent op structureren en overleg voeren doet het imago van CRIEM geen goed, niet bij de gemeenteraad en niet bij de doelgroep. In de vierde en laatste plaats wijzen we op het belang van concrete en zichtbare opbrengsten. Het project kan rekenen op een groter draagvlak als de concrete opbrengst van CRIEM duidelijk is. Ook de samenwerking met vertegenwoordigers van etnische minderheden is hiermee gediend.