

VOORBEREIDING EVALUATIE
BESTUURLIJKE ARRANGEMENTEN
ANTILLIAANSE RISICOJONGEREN
2005-2008

- eindverslag -

drs. G.H.J. Homburg

Amsterdam, november 2005
Regioplan publicatienr. 1337

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van WODC.

INHOUD

Samenvatting	I
1. Beleid voor Antilliaanse risicojongeren	1
2. Evaluatie: uitgangspunten en ambitie	3
2.1 Naar een evaluatieplan	3
2.2 Plan-, proces- en effectevaluatie	3
2.3 Ambitie van de effectevaluatie	4
2.4 Evaluatie, streefcijfers en effecten	8
2.5 Effectevaluatie en vergelijkingsgroepen	9
2.6 Samenvatting	10
3 De inhoud van de bestuurlijke arrangementen	11
4 Invalshoeken voor evaluatie	13
4.1 Projecten als invalshoek voor de evaluatie	13
4.2 Gemeenten als invalshoek voor de evaluatie	15
4.3 Een combinatie?	18
4.4 Gegevensverzameling doelvariabelen	19
5 Conclusie: evaluatie en criteria	21
Geraadpleegde literatuur	25
Bijlage 1: samenstelling begeleidingscommissie	27
Bijlage 2: onderzoeksvragen	29
Bijlage 3: verdeling financiële middelen over gemeenten	31
Bijlage 4: overzicht projecten in gemeenten	33

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 geoormerkt 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 risicojongeren, 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 • beleidsrelevante conclusies over het bestuurlijk arrangement • beleidsrelevante conclusies over subsidieregelingen 	<ul style="list-style-type: none"> • abstracte benadering • kwaliteitsmeting is relatief duur • 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.

1 BELEID VOOR ANTILLIAANSE RISICOJONGEREN

Sinds de tweede helft van de jaren tachtig heeft Nederland te maken met de komst van Antilliaanse jongeren uit sociaal zwakkere milieus, uit met name Curaçao.¹ Deze jongeren weten vaak onvoldoende aansluiting te vinden bij de Nederlandse samenleving. De problematiek van deze jongeren kenmerkt zich door een veelheid van risicofactoren, zoals een zeer laag opleidingsniveau, onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal, het ontbreken van een vaste woon- en verblijfplaats, een hoog aandeel tienermoeders en éénoudergezinnen, werkloosheid en schulden.

Mede op basis van de probleemanalyse in het rapport *Pan i Rèspèt*² hebben het Rijk en de gemeenten vanaf de eerste helft van de jaren negentig initiatieven genomen gericht op het verbeteren van de positie van Antilliaanse jongeren. In het kader van de Stimuleringsregeling Antilliaanse en Arubaanse jongeren, de Rijksbijdrageregeling voor Antillengemeenten, de Stimuleringsprojecten allochtone groepen (SPAG-regeling)³ en (het nog steeds lopende) *Direkshon!* zijn in enkele tientallen gemeenten projecten uitgevoerd. Hiermee wilde men de positie van Antilliaanse risicjongeren verbeteren en de overlast die (een deel van) de groep veroorzaakt beperken. Deze projecten zijn inmiddels afgesloten. Hoewel op sommige terreinen vooruitgang is geboekt, is de problematiek nog altijd actueel. Dit is voor een aantal gemeenten, de Antillianen-gemeenten, aanleiding geweest voor overleg over de bestrijding van de problemen. Twee derde van de Antillianen in Nederland woont in deze Antillianen-gemeenten.⁴

¹ In deze notitie wordt de term Antilliaanse jongeren kortheidshalve gebruikt voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren, hetgeen de formele doelgroep van het beleid is. In de praktijk wordt de doelgroep gedomineerd door jongeren afkomstig van Curaçao.

² Hulst, H. van & J. Bos (1993) *Pan i Rèspèt*: criminaliteit van geïmmigreerde jongeren in drie politieregio's in 1989-1991. Utrecht: OKU.

³ De SPAG-regeling is beleidsmatig de opvolger van de Stimuleringsregeling Antilliaanse en Arubaanse jongeren. Ten opzichte van de Stimuleringsregeling voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren werd de doelgroep verruimd naar afkomst en leeftijdscategorie.

⁴ Antillianengemeenten zijn gemeenten die zich op vrijwillige basis hebben verenigd, om regelmatig met elkaar over de problematiek van Antilliaanse risicjongeren te overleggen en gezamenlijk invloed uit te oefenen op de Rijksoverheid. De gemeente Rotterdam is initiatiefnemer en voorzitter. De Antillianengemeenten onderscheiden zich niet per se van andere gemeenten door kenmerken als het percentage inwoners van Antilliaanse afkomst of een relatieve toename van de problematiek van Antilliaanse risicjongeren. Wel geldt voor allemaal dat het gemeentebestuur besloten heeft om serieuze aandacht te geven aan deze problematiek en om de problemen die Antilliaanse jongeren hebben en veroorzaken degelijk en met prioriteit aan te pakken.

Medio 2005 hebben de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie en 21 Antillianen-gemeenten 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 streefcijfers geformuleerd voor drie leefgebieden:

- terugdringen van het voortijdig schoolverlaten onder Antillianen (reductie van de oververtegenwoordiging met 50 procent);
- vermindering van het aantal werkloze Antilliaanse jongeren tot 25 jaar (reductie van de oververtegenwoordiging met 30 procent);
- afname van de criminaliteit onder Antilliaanse jongeren van 12 tot 25 jaar (reductie van de oververtegenwoordiging met 30 procent).

De gemeenten voeren projecten uit die een relatie hebben met deze doelstellingen. Ze hebben een grote mate van vrijheid om een aanpak te ontwikkelen die is afgestemd op de problematiek in die gemeente en kunnen daarbij gebruikmaken van publicaties over eerdere ervaringen met interventies voor de doelgroep.⁵

De bestuurlijke arrangementen impliceren een gezamenlijke aanpak van Rijk en gemeenten, uitgaande van het behoud van ieders verantwoordelijkheid. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor:

- Plannen maken die moeten leiden tot een gefaseerde terugdringing van voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en criminaliteit onder Antilliaanse jongeren.
- Deze plannen uitvoeren.
- De periodieke rapportage over uitvoering en resultaten.

Het Rijk is verantwoordelijk voor:

- Meer inzicht verkrijgen in specifieke aspecten van de problematiek.
- Bovenlokale en innoverende initiatieven stimuleren.
- De wenselijkheid en uitvoerbaarheid van migratieregulerende maatregelen onderzoeken.
- Het jaarlijks vaststellen van voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en criminaliteit onder de doelgroep in de Antillianengemeenten.

Voor de projecten in de gemeenten geldt het principe van cofinanciering: rijk en gemeenten dragen ieder de helft van de kosten. Gemiddeld voeren de gemeenten, onder de vlag van bestuurlijke arrangementen, zes projecten uit. In totaal gaat het in de 21 gemeenten om 123 projecten.

⁵ Bijvoorbeeld: Handreiking Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen (2003). Den Haag/Utrecht: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Hijden, S. van der, V. Smeulders, A. Fermin (2005) State-of-the-artstudie Antilliaanse risicojongeren. Den Haag: QA+.

2 EVALUATIE: UITGANGSPUNTEN EN AMBITIE

2.1 Naar een evaluatieplan

In de bestuurlijke arrangementen is vastgelegd dat de doelstellingen en activiteiten van de bestuurlijke arrangementen tweejaarlijks worden geëvalueerd. Dit houdt in dat er een tussen-evaluatie is in 2006/2007 en een eindevaluatie in 2008/2009.

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. Het voorstel kan verschillende varianten bevatten.

Bij het uitwerken van dit voorstel is gebruikgemaakt van documentstudie (met name van de teksten van de bestuurlijke arrangementen), literatuurstudie, eerdere ervaringen bij de evaluatie van vergelijkbare stimuleringsregelingen en, vooral, discussies in de begeleidingscommissie.⁶

2.2 Plan-, proces en effectevaluatie

De evaluatie van de bestuurlijke arrangementen moet uit drie onderdelen bestaan:

- Een planevaluatie, gericht op het identificeren van de wijze waarop gemeenten doelen willen bereiken. Zijn de projecten goed beschreven en opgezet? Wat is de kern van de interventies? Waarop is de gedachte gebaseerd dat de projecten de beoogde veranderingen teweeg zullen brengen? In hoeverre zijn ze gebaseerd op ervaringen elders? Zijn ze *evidence based*? In hoeverre is rekening gehouden met verschillen en overeenkomsten in de omgeving in relatie tot de eerdere ervaringen?
- Een procesevaluatie, gericht op de omzetting van de projectplannen in de uitvoering. Worden de plannen in de praktijk gebracht zoals beoogd? Is de uitvoering goed georganiseerd? Hoe verlopen de informatie-uitwisseling en de samenwerking tussen keten- of netwerkpartners? Zijn er knelpunten in uitvoering of beleid?
- Een effectevaluatie, gericht op het vaststellen van resultaten van de projecten. Deze kunnen worden onderscheiden in *output* (uitkomsten die de projecten rechtstreeks beïnvloeden, zoals het aantal deelnemers aan bepaalde activiteiten, het aantal trajecten voor deelnemers of het aantal informatiebijeenkomsten) en *outcome* (de effecten op de uiteindelijke doelvariabelen voortijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid en criminaliteit).

⁶ De samenstelling van de begeleidingscommissie is in de bijlage vermeld.

Deze drie onderdelen van de evaluatie beantwoorden drie verschillende vragen:

- Zijn de projecten goed opgezet?
- Worden ze goed uitgevoerd?
- Dragen ze bij aan de oplossing van het probleem?

Het gaat bij de onderdelen van de evaluatie dus om verschillende vragen, maar er is wel een inhoudelijke samenhang. Als in de effectevaluatie wordt gemeten dat er veranderingen in de doelvariabele zijn (dus dat de beoogde veranderingen optreden), is het belangrijk om te weten of die veranderingen door het project zijn veroorzaakt, of, preciezer geformuleerd: door de interventie die in het project centraal staat. Daarvoor is het nodig om die interventie goed te kennen. Dit is het onderwerp van de planevaluatie. Bovendien is het nodig om te weten of die interventie ook echt zoals beoogd in de praktijk is gebracht. Dit is het onderwerp van de procesevaluatie. Planevaluatie en procesevaluatie zijn dus nodig voor de effectevaluatie.

Omgekeerd: als in de effectevaluatie géén veranderingen in de doelvariabele worden gemeten, willen we weten of dat aan de interventie ligt. Alleen als de interventie zoals beoogd in de praktijk is gebracht (blijkend uit de procesevaluatie) mag een conclusie over de interventie worden getrokken. Als de interventie niet zoals bedoeld is uitgevoerd, kan dat niet: het is dan immers mogelijk dat de interventie, mits goed uitgevoerd, wél de beoogde veranderingen in de doelvariabele kan veroorzaken. Planevaluatie, procesevaluatie en effectevaluatie vormen dus een eenheid.

2.3 Ambitie van de effectevaluatie

De plan- en de procesevaluatie maken duidelijk welke interventies er precies uitgevoerd zijn, de effectevaluatie laat zien welke resultaten er zijn. De ambitie van een effectevaluatie gaat echter verder: er moet duidelijk worden of de waargenomen veranderingen ook echt aan de interventies mogen worden toegeschreven: zijn het effecten van de interventies? Aan de beantwoording van deze vraag ligt in beginsel een vergelijking ten grondslag, bijvoorbeeld een vergelijking van de situatie voor en na de interventie, een vergelijking met situaties waar de interventie niet is toegepast of een vergelijking met groepen die niet met interventie te maken krijgen. De kwaliteit van de vergelijking is bepalend voor de validiteit van de uitspraken over de effectiviteit.

Een internationaal geaccepteerde maatstaf voor de validiteit van effectevaluaties is de *Maryland Scientific Methods Scale*⁷ (MSMS). Het is de ambitie van het Ministerie van Justitie dat de methodische kwaliteit van de effectevaluatie van de bestuurlijke arrangementen, afgezet tegen de MSMS, zo hoog mogelijk is.

Volgens de MSMS worden evaluatiestudies ingedeeld in vijf categorieën:

- Correlatie: doelvariabelen (bijvoorbeeld criminaliteit of werkloosheid) in gemeenten, groepen of andere categorieën waar een interventie is toegepast, worden vergeleken met doelvariabelen in gemeenten, groepen of categorieën waar de interventie niet is toegepast.
- Voor- en nameting: de scores op doelvariabelen voor en na de interventie worden vergeleken.
- Voor- en nameting met vergelijkingsconditie: scores op doelvariabelen voor en na de interventie worden gemeten en bovendien vergeleken met scores in een vergelijkbare gemeente, groep of categorie waar de interventie niet heeft plaatsgevonden.
- Voor- en nameting in verschillende experimentele en vergelijkingssituaties, gecontroleerd voor overige beïnvloedende factoren. Scores op doelvariabelen worden voor en na de interventie gemeten en vergeleken met scores in verschillende gemeenten, groepen of categorieën, waarbij zo goed mogelijk bewaakt is of er geen andere invloeden zijn die eventuele verschillen kunnen verklaren.
- Effectmeting met random toewijzing: hierbij bepaalt het toeval welke personen of groepen aan een interventie worden onderworpen en welke niet. De verschillen in scores op doelvariabelen (zoals voortijdig schoolverlaten of werkloosheid) kunnen dan met een hoge mate van betrouwbaarheid aan de interventie worden toegeschreven.

De vijf categorieën beschrijven niveaus van wetenschappelijke validiteit. De eerstgenoemde categorie, correlatie, heeft de laagste validiteit, de laatstgenoemde, effectmeting met random toewijzing, de hoogste.

Volgens de MSMS zijn interventies bewezen effectief (“What works”) als er minstens twee positieve effectevaluaties zijn van ten minste het derde niveau. Het gaat niet alleen om de cijfers: het moet ook aannemelijk (plausibel) zijn dat de effecten aan de interventie kunnen worden toegeschreven. Met andere woorden: de cijfers moeten in de goede richting wijzen en er moet een overtuigend verhaal zijn.

Om te besluiten tot ineffectieve interventies (“What does not work”), zijn minstens twee negatieve evaluaties van ten minste het derde niveau met bovenstaande specificaties nodig. Om te besluiten tot een veelbelovende interventie (“Promising”), is één positieve evaluatie van ten minste het derde niveau in combinatie met een overtuigend verhaal nodig.

⁷ Farrington, D.P., D.C. Gottfredson, L.W. Sherman & B.C. Welsh (2002) The Maryland scientific methods scale. In: Sherman, L. (ed.) Evidence-based crime prevention. London: Routledge.

Interventies die hiermee niet geclassificeerd kunnen worden, vallen onder onbekende effectiviteit (“What is unknown”).

Afgezet tegen de praktijk van het Nederlandse evaluatieonderzoek op sociaal terrein stelt de MSMS erg hoge eisen. Studies op het hoogste niveau (random toewijzing aan interventie- en controlegroep) zijn schaars en ook onderzoeken met vergelijkingssituaties komen niet vaak voor. In een meta-analyse van 104 criminaliteitspreventieprojecten constateerden Polder en Van Vlaardingen in 1995 dat de kwaliteit van projectevaluaties vaak te wensen overlaat (afgezet tegen de indicatoren effectmeting, nulmeting, vergelijkingsgroep, statistische toets, bruikbaar resultaat en betrouwbaar resultaat).⁸

In de tien jaar daarna is deze bevinding actueel gebleven. Het SCP constateerde in 2004 dat de methodische kwaliteit van veel evaluatieonderzoek over criminaliteitsbestrijding zwak is.⁹ De WODC-onderzoekers Klein Haarhuis e.a. concluderen in 2005 in een synthese van 58 onderzoeken op het gebied van rechtshandhaving, dat er weliswaar sterke punten kunnen worden aangewezen (het gebruik van meerdere informatiebronnen, een goede planevaluatie en een goede procesevaluatie), maar dat de opzet veel minder sterk is wanneer die wordt afgemeten aan de MSMS. Geen van de evaluaties komt hoger dan het tweede niveau van de MSMS en volgens deze maatstaf kunnen er dus in geen enkel geval uitspraken over de effectiviteit worden gedaan.

Afgemeten aan de praktijk van het evaluatieonderzoek naar criminaliteitspreventie, criminaliteitspreventie en rechtshandhaving lijkt het toepassen van de MSMS-eisen in Nederland hoog gegrepen. Op het terrein van re-integratie en scholing is het beeld iets gunstiger. Evaluatiestudies van MSMS-niveaus drie en vier komen hier, zij het mondjesmaat, wel voor.¹⁰ Er zijn geen meta-evaluaties van maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten in Nederland. Een overzicht van studies ontbreekt. Wel is bekend dat er incidentele evaluaties van maatregelen voor handhaving van de leerplicht op MSMS-niveau drie bestaan.¹¹

De oorzaken van schaarste aan evaluaties op de hogere MSMS-niveaus liggen soms in de landelijke invoering van interventies, zonder pilot¹², waardoor het niet meer mogelijk is om

⁸ Polder, W. en F.J.C. van Vlaardingen (1995) Preventiestrategieën in de praktijk: een meta-evaluatie van criminaliteitsprojecten. Arnhem/Den Haag: Gouda Quint/WODC.

⁹ Wittebrood, K. en M. van Beem (2004) Vergroten van sociale veiligheid: wat werkt en wat niet? Den Haag: RMO.

¹⁰ Koning, Jaap de, Arie Gelderblom, Kees Zandvliet en René Blanken (2004) Werkt scholing voor werklozen? Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen. Zij inventariseerden over de periode 1987-2003 elf studies met een vergelijkingsgroep (MSMS-niveau 3 of 4). Studies met een echte controlegroep (niveau 5) ontbreken.

¹¹ Een voorbeeld is Klaver, J.F.I. (2002) Evaluatie pilot handhaving leerplicht west. Amsterdam: RegioPlan.

¹² Berg, G.J. van den, G.H. Homburg, L.A. Hospers en B. van der Klaauw (2003) Activering en controle weinig effectief. *Economisch Statistische Berichten* 88, nr. 4397 (21 maart) 140-142.

tot een effectmeting met vergelijkingsgroepen te komen. Soms komt de evaluatie op een te vroeg tijdstip, waardoor er nog geen effecten kunnen worden verwacht, soms wordt er te laat opdracht gegeven voor een evaluatie, waardoor een nulmeting niet meer kan plaatsvinden. Een geringe omvang van een doelgroep gekoppeld aan minder sterke effecten kan ertoe leiden dat effectmetingen achterwege blijven, omdat statistische toetsing niet haalbaar is.¹³ Beleidsmakers en uitvoerders willen soms niet horen van een controlegroep, omdat zij er a priori van uitgaan dat een interventie goed is voor de doelgroep en daarom niet aan een deel van de groep onthouden mag worden.¹⁴ Soms is er ook geen gelegenheid voor een pilot of een experiment, omdat omstandigheden veranderlijk zijn en de tijd die een experiment vraagt een grootschaliger invoering te zeer zou vertragen.¹⁵ Verder is het benoemen van vergelijkingsgroepen in niet-experimentele situaties lastig, omdat de vergelijkbaarheid door het ontbreken van gedetailleerde gegevens ('niet-waargenomen heterogeniteit') gemakkelijk ter discussie kan worden gesteld. Kostenoverwegingen vormen géén argument tegen het uitvoeren van evaluaties op de hogere effectniveaus: gecontroleerde experimenten kunnen vaak juist tegen lage kosten worden uitgevoerd.¹⁶

Betekent dit nu dat de ambitie van het toeschrijven van effecten aan interventies helemaal moet worden verlaten? Dat zou te ver gaan. De eerder genoemde meta-evaluaties, maar ook de evaluatiestudies van de projecten voor Antilliaanse jongeren uit de afgelopen jaren, laten zien dat er ook zonder vergelijkingsgroepen zinvolle uitspraken over de uitkomsten van projecten en interventies kunnen worden gedaan. Klein Haarhuis e.a. vermijden daarbij de term 'effecten': het gaat vooral om (bruikbare) resultaten.

Een andere conclusie uit de meta-evaluatie van Klein Haarhuis e.a. is dat de hogere niveaus van de MSMS-maatstaf wellicht eerder toepasbaar zijn bij pilots en experimenten dan bij complex beleid, omdat het vormen van controle- en vergelijkingsgroepen er beter mogelijk is. Bij ieder nieuw evaluatieonderzoek moet worden afgewogen welke opzet in de gegeven situatie het beste past, gelet op de doelstelling en de situatie rond het onderzoek. Een opzet met herhaalde metingen en controlegroepen is niet altijd noodzakelijk voor het verkrijgen van de gevraagde kennis. Soms kan worden volstaan met het vaststellen van een 'stand van zaken'.

¹³ Wartna, B.S.J. (2005) Evaluatie van daderprogramma's: een wegwijzer voor onderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies gericht op terugdringen van recidive. Meppel/Den Haag: Boom/WODC.

¹⁴ Dit bezwaar wordt in Europese landen veel vaker gebruikt dan in de Verenigde Staten. Zie Koning, J. de (2005) Actief arbeidsmarktbeleid: effectiever dan vaak wordt aangenomen. In: Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 21, nr. 1, 10-26.

¹⁵ Koning, Jaap de, Arie Gelderblom, Kees Zandvliet en René Blanken (2004) Werkt scholing voor werklozen? Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Berg, G.J. van den, G.H. Homburg, L.A. Hospers en B. van der Klaauw (2003) Activering en controle weinig effectief. *Economisch Statistische Berichten* 88, nr. 4397 (21 maart) 140-142.

Wat men in ieder geval altijd belangrijk acht voor het inzicht in werkingsmechanismen, het beoordelen van resultaten en het vergelijken met elders opgedane praktijkervaringen, is het uitwerken van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan interventies en projecten. Dit vergroot de generaliseerbaarheid. Het is het terrein van de planevaluatie. Ook noodzakelijk is het vaststellen van de mate van implementatie van de projecten en interventies, voordat tot een effectstudie wordt overgegaan: het terrein van de procesevaluatie.

2.4 Evaluatie, streefcijfers en effecten

In de bestuurlijke arrangementen zijn streefcijfers voor de vermindering van voortijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid en jeugdcriminaliteit opgenomen. Ook voor afzonderlijke projecten die door de gemeenten worden uitgevoerd, zijn kwantitatieve doelen geformuleerd en vastgelegd, meestal op output-niveau (bijvoorbeeld het aantal plaatsingen van Antilliaanse tienermoeders in woonvoorzieningen, het aantal deelnemers aan activiteiten of het aantal jongeren dat op een traject naar scholing of werk wordt gezet).

Met name de output-doelen van de projecten behoren niet zozeer tot de effectevaluatie, maar tot de procesevaluatie: worden de plannen goed in praktijk gebracht? De streefcijfers op outcome-niveau (voortijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid en jeugdcriminaliteit) behoren wel tot het domein van de effectevaluatie. Een belangrijke vraag voor de effectevaluatie is in hoeverre ontwikkelingen in de streefcijfers toegeschreven kunnen worden aan de uitvoering van de projecten. De discussie over de toepasbaarheid van de MSMS in de vorige paragraaf leidt tot de conclusie dat er sprake zal zijn van een bepaalde mate van plausibiliteit, ergens tussen zekerheid over het toeschrijven van de resultaten aan de projecten (MSMS-niveau vijf) en het achterwege laten van uitspraken over de relatie tussen projecten en streefcijfers. In het laatste geval is er van een effectevaluatie eigenlijk geen sprake meer en vormen de planevaluatie en de procesevaluatie (“Zitten de projecten goed in elkaar en zijn ze goed uitgevoerd?”) de hoofdmoot van de evaluatie. Ze worden dan zonder al te veel analyse naast de ontwikkeling van de streefcijfers geplaatst. Dit is een nuloptie.

Voorlopig gaan we ervan uit dat er wel een effectevaluatie zal zijn, ergens op het scala tussen MSMS-niveau vijf en de nuloptie in.

2.5 Effectevaluatie en vergelijkingsgroepen

In de streefcijfers over voortijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid en jeugdcriminaliteit wordt de doelgroep van Antilliaanse jongeren vergeleken met een bredere doelgroep van alle jongeren. In de systematiek van de bestuurlijke arrangementen vormt de categorie jongeren dus de vergelijkingsgroep. Dit is een bestuurlijke realiteit: het is immers zo afgesproken tussen de partijen in de bestuurlijke arrangementen.¹⁷

Vanuit het perspectief van de evaluatie is het de vraag of de brede categorie jongeren de meest geschikte vergelijkingsgroep is. Op het eerste gezicht is dit niet het geval. De groep Antilliaanse risicjongeren wijkt zonder twijfel in zeer veel opzichten af van de brede groep van alle jongeren, autochtoon en allochtoon, met of zonder problemen. Moeten we, voor gevallen waarin we met een vergelijkingsgroep zouden willen werken, dan niet een meer specifieke vergelijkingsgroep kiezen, die meer kenmerken met de groep Antilliaanse risicjongeren gemeen heeft?¹⁸ Afgemeten aan problemen rond voortijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid en criminaliteit, lijkt de groep jongeren van Marokkaanse afkomst in aanmerking te komen. Toch zijn er ook hier problemen met de vergelijkbaarheid, die eventuele conclusies over effectiviteit discutabel maken, zoals verschillen in opvoeding en gezinssituatie: veel problemen met Antilliaanse jongeren hebben te maken met hun individuele migratie naar Nederland en de daaruit voortvloeiende slechte woonsituatie, terwijl Marokkaanse jongeren vaker in een gezin functioneren (of disfunctioneren). De gerichtheid van veel projecten en interventies op de specifieke problemen van de Antilliaanse risicjongeren (huisvesting, woonbegeleiding, mentoring, opvoedingsondersteuning tienermoeders, empowerment) maakt de vergelijking met Marokkaanse jongeren minder relevant. Alleen bij projecten en interventies die op gemeenschappelijke problemen met gemeenschappelijke oorzaken ingrijpen, is een dergelijke vergelijkingsgroep zinvol.¹⁹

Een vergelijkingsgroep kan niet alleen op het niveau van (risico-) jongeren worden gezocht, maar ook op het niveau van gemeenten. In dit verband is het relevant te vermelden dat er enkele Antillianengemeenten zijn, die wel te kampen hebben met problemen, maar die geen bestuurlijk arrangement hebben afgesloten. Deze gemeenten kunnen in beginsel als vergelijkingsgroep fungeren als het gaat om het effect van de bestuurlijke arrangementen op het verkleinen van problemen van en met Antilliaanse risicjongeren.

¹⁷ Inmiddels is besloten om niet alleen cijfers over de ontwikkeling van de doelvariabelen voor Antilliaanse jongeren en voor alle jongeren te verzamelen, maar ook voor jongeren van niet-westerse afkomst.

¹⁸ Wie cameratoezicht op een plein met veel overlast evalueert, vergelijkt het liefst met een ander plein met overlast, en niet met alle pleinen in Nederland. Wie de effecten van een maatregel voor langdurig werklozen onderzoekt, vergelijkt liever met andere langdurig werklozen dan met de gehele Nederlandse beroepsbevolking.

¹⁹ Opgemerkt moet worden dat in econometrische studies wordt getracht om vast te stellen of verschillen in achtergrondkenmerken (in de sociale wetenschappen: de “moderatoren”) van deelnemers invloed hebben op de effectiviteit van de interventie. Naar ons idee zullen dergelijke analyses bij de projecten in de bestuurlijke arrangementen niet mogelijk zijn.

2.6 Samenvatting

Bij iedere voorgenomen evaluatie moet goed worden nagedacht over de opzet die in de gegeven omstandigheden het beste past. De hoogste methodische kwaliteit van de effectevaluatie, in termen van internationaal geaccepteerde standaarden voor validiteit, is niet altijd realiseerbaar en ook niet altijd realistisch. De ambitie van de hoogst mogelijke wetenschappelijke kwaliteit is eerder haalbaar voor individuele pilots en experimenten dan bij een breder en complexer beleid dat al in gang is gezet. Voor het verkrijgen van relevante kennis en inzichten over nieuw beleid is het niet altijd nodig om de hoogste eisen aan de validiteit te stellen. Een ‘stand-van-zakenonderzoek’ is dan een realistisch en bruikbaar alternatief. Naast de effectevaluatie zijn de planevaluatie en de procesevaluatie van wezenlijk belang, niet alleen als ondersteuning van de effectevaluatie, maar als zelfstandige activiteiten, gericht op kennisverwerving en generaliseerbaarheid.

3 DE INHOUD VAN DE BESTUURLIJKE ARRANGEMENTEN

In dit evaluatieplan gaat het om het benoemen van varianten van evaluaties, niet om de evaluatie zelf. Het is dan ook niet de bedoeling om de arrangementen en de projecten nu al te analyseren. Toch is het goed om een eerste beeld van de invulling van de arrangementen te geven, omdat de mogelijkheden voor zinvolle evaluatie hier sterk door worden beïnvloed. Dit eerste beeld is gebaseerd op de projectplannen die onderdeel vormen van de bestuurlijke arrangementen. In een aantal gevallen zijn er nog achterliggende documenten bij de gemeenten. Deze hadden wij niet tot onze beschikking en ze zijn dus ook niet meegenomen bij deze eerste inventarisatie.

Materieel bestaan de bestuurlijke arrangementen uit plannen met projecten. In de projectplannen van 21 gemeenten zijn in totaal 123 projecten opgenomen. De meerderheid van de gemeenten voert vier tot zes projecten uit. Er zijn enkele uitschieters naar boven en naar beneden: twee gemeenten voeren respectievelijk 19 en 23 projecten uit (Amsterdam en Den Haag) en twee gemeenten voeren respectievelijk één en twee projecten uit (Vlaardingen en Zwolle). Er is een scala aan interventies: projecten voor het bereiken van de doelgroep (via voorzieningen of vindplaatsen), activiteiten voor vrijetijdsbesteding en projecten voor opvoedingsondersteuning komen het meest frequent voor.

De gemeenten moesten aangeven op welke hoofddoelstelling (terugdringen voortijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid en jeugdcriminaliteit) de projecten gericht zijn. Het merendeel van de projecten, 71 procent, is op meer dan één doelstelling gericht; het overgrote deel hiervan zelfs op alle drie doelstellingen. Er zijn twee gemeenten (Almere en Zoetermeer) waarin alle (vier respectievelijk drie) projecten op één doelstelling (vermindering criminaliteit respectievelijk vermindering voortijdig schoolverlaten) zijn gericht. In één van deze gemeenten (Almere) is de relatie tussen projectopzet en doelstelling bij drie van de projecten zeer indirect.

In het algemeen lijkt het erop dat de benoeming van hoofddoelstellingen vaak vooral gekozen is vanwege de eisen van de subsidieregeling, en niet altijd op grond van de aard en de inhoud van het project. In deze gevallen is de officieel geformuleerde hoofddoelstelling eerder door een bureaucratische rationaliteit (tegemoetkomen aan de eisen van de subsidie-regeling) dan door inhoudelijke overwegingen bepaald.

Iets minder dan een derde van de projecten heeft een enkelvoudige doelstelling. Er zijn zeventien projecten in tien gemeenten uitsluitend gericht op vermindering van voortijdig schoolverlaten, zes projecten in vijf gemeenten op vermindering van werkloosheid en dertien projecten in zes gemeenten op vermindering van criminaliteit. Binnen elke hoofddoelstelling

verschillen de projecten onderling sterk. Er zijn weinig clusters van gelijksoortige projecten. Dat projecten gericht zijn op één bepaalde hoofddoelstelling, wil niet zeggen dat er een evidente relatie is tussen interventie en doel. Zo zijn bijvoorbeeld verschillende projecten voor empowerment gericht op vermindering van werkloosheid en zijn diverse projecten op het gebied van vrijetijdsbesteding gericht op criminaliteitsbestrijding. De relatie tussen interventie en doelstelling is indirect. Ook hier geldt dat gemeenten de hoofddoelstelling niet primair op grond van inhoudelijke overwegingen lijken te hebben bepaald.

Bij zowel de projecten met een enkelvoudige doelstelling als die met meervoudige doelstellingen is er meestal een indirecte relatie tussen interventie en hoofddoelstelling. 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, met een verwachte gunstige uitstraling op criminaliteit.

De projecten zijn voorts niet allemaal te benoemen als categoriaal beleid. Veel projecten houden een beleidsintensivering voor een specifieke doelgroep in. Het gaat dan om interventies die deel uitmaken van breder beleid, of die ook voor andere doelgroepen worden toegepast, maar die nu, met geormerkt geld, specifiek voor de Antilliaanse risicojongeren worden ingezet.

Op grond van de teksten van de bestuurlijke arrangementen is het nu nog niet mogelijk om een relatie te leggen tussen de omvang van problemen met Antilliaanse risicojongeren en de aard en omvang van de projecten die de problemen moeten verkleinen. De gegevens over voortijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid en criminaliteit komen pas over enige tijd beschikbaar. De verdeelsleutel van het totale budget (twintig miljoen euro, waarvan maximaal achttien miljoen euro voor de projecten) over de gemeenten is gebaseerd op het aantal Antilliaanse jongeren van de eerste en tweede generatie in de leeftijdscategorie 0-24 jaar in de gemeenten.²⁰ De verdeling is dus niet op de omvang van de problemen (i.c. de oververtegenwoordiging in voortijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid en criminaliteit) gebaseerd. Op grond van de nu beschikbare gegevens lijkt de omvang van de problemen in de gemeenten sterk te verschillen. Dit houdt in dat sommige gemeenten relatief veel subsidie ontvangen en andere weinig.

²⁰ Een overzicht van de verdeling van de financiële middelen over de gemeenten is in de bijlage opgenomen.

4 INVALSHOEKEN VOOR EVALUATIE

Voor de opzet van de evaluatie bestaan twee zinvolle invalshoeken, die allebei 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 vanwege de bestuurlijke arrangementen worden opgezet en uitgevoerd. De hoofdvraag is welke projecten effectief zijn in het verbeteren van de positie van Antilliaanse risicojongeren, 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.

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 *inhoud* van het projectenbeleid respectievelijk de *kwaliteit* van de projecten per gemeente.

De invalshoeken sluiten elkaar niet helemaal uit. Wellicht is een combinatie mogelijk, waarbij evaluatie op het niveau van gemeenten wordt gecombineerd met evaluatie van (een selectie van) projecten.

4.1 Projecten als invalshoek voor de evaluatie

Hoofdlijn

De evaluatie kan worden gericht op de opzet, de implementatie en de effecten van projecten die in het kader van de bestuurlijke arrangementen worden uitgevoerd. Na een evaluatie van afzonderlijke projecten (op basis van hun eigen doelstellingen) worden de uitkomsten in een meta-evaluatie bij elkaar gebracht. Hierna worden conclusies getrokken over de bijdrage van de projecten (of interventies) aan het verminderen van de problemen van Antilliaanse risicojongeren en het terugdringen van hun oververtegenwoordiging in voortijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid en criminaliteit.

Onderzoeksvragen

- In hoeverre zijn projecten effectief in het bereiken van doelen op het gebied van de vermindering van voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en criminaliteit onder Antilliaanse jongeren?
- Wat zijn de kenmerken van effectieve projecten? Wat zijn succes- en faalfactoren?

Eisen

- De projecten moeten meetbare doelstellingen hebben.
- Er moet een duidelijk idee zijn over de relatie tussen de aard van de interventie en het beoogde effect: er moet een expliciet werkingsmechanisme kunnen worden aangewezen.
- De doelen moeten binnen de projectperiode (2005-2008) gehaald en gemeten kunnen worden. Doelen die verder weg liggen kunnen in de evaluatie niet worden meegenomen.
- Er moeten bij voorkeur betekenisvolle effecten gemeten kunnen worden. Dit houdt in dat het aantal deelnemers voldoende groot moet zijn om te voorkomen dat toevallige fluctuaties en te grote invloed hebben.

Willen we voldoen aan de eisen van MSMS, ten minste niveau drie, dan is er ook nog de eis:

- De effecten voor de deelnemers moeten kunnen worden afgezet tegen de situatie van een vergelijkingsgroep van niet-deelnemers.

Wat moet er gebeuren?

- een planevaluatie van de projecten gericht op een nadere explicitering van doelstellingen en werkingsmechanismen;
- selectie van geschikte projecten voor de effectevaluatie;
- uitvoering van een procesevaluatie;
- effectevaluatie op basis van gemeentelijke rapportages, bestands- of dossieranalyse voor deelnemers en een vergelijkingsgroep;
- meta-evaluatie om conclusies over projecten in verband te brengen met conclusies over de bestuurlijke arrangementen.

Voordelen en sterke kanten

- Deze evaluatie levert (mogelijk) concrete kennis over effectiviteit van interventies op.
- De kennis is (mogelijk) toepasbaar voor andere doelgroepen.

Nadelen en risico's

- Er is vooraf geen duidelijkheid over de aanwezigheid van projecten die geschikt zijn voor evaluatie.
- Niet alle projecten en gemeenten worden in de evaluatie betrokken.
- Er is op voorhand geen duidelijke relatie tussen effecten van projecten en effecten op gemeentelijk niveau. Het is daardoor onzeker of de evaluatie van de projecten zeggingskracht heeft in termen van de betekenis van de bestuurlijke arrangementen.

Relatie tot maatstaf methodische kwaliteit (MSMS)

- In theorie zijn effectmetingen vanaf MSMS-niveau 3 mogelijk, mits geschikte projecten worden geselecteerd (duidelijke en meetbare doelstelling, realiseerbaar binnen subsidieperiode, geëxpliciteerd werkingsmechanisme, vergelijkbare projecten in verschillende gemeenten, bruikbare vergelijkingsgroep).

4.2 Gemeenten als invalshoek voor de evaluatie

4.2.1 Bestuurlijk arrangement en de kwaliteit van de projecten

Hoofdlijn

De bestuurlijke arrangementen hebben plannen voor 123 projecten opgeleverd. Door dit grote aantal projecten is het moeilijk om overzicht te krijgen en te houden over hun betekenis voor de resultaten per gemeente, in termen van het terugdringen van voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en criminaliteit onder de doelgroep. In de eerder beschreven evaluatievariant, gericht op projecten, wordt getracht om de complexiteit terug te dringen door de evaluatie te concentreren op een beperkt aantal projecten.

Er is ook een alternatief, waarin niet de inhoud van de projecten centraal staat, maar de kwaliteit. De hypothese is dat de kwaliteit van de projecten een grote invloed heeft op de resultaten. 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. De trend in de doelvariabelen zal er in ieder geval gunstiger moeten zijn. Als een evaluatie inderdaad een verband aantoont tussen de kwaliteit van de projecten en de resultaten (in termen van schoolverlaten, werkloosheid en criminaliteit), is dat een zeer beleidsrelevant gegeven. Bij stimuleringsregelingen moeten dan immers strakkere en meer specifieke eisen aan de kwaliteit van de projectenplannen worden gesteld, hetgeen onderbouwd kan worden met empirische gegevens.

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.

Onderzoeksvragen

- Wat is de kwaliteit van de projectplannen in de bestuurlijke arrangementen?
- Zijn de resultaten van de bestuurlijke arrangementen in gemeenten met kwalitatief goede projectplannen beter dan in gemeenten met kwalitatief minder goede projectplannen?
- Zijn de resultaten van de bestuurlijke arrangementen in gemeenten met kwalitatief goede projectplannen beter dan in gemeenten zonder bestuurlijk arrangement?

Eisen

- Er moet voldoende differentiatie in de kwaliteit van de projecten en de gemeentelijke plannen zijn.
- Voor de trendanalyse moet voor een wat langere periode de ontwikkeling van de doelvariabelen voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en criminaliteit in kaart worden gebracht (eerdere start).

Wat moet er gebeuren?

- ontwikkelen van criteria voor de kwaliteit van de projecten en de kwaliteit van de uitvoering;
- planevaluatie gemeenten op basis van de criteria, zo nodig met nadere explicitering doelstellingen en werkingsmechanismen;
- procesevaluatie;
- categorisering gemeenten naar kwaliteit;
- vergelijken van langere termijn trends in de doelvariabelen in de gemeenten met kwalitatief goede plannen, gemeenten met kwalitatief minder goede plannen en Antillianen-gemeenten zonder bestuurlijk arrangement.

Voordelen en sterke kanten

- De evaluatie betreft alle projecten en gemeenten in het onderzoek.
- Levert (mogelijk) beleidsrelevante conclusies over stimuleringsbeleid op.
- Levert conclusies over het beleidsinstrument bestuurlijke arrangementen op.

Nadelen en risico's

- Kwaliteitsinvalshoek is een abstracte benadering, die niet iedereen zal aanspreken.
- Een betrouwbare kwaliteitsmeting is intensief en dus kostbaar.
- Er zijn geen uitspraken over concrete interventies mogelijk.
- Mogelijke invloed van tussentijdse (onvoorziene) beleidswijzigingen.
- Als de hypothese (positief verband kwaliteit projecten en resultaten) wordt verworpen, is er geen bruikbaar resultaat.

Relatie tot maatstaf methodische kwaliteit (MSMS):

- Omdat gemeenten met minder goede plannen als vergelijkingsgroep dienen voor gemeenten met goede plannen, zijn uitspraken op MSMS-niveau 3 mogelijk.

4.2.2 Bestuurlijk arrangement en de aard van het beleid

Hoofdlijn

De variant die uitgaat van de kwaliteit van de projecten abstraheert tot op zekere hoogte van de inhoud van de projecten. Dit is een voordeel omdat het een overzichtelijke analyse mogelijk maakt; het is een nadeel omdat het de inhoud volledig terzijde schuift. Een alternatieve variant stelt wel de inhoud centraal, zij het niet op het niveau van de projecten, maar op het niveau van de gemeenten.

Het idee van evaluatie van de inhoud van het (projecten-) beleid op het niveau van gemeenten stoelt, op de volgende waarnemingen uit de bestuurlijke arrangementen:

- De bestuurlijke arrangementen bestaan uit projecten, die in grote meerderheid gekarakteriseerd kunnen worden als primaire of secundaire preventie. De preventieve interventies lijken, op basis van de projectplannen, vooral gericht op versterking van de binding met de Nederlandse samenleving en het verkleinen van de kloof met instellingen;
- De bestuurlijke arrangementen leiden niet zozeer tot categoriaal beleid, maar tot beleidsintensivering voor een specifieke doelgroep.

Dit maakt het naar ons idee mogelijk om de volgende hypothese te toetsen: 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 in voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en delinquentie.

Onderzoeksvragen

- Is een beleidsintensivering, toegespitst op een specifieke doelgroep, effectief in het terugdringen van voortijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid en jeugdcriminaliteit voor die doelgroep?

Eisen

- Is alleen toepasbaar als er in voldoende gemeenten een gemeenschappelijke noemer blijkt te bestaan, in het bijzonder maatschappelijke binding via primaire en secundaire preventie.

Wat moet er gebeuren?

- planevaluatie, gericht op het identificeren van een gemeenschappelijk werkingsmechanisme in projectplannen; ook in Antillianengemeenten zonder bestuurlijk arrangement;
- selectie van gemeenten met gemeenschappelijke noemers in werkingsmechanismen;
- ontwikkeling van een meetinstrument om de beoogde effecten voor het geïdentificeerde werkingsmechanisme te kunnen onderzoeken;

- veldwerk in geselecteerde gemeenten onder Antilliaanse jongeren, frontliniewerkers (wijkagenten, leerplichtambtenaren, jongerenwerkers, bijstandsconsulenten, zelforganisaties) gericht op ontwikkelingen in de maatschappelijke positie van de doelgroep;
- vergelijkbaar veldwerk onder Marokkaanse jongeren en frontliniewerkers;
- vergelijkbaar veldwerk in Antillianengemeenten zonder bestuurlijk arrangement;
- beoordeling van veranderingen in voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en criminaliteit voor doelgroepen in relatie tot beleid.

Voordelen en sterke kanten:

- is gericht op inhoud;
- Antilliaanse jongeren, projectmedewerkers en Antilliaanse organisaties zijn betrokken bij de evaluatie;
- levert (mogelijk) beleidsrelevante conclusies op.

Nadelen en risico's

- onzekerheid over aanwezigheid gemeenschappelijke noemer/werkingsmechanisme;
- meetproblemen werkingsmechanismen;
- geen uitspraken over concrete interventies mogelijk;
- niet alle gemeenten bij de evaluatie betrokken;
- als hypothese wordt verworpen, is er weinig tastbaar resultaat;
- problemen bij identificatie en betrokkenheid vergelijkingsgroep;
- tussentijdse beleidswijzigingen kunnen voor ernstige verstoringen zorgen, vooral als deze rond de meetmomenten plaatsvinden.

Relatie tot maatstaf methodische kwaliteit (MSMS)

- Omdat gemeenten zonder bestuurlijke arrangementen dienen als vergelijkingsgroep voor gemeenten met bestuurlijke arrangementen, en de groep Marokkaanse jongeren als vergelijkingsgroep voor de Antilliaanse jongeren, zijn uitspraken op MSMS-niveau 3 mogelijk.

4.3 Een combinatie?

Alle varianten starten met een intensieve planevaluatie, die de basis is voor beslissingen over de verdere inrichting van de evaluatie, hetzij in de vorm van de selectie van projecten, hetzij voor de vaststelling van de kwaliteit van de projecten, hetzij in de vorm van een selectie van gemeenten. Na de planevaluatie wordt ook pas duidelijk of het zinvol is om met de drie varianten door te gaan. Zijn er projecten die aan de eisen voldoen, is er een goede differentiatie in kwalitatief goede en minder goede projectplannen mogelijk, is er inderdaad sprake van een beleidsoriëntatie op binding aan de maatschappij? Gezien de onzekerheden en risico's lijkt

het ons niet verstandig om beslissingen over de verdere inhoud van de evaluatie nu al te nemen. Beter is om eerst een planevaluatie uit te voeren die de drie opties openhoudt. Dat wil zeggen dat hij gericht moet zijn op de kwaliteit van de projectplannen en op de inhoud van de projecten (alle 123) en de projectplannen. Na de planevaluatie moeten dan beslissingen worden genomen over de verdere inrichting van de evaluatie. Dat kan in de richting van één van de drie varianten zijn; het is ook mogelijk dat er een combinatie wordt gezocht.

4.4 Gegevensverzameling doelvariabelen

Peiljaar of trend?

Als onderdeel van het bestuurlijk arrangement zorgt het Rijk voor cijfers. Hiermee kan men jaarlijks vaststellen hoe de oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren in voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en criminaliteit zich ontwikkelt in de 21 Antillianengemeenten waarmee een bestuurlijk arrangement is afgesloten. Dit gebeurt in principe voor de periode 2005-2008, waarvoor het bestuurlijk arrangement geldt, met de situatie in 2004 als nulmeting.

Uitgaan van één basisjaar, is vanuit evaluatieperspectief onbevredigend. De cijfers blijken namelijk jaarlijks nogal te fluctueren.²¹ Autonome jaarlijkse fluctuaties zijn soms groter dan de jaarlijkse verandering die door de bestuurlijke arrangementen wordt nagestreefd. Het gebruik van één peiljaar brengt het risico mee dat er toevallig een hoge of juist een lage score op één of meer doelvariabelen wordt getroffen, hetgeen de effecten zal onder- of overschatten.

Beter is om de ontwikkeling niet aan één peiljaar af te meten, zeker niet aan een min of meer toevallig gekozen jaar. Inmiddels is besloten om de ontwikkeling van de doelvariabelen wat verder terug in de tijd vast te leggen, over een periode van vijf jaar voor de startdatum van de bestuurlijke arrangementen. Op basis van deze cijfers, bijvoorbeeld door het gemiddelde²² te nemen, kan een meer realistische en minder incidentafhankelijke beginpositie worden bepaald. Dit beschouwen we als minimaal noodzakelijk.

²¹ Zoals bijvoorbeeld blijkt uit een overzicht van de oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren in de verdachtenpopulatie 1999-2004 voor alle 50.000+ gemeenten.

²² Alternatieven zijn het kiezen van het hoogste niveau ("zo groot is het probleem in deze gemeente geweest") of het kiezen van het laagste niveau ("dit hebben we al eens bereikt; met de huidige projecten moeten we verder komen"). In de prestatiecontracten van de minister van BZK en de politiekorpsen is bijvoorbeeld voor de "hoogste niveau"-systematiek gekozen. Politiekorpsen worden onder andere afgerekend op het evenaren van het hoogste niveau van burgersveerbaarheid dat in de betreffende regio's is bereikt sinds de start van de metingen van de Politie-monitor Bevolking.

In een aantal gemeenten wordt al veel langer met gefinancierde projecten voor de doelgroep gewerkt, die op deels vergelijkbare doelen zijn gericht. Het is zinvol om rekening te houden met resultaten van deze projecten in termen van de doelvariabelen. Dit maakt het verzamelen van gegevens over de doelvariabelen over een nog langere periode wenselijk, teruggaand tot midden jaren negentig. Dit maakt het mogelijk om een trend te reconstrueren, waarin de resultaten van de projecten en van eerdere stimuleringsregelingen teruggevonden moeten kunnen worden.

Doelvariabelen en migratie

De gegevens over de doelvariabelen zullen niet alleen duidelijk maken hoe voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en criminaliteit zich ontwikkelen, maar ook hoe de omvang van de doelgroep van Antilliaanse jongeren in de gemeenten jaarlijks verandert. Dit is relevant, omdat migratie als een belangrijk fenomeen onder Antilliaanse jongeren in Nederland geldt. Het is voor een gemeente moeilijker (c.q. gemakkelijker) om de streefcijfers te halen als er een forse instroom (c.q. uitstroom) van Antilliaanse jongeren in de gemeente is, zeker als het om risicojongeren gaat. De cijfers over de omvang van de groep per gemeente geven hier echter alleen een gedeeltelijk inzicht in: is er groei of is er krimp? Over de achtergronden (autonome groei of migratie, binnen Nederland of binnen het koninkrijk) weten we niets. Te verwachten valt dat hierover te zijner tijd onduidelijkheid ontstaat: welke invloed heeft migratie op het al dan niet behalen van de streefcijfers? Om te voorkomen dat deze onduidelijkheid de beoordeling van de resultaten vertekent, is het wenselijk om gegevens over de herkomst van de Antilliaanse jongeren per gemeente te verzamelen: welk deel is in de gemeente geboren, welk deel is (recent) vanuit een andere Nederlandse gemeente gekomen, welk deel komt (recent) van de Antillen of Aruba? Dit zou in ieder geval voor de jaren 2005-2008 moeten gebeuren.

We plaatsen hierbij wel de kanttekening dat een deel van de migratie zich aan de (geregistreerde) waarneming onttrekt. Als jongeren zich niet in de gemeente inschrijven, komen ze niet in de cijfers terecht. Toch kunnen ze natuurlijk problemen hebben of veroorzaken.

Antillianengemeenten met en zonder bestuurlijk arrangement

Voor een vergelijking van Antillianengemeenten met en zonder bestuurlijk arrangement, moeten de gegevens over de doelvariabelen niet alleen voor de 21 gemeenten met een arrangement worden verzameld, maar ook voor twee tot drie Antillianengemeenten zonder arrangement.

5 AFSLUITING: EVALUATIE EN CRITERIA

Overzicht

Samengevat zien ze de volgende voor- en nadelen van de drie onderscheiden varianten.

	Sterke punten	Zwakke punten	MSMS 3+
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 beleidsrelevante conclusies over het bestuurlijk arrangement beleidsrelevante conclusies over subsidieregelingen 	<ul style="list-style-type: none"> abstracte benadering kwaliteitsmeting is relatief duur 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 	+

Het overzicht in de tabel maakt duidelijk dat er bij alle varianten nadelen en onzekerheden zijn, die op zijn vroegst na de planevaluatie weggenomen kunnen worden, en deels blijven bestaan tot aan het eind van het onderzoek.

Naar ons idee pleit dit voor uitstel van een meer definitieve beslissing over de inrichting van de evaluatie tot na de uitvoering van de planevaluatie. Deze moet in alle drie de varianten uitgevoerd worden, zodat er, door het uitstel van de keuze, geen verlies van onderzoekstijd of budget optreedt.

Inhoud planevaluatie

De planevaluatie moet dan antwoord geven op de volgende vragen.

Wat zijn de doelgroepen, de doelstellingen en de werkzame mechanismen van de projecten?

- Op wie richten de projecten zich? Wat zijn de selectiecriteria voor deelname?
- Is het beoogde bereik voldoende groot voor effectmeting (statistische toets)?
- Wat zijn de doelstellingen?
- Op welke termijn kunnen de doelstellingen worden gerealiseerd (en gemeten)?
- Wat is het werkzame mechanisme?
- Zijn er vergelijkbare projecten in de diverse gemeenten, rekening houdend met werkzaam mechanisme en doelgroep, geschikt voor gezamenlijke evaluatie?

Wat is de kwaliteit van de projectplannen?

- Welke criteria zijn geschikt voor de vaststelling van de kwaliteit van de plannen: analyse van problemen, analyse van beïnvloedbaarheid, analyse voorzieningenstructuur, samenhang beleid, noodzaak en inrichting van samenwerking, gebruik van ervaringen elders, innovatieve aspecten, et cetera?
- Hoe scoren de bestuurlijke arrangementen bij eerste beschouwing op de criteria? Hoe kunnen ze in categorieën worden ingedeeld? Zijn deze categorieën voldoende onderscheidend?

Welke gemeenschappelijke noemers kunnen in de projectplannen worden geïdentificeerd?

- Zijn er gemeenschappelijke invalshoeken in de projectplannen aanwijsbaar?
- Wat is hiervan de theoretische grondslag?
- Welke centrale begrippen kunnen worden gebruikt om de gemeenschappelijke noemer te operationaliseren?
- Hoe kan deze meetbaar worden gemaakt?

Omvang planevaluatie

De informatie die in de bestuurlijke arrangementen is opgenomen, is niet voldoende om de vragen van de planevaluatie te beantwoorden. Naar verwachting zullen ook eventuele achterliggende projectplannen de benodigde informatie niet volledig bevatten. Daarnaast geldt dat op sommige onderdelen herdefiniëring (met name van doelstellingen) nodig is. De planevaluatie zal daarom niet op basis van documentstudie kunnen worden uitgevoerd. Er zal aanvullende informatieverzameling door middel van interviews nodig zijn.

We schatten dat er per gemeente gemiddeld twee onderzoekersdagen nodig zijn om de benodigde gegevens te verzamelen. Dit geldt voor de 21 gemeenten met een bestuurlijk arrangement en voor twee à drie Antillianengemeenten zonder bestuurlijk arrangement. Rekening houdend met een voorbereidingsfase (voor de ontwikkeling van de vragenlijst en de criteria

voor de planevaluatie) en een rapportagefase schatten we de tijdsinvestering op circa zestig onderzoekersdagen (exclusief een uitgebreide kwaliteitstoetsing op basis van interbeoordelaarsbetrouwbaarheid). Hiervoor moeten twee maanden looptijd worden uitgetrokken.

Na de planevaluatie

Na de planevaluatie moet een keuze worden gemaakt voor het vervolg. We weten dan beter wat mogelijk is. Daarnaast blijft het de vraag wat wenselijk is. Elk van de drie varianten brengt immers voor- en nadelen met zich mee. De nadelen wegen in alle gevallen serieus mee. Naar ons idee is de meest wenselijke uitkomst van de planevaluatie dat er een combinatie mogelijk is van twee varianten: een evaluatie op basis van de kwaliteit van de trajectplannen (de tweede variant) en een evaluatie van een selectie van projecten. In deze combinatie worden verschillende nadelen van de ene variant gecompenseerd door de voordelen van de andere. De abstracte benadering van de kwaliteitsvariant heeft de concrete invalshoek van de projectvariant als tegenwicht; alle gemeenten worden in het onderzoek betrokken, het risico dat er helemaal geen bruikbare resultaten zullen zijn wordt een stuk kleiner, en er zullen, als alles goed gaat, zowel uitspraken over projecten als over bestuurlijke arrangementen kunnen worden gedaan.

Het gegeven dat er twee invalshoeken worden gecombineerd, hoeft niet te betekenen dat de evaluatie tot grote proporties wordt opgeblazen. Voor de kwaliteitsvariant is vooral de procesevaluatie nog van belang. De effectevaluatie bestaat in dat geval hoofdzakelijk uit een confrontatie met trends uit de CBS-cijfers over voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en criminaliteit, eventueel aangevuld met een raadpleging van deskundigen. De omvang van de effectevaluatie van de projecten wordt bepaald door de selectie van projecten, die na de planevaluatie wordt gemaakt.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Batelaan, H-J., G.H.J. Homburg en J. Mur (2001) *Quick scan jeugd en veiligheid*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Batelaan, H-J. (2002) *Projecten jeugd en veiligheid in niet-GSB-gemeenten: evaluatie van de Tijdelijke regeling inzet extra middelen jeugd en veiligheid 1997-2000*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Berg, G.J. van den, G.H. Homburg, L.A. Hospers en B. van der Klaauw (2003) Activering en controle weinig effectief. In: *Economisch Statistische Berichten* 88 (2003) 4397 (21 maart) 140-142.
- Boorsma, S. (1997) *Evaluatie Unitur*. Amsterdam: Regioplan.
- Brink, M., F.H.M. van Gemert & A.L. van der Vegt (2000) *Evaluatie Criem-pilots*. Amsterdam : Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Farrington, D.P., D.C. Gottfredson, L.W. Sherman & B.C. Welsh (2002) The Maryland scientific methods scale. Sherman, L. (ed.) *Evidence-based crime prevention*. London: Routledge.
- Handreiking Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* (2003). Den Haag/Utrecht: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Hijden, S. van der, V. Smeulders, A. Fermin (2005) *State-of-the-art studie Antilliaanse risicjongeren*. Den Haag: QA+.
- Hulst, H. van & J. Bos (1993) *Pan i rès pèt: criminaliteit van geïmmigreerde jongeren in drie politieregio's in 1989-1991*. Utrecht: OKU.
- Klaver, J.F.I. (2001) *Antillianen en Arubanen naar werk: evaluatie van de experimentele stimuleringsprojecten voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren 1994-2001*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Klaver, J.F.I. (2002) *Evaluatie pilot handhaving leerplicht west*. Amsterdam: Regioplan.
- Klein Haarhuis, C. en F.L. Leeuw (2004) De reconstructie van programmatheorieën: beschikbare methoden en een toepassing op het anti-corruptieprogramma van de Wereldbank. In: *Justitiële Verkenningen* 30 (2004) 5, 11-30.
- Koning, Jaap de, Arie Gelderblom, Kees Zandvliet en René Blanken (2004) *Werkt scholing voor werklozen?* Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- Koning, J. de (2005) Actief arbeidsmarktbeleid: effectiever dan vaak wordt aangenomen. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 21, nr. 1, 10-26.
- Mateman, S., E. Mandos, E. Hello, E. Flapper, J.F.I. Klaver & M. Grootscholte (2004) *Evaluatie stimuleringsprojecten allochtone groepen: eindrapport*. Leiden/Amsterdam: Research voor Beleid/Regioplan.
- Polder, W. en F.J.C. van Vlaardingen (1995) *Preventiestrategieën in de praktijk: een meta-evaluatie van criminaliteitspreventieprojecten*. Arnhem/Den Haag:Gouda Quint/WODC.

- Vedung, E. (1997) Public policy and program evaluation. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Wartna, B.S.J. (2005) *Evaluatie van daderprogramma's: een wegwijzer voor onderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies gericht op terugdringen van recidive*. Mepel/Den Haag: Boom/WODC
- Wittebrood, K. en M. van Beem (2004) *Vergroten van sociale veiligheid: wat werkt en wat niet?* Den Haag: RMO.

BIJLAGE 1

SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Prof. dr. M. Verkuijten (voorzitter)	Universiteit Utrecht
Dr. J. Dagevos	Sociaal en Cultureel Planbureau
Mr. J.E. Overdijk-Francis	Senior-adviseur (op persoonlijke titel)
F. Rademacher	Ministerie van Justitie
Drs. B.S.J. Wartna	Ministerie van Justitie (WODC)
Mr. A.M. van de Wiel	Gemeente Rotterdam
Dr. G.F.M. Straten	Ministerie van Justitie (WODC)

BIJLAGE 2

ONDERZOEKSVRAGEN

Deze notitie moest een aantal vragen beantwoorden. Het gaat hierbij niet om de onderzoeksvragen voor de evaluatie van de bestuurlijke arrangementen, maar om vragen over de opzet van de evaluatie. Het gaat om de volgende (gecursiveerde) vragen, met daarbij steeds een beknopt antwoord. Voor een meer uitgebreide toelichting verwijzen we naar de hoofdtekst.

1. Op welke wijze moet de effectevaluatie van het bestuurlijk arrangement worden opgezet om wetenschappelijk verantwoorde en beleidsmatig zinvolle uitspraken te kunnen doen?

Wat is de essentie van het bestuurlijk arrangement?

Het bestuurlijk arrangement bestaat uit afspraken tussen gemeenten en het Rijk over de uitvoering van projecten die voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en criminaliteit onder Antilliaanse jongeren moeten terugdringen. Materieel bestaan de afspraken uit projecten, gecategoriseerd naar drie hoofddoelstellingen en voorzien van kwantitatieve doelen. Er worden 123 projecten in 21 gemeenten gefinancierd, verdeeld over een groot aantal typen. Meer dan twee derde van de projecten is volgens opgave van de gemeenten op meer dan één doelstelling gericht. De relatie tussen de interventie en de doelstelling is voor de meeste projecten indirect.

Zijn er verschillende combinaties van een plan-, een proces- en een effectevaluatie denkbaar en uitvoerbaar?

Er zijn verschillende combinaties denkbaar. Conclusies over de uitvoerbaarheid kunnen pas na een planevaluatie worden getrokken.

Zo ja, wat is op basis van de Maryland Scientific Methods Scale het niveau van de effectevaluatie van de verschillende combinaties? Welke combinatie heeft het hoogste niveau?

De effectevaluatie van geselecteerde projecten kan op MSMS-niveau drie of hoger worden uitgevoerd. Bij andere beschreven evaluatievarianten zijn in principe eveneens uitspraken op MSMS-niveau 3 mogelijk.

Is de combinatie met het hoogste niveau doelmatig? Zo nee, is er een variant die doelmatiger is en waarom?

Uitspraken over de relatieve doelmatigheid van de verschillende combinaties kunnen pas na de planevaluatie worden gedaan.

Welke combinatie van een plan-, een proces- en een effectevaluatie verdient de voorkeur en waarom? Wat zijn de kosten om deze evaluatie uit te voeren? Wat is de planning?

Een definitieve voorkeur voor een bepaalde combinatie kunnen we pas na een planevaluatie bepalen. De planevaluatie vereist inzet van circa zestig onderzoekersdagen en kan in twee maanden worden uitgevoerd. Indien mogelijk hebben we een voorkeur voor een combinatie van twee evaluatiedesigns: een relatief abstract design waarin wordt gemeten of kwalitatief goede projectplannen tot betere resultaten leiden dan kwalitatief minder goede projectplannen, gecombineerd met de effectevaluatie van een selectie van projecten die aan een set van criteria voldoen.

2. *Moeten voor de evaluatie, behalve gegevens over schooluitval, criminaliteit en werkloosheid, op korte termijn ook andere gegevens (al dan niet door het WODC) worden verzameld?*

Zo ja, welke?

De gegevens moeten niet alleen voor de jaren 2004-2008 worden verzameld, maar ook voor eerdere jaren. Deze beslissing is inmiddels genomen. Indien mogelijk moeten ze voor een langere periode, bijvoorbeeld vanaf 1995 worden verzameld. Ze moeten niet alleen voor de 21 Antillianen-gemeenten met een bestuurlijk arrangement, maar ook voor twee tot vier Antillianengemeenten zonder arrangement worden verzameld.

Daarnaast moeten er gegevens over de herkomst van de jongeren worden verzameld: geboren in de gemeente, recent verhuisd uit een andere Nederlandse gemeente, recent verhuisd vanuit de Antillen of Aruba.

Wat is de noodzaak ervan?

Een start van de gegevensverzameling enkele jaren vóór de start van de arrangementen is nodig om de invloed van toevallige hoge of lage scores in het peiljaar 2004 zo goed mogelijk te neutraliseren. Een nog eerdere start is wenselijk om resultaten te kunnen zien van projecten die in het kader van eerdere subsidieregelingen in de Antillianengemeenten zijn uitgevoerd. De verzameling van gegevens over de herkomst van de jongeren is wenselijk om de invloed van migratiebewegingen op het behalen van de streefcijfers te kunnen bepalen.

Wanneer moet deze dataverzameling plaatsvinden?

Vanuit het perspectief van het evaluatieonderzoek moeten de cijfers tegen het einde van de projectperiode beschikbaar zijn. Vanuit het beleidsmatige perspectief van de jaarlijkse beoordeling van de streefcijfers is het wenselijk dat de cijfers voor de doelvariabelen over de periode vóór 2004 snel worden bepaald, tegelijk met de voorgenomen meting over (uitsluitend) 2004.

BIJLAGE 3

VERDELING FINANCIËLE MIDDELEN OVER GEMEENTEN

Gemeente	Antilliaanse jongeren 0-14 jaar	Bedrag per jaar *	Bedrag over vier jaar **
Almere	1.900	€ 220.531	€ 880.000
Amersfoort	740	€ 85.891	€ 340.000
Amsterdam	4.510	€ 523.472	€ 2.090.000
Arnhem	1.010	€ 117.230	€ 470.000
Breda	980	€ 113.748	€ 460.000
Capelle a/d IJssel	800	€ 92.855	€ 370.000
Den Haag	4.920	€ 571.060	€ 2.280.000
Den Helder	750	€ 87.052	€ 350.000
Dordrecht	1.730	€ 200.800	€ 800.000
Eindhoven	1.180	€ 136.962	€ 550.000
Groningen	1.670	€ 193.835	€ 780.000
Leeuwarden	500	€ 58.035	€ 230.000
Lelystad	800	€ 92.855	€ 370.000
Nijmegen	930	€ 107.944	€ 430.000
Rotterdam	10.110	€ 1.173.459	€ 4.690.000
Schiedam	850	€ 98.659	€ 390.000
Tilburg	2.210	€ 256.513	€ 1.030.000
Vlaardingen	700	€ 81.248	€ 330.000
Vlissingen	400	€ 46.428	€ 190.000
Zoetermeer	1.050	€ 121.873	€ 490.000
Zwolle	710	€ 82.409	€ 330.000

* Maximaal beschikbaar bedrag

** Beschikbaar bedrag; afgerond

Bron: Toelichting bij het Bestuurlijk Arrangement en Rapportageformat Antilliaanse risicjongeren.

Bijlage 4 Overzicht projecten in gemeenten

	bereiken voorzienin	bereiken outreaching	mentoring met vrijwilligers	mentoring met beroepskrachten	huisvesting met woonbegeleiding	huisvesting tiernemoeders	opvoedings- ondersteuning	begeleiding vtsv-ers	handhaving leerplicht	empowerment	vrijtijds- besteding	huiswerk- begeleiding	activering	trajecten opzetten	nieuw- komers	begeleiding uitstroom	repressie	inspraak	communicatie & informatie	regie	organisatie- vorming	brug naar instellingen	overig	aantal	waarvan meervoudige doelstelling	
Almere	1				1			1					1				1							4	0	0%
Amersfoort		1			1	1		1								1								5	4	80%
Amsterdam	1	1					1	1		1	5	1		1	1	1		1	1			1	2	19	16	84%
Arnhem		1									1								1					3	3	100%
Breda					1					1			1								1	1		5	5	100%
Capelle	1	1		1			2				2													7	3	43%
Den Haag			2				2	1	1	1	2			2	1	1	1	1					8	23	13	57%
Den Helder	1		1														1			1				4	3	75%
Dordrecht		1					1			1	1					1								5	2	40%
Eindhoven		1	1			1																1	1	5	5	100%
Groningen				1			1		1		1							1				1	1	7	5	71%
Leeuwarden		1									1												1	3	3	100%
Lelystad	1				1		1													1			1	5	5	100%
Nijmegen		1							1							1	1			1				5	4	80%
Rotterdam					1		1		1					1					1					4	3	75%
Schiedam	1		1			1																		4	4	100%
Tilburg					2	1				1												1	1	6	4	67%
Vlaardingen				1																				1	1	100%
Vlissingen			1				1									1								3	2	67%
Zoetermeer							1	1			1													3	0	0%
Zwolle		1						1																2	2	100%
Projecten	6	9	6	3	7	2	13	5	4	5	14	1	2	4	2	6	4	3	3	3	1	5	15	123	87	71%