

# **Jonge Antilliaanse immigranten en hun voogden**

*De leefsituatie van Antilliaanse jongeren die met en zonder  
wettelijk gezag in Nederland verblijven*

Dr. Majone Steketee  
Dr. Carine Ex  
Drs. Suzanne Tan  
Drs. Esmey Kromontono

April 2003



## Voorwoord

Voor u ligt het rapport naar de leefsituatie van Antilliaanse jongeren die zich op minderjarige leeftijd alleen in Nederland hebben gevestigd met en zonder voogd. In het onderzoek zijn een aantal jongeren met voogd en zonder voogd geïnterviewd. Het bereiken van de jongeren en hun voogden was geen gemakkelijke klus. We wilden zowel twintig jongeren met voogd als zonder voogd interviewen. Helaas is het alleen voor de jongeren met voogd gelukt om dit aantal te bereiken. Hieraan hebben veel mensen vanuit de Antilliaanse samenleving en allerlei hulpverleningsinstellingen hun medewerking verleend. Wij willen alle mensen bedanken die op enigerlei wijze ons in contact hebben gebracht met de doelgroep.

Daarnaast willen wij de leden van de begeleidingscommissie bedanken voor hun commentaar en inbreng tijdens de bijeenkomsten van de commissie. De commissie bestond uit de volgende leden:

Mw. M. van San: senior onderzoeker RISBO, Universiteit van Rotterdam

Mw. J. Plaisier: Ministerie van Justitie, projectcoördinator, WODC

Mw. H. Blomberg: Ministerie van Justitie, Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie

Mw. E de Roy: Raad voor de Kinderbescherming

Mw. I. Fransica: Antillenhuis

Mw. Leeuwestein: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

(vanaf 1 februari 2003 vertegenwoordigd door: Mw. C. Jaspers: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

Dhr. J.P. Veeris: ex-voorzitter Adviescommissie Antilliaans Medeburgerschap in Nederland

Aan het onderzoek hebben verschillende mensen meegewerkt. In de eerste plaats willen wij Miranda Jansen en Rally Rijkschroeff noemen die in het begin van het onderzoek betrokken zijn geweest bij de uitvoering van het onderzoek. Daarnaast willen we Trees Pels noemen die de laatste aanvulling in de literatuurstudie voor haar rekening heeft genomen.

Ten slotte willen wij alle mensen die aan het onderzoek meegewerkt hebben bedanken voor hun tijd en energie. De jongeren en de voogden zelf waren een belangrijke bron van informatie. Eveneens willen we de mensen bedanken die aan de expertmeetings hebben willen deelnemen.

Majone Steketee

Carine Ex

# Inhoud

## Voorwoord 3

## Samenvatting 9

Achtergrond	9
Vraagstelling	10
Methode	10
De leefsituatie van de jongeren	11
De voogdijregeling in de praktijk, en belemmerende en bevorderende factoren	12
De uitvoering van de voogdij	13

## Summary 15

The context	15
Research questions	16
Research method	16
The living situation of the young people	17
The Guardianship Regulations in practice: impeding and encouraging factors	18
Guardianship in practice	19

## Inleiding 21

1.1	Achtergrond	21
1.2	Vraagstellingen	22
1.3	Onderzoeksopzet	22
1.4	Methoden die gebruikt zijn in de werving van jongeren en voogden	27
1.5	Opzet van het verslag	30

## Literatuur: Antilliaanse jongeren in Nederland 31

2.1	Inleiding	31
-----	-----------	----

2.2	Migratie van Antillianen naar Nederland	32
2.3	Antillianen in Nederland	33
2.4	De situatie van Antilliaanse jongeren	35
2.5	Jongeren en delinquentie	37
2.6	Het op Antillianen gerichte beleid	40
2.7	Resumerend	41
	<b>Voogdijregeling Antilliaanse jongeren</b>	<b>43</b>
3.1	Inleiding 43	
3.2	Juridisch kader Voogdijregeling Antilliaanse Jongeren	44
3.3	Het voogdijtraject	45
3.4	De evaluatie van de Voogdijregeling Antilliaanse jongeren door de KPMG	47
3.5	Conclusie	48
	<b>Antilliaanse jongeren en de voogdijregeling</b>	<b>49</b>
4.1	Inleiding 49	
4.2	De jongeren en hun achtergrond	50
4.2.1	Plaats en gezinnen van herkomst	50
4.3	Reden en motivatie om naar Nederland te komen	52
4.4	De leefsituatie van jongeren in Nederland	53
4.4.1	Jongeren met voogd (N=17)	54
4.4.2	Jongeren met potentiële voogd (N=3)	57
4.4.3	Jongeren zonder voogd (N=5)	59
4.5	Het toekomstperspectief van de jongeren	60
4.6	De voogdijregeling	62
4.6.1	De ervaringen en bekendheid met de regeling	62
4.6.2	Waardering en betekenis voogd	64
4.7	Conclusies	65
	<b>De ervaringen van de voogden met de voogdijregeling</b>	<b>69</b>
5.1	Inleiding 69	
5.2	Achtergrond voogden	70
5.2.1	Gegevens van de voogden	70

5.3	Reden en motivatie van de voogd om de jongere in huis te nemen	72
5.3.1	Is er sprake van een familieband tussen de voogden en de jongeren?	72
5.3.2	De reden voor de Voogdij	73
5.4	De ervaringen van de voogden met de Voogdij regeling	74
5.4.1	De ervaringen en bekendheid met de regeling	74
5.4.2	De ervaringen met de betrokken instanties	75
5.4.3	De mening van de voogden over de voogdijregeling	76
5.5	De uitvoering van de voogdij	76
5.5.1	De taken van de voogden	77
5.5.2	Verschil in opvoedingsstijlen	78
5.5.3	Het contact met de biologische ouder(s)	78
5.6	Leefsituatie van de jongeren en de rol van de voogd daarbij	79
5.6.1	Het welbevinden van de jongeren	79
5.6.2	Onderwijs, school en vrije tijd	80
5.6.3	Het contact tussen de voogd en pupil	81
5.6.4	De motivatie van de voogden	81
5.6.5	De succes- en faalfactoren in de uitvoering van de voogdij.	82
5.7	Conclusie	84

## **Succes en faalfactoren bij het uitvoeren van de voogdij** **87**

6.1	Inleiding	87
6.2	Bevorderende en belemmerende factoren bij de voogdij- regeling?	88
6.2.1	De voogdijregeling en de bekendheid daarmee	88
6.2.2	De effectiviteit van de regeling	90
6.3	Bevorderende en belemmerende factoren bij de uitvoering van de voogdij	91
6.3.1	Kenmerken van de jongere	91
6.3.2	Kenmerken van de voogd	92
6.3.3	Kenmerken van de relatie jongere en voogd	94
6.4	Conclusie	96

## **Samenvattende conclusies en aanbevelingen** **99**

7.1	Inleiding	99
7.2	De leefsituatie van de jongeren	100
7.2.1	De leefsituatie van jongeren met voogd	100

7.2.2	De leefsituatie van jongeren zonder voogd	101
7.3	Het functioneren van de voogdij(regeling)	102
7.3.1	De voogdijregeling	102
7.3.2	De uitvoering van de voogdij	103
7.4	Aanbevelingen ten aanzien van de voogdij(regeling)	105
<b>Literatuur</b>	<b>Protocol inzake de samenwerking op het gebied van voogdijvoorzieningen tussen Nederland en de Nederlandse Antillen</b>	<b>107</b>
<b>Bijlage I:</b>	<b>De werving van jongeren en voogden</b>	<b>111</b>
<b>Bijlage II:</b>	<b>Deelnemers expertmeeting</b>	<b>121</b>
<b>Bijlage III:</b>	<b>Deelnemers expertmeeting</b>	<b>127</b>
<b>Bijlage IV:</b>	<b>Drie casussen</b>	<b>129</b>

# Samenvatting

## Achtergrond

In samenwerking tussen de ministeries van Justitie van Nederland en de Nederlandse Antillen zijn afspraken gemaakt over het inreizen van minderjarige Antillianen naar Nederland. Op 1 augustus 1999 is hier de 'Voogdijregeling Antilliaanse Jongeren' uit voortgevloeid. De regeling beoogt dat Antilliaanse minderjarigen zich niet alleen en onbegeleid in Nederland vestigen zonder dat wordt voorzien in de voogdij. In Nederland moeten minderjarigen namelijk wettelijk onder gezag staan. De regeling formaliseert de afspraken tussen de Antilliaanse Voogdijraden en de Nederlandse Raad voor de Kinderbescherming.

De Voogdijregeling Antilliaanse Jongeren is eind 1999 ingegaan en is in 2000 geëvalueerd door onderzoeksbureau KPMG (2001). Dit onderzoek was met name een procesevaluatie van de regeling en gaf onvoldoende inzicht in de leefsituatie van de desbetreffende minderjarigen. Daarom vond het Ministerie van Justitie (DJC) vervolgonderzoek gewenst. In het vervolgonderzoek, uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut, is de meerwaarde van de Voogdijregeling Antilliaanse jongeren geëvalueerd door jongeren en voogden zélf te ondervragen over de leefsituatie van jongeren en hun ervaringen met de voogdij(regeling).

Het doel van het onderzoek was het vergelijken van de leefsituatie van jongeren met en zonder voogd om inzicht te krijgen in factoren die de uitvoering van de voogdij(regeling) belemmeren dan wel bevorderen.

## Vraagstelling

De vraagstellingen van het onderzoek zijn als volgt:

- Hoe is de leefsituatie van Antilliaanse jongeren die zich minderjarig, met of zonder voogd, in Nederland hebben gevestigd?
- Hoe functioneert de Voogdijregeling Antilliaanse Jongeren in de praktijk voor jongeren die zich minderjarig, met of zonder voogd, in Nederland hebben gevestigd?
- Wat zijn succes- en faalfactoren bij de uitvoering van de voogdij?

## Methode

De respondenten zijn via een groot aantal contactpersonen en instellingen geworven, zowel mondeling als schriftelijk (zie bijlage 2 voor een uitgebreide beschrijving). Om aan het onderzoek te kunnen deelnemen moesten de jongeren na 1 augustus 1999 naar Nederland gekomen zijn en bij aankomst minderjarig zijn (jonger dan 18 jaar). Voor het interview werd een minimum leeftijdsgrens van 14 jaar gehanteerd. Er is gezocht naar jongeren die zich met en zonder voogd in Nederland gevestigd hadden. Ook is naar (ex)voogden van deze jongeren gezocht. Voor de voogden golden geen selectiecriteria behalve dat de jongeren waar zij de voogdij over hadden aan de boven beschreven eisen moesten voldoen. Vooral het opsporen van jongeren bleek veel tijd te vragen. Het aanvankelijke doel om 20 jongeren met en 20 jongeren zonder voogd aan het onderzoek te laten deelnemen, is niet gehaald. In het onderzoek zijn 20 jongeren met en 5 jongeren zonder voogd geïnterviewd. Gezien het onevenredige aantallen respondenten in de twee groepen jongeren kan geen systematische vergelijking tussen de groepen gemaakt worden. Wel kan de leefsituatie voor de twee groepen jongeren beschreven worden. Evenals hun ervaringen met de voogdijregeling. Dit geeft goed inzicht in factoren die de uitvoering van de regeling en de voogdij belemmeren dan wel bevorderen. Daarnaast zijn ook de interviews met voogden een bron van informatie. Er zijn 25 voogden geïnterviewd. In 14 gevallen was dit een voogd van een jongere die ook aan het onderzoek deelnam. De gegevens van de jongeren die bij een voogd of potentiële voogd wonen zijn dus op twee manieren verzameld: enerzijds door interviews

met jongeren (20) en anderzijds door interviews met voogden (25). In totaal is er over 34 jongeren informatie verkregen.

De resultaten van het onderzoek zijn voorgelegd aan een groep experts waarin de bevindingen van het onderzoek zijn gevalideerd. In deze expertmeetings is getracht consensus te krijgen over kritische succes- en faalfactoren van de voogdij(regeling).

## **De leefsituatie van de jongeren**

De eerste centrale vraag van het dit onderzoek was de vraag hoe de leefsituatie van Antilliaanse jongeren er in Nederland uitziet. In totaal is van 34 jongeren met voogd de leefsituatie in kaart gebracht. De gemiddelde leeftijd van de jongeren in dit onderzoek was op het moment dat zij naar Nederland reisden 14 jaar. Het ontsnappen aan een uitzichtloze situatie op de Antillen is de voornaamste reden dat jongeren naar Nederland komen. Betere opleidingskansen is een veelgenoemd argument om de Antillen te verlaten. Daarnaast spelen problemen in de thuissituatie een belangrijke rol in de beslissing om naar Nederland te gaan. Het gaat dan zowel om problemen van de jongeren zelf zoals spijbelen of niet aangepast gedrag, als om problemen in de opvoeding zoals verwaarlozing of mishandeling. De jongeren met een voogd wonen in Nederland bij een familielid of een goede vriend van de familie van Antilliaanse afkomst. In meer dan de helft van de gevallen wonen de jongeren bij vrouwen: een tante, zus of oma, meestal alleenstaande moeders met meerdere kinderen. De sociaal-economische omstandigheden van de gezinnen kenmerken zich bij de helft van de gezinnen door een achterstandspositie in opleiding, inkomen of woonomstandigheden.

De meeste jongeren met een voogd verlieten de Antillen met een onafgeronde opleiding. Het merendeel van de jongeren volgt in Nederland opnieuw een opleiding, variërend van basisonderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs tot een taalcursus. De voogden vervullen een belangrijke taak in het zoeken van geschikt onderwijs. Zij ondersteunen de jongeren ook bij het volgen van onderwijs: door het onderhouden van contact met school of door jongeren te helpen met hun huiswerk.

Het vrijetijdspatroon van de jongeren speelt zich vooral af in en rond het huis en lijkt op de normale bezigheden die zij ook op de Antillen hadden. De sociale contacten van jongeren zijn vooral gericht op de eigen familie of eigen etnische groep. Jongere kinderen komen vaker in contact met Nederlandse leeftijdgenootjes. Slechts enkele jongeren zijn lid van een vereniging of sportclub. Aangezien het merendeel van de jongeren nog op school zit, beperkt de arbeidsparticipatie zich tot parttime baantjes naast school.

Het merendeel van de jongeren is niet in aanraking gekomen met justitie. Toch is dat voor 7 jongeren wel het geval. De gepleegde delicten variëren van kleine delicten zoals een winkeldiefstal of betrokkenheid bij een vechtpartij tot zwaardere delicten zoals seksueel misbruik. Twee jongeren zijn vanwege hun delict in een justitiële instelling geplaatst.

#### *De leefsituatie van jongeren zonder voogd*

In het onderzoek hebben we maar vijf jongeren kunnen interviewen die geen voogd hebben. Zij verkeren in een minder gunstige positie dan de jongeren met voogd. Twee jongeren verblijven inmiddels vanwege delicten die zij gepleegd hebben in een justitiële instelling. Twee jongeren wonen bij hun vader die door de Voogdijraad op de Antillen niet als voogd geaccepteerd wordt en volgen geen opleiding volgens hun zeggen omdat de voogdij nog niet geregeld is. De vijfde jongere was bijna 17 en een half toen hij naar Nederland kwam. Hij woont anti-kraak en volgt een opleiding (MTS).

## **De voogdijregeling in de praktijk, en belemmerende en bevorderende factoren**

De tweede onderzoeksvraag richtte zich op de vraag hoe de voogdijregeling in de praktijk functioneert en welke belemmerende en bevorderende factoren er bestaan. Alle voogden en jongeren die in het onderzoek geïnterviewd zijn onderschrijven het belang van de voogdijregeling. Het hebben van een volwassene die zorgt voor de minderjarige en die bereid is om de minderjarige in het gezin op te nemen, vindt iedereen een goede zaak. Het voorkomt dat jongeren ontsporen en op het verkeerde pad terecht komen. De voogden en jongeren vinden dat het hebben van een voogd wezenlijk bijdraagt aan de leefsituatie van de minderjarigen in Nederland. De voogden bieden de jongeren een thuissituatie, begeleiden de jongeren in het vinden van geschikt onderwijs en vervullen een duidelijke begeleidende rol in de integratie van jongeren in de Nederlandse samenleving. Toch zouden de voogden ook zonder regeling de zorg en verantwoordelijkheid op zich hebben genomen. Het is een culturele vanzelfsprekend dat je voor kinderen van familie of goede vrienden zorgdraagt als dat nodig is. De voogdijregeling is in de beleving van de voogden niet meer dan een formaliteit. Je moet hieraan voldoen om de jongere in de gemeente te kunnen inschrijven en de financiële zaken te kunnen regelen.

Meestal hebben ouders of familieleden op de Antillen een verklaring van geen bezwaar geregeld, waardoor in Nederland door de beoogd voogd de voogdij bij de rechter aangevraagd kan worden. Er blijken echter nog steeds jongeren naar Nederland te vertrekken zonder een verklaring van geen bezwaar. Omdat de voogdijregeling die

jongeren betreft die de intentie hebben om *alleen* de Nederlandse Antillen te verlaten, worden jongeren met een moeder of een andere volwassen begeleider niet altijd gecontroleerd door de ontschepingambtenaar op de Nederlandse Antillen. Veelal is wel geregeld dat een familielid in Nederland de zorg voor de jongere op zich wil nemen. De moeder brengt de jongere naar het betreffende familielid en keert zelf weer terug. Dit betekent dat de voogdij in Nederland geregeld moet worden. De regeling is niet van toepassing op jongeren die in Nederland zijn zonder dat zij in bezit zijn van een verklaring van geen bezwaar. De verschillende rechtbanken en vestigingen van de Raad gaan met deze jongeren op uiteenlopende wijze om. Er zou een eensluidende regeling moeten komen voor het aanvragen van de voogdij als de jongere al in Nederland is.

De communicatie tussen de instellingen in Nederland en de Antillen zou verbeterd moeten worden. De medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming vinden dat de regeling te eenzijdig gericht is op het verzamelen van gegevens over de bereidheid van de beoogde voogd. Zij hebben geen enkele informatie over de jongere zelf. De Raad voor de Kinderbescherming De Raad vindt het van belang te beschikken over informatie over de jongere zelf. De beoogd tijdelijk voogd kan daardoor beter geïnformeerd worden en een meer gewogen beslissing nemen. De Raad kan op grond daarvan de beoogd tijdelijk voogd beter screenen op geschiktheid en matching met de jongere.

## **De uitvoering van de voogdij**

Door zowel jongeren als voogden wordt een volwassen persoon die verantwoordelijk is voor de jongere als zinvol en nuttig ervaren. Volgens de jongeren is de band met de voogd erg belangrijk: je moet met je voogd overweg kunnen. Meer dan de helft van de jongeren beoordeelt de band met de voogd als positief.

De voogden zijn allen zelf van de Antillen afkomstig en vaak familie van de jongere. De meeste voogden zijn gemotiveerd om voogd te worden. Het past niet alleen in de Antilliaanse cultuur om een familielid in huis op te nemen maar is ook een kans om een jongere in Nederland een betere toekomst te geven. Een groot deel van de jongeren in dit onderzoek heeft een problematische geschiedenis op de Antillen. Naar familie in Nederland gaan is voor de jongeren een mogelijkheid om weg te komen uit een negatieve en onwenselijke situatie. Duidelijk is dat het slagen of falen van de voogdij mede afhankelijk is van kenmerken die de jongere, de relatie met zijn of haar voogd en de voogd zelf betreffen.

De meeste voogden kunnen hun taak als voogd echter goed aan. Zij hebben voldoende pedagogische vaardigheden in huis om de jongeren te begeleiden in de overgang van de

Antillen naar Nederland. Wel vragen de persoonlijke problemen waarmee jongeren naar Nederland komen om opvoedkundige vaardigheden. In een aantal voogdijzaken blijkt de jongere niet meer bij de voogd te wonen. Meestal gaan de jongeren dan naar een ander familielid die de zorg voor de jongere op zich neemt. Een aantal jongeren is teruggegaan naar de Antillen en enkele jongeren verblijven in de jeugdhulpverlening of een justitiële instelling. De voogden van deze jongeren geven aan dat zij graag ondersteuning en begeleiding hadden willen hebben bij de zorg voor de jongeren. Onbekendheid met de Nederlandse hulpverleningsinstellingen maar ook moeite met het erkennen dat er problemen zijn, maakt dat de drempel te hoog is om zelf om hulp te vragen. Een opvallend gegeven uit de interviews met voogden is hun gebrek aan kennis over hulpverlenende instanties en de psychologische drempel die er bestaat om van deze instanties gebruik te maken. Tegen de achtergrond van een cultuur die zich van oudsher verlaten heeft op een systeem van onderlinge informele hulp, is deze houding te begrijpen. Voor een ander deel, zo vermeldt de literatuur, kan deze houding verklaard worden door gebrek aan samenhang in het aanbod en de geringe aansluiting bij hulpverwachtingen van Antillianen. Daarnaast hebben nieuwkomers in Nederland vaak te maken met een taal- en sociale barrière. Betere voorlichting over zowel de regelingen als de instellingen in Nederland waar men terecht kan voor hulp en ondersteuning, zou de situatie kunnen verbeteren. Deze ondersteuning zou vanuit verschillende hoeken gerealiseerd moeten worden. Indien de voogden of de jongere dat willen zouden zij een mentor moeten krijgen vanuit de Antilliaanse zelfhulporganisaties. Na drie maanden controleert de Raad of het rekest voor de voogdij is ingediend bij de rechter, tegelijkertijd zou ook gecheckt kunnen worden hoe het staat met de leefsituatie van de jongere. Dit betekent een uitbreiding van de taken van de Raad voor de Kinderbescherming als hij gaat controleren of het goed gaat met de jongere. Bovendien zou de jeugdzorg meer gericht moeten zijn op de doelgroep en meer outreachend moeten werken om deze doelgroep te bereiken.

# Summary

## The context

In a collaboration between the Dutch and Antillean Ministries of Justice, agreements have been made about the grounds on which entry into the Netherlands is granted to minor Antilleans. The Guardianship Regulations for Antillean Youth and Youngsters resulted from this collaboration, and was launched on 1 August 1999. The regulations see to the fact that Antillean minors cannot settle in the Netherlands independently and unsupervised without the provision of a guardian. In the Netherlands it is legally compulsory for a minor to be under guardianship. The regulations formalise the agreements between the Antillean Court of Guardianship and the Dutch Child Welfare Council.

The Guardianship Regulations Antillean Youth and Youngsters became effective at the end of 1999 and were evaluated in 2000 by research bureau KPMG (2001). This research was mainly a process evaluation of the regulations and fails to give sufficient insight into the living circumstances of young people and their experiences with guardianship (regulations). The aim of this research was to compare the living situation of young people with and without a guardian in order to gain insight into the factors that either impede or encourage the execution of guardianship regulations.

## Research questions

The following questions formed the basis of the research:

- What is the living situation of Antillean young people who have settled in the Netherlands as a minor, both under and not under the supervision of a guardian?
- How do the Guardianship Regulations function in practice for young people who have settled in the Netherlands as minors, both with and without a guardian?
- What factors lead to success and/or failure of guardianship?

## Research method

The respondents have been assembled through a large number of informants and institutions, both orally and by correspondence (see Appendix 2 for a detailed description). In order to participate in the research, the following preliminaries were set. The participants' date of arrival in the Netherlands had to be after 1 August 1999 and the participants had to be minor (up to 18 years of age) upon arrival. The minimum age that was set for the interview was 14. Both young people who settled in the Netherlands with a guardian and without a guardian were interviewed. (Ex) guardians of these young people were also addressed. There were no selection criteria for the guardians, except for the criterion that the young people under their guardianship met the above-mentioned requirements.

The search for young people in particular turned out to be a time-consuming process. The initial target to have 20 young people with and 20 young people without a guardian participate in the research could not be achieved. For the research 20 young people with and 5 young people without a guardian have been interviewed. Due to the disproportionate number of respondents in the two groups a systematic comparison cannot be made.

Nevertheless, the living situation of the two groups of young people can be described, as can their experiences with guardianship regulations. This way a good insight can be gained into what factors either impede or encourage the execution of the regulations. Furthermore, the interviews with the guardians also provided a source of information. 25 guardians have been interviewed. In 14 cases the guardian was responsible for a young person who also participated in the research. The data of the young people who live with a guardian or a potential guardian were therefore gathered in two ways: on the one hand by interviewing the young people themselves (20), on the other hand by interviewing their guardians (25). In total, information on 34 youngsters has been collected.

The research results were presented to a group of experts, who have validated the findings. These expert meetings served the cause of establishing consensus about critical factors regarding the success or failure of guardianship (regulations).

## **The living situation of the young people**

The first part of this research addressed the question of what the living situation of Antillean young people in the Netherlands looks like. In total the living situation of 34 young people with a guardian has been mapped. The average age on which the participating youngsters travelled to the Netherlands is 14. The main reason for young Antilleans to travel to the Netherlands is the dead-end situation on the Antilles. A significant argument to leave the Antilles is the prospect of better education. Furthermore, problems in the domestic situation can play a crucial role in the decision to come to the Netherlands. These problems can either be problems caused by the young people themselves, such as skipping school and displaying maladjusted behaviour, or problems regarding their upbringing, such as neglect or abuse.

The young people with a guardian live with a family member or a good friend of the family of Antillean origin. In more than half of the cases the young people live with a female: an aunt, sister or grandmother, who is usually a single mother with one or more children. The social and economic situation of half of the families is characterized by deprivation, either in the area of education, income or housing.

The majority of young people with a guardian left the Antilles without finished schooling. Most of the young people follow new schooling in the Netherlands, varying from primary education, secondary education and technical and vocational training to a language course. The guardian has the important task of finding suitable education for the minor. Guardians continue to support the young people in their education by staying in contact with the school and helping them with their homework.

The leisure activities of the young people mainly take place in and around the house and resemble the activities they used to engage themselves in on the Antilles. The social contacts of the young people are primarily centred around their family and their own ethnic group. Younger children tend to establish more contact with their Dutch peer group. Very few young people are a member of a youth or sports club. Since the majority of young people are still at school, participation in the labour market is restricted to part-time jobs beside school.

The majority of the 34 participating youngsters have not been in contact with the law. However, seven of them have, forming a considerable percentage. Committed criminal

offences vary from relatively minor offences such as shoplifting and involvement in a fight to heavier delinquencies such as sexual abuse. Two of the young people have been placed in judicial institutions due to their committed offences.

#### *The living situation of young people without a guardian*

For this research we have only been able to interview five young people without a guardian. Their situation is less favourable compared to that of young people with a guardian. Two of them are accommodated in judicial institutions due to criminal offences they have committed. Two others live with their fathers who were not acknowledged as guardians by the Antillean Court of Guardianship. They do not follow schooling. They argue this is due to the fact that custody is not yet arranged. The fifth youngster was almost seventeen and a half when he came to the Netherlands. He lives 'anti-squat' and follows education (intermediate technical school).

### **The Guardianship Regulations in practice: impeding and encouraging factors**

The second part of the research examined the question of how guardianship regulations function in practice, and what impeding and encouraging factors influence them. All guardians and youngsters who were interviewed for the research endorse the significance of guardianship regulations. All respondents positively assess a situation in which an adult takes care of a minor and is willing to take the minor into his or her home. It prevents young people from going astray and ending up on the wrong track. Both guardians and young people feel that having a guardian is an essential contribution to the living situation of Antillean minors in the Netherlands. Guardians offer young people a home situation, support them in receiving proper education and fulfil a distinct and guiding role in the integration of the youngsters in Dutch society. Yet it is argued that the guardians would also have taken on this role and would have taken responsibility for the minor if the regulations had not existed. It is culturally self-evident to take care of the children of your family or close friends. In the experience of the guardians the guardianship regulation is nothing more than a mere formality. It is something that must be complied with in order to be able to register the minor and to deal with financial and other official matters.

Usually, parents or other family members from the Antilles have arranged a certificate of no objection, enabling the intended guardian to turn to a court of law with a request for guardianship. However, it still turns out that there are young people that leave for the

Netherlands carrying no such certificate. Since guardianship regulations only apply to young people who intend to leave the Dutch Antilles on their own, a disembarkation official on the Dutch Antilles will not always check young people who are escorted by their mother or another adult. Commonly, arrangements for the youngster are often already made with a particular family member living in the Netherlands who is willing to take care of the child. The mother takes her child to the family member concerned and returns to the Antilles on her own. This implies that guardianship has to be arranged in the Netherlands. However, guardianship regulations do not apply to young people who already live in the Netherlands and have no certificate of no objection. The Courts of Law and offices of the Child Welfare Council deal with these young people in various ways. Unambiguous regulations should exist for requests for custody in situations where youngsters already live in the Netherlands.

Communication between Dutch and Antillean institutions has to be improved. Staff members of the Child Welfare Council find that the regulations aim too one-sidedly at the collection of data about the intended guardian. No information is gathered about the minors themselves. The Child Welfare Council highly values the possession of information about the young people. This way the intended guardian can be better informed and take a more balanced decision. This leads to the Council being able to properly screen the intended guardian and to judge whether this person is suitable for and matches with the young person in question.

## **Guardianship in practice**

Both young people and guardians assess a situation in which an adult is responsible for a young person as useful and meaningful. According to the youngsters, the relation with the guardian is of major importance. It is necessary to get on well with the guardian. More than half of the young people positively assess their relationship with their guardian.

All guardians are originally from the Antilles and are often relatives of the immigrating minors. Most guardians are motivated in their care-taking role. It is not only inherent to Antillean culture to take a family member into one's home, but also to give a young person better opportunities and possibly a better future in the Netherlands. Taking off to family in the Netherlands creates a possibility for young people to leave a negative and undesirable situation. It is clear that the success or failure of the guardianship depends considerably on factors relating to the young persons, their relation with their guardian and the guardians themselves.

The majority of guardians handle their care-taking tasks very well. They possess sufficient pedagogical skills to support the youngsters in the transition from the Antilles to the Netherlands. However, personal problems the young people take with them to the Netherlands can call for particular educational skills. It turns out that in a number of guardianship cases the minor no longer lives with his guardian. In such cases there are three possible scenarios. First of all, the young people have moved to another relative who is willing to take care of them. Secondly, they have returned to the Antilles, and finally, they have been placed in a child welfare or judicial institution. Their guardians indicate they would have liked to receive counselling and support in their care-taking role. The threshold to turn to institutions for help is high. This is due to the fact that people are unacquainted with Dutch welfare institutions, but also because people are unwilling to recognize something as a problem.

A noticeable recurring issue in the interviews with guardians was their lack of knowledge about Dutch social and welfare institutions and the psychological barrier that exists to turn to these institutions. Against the background of a culture that from times immemorial has relied upon a system of mutual informal support this attitude of resistance can be understood. According to the literature this attitude can also in part be explained by lack of coherence in the support on offer and the limited connection it has with the expectations Antilleans have regarding support. Furthermore, newcomers in the Netherlands often deal with social barriers and language barriers. Better education on both regulations and institutions to which one can turn for help and support would possibly improve the situation. This support must come from various corners. In case the guardians or young people feel this is desirable, they should for instance be able to get a mentor from an Antillean independent support organisation.

After three months the Council checks whether the request for guardianship is submitted to a court of law. At this same point in time, the living situation of the minor could be evaluated. This implies an extension of the tasks of the Child Welfare Council, if this organisation is indeed going to see to the well-being of the minors. Finally, child welfare should be aiming more directly at the target group and should be working in a more outreaching manner in order to reach this group.

# Inleiding

## 1.1 Achtergrond

De ministers van Justitie van Nederland en de Nederlandse Antillen hebben in het voorjaar van 1999 afspraken gemaakt over het inreizen van minderjarige Antillianen naar Nederland. Op 1 augustus 1999 is het protocol inzake de samenwerking op het gebied van voogdijvoorzieningen tussen Nederland en de Nederlandse Antillen in werking getreden. Dit protocol, ook wel de voogdijregeling Antilliaanse jongeren genoemd<sup>1</sup>, formaliseert de afspraken tussen de Antilliaanse Voogdijraden en de Nederlandse Raad voor de Kinderbescherming. Beoogd wordt te bereiken dat Antilliaanse minderjarigen zich niet alleen en ongeleid in Nederland vestigen zonder dat wordt voorzien in het gezag. In Nederland moeten minderjarigen namelijk wettelijk onder gezag staan.

Antilliaanse jongeren die zich zelfstandig willen vestigen in Nederland moeten volgens de regeling in het bezit zijn van een verklaring van geen bezwaar van de Voogdijraad op de Antillen. De Voogdijraad vraagt informatie aan de Raad voor de Kinderbescherming om de mogelijkheden om het gezag in Nederland te kunnen regelen vast te stellen. Zonder een verklaring van geen bezwaar van de Voogdijraad kunnen deze, alleen reizende, minderjarige Antillianen niet naar Nederland om zich daar te vestigen. De maatregel is genomen om

<sup>1</sup> De Voogdijregeling Antilliaanse Jongeren wordt uitgebreid beschreven in hoofdstuk 3. Het protocol is opgenomen in bijlage 1.

te voorkomen dat Antilliaanse jongeren zich zonder enige vorm van begeleiding in Nederland vestigen. Door de invoering van de regeling mag worden verwacht dat de jongeren meer perspectief krijgen als het wettelijk vereist gezag is gerealiseerd. De Voogdijraad toetst daarom voorafgaand aan de reis naar Nederland de vorm van verblijf en met name de vorm van wettelijk gezag van de jongere in Nederland. Jongeren die in het kader van gezinshereniging naar Nederland reizen (of een ander land buiten de Nederlandse Antillen) vallen niet onder de regeling.

Onderhavig rapport betreft de weergave van een onderzoek naar de mogelijke meerwaarde die het hebben van een voogd kan hebben voor de leefsituatie van de Antilliaanse jongere. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC van het Ministerie van Justitie. De Voogdijregeling Antilliaanse Jongeren is 1 augustus 1999 inwerking getreden en is in 2000 geëvalueerd door onderzoeksbureau KPMG (2001). Omdat dit onderzoek met name een procesevaluatie van de regeling betrof, maar onvoldoende inzicht gaf in de leefsituatie van de betreffende minderjarigen. Wel werden voogden geïnterviewd, maar in een zeer beperkt aantal. Daarom vond het Ministerie van Justitie (DJC) vervolgonderzoek gewenst.

## 1.2 Vraagstellingen

De vraagstellingen van het onderzoek valt uiteen in de volgende drie deelvragen:

- Hoe is de leefsituatie van Antilliaanse jongeren die zich op minderjarige leeftijd, met of zonder voogd, in Nederland hebben gevestigd?
- Hoe functioneert de Voogdijregeling Antilliaanse Jongeren in de praktijk in Nederland voor Antilliaanse jongeren die zich op minderjarige leeftijd, met of zonder voogd, in Nederland hebben gevestigd?
- Wat zijn succes- en faalfactoren bij de uitvoering van de voogdij?

## 1.3 Onderzoekopzet

Wat betreft de leefsituatie van Antilliaanse jongeren is de verwachting dat de jongeren meer perspectief geboden wordt als zij een tijdelijk voogd in Nederland hebben die de zorg voor de jongere op zich neemt<sup>2</sup>. Daarom is in het onderzoek nagegaan wat de leefsituatie is van jongeren die zich met en zonder voogd gevestigd hebben in Nederland. In het onderzoek is

2 Hoewel in juridische zin eigenlijk sprake is van een 'tijdelijk' voogd (zie artikel 1:297 BW) wordt in dit onderzoek de term voogdij gebruikt.

door middel van een literatuurscan nagegaan hoe de algemene leefsituatie van Antilliaanse jongeren in Nederland is. Bij voorkeur wilde het Ministerie de effecten van een voogd op de leefsituatie van de minderjarigen meten. Het is echter niet mogelijk om daarover causale uitspraken te doen. Er is geen nulmeting verricht. Bovendien zullen de jongeren die wel een voogd hebben geregeld en die dat niet hebben gedaan, op bepaalde kenmerken verschillen, waardoor sprake is van selectie vooraf en geen zuivere vergelijking tussen de groepen mogelijk is. Wel kunnen indicaties en mogelijk aanknopingspunten worden verkregen, die kunnen bijdragen aan een betere uitvoering van de voogdij. In dit onderzoek is de werking van de voogdij geëvalueerd door jongeren en voogden zélf te ondervragen over de leefsituatie van de jongeren en hun ervaringen met de Voogdijregeling.

Wat betreft de eerste onderzoeksvraag staan de volgende vragen centraal:

- Hoe is de leefsituatie van Antilliaanse jongeren die als minderjarige met de Voogdijregeling naar Nederland zijn gekomen (na 1 augustus 1999) en zich hier hebben gevestigd? Daarbij gaat het in ieder geval om de volgende variabelen: wonen, opleiding, werk, sociale omgeving, politiecontacten.
- Hebben de jongeren profijt gehad van de voogd, volgens henzelf en in de ogen van de voogd en familie of omgeving? Hebben zij voldoende toegang tot instanties zoals gemeenten, zelforganisaties, onderwijsinstellingen en dergelijke?
- Hoe is de leefsituatie van Antilliaanse jongeren die zich, ondanks de regeling, toch zonder voogd in Nederland hebben gevestigd (na 1 augustus 1999) en niet onder gezag staan, wat betreft dezelfde variabelen als onder de eerste vraag?
- Is er een verschil vast te stellen in de leefsituaties van jongeren die wel en geen voogd hebben? Zo ja, welke aspecten verschillen? Is het aannemelijk dat verschillen in leefsituatie samenhangen met het wel of niet hebben van een voogd?

#### *Interviews met Antilliaanse jongeren*

De selectiecriteria voor de geïnterviewde jongeren zijn als volgt geformuleerd: *“De jongeren moeten na 1 augustus 1999 alleen naar Nederland zijn gekomen en op dat moment minderjarig zijn geweest (jonger dan 18 jaar). Wij zoeken jongeren met en zonder voogd. Als de jongeren inmiddels meerderjarig zijn en geen voogd meer hebben is dat geen probleem, als ze destijds maar aan de criteria voldeden.”*

In het onderzoeksvoorstel is ten aanzien van de leeftijd van de jongeren geen minimumleeftijd geformuleerd. De onderzoeksvraag betreft echter de leefsituatie van jongeren. De praktijk heeft uitgewezen dat jongeren pas vanaf een jaar of 14 zinvol over hun leefsituatie geïnterviewd kunnen worden (Oosterwegel, 1992). Aangezien in dit deel van het onderzoek het perspectief van de jongere centraal staat, is er voor gekozen om geen jongere kinderen te interviewen.

Omdat voorzien was dat deze groep van jongeren moeilijk bereikbaar zouden zijn, is in de onderzoeksofzet opgenomen dat tussentijds gekeken zou worden of de voortzetting van het onderzoek een reële optie was. Het opsporen van de jongeren bleek inderdaad een grote tijdsinvestering te vergen (zie paragraaf 1.4). Uiteindelijk is het wel gelukt om 20 jongeren met voogd deel te laten nemen aan het onderzoek. De doelstelling om 20 jongeren zonder voogd te interviewen is niet gehaald: uiteindelijk zijn 5 jongeren zonder voogd geïnterviewd. Van de groep jongeren die zeiden wel een voogd te hebben, bleek tijdens het interview, dat voor een aantal de voogdij nog niet officieel geregeld was. Dit betekent dat er eigenlijk sprake is van drie verschillende groepen. Ten eerste de jongeren voor wie de tijdelijk voogd officieel via de rechter geregeld is (N=17), ten tweede is er een groep jongeren waarbij de procedure nog niet officieel geregeld is, maar waar wel sprake is van een beoogd voogd (N=3) en een derde groep die geen wettelijke voogd hebben of voor wie de beoogde voogd niet acceptabel was voor de Voogdijraad van de Antillen (N=5). De verschillen in aantal geïnterviewden per groep, maakt een evenwichtige vergelijking tussen beide groepen onmogelijk. Wat betreft de uitvoering van de voogdij is er nauwelijks verschil tussen de jongeren waarbij de regeling nog niet officieel geregeld is en de jongeren waarbij dat wel het geval is. Bij al deze jongeren is sprake van een volwassene die de ouderlijke zorg tijdelijk op zich heeft genomen. Anderzijds geldt voor de jongeren uit groep twee en drie, waarbij de voogdij niet geregeld is, dat niemand juridisch het gezag heeft over deze jongere. In het rapport zal telkens duidelijk worden aangegeven welke groep Antilliaanse jongeren het betreft.

#### *Interviews met de voogden*

Naast de interviews met de jongeren zijn er 25 semi-gestructureerde interviews gehouden met de voogden van de jongeren die naar Nederland zijn gekomen. Zij zijn geïnterviewd over hun ervaringen met de voogdij, de Voogdijregeling Antilliaanse Jongeren en hun eigen rol als voogd.

Volgens de oorspronkelijke ofzet zouden er 20 voogden geïnterviewd worden. Dit zouden de voogden zijn van de 20 jongeren die eerder geïnterviewd zijn. Dit is in de praktijk niet realistisch gebleken. Van sommige ‘koppels’ wilde de een wel, maar de ander niet aan het onderzoek meedoen. In andere gevallen was er geen sprake meer van contact tussen de voogd en de jongere. Van de 25 geïnterviewde voogden zijn er 14 voogden waarvan ook de daarbij behorende jongere is geïnterviewd (zie tabel 1).

Evenals bij de jongeren bleek tijdens de interviews met de voogden dat in een aantal situaties niet duidelijk was of de voogden inderdaad het juridische gezag over de jongeren hadden. Deze voogden zijn wel in het onderzoek meegenomen. Enerzijds omdat wat betreft de uitvoering van de voogdij deze volwassenen wel de functie van voogd, zoals bedoeld in

de Voogdijregeling, uitvoeren. Anderzijds omdat ook uit deze interviews inzicht wordt verkregen in de vraag waar knelpunten optreden in het functioneren van de Voogdijregeling Antilliaanse Jongeren.

In het totaal zijn de gegevens van 34 jongeren met een voogd verzameld. Dit betreft de interviews van de jongeren waarvan alleen de jongeren zijn geïnterviewd (n=6), de voogdijzaken waarbij zowel de jongere als de voogd is geïnterviewd (n=14) en de voogdijzaken waarbij alleen de voogd is geïnterviewd (n=14).

*Tabel 1 Overzicht van de gegevens die gebruikt zijn voor het onderzoek*

	Jongeren met voogd	Jongeren zonder voogd
Alleen jongeren zonder voogd	6	5
Interview met jongere en zijn voogd	14	
Interview met alleen de voogden	14	
<b>Totaal</b>	<b>34</b>	<b>5</b>

De interviews met de jongeren met voogd en de interviews met de voogden gingen over de tweede onderzoeksvraag naar het functioneren van de voogdijregeling en het uitvoeren van de voogdij. Hierbij staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Wie zijn de voogden? Is er sprake van een familieband tussen de voogden en de jongeren? Hoe verloopt de communicatie over en weer tussen de voogd en de biologische ouders (verhouding juridisch en pedagogisch proces)?
- Weten voogden welke taken zijn hebben? Voeren zij deze taken inderdaad uit? Hoe lang beoefent men de voogdij?
- Welke knelpunten ondervinden de voogden bij het uitoefenen van hun taken?
- Hoe verloopt de ketenverantwoordelijkheid in de Voogdijregeling tussen de schakels van kind-familie-voogd-instellingen? Voldoen de bestaande procedures en ondersteuning om de beoogde ketenverantwoordelijkheid in de praktijk te realiseren?
- Is er na de (formele en feitelijke) beëindiging van de voogdij nog contact tussen de voogd en de ex-minderjarige? Zo ja in welke zin? Zo nee, wat weerhoudt het contact?

#### *De expertmeetings*

De derde vraag die in dit onderzoek centraal staat is: Wat zijn mogelijke succes- en faalfactoren bij de uitvoering van de voogdij?:

Om de succes- en faalfactoren in kaart te brengen is gebruik gemaakt van een methode die door Rijkschroeff (1989) in het kader van zijn promotieonderzoek ontwikkeld is, waarbij

met behulp van casestudies en de delphi-methode succes- en faalfactoren in de geestelijke gezondheidszorg onderzocht zijn. De onderzoeksgroep van het Verwey-Jonker Instituut heeft de interviews met de voogden en jongeren geanalyseerd en een eerste balans opgemaakt van kritische succes- en faalfactoren in de Voogdijregeling Antilliaanse Jongeren. Op basis van de resultaten van de eerste twee onderzoeksvragen zijn zes casestudies opgesteld, waarbij het functioneren van de voogdijregeling steeds vanuit het perspectief van alle betrokken actoren belicht wordt.

De analyse van de onderzoeksgroep van het Verwey-Jonker Instituut is aangevuld en gevalideerd via een variant van de delphi-methode. Het doel van de delphi-methode is om onder alle betrokkenen consensus te verkrijgen over kritische succes- en faalfactoren, zodat de conclusies van het onderzoek en de daaruit volgende beleidsaanbevelingen kunnen rekenen op een breed draagvlak. De delphi-methode is bij uitstek geschikt voor de aanpak van complexe problemen. Door raadpleging van deskundigen in een aantal stappen komt men tot een gefundeerde en gemeenschappelijke stelling name ten aanzien van een bepaald probleemgebied (Rijkschroeff, 1989).

Om tot breed gedragen conclusies en aanbevelingen te komen over de Voogdijregeling Antilliaanse jongeren, zijn er eerst twee expertcommissies gevormd: een commissie vanuit de Antilliaanse jongeren zelf en hun belangenbehartigers en een commissie vanuit de voogden en Raad voor de Kinderbescherming (zie bijlage 3).

Ter voorbereiding heeft elke expertcommissie de resultaten van vraagstelling 1 en onderzoeksvraag 2 gekregen, alsmede de vier casusbeschrijvingen en de analyse van de onderzoeksgroep van het Verwey-Jonker Instituut met betrekking tot mogelijke succes- en faalfactoren<sup>3</sup>. De expertcommissies zijn afzonderlijk bijeen gekomen met als opdracht het valideren van de onderzoeksresultaten en het aanvullen c.q. verdiepen van de analyse van de succes- en faalfactoren. Elke expertcommissie is gevraagd om bij elke kritische factor zo nauwkeurig mogelijk aan te geven tot welk verschil dit geleid heeft of zou hebben in de concrete casussen.

3 De beschrijvingen van de jongeren en voogden zijn geanonimiseerd. De namen die in de tekst gebruikt worden zijn gefingeerde namen.

## 1.4 Methoden die gebruikt zijn in de werving van jongeren en voogden<sup>4</sup>

Het evaluatieonderzoek van de KPMG naar de praktijk van de uitvoering van de Voogdij-regeling Antilliaanse Jongeren, heeft duidelijk gemaakt dat het bereiken van de doelgroep van het onderzoek zeer moeilijk is. In hun evaluatie is het niet gelukt om voogden en jongeren zelf te betrekken bij het onderzoek. In dit onderzoek is daarom gekozen voor een breed opgezette werving via enerzijds de Antilliaanse zelforganisaties en instellingen en anderzijds de jongerenwerkers en beroepskrachten die concreet te maken hebben met deze groep. In het onderzoek is ervoor gekozen om zo breed mogelijk mensen te benaderen en de gehanteerde methoden daarbij zijn ook divers. Zo:

- zijn instellingen benaderd met het verzoek om voor ons te werven;
- is er schriftelijk informatiemateriaal ontwikkeld en verspreid;
- is de media ingezet om bekendheid aan het onderzoek te geven, door radiospotjes en interviews;
- zijn mensen persoonlijk benaderd;
- zijn er via een aantal zelforganisaties verschillende grote mailings de deur uitgegaan;
- is er gebruik gemaakt van de sneeuwbalmethode, dat wil dat telkens aan een contactpersoon of sleutelfiguur gevraagd is of zij iemand anders kennen die ons in contact met de doelgroep kon brengen.

Voor de jongeren geldt, dat deze manier van werven eerder een representatieve groep van jongeren met en zonder voogd oplevert, dan wanneer via hulpverleningsinstellingen geworven wordt. In het laatste geval zou namelijk een vertekend beeld kunnen ontstaan omdat vooral gesproken is met jongeren die hulp hebben gezocht.

De Antilliaanse organisaties zijn welwillend geweest om aan het onderzoek mee te werken en in hun eigen achterban na te gaan of men jongeren en voogden kende die aan de criteria voldeden. De onderzoeksgroep heeft hiertoe schriftelijke informatie ontwikkeld in de vorm van flyers en brieven, die konden worden uitgedeeld of verstuurd. Hierin stond zowel voor de jongeren als hun voogden toegankelijke informatie over het onderzoek. Deze benadering heeft niet veel opgeleverd. Via de zelforganisaties en de Antilliaanse religieuze gemeenschap is er één jongere gevonden; wel zijn er op deze wijze drie voogden gevonden. Via de koepelorganisatie Forsa Groningen zijn vier jongeren en drie voogden geworven.

Een andere ingang is geweest om jongeren te bereiken via jongerenwerkers en andere beroepskrachten die veel met jongeren werken zoals het straathoekwerk. Via deze lijn is

<sup>4</sup> Een uitgebreide beschrijving van de werving vindt u in bijlage 2

echter geen enkele respondent gevonden. Deze werkers hebben wel contact met Antilliaanse jongeren en hebben ook Antilliaanse jongeren voor dit onderzoek benaderd. Meestal echter bleken de benaderde jongeren niet aan de in het onderzoek gestelde criteria te voldoen. In een paar gevallen zijn wel jongeren gevonden die aan de criteria voldeden maar wilden zij niet meedoen aan het onderzoek.

Na deze ervaringen is de werving uitgebreid, waarbij enerzijds veel breder en anderzijds veel gericht is gezocht. Hierbij is gebruik gemaakt van het zogenaamde sneeuwbal-effect. Hierbij hebben mensen uit de Antilliaanse gemeenschap of professionals suggesties gedaan voor personen of organisaties die mogelijk contact hebben met deze specifieke doelgroep. Zo is enerzijds contact gezocht met instanties en instellingen die zich specifiek richten op Antillianen zoals stimuleringsprojecten voor Antillianen, inburgeringstrajecten, scholen waar veel Antillianen op zitten. Anderzijds is er veel breder gezocht bij allerlei instanties waar jonge Antillianen eventueel mee te maken zouden hebben. Deze organisaties variëren enorm in grootte, professionaliteit, doelgroep en bereik. Instellingen die benaderd zijn, zijn bijvoorbeeld het Bureau Jeugdzorg, de reclassering, arbeidsmarkttoeleidingsprojecten, buurthuizen, tienermoederprojecten, etc. Deze strategie heeft acht jongeren en zes voogden opgeleverd.

Speciale aandacht is besteed aan de Raad voor de Kinderbescherming, aangezien de voor de afgifte van de verklaring van geen bezwaar door de Voogdijraad, de Raad voor de Kinderbescherming in Nederland informatie verstrekt over de geschiktheid en bereidheid van de beoogd tijdelijk voogd. Bij drie vestigingen (Amsterdam, Rotterdam en Lelystad) zijn de dossiers doorgenomen. Het merendeel van de jongeren voor wie met het oog op het verkrijgen van een verklaring van geen bezwaar een onderzoek is gedaan door de Raad voor de Kinderbescherming blijkt niet na 1 augustus 1999 hier gekomen te zijn, of jonge kinderen te betreffen die niet bevraagd kunnen worden over hun ervaring met de voogdijregeling. In totaal zijn door de drie vestigingen van de Raad samen 61 namen doorgegeven. Een knelpunt bij het bereiken van deze jongeren en voogden is geweest dat er geen telefoonnummers beschikbaar waren. Hierdoor zijn mensen - van wie het telefoonnummer niet achterhaald kon worden - schriftelijk benaderd. Hiermee lag het initiatief tot deelname aan het onderzoek bij de voogden. Tevens bleken van deze 61 mensen er een aantal verhuisd. In sommige gevallen zijn de jongeren nooit daadwerkelijk naar Nederland gekomen en betrof het slechts een aanvraag. Toch zijn er op deze wijze 11 voogden en negen jongeren bereikt.

Daarnaast heeft het onderzoek zich, op verzoek van de begeleidingscommissie, uitgebreid tot de justitiële instellingen en het gevangeniswezen. In het onderzoek zijn alle justitiële jeugdinstellingen benaderd en het gehele gevangeniswezen. Binnen alle instellingen die er zijn benaderd, is er één jongere gevonden die in de doelgroep van ons onderzoek valt.

De mensen uit de Antilliaanse gemeenschap hebben ons nadrukkelijk geadviseerd om vooral te werven via het persoonlijke netwerk van bepaalde sleutelfiguren binnen de Antilliaanse gemeenschap. Deze mensen zouden veel contacten hebben met de doelgroep, en zo geëngageerd zijn, dat zij hun energie zouden willen inzetten om jongeren en hun voogden te bereiken en te motiveren. Deze mensen zijn inderdaad zeer bereidwillig geweest om in hun persoonlijke netwerk na te gaan of mensen zouden willen meewerken. Dit heeft echter niets opgeleverd. Behalve daar waar het persoonlijke netwerk samenvalt met hun professionele activiteiten, hebben wij geen jongeren en geen voogden kunnen traceren via het persoonlijke netwerk van mensen binnen de Antilliaanse gemeenschap.

Vanuit de onderzoeksgroep is zeer veel inspanning verricht om Antilliaanse jongeren die geen voogd geregeld hadden toen zij van de Antillen vertrokken, te interviewen. Zowel de suggesties vanuit de begeleidingscommissie als van de Antilliaanse gemeenschap zelf hebben niet veel opgeleverd. Ook binnen de jeugdzorg en het justitiële circuit is het niet gelukt om deze doelgroep te bereiken. Onduidelijk is hoeveel jongeren daadwerkelijk zonder een voogd te regelen naar Nederland komen. In de media wordt van enkele honderden gesproken. Uit het onderzoek van de KPMG (2001) is gebleken dat in de periode januari-mei 2000 208 jongeren zich bij de Voogdijraad Curaçao hebben gemeld. Dit heeft uiteindelijk tot slechts 20 officiële registraties van voogden geleid (mogelijk waren er meer voogden, maar hadden die zich niet geregistreerd).

Mogelijk is er sprake van een grijs gebied als het gaat om jongeren zonder voogd. Uit het evaluatieonderzoek van de KPMG naar de voogdijregeling blijkt dat er jongeren naar Nederland komen zonder verklaring van geen bezwaar van de Voogdijraad op de Antillen. Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat deze jongeren of hun ouders er meestal wel voor gezorgd hebben dat er een volwassene in Nederland is die de ouderlijke zorg op zich wil nemen.

Vanuit de onderzoeksgroep zijn alle mogelijke middelen ingezet om minderjarige Antillianen die zonder de zorg van een volwassene in Nederland wonen, te interviewen. Onduidelijk is of het aantal jongeren dat daadwerkelijk geen voogd heeft zo gering is of dat het in het onderzoek niet gelukt is om ze te traceren. Duidelijk mag zijn dat zowel via de geëigende instellingen als vanuit de zelfhulporganisaties als de Antilliaanse gemeenschap niet gelukt is om deze groep te bereiken.

## 1.5 Opzet van het verslag

Het verslag is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de literatuurscan die verricht is. De algemene leefsituatie van Antilliaanse jongeren in Nederland wordt geschetst aan de hand van de resultaten uit de verschillende onderzoeken die gedaan zijn onder Antilliaanse jongeren. Vervolgens wordt de voogdijregeling beschreven. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de leefsituatie van de minderjarige Antilliaanse jongeren die zelfstandig naar Nederland zijn gekomen. De centrale vraag in dit hoofdstuk is of jongeren profijt hebben van het feit of de voogdij geregeld is. In hoofdstuk 4 staan de voogden zelf centraal. Nagegaan is wat hun ervaringen zijn met de voogdijregeling Antilliaanse jongeren en de uitvoering van de voogdij in de praktijk? Waren de voogden bekend met de voogdijregeling? Wat is de rol van de voogd geweest en hoe is de relatie met de ouders van de jongeren. De onderzoeksvraag naar de mogelijke succes- en faalfactoren bij de uitvoering van de voogdij en de regeling komt in hoofdstuk 5 aan de orde; de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6.

## Literatuur: Antilliaanse jongeren in Nederland

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt met behulp van bestaande literatuurgegevens eerst een overzicht geschetst van de algemene leefsituatie van Antilliaanse jongeren in Nederland. Vervolgens wordt de voogdijregeling beschreven die in 1999 is ingesteld voor Antilliaanse minderjarigen die naar Nederland migreren.

Er bestaan relatief veel kwantificerende studies naar aspecten van de leefsituatie van allochtone jongeren in Nederland, waarbij de Antillianen één van de bestudeerde groepen vormen. In sommige gevallen worden zij samengenomen met Surinaamse jongeren (bijvoorbeeld CBS 1999) en soms wordt slechts onderscheid gemaakt tussen autochtone en allochtone jongeren, waarbij de laatste categorie niet of nauwelijks wordt uitgesplitst (bijv SCP 2000). Een aantal studies hanteert echter een preciezere indeling. Overigens geldt vrijwel steeds dat de gebruikte categorisering naar leeftijd geen onderscheid toelaat tussen jongeren die minderjarig en meerderjarig zijn. Verder zijn er meer kwalitatieve studies die specifiek gaan over Antilliaanse jongeren. Deze hebben meestal betrekking op probleemgedrag van een deel van deze jongeren, waarbij delinquentie en de verklaring ervan centraal staat.

In dit hoofdstuk belichten wij enkele belangrijke onderwerpen uit de beschikbare studies. Eerst volgt een korte beschrijving van de (economische) situatie op de Antillen en van de factoren die een rol spelen bij de migratie naar Nederland. Daarna wordt een overzicht gegeven van demografische gegevens, van de positie van Antillianen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, en van hun leefsituatie en oriëntatie op Nederland. Voorzover mogelijk maken wij onderscheid tussen degenen die langer in Nederland verblijven en de nieuwkomers. In de navolgende paragraaf spitsen wij ons toe op de situatie van jongeren. Ten slotte gaan wij in op gegevens over (probleem)gedrag van Antilliaanse jongeren. In de laatste paragraaf wordt aandacht besteed aan de juridische aspecten van de voogdijregeling die vanaf 1999 voor migrerende minderjarigen in werking is getreden.

## **2.2 Migratie van Antillianen naar Nederland**

De Nederlandse Antillen behoren tot het Koninkrijk der Nederlanden en bestaan uit de benedenwindse eilanden Curaçao en Bonaire en de bovenwindse eilanden Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba. Sinds 1986 heeft het benedenwindse eiland Aruba een aparte status. Met uitzondering van de Arubanen kunnen Antillianen zich vrij bewegen tussen de Antillen en Nederland. Vergeleken met andere ‘allochtonen’ kenmerken zij zich dan ook door een blijvende instroom in Nederland, evenals een relatief omvangrijke retourmigratie (Dominguez Martinez et al., 2002).

De migratiebewegingen laten over de afgelopen decennia een sterk verband zien met de economische perspectieven op de Antillen: bij een aantrekkende conjunctuur neemt de migratie af en besluiten Antilliaanse Nederlanders te remigreren. Bij een neerwaartse conjunctuur daalt de retourmigratie en neemt de migratie toe. Van het laatste is toenemend sprake sinds het midden van de jaren tachtig, die het begin vormden van de economische malaise waarin de Antillen nog steeds verkeren. Vooral de sluiting van de grote olieraffinaderijen, waarop de economie tot dan toe in belangrijke mate dreef, is daaraan debet geweest. Tot de gevolgen behoren een toename van de werkloosheid, een structurele achteruitgang van sociale voorzieningen, de gezondheidszorg en het onderwijs, evenals een toename van gezinsontwrichting, tienermoederschap en criminaliteit.

Een groot deel van de jeugd op de Nederlandse Antillen verkeert in een achterstandspositie. Hun economisch perspectief is gering. Er is sprake van een hoge mate van schooluitval en er is weinig werk. De geschetste omstandigheden doen zich het sterkst gelden op Curaçao. De grootste groep Antillianen die zich in Nederland vestigt is dan ook van dit eiland afkomstig (Van Hulst & Bos, 1993; Van Hulst, 1997). Volgens recente schattingen denkt

één op de vijf bewoners van Curaçao er over om op korte termijn naar Nederland te komen. Hiervan is de helft jonger dan 25 jaar (Bestuursdienst Rotterdam, 2000).

Zoals Van Hulst (1997) schetst, waren het in de jaren zestig en zeventig jaren vooral studenten en arbeidscontractanten die naar Nederland kwamen. De laatstgenoemden behoorden aanvankelijk tot de hoger geschoolden, maar werden geleidelijk steeds meer gevolgd door (spontaan migrerende) lager- en ongeschoolden. Het feit dat de Antilliaanse conjunctuur de laatste twee decennia sterk is verslechterd, heeft geleid tot een stroomversnelling van de migratie en tot een verdere verandering naar herkomstmilieu. Steeds meer gaat het om laagopgeleide kansarme migranten, die weinig vertrouwd zijn met de Nederlandse cultuur en taal en derhalve over minder aansluitingsmogelijkheden beschikken. Behalve in deze opzichten kenmerken de relatieve nieuwkomers zich ook door een andere samenstelling naar gezinsstructuur en leeftijd. Het aandeel alleenstaande moeders en jongeren is naar verhouding sterk toegenomen. Een en ander wordt nader uiteengezet in de volgende paragraaf.

### **2.3 Antillianen in Nederland**

Op grond van het Koninkrijksstatuut kunnen Antillianen, in tegenstelling tot de andere migrantengroepen, vrijelijk heen en weer migreren naar en van Nederland. Dit leidt tot een relatief sterke immigratie en retouromigratie. De immigratie was vanaf de jaren zestig stabiel, maar is vanaf het midden van de jaren tachtig sterk toegenomen vanwege de verslechterende economische omstandigheden op de Antillen. Tot het begin van de jaren negentig verdrievoudigde zich het aantal migranten tot ruim 90.000. Volgens het CBS verbleven per 01-01-2001 ruim 117.000 Antillianen en Arubanen in Nederland. Vergeleken met de andere 'klassieke' minderheidsgroepen is de omvang van de Antilliaans/Arubaanse bevolkingscategorie ook de laatste jaren nog sterk stijgend, te weten met 18% sinds 01-01-1999, tegen 4% Surinamers en 7 à 8% Turken en Marokkanen.

Survey-gegevens uit 1994 wijzen uit dat degenen die geboren zijn in Nederland 34% uitmaken van het totaal, terwijl dat geldt voor ruim 40% van de voornoemde groepen. Dit verschil in samenstelling is te verklaren uit de relatief omvangrijke retouromigratie. Deze leidt ertoe dat de verblijfsduur van in Nederland wonende Antillianen, vergeleken met die van andere allochtonen uit de voornoemde groepen, kort is terwijl ook zij vanaf de jaren zestig naar Nederland gekomen zijn (Martens & Verweij, 1997).

Net als geldt voor de meeste andere migrantengroepen is ook bij de Antillianen sprake van concentratie in de grote steden. Anders is dat een deel daarnaast gevestigd is in kleinere steden, die veelal gemeenschappelijk hebben dat zich er werkgelegenheid bevindt van het

soort dat van Curaçao en Aruba bekend is: olieraffinaderijen, scheepswerven en marine (Bovenkerk, 2001). Veel nieuwkomers verkeren in ongunstige woonomstandigheden. Zij trekken vaak in bij al in Nederland wonende familie of kennissen. Het verkrijgen van een eigen woning duurt niet zelden lang, zodat voor sommigen de noodzaak ontstaat steeds van verblijf te wisselen (b.v. Vedder, 1995).

De huishoudensamenstelling van Antillianen verschilt sterk van die van autochtone Nederlanders als het gaat om het aandeel eenoudergezinnen. Blijkens survey-gegevens uit 1994 bestaat 53% van de gezinnen met kinderen uit eenoudergezinnen. Hierbij gaat het vooral om moedergezinnen. Ruim de helft van de inwonende Antilliaanse kinderen groeit dan ook in een eenoudergezin op. De categorie die pas kort, minder dan 5 jaar, in Nederland verblijft kenmerkt zich door een nog hoger aandeel eenoudergezinnen, te weten bijna 80%. Binnen deze categorie groeit bijna driekwart van de kinderen in zo'n gezin op. De nieuwkomers tellen voorts ook een relatief hoog aandeel alleenstaanden: 45%, tegen 36% in de gehele groep Antillianen (Martens & Verweij, 1997). Survey-gegevens uit 1998 laten zien dat het aandeel eenoudergezinnen sinds 1994 gestegen is met 4%, terwijl het aandeel alleenstaanden gelijk is gebleven (Martens, 1999).

Martens en Verweij (ibid.) stellen op grond van gegevens uit 1994 dat de sociale positie van Antillianen, mét die van Surinamers, gemiddeld genomen gunstig is ten opzichte van die van andere minderheidsgroepen. Hun opleidingsniveau is hoger, evenals hun participatie op de arbeidsmarkt en hun beroepsniveau, terwijl het percentage werklozen onder hen lager is. Maar terwijl bij de meeste groepen een stijgende lijn te zien is wat de sociale positie betreft, duiden recente gegevens er op dat het beeld bij de Antillianen meer fluctueert en dat zich onder een deel van hen stagnatie voordoet. In feite is bij Antillianen, meer dan bij andere groepen, sprake van een tweedeling tussen een sociaal-economisch relatief succesvolle categorie en een kansarme categorie, zoals Veenman al in 1994 liet zien. De scheidslijn loopt voor een belangrijk deel parallel met de eerder geschetste migratiehistorie. Ook uit meer recente gegevens komt naar voren dat degene die langer in Nederland verblijven het relatief goed doen. De tweede generatie bereikt zelfs wat opleiding en participatie op de arbeidsmarkt betreft een positie die vergelijkbaar is met die van de autochtone Nederlanders. De nieuwkomers doen het relatief slecht. Hun positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt steekt ongunstig af bij die van hun langer in Nederland verblijvende landgenoten (Dominguez Martinez et al., 2002; Martens & Verweij, 1997; Veld, 2002). Met name de sociale positie en inkomenssituatie van moeder-gezinnen is ongunstig (Van Dijke, Van Hulst & Terpstra, 1990; Veenman & Martens, 1995). De eerstgenoemde auteurs signaleren dat de moeders vaak grote moeite hebben om rond te komen en vrij te blijven van schulden. Daarbij komt, bovendien, dat de steunverlenende

functie vanuit het netwerk van familie en vrienden in Nederland gaandeweg afbrokkelt doordat de financiële en sociale draagkracht ervan afneemt.

## 2.4 De situatie van Antilliaanse jongeren

Zoals hiervoor beschreven, is de laatste decennia met name het aantal (laag opgeleide) alleenstaande jonge moeders en jongeren sterk toegenomen. De scheve leeftijdsverdeling blijkt uit migratiegegevens over 1998 tot 2002. In totaal kwamen 33.638 Antillianen naar Nederland. Van deze immigranten was 31% 16 tot 25 jaar oud. Het aandeel minderjarigen komt op een vergelijkbaar percentage<sup>5</sup>.

De Antilliaanse bevolkingsgroep telt, overigens net als de andere drie 'klassieke' minderheidsgroepen, relatief veel jeugdigen vergeleken met de autochtoon-Nederlandse bevolking: 70% tegen 49% is 35 jaar of jonger (Martens & Verweij, 1997). Opvallend is dat veel van deze jongeren niet bij een of beide ouders wonen. In 1993 bijvoorbeeld gold dat voor 35,9 % van de 15-19 jarige Antilliaanse jongeren die in Rotterdam woonden, tegenover 4,5 % van alle inwoners van Rotterdam. Van de 20-24-jarigen was 64 % van de Antillianen alleenstaand, tegen 17 % van het totaal (Wagemans, 1996). Veel van de jonge Antillianen moeten het dus buiten primaire verbanden zien te redden. Bovendien hebben zij, zoals reeds vermeld, te maken met een afbrokkeling van de sociale structuur en ondersteuning zoals die traditioneel op de Antillen aanwezig was (Van Hulst, 1997). Verschillende studies maken gewag van de hoge mate van geografische mobiliteit die zich onder Antillianen, en vooral onder nieuwkomers, voordoet. Er is ook bij de jongeren sprake van een patroon van heen en weer trekken waarbij het bestaan zich in feite zowel op de Antillen als in Nederland afspeelt. De migratie is van 'vluchtige' aard (Van Leusden & Weeber, 1986; Radar 1999). Daarnaast is de mobiliteit in Nederland eveneens relatief groot, zoals Wagemans al in 1989 voor Rotterdam liet zien. Een recenter onderzoek naar de leefsituatie van Antillianen en Arubanen in Groningen (Jorna, 1996) wijst dit ook uit. Een hoge mobiliteit betekent vaak dat slechts in beperkte mate sprake is van maatschappelijke bindingen, hetgeen een negatieve invloed heeft op de mogelijkheden voor volwaardige participatie in de samenleving. De mobiele groep is met name te vinden in de leeftijd 15 tot 35 jaar, waaronder zich naast alleenstaanden veel ongehuwde vrouwen met kinderen bevinden. Deze groep onderhoudt ook minder contact met de Antilliaanse en Arubaanse gemeenschap. Een hoge mobiliteit met weinig maatschappelijke binding blijkt de kans op

<sup>5</sup> Immigratiecijfers van de migratie van Antillianen vanaf 1998 tot 2002 gebaseerd op cijfers uit het Vestigingsregister.

allerlei vormen van risicogedrag te verhogen. Dit kan er mede toe bijdragen dat deze groep Antillianen aan de rand van de samenleving komt te staan.

Uit landelijke gegevens betreffende de participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt komt naar voren dat vooral degene die kort in Nederland verblijven in een kwetsbare positie verkeren. Over de tijd gekeken (van 1994 tot 1998) blijkt dat jonge leerlingen van Antilliaanse afkomst het minder goed zijn gaan doen op school. Zo blijven, blijkens de SCP-Rapportage Minderheden van 2001, de vaardigheden van Antilliaanse leerlingen in groep 2 van het basisonderwijs inmiddels ver achter bij die van de gemiddelde groep-2 leerling. Ook in de hogere groepen presteren zij slechter dan autochtoon-Nederlandse leerlingen. De prestatie-achterstand van Antilliaanse leerlingen op de basisschool hangt sterk samen met het lage opleidingsniveau van hun ouders. De scores van Antilliaanse leerlingen op de Cito-eindtoets zijn in de loop der jaren eveneens gedaald: in 1998 scoorden zij gemiddeld zelfs het laagst van de verschillende groepen allochtone leerlingen.

Antillianen behalen gemiddeld een lager opleidingsniveau dan autochtonen, waarbij gezegd moet worden dat het verschil met de laatsten relatief klein is als we de andere minderheids-groepen in de vergelijking betrekken (Martens en Verweij 1997). Blijkens survey-gegevens uit 1994 is het aanvangsniveau in het voortgezet onderwijs echter lager vergeleken met dat van oudere Antillianen. Het verschil komt geheel voor rekening van de jongeren van de eerste generatie die nog maar kort in Nederland verblijft. De jongeren van de tweede generatie doen niet voor hun autochtone leeftijdgenoten onder. In de mate van schooluitval tekent zich een vergelijkbaar onderscheid af tussen de voornoemde categorieën. Antilliaanse jongeren verlaten het voortgezet onderwijs vaker zonder diploma dan autochtoon-Nederlandse jongeren: het gaat om respectievelijk 9% en 6 % van de 15 tot 35-jarigen. Onder Antilliaanse vrouwen is de drop-out daarbij overigens twee maal zo hoog als onder de mannen. Terwijl bij de andere minderheidsgroepen de drop-outpercentages afnemen naarmate de leeftijd lager is, nemen ze bij de Antillianen toe. Zo valt tegen de 20% van de 18- en 19-jarige Antillianen uit, tegen een kleine 7% van de autochtonen. De trend van verslechtering van de onderwijspositie blijkt zich in 1998 te hebben doorgezet: in dat jaar heeft 14% van de 15 tot 35-jarigen het onderwijs voortijdig verlaten (Martens, 1999). Uitsplitsing in subcategorieën van de gegevens over 1994 leert dat de hoge drop-out zich wederom concentreert bij de eerste generatie. De zij-instromers doen het slechter dan Antillianen die het hele systeem doorlopen. Onderwijsproblemen doen zich dus sterk voor onder de kortverblijvenden. Hun toekomstige mogelijkheden op de arbeidsmarkt zijn zonder meer beperkt (Martens & Verweij, *ibid.*).

Dit blijkt ook uit de beschikbare gegevens over werkloosheid onder Antilliaanse jongeren. Conform de algemene trend is de werkloosheid onder hen tussen 1994 en 1998 sterk gedaald (SCP, 2000). Maar de relatieve achterstand op autochtone jongeren is daarmee niet

ingelopen. Het aantal Antilliaanse 15 tot 24-jarigen zonder werk is blijkens surveygegevens uit 1998 nog steeds relatief hoog vergeleken met dat van autochtonen (bijna 15,6%, respectievelijk 3,3%). Dit percentage ligt echter wat lager dan dat van de Marokkanen en Turken. Daarbij moet opnieuw gewezen worden op een beduidend sekseverschil. Antilliaanse jonge vrouwen zijn bijna drie keer zo vaak werkloos als hun mannelijke leeftijdgenoten. De daling van de werkloosheid heeft uitsluitend onder de laatsten plaatsgevonden en bedraagt 7%, tegen 4,8% van de autochtone 15 tot 25-jarige mannen (Martens, 1999). Het lijkt er op dat Antilliaanse jonge vrouwen toenemend een risicocategorie vormen. De gegevens over 1998 zijn niet uitgesplitst naar generatie en verblijfsduur. Uit survey-gegevens over 1994 komt naar voren dat de werkloosheid onder kortverblijvende 15 tot 25-jarige Antillianen hoger is dan onder de totale bevolkingsgroep (44%, respectievelijk 33%) (Martens & Verweij, 1997).

De tweedeling tussen langer verblijvende en relatieve nieuwkomers blijkt zich ook voor te doen waar het de gerichtheid op de Nederlandse samenleving betreft, afgaande op in survey-onderzoeken gangbare indicatoren als 'sociale contacten met autochtonen' en 'taalvaardigheid in het Nederlands'. Naarmate de leeftijd lager is, zijn bij de Antillianen de contacten met Nederlanders frequenter. Hierin wijken zij niet af van andere etnische groepen. Wél blijken bij hen de leeftijdsverschillen minder groot, hetgeen duidt op een relatief traag proces van sociale integratie onder de jongeren. Opmerkelijk is ook hier weer het contrast tussen de totale groep, de tweede generatie en de categorie kortverblijvende. Tussen de 12 en 15-jarigen doet zich weinig verschil voor, maar vanaf het 15<sup>e</sup> jaar lopen de drie categorieën sterker uiteen, waarbij de tweede generatie de meeste en de groep nieuwkomers de minste interetnische contacten onderhoudt (Martens & Verweij, 1997). Antillianen hebben relatief weinig problemen met het Nederlands. Gemiddeld heeft ruim een kwart er soms of vaak moeite mee in een gesprek. Dit geldt de totale groep. Bij de kortverblijvende benadert het percentage evenwel de 60%. Opmerkelijk is voorts, dat de verschillende leeftijdscategorieën zich in dit opzicht weinig van elkaar onderscheiden. Dit duidt er op dat de ontwikkeling onder jongeren zich ook op dit punt minder snel voltrekt dan voor de andere minderheidsgroepen geldt (Martens & Verweij, *ibid.*).

## 2.5 Jongeren en delinquentie

De eerste vermeldingen van marginalisering en criminaliteit onder Antilliaanse jongeren waren al eind jaren zeventig, begin jaren tachtig te vernemen, aldus Van Hulst (1994). In het begin van de jaren negentig werd de aandacht hiervoor acuter, nadat groepen jongens wegens berovingen en overvallen waren gearresteerd. Uit onderzoek van Van Hulst en Bos

in 1993 kwam naar voren dat het vooral Curaçaose jongeren betrof. Eén op de acht à negen geïmmigreerde jongeren bleek in 1989 minstens eenmaal te zijn geverbaliseerd. Voor de andere bevolkingsgroepen lag het aandeel geverbaliseerden (beduidend) lager. Het aantal meisjes was verhoudingsgewijs hoog (1 op 2,4 jongens) en ‘betekende een record in de criminologie’, zoals van Hulst (1994) stelt. Antillianen maken 0,5% uit van de totale bevolking, terwijl hun aandeel in de jeugdcriminaliteit 4.1% bedraagt (Van Hulst, 1997). De criminaliteit onder Antilliaanse jongeren loopt vooral in middelgrote steden als Den Helder en Dordrecht sterk in het oog. Het percentage Antilliaanse jongeren dat behoort bij de zogeheten harde-kernjongeren, is 12% (Nota Vasthoudende en effectief, 2002). Blijkens de achtergrondinformatie die Van Hulst en Bos (1993) uit rechtbankdossiers verkregen over jongens (van de meisjes bestonden vrijwel geen dossiers) was een groot deel afkomstig van de Curaçaose volksklasse, uit de marge van de eigen samenleving. Ze spraken slecht of nauwelijks Nederlands en hadden ook nauwelijks de scholing genoten om in Nederland aan te sluiten bij het onderwijs of de arbeidsmarkt. Velen zijn opgegroeid in problematische buurten en gezinnen, binnen een ideologische context waarin het gangbaar is geworden om met illegale middelen te delen in de maatschappelijke rijkdom. Temidden van de grote maatschappelijke tegenstellingen die mede onder invloed van de Nederlandse aanwezigheid ontstaan zijn, heeft zich een subcultuur van de armoede ontwikkeld die vanaf het midden van de tachtiger jaren ook de vluchtweg naar Nederland vond. Voor de verdenking dat de Antilliaanse overheid actief betrokken is bij het heenzenden van jonge marginalen zijn volgens Bovenkerk (2001) nooit harde aanwijzingen gevonden. Wel stelt hij vast dat in Curaçao marginaliserende jongeren onder grote druk staan, ook van de kant van hun familie om te vertrekken. Van overheidswege is er zeker geen sprake van inspanningen om hen tegen te houden. De achterstandspositie van deze groep jongeren verslechtert verder als zij zich eenmaal in Nederland hebben gevestigd. Bovenkerk (ibid.) vat de gegevens uit de verschillende onderzoeken naar criminaliteit, die na die van Van Hulst en Bos plaatsvonden, aldus samen. Adequate huisvesting is - in tegenstelling tot de verwachtingen - niet direct voorhanden. Zojuist gearriveerde jongeren kunnen vaak geen vast adres of verantwoordelijk familielid vinden. De familiesolidariteit waarop zij misschien hadden gehoopt is sterk afgebrokkeld. Er is geen werk en de jongeren steken zich in de schulden om in hun eerste levensbehoeften te kunnen voorzien, maar kunnen die niet afbetalen. De huisvesting die de politie bij alleenstaande jongeren aantreft is deplorabel. De jongeren leven geïsoleerd en zwerven vaak van het ene huis naar het andere. Voorts gelden strenge spelregels om toegang te krijgen tot sociale voorzieningen en duurt ook de toeleiding tot een inburgeringstraject lang. Het gaat, met andere woorden, om een groep jongeren die een zeer groot risico loopt te marginaliseren of in de (drugserelateerde) criminaliteit terecht te komen.

Een belangrijke studie naar delinquent gedrag van Antilliaanse jongeren is uitgevoerd door van San (1998). In deze studie staat de 'insidersvisie' van Antilliaanse jongeren centraal. Welke rol spelen legitimeringen - die de jongens en hun moeders gebruiken ter verklaring en verantwoording van het delinquente gedrag - in het ontstaan en continuering van het delinquente gedrag. Zestig jongeren, afkomstig uit de lagere sociaal-economische klasse van Curaçao die in Nederland wonen, werden geïnterviewd. Het onderzoek heeft als doel dat jongeren zelf hun delinquente carrière beschrijven, interpreteren en legitimeren. De helft van deze jongens is reeds een of meerdere malen in contact gekomen met politie. Verder verleenden 30 moeders medewerking aan het onderzoek. Belangrijkste bevindingen uit het onderzoek zijn dat de legitimering van instrumentele delicten (diefstal) veelal samenhangt met de daad. Jongeren legitimeren 'steelgedrag' vanuit hun achterstandspositie (slechte econo-mische positie, 'slavernij'achtergrond, onderdrukking door Nederland). Moeders legitimeren het steelgedrag van deze jongeren niet. Armoede vinden de moeders een vals voorwendsel om delinquent te zijn omdat de jongeren het hier beter hebben dan op de Antillen. Over het algemeen krijgen de jongeren weinig steun van de moeders bij instrumentele delicten. Expressieve delicten (steken e.d.) worden gelegitimeerd vanuit beledigingen en bedreigingen. Moeders keuren dit vaker goed, of moedigen de jongeren zelfs aan om te reageren op beledigingen/bedreigingen (eerherstel). Instrumentele delicten zijn voor de moeder 'gezichtsverlies', expressieve delicten niet. Jongeren nemen wel meestal zelf de verantwoordelijkheid op zich, en wijzen niet ouders aan als 'schuldige'. In de hele studie komen weinig verschillen naar voren in de legitimatie en verantwoording tussen gepakte jongeren, jongeren die wel delinquent zijn en nooit gepakt zijn en jongeren die niet delinquent zijn. Van San concludeert dat niet zozeer de objectieve situatie, maar de subjectieve beleving dat men zich in Nederland in een achterstandspositie bevindt, vaak een doorslaggevende rol speelt bij het plegen van delicten.

Klooster e.a (1999) hebben een onderzoek uitgevoerd naar de strafbeleving van Antilliaanse jongens die in aanraking zijn gekomen met Justitie vanwege delinquent gedrag. Het percentage jongeren in justitiële inrichtingen dat van Antilliaanse afkomst is ongeveer 7%. Uit interviews met Antilliaanse jongeren in een Jeugdgevangenis en Antilliaanse jongeren die alternatieve straffen moesten uitvoeren, blijkt dat hun gedrag door straffen niet of nauwelijks wordt beïnvloed. De jongeren leggen de legitimatie voor het plegen van de delicten vooral bij de slechte toekomstmogelijkheden die zij hebben. Ondanks hun Nederlandse nationaliteit ervaren Antilliaanse jongeren dat zij niet op dezelfde behandeling als hun autochtone leeftijdsgenoten kunnen rekenen. Het gevolg hiervan is dat veel jongeren die met politie en justitie in aanraking komen onverschillig staan ten opzichte van die samenleving en zich niets meer van de straf aantrekken. Een ander aspect is dat de status binnen de groep erg belangrijk is en men bluft om onderling respect te krijgen.

Hierdoor zal een jongere vaak de schijn ophouden dat een straf hem niks doet. Ten slotte wordt ontbreken van de sociale controle die de jongeren gewend waren op de Antillen genoemd.

## **2.6 Het op Antillianen gerichte beleid**

Volgens Van Hulst (1994) hebben de factoren die in Curaçao de crisis in de volkswijken genereren inmiddels ook in Nederland wortel geschoten. Terwijl de eerste problematische verschijnselen al in de jaren zeventig gesignaleerd werden, is volgens hem van beleidswege zeer traag gereageerd. Zo werd bijvoorbeeld niet onderkend dat de immigratie van de volksklasse juist begon toen in Nederland de behoefte aan laag- en ongeschoolde arbeid afnam. Er werd ook daarna regelmatig voorbijgegaan aan signalen die wezen op inpassingsproblemen onder de Antillianen, waaraan het gunstige beeld dat gestoeld was op de ontwikkelingen onder de oudkomers mede debet was. De gelden die sinds het begin van de jaren negentig zijn uitgetrokken voor positieverbetering onder de jongeren schieten volgens Van Hulst tekort, terwijl een belangrijk deel van de overzeese projecten niet gericht is op verbetering van de sociale infrastructuur op de eilanden, maar op ontmoediging van een voortgaande migratie naar Nederland. In december 2001 is het rapport *Net Loke Falta* verschenen van de Adviescommissie Antilliaans Medeburgerschap in Nederland. Deze commissie heeft zogenaamde enkuentro's (ontmoetingen) georganiseerd met in Nederland woonachtige Antillianen om problemen van Antillianen en criminaliteit aan de orde te stellen. Er zijn 50 enkuentro's georganiseerd en de commissie heeft daarbij zo'n 3000 Antillianen ontmoet. Uit de enkuentro's is naar voren gekomen dat de sociale nood onder een deel van de Antillianen groot is. Er zijn veel problemen met de eerste opvang, inburgering, scholing, werk en inkomen. Een centraal advies van de commissie is dan ook dat er maatregelen genomen moeten worden gericht op verbetering van de aansluiting op de Nederlandse samenleving.

Volgens Van Hulst (1997) verdient ook de hulpverlening meer aandacht. Antillianen, die zich van oudsher verlaten op een systeem van onderlinge informele hulp, blijken in Nederland weinig geneigd om hulp te zoeken bij formele voorzieningen. Problemen zijn vaak al sterk toegenomen als zij daar eenmaal toe overgaan. Daarbij komt, dat het aanbod van de reguliere instellingen weinig aansluit bij de hulpverwachtingen van Antillianen en evenmin voldoende samenhang vertoont. Ook wordt weinig rekening gehouden met hun bagage aan sociale en taalvaardigheden. Het misverstand dat Antillianen het Nederlands doorgaans goed beheersen is diepgeworteld en heeft ertoe geleid dat instellingen niet bedacht zijn op het tegendeel. Zo is er zeer weinig voorlichtingsmateriaal in het Papia-

ments. Voorts kenmerkt zich de positie van projecten en eigen organisaties, die meer zijn toegesneden op de problematiek, door een grote mate van kwetsbaarheid en vrijblijvendheid. Al met al worden Antillianen die met een cumulatie aan problemen te maken hebben, slecht of te laat bereikt waarbij ook vaak sprake is van een hoge mate van voortijdige uitval. Ten slotte lijkt volgens Van Hulst de uit de Antillen meegemigreerde scheiding tussen de volksklasse en de hogere klassen onder de Antillianen in Nederland te zijn versterkt. Hij vermoedt een samenhang met de negatieve beeldvorming over de eersten, die ook de elite raakt. Het gevolg hiervan is dat ook de geslaagden, uitgezonderd de idealistische functionarissen die in de categorale en algemene instellingen werkzaam zijn, weinig bijdragen aan het slaan van een brug tussen de minder geslaagden en de Nederlandse samenleving.

## 2.7 Resumerend

Met name vanaf de jaren tachtig neemt de migratie van de Antillen naar Nederland toe, waarbij een duidelijk verband is met de slechtere economische situatie op de Antillen. Voor veel (jongere) Antillianen lijkt Nederland een goede uitweg uit de uitzichtloze positie op de Antillen. Vanaf die periode zijn het voornamelijk lager of ongeschoolde migranten die naar Nederland komen. Ook de gezinssamenstelling is anders, het aandeel alleenstaande moeders en jongeren is naar verhouding sterk toegenomen. Dit heeft gevolgen voor de integratie van de Antillianen in Nederland. Zij zijn weinig vertrouwd met de Nederlandse cultuur en taal en beschikken daardoor over minder aansluitingsmogelijkheden. Er lijkt dan ook een tweedeling te ontstaan onder Antillianen tussen de langer verblijvenden die sociaal-economisch relatief succesvol zijn, en de nieuwkomers die weinig kansen hebben in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. De jongeren die hier geboren zijn doen niet onder voor de autochtone jongeren wat betreft schoolprestaties en toetreding tot de arbeidsmarkt. Wat betreft de groep van nieuwkomers blijkt er wel duidelijk sprake te zijn van een taalachterstand, achterstand in het onderwijs, meer schooluitval en jeugdcriminaliteit, en minder mogelijkheden op de arbeidsmarkt.



## Voogdijregeling Antilliaanse jongeren

### 3.1 Inleiding

Op 29 maart 1999 hebben de Ministers van Justitie van Nederland en de Nederlandse Antillen een protocol ondertekend waarin afspraken zijn vastgelegd over de samenwerking tussen beide landen op het gebied van de voogdijvoorzieningen. In dit protocol geven de beide ministeries aan dat zij: *'het wenselijk vinden om maatregelen te treffen in verband met de gezagsvoorziening voor de minderjarige, die alleen en onbegeleid de Nederlandse Antillen wenst te verlaten met de kennelijke bedoeling om zich in Nederland te vestigen, zonder dat er sprake is van gezinshereniging of anderszins aannemelijk gemaakt kan worden dat het verblijf in Nederland van korte duur zal zijn, ten gevolge waarvan deze minderjarige moet onder het wettelijk vereiste gezag komt te staan.'* Op 1 augustus 1999 zijn dit protocol en de daarbij behorende richtlijnen in werking getreden. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de Voogdijregeling Antilliaanse jongeren. De voogdijregeling is in 2000 door de KPMG geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie worden in dit hoofdstuk beschreven.

## 3.2 Juridisch kader Voogdijregeling Antilliaanse Jongeren

In het protocol zijn afspraken gemaakt tussen Nederland en de Nederlandse Antillen over de voorziening in het gezag in het geval een minderjarige vanuit de Nederlandse Antillen naar Nederland vertrekt. Bij het begrip ‘minderjarige’ gaat het in dit verband om personen die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt.

De kernbepalingen van het Protocol zijn te vinden in de artikelen 2 en 3. Artikel 2 bepaalt dat de Minister van justitie van de Nederlandse Antillen maatregelen treft met betrekking tot gezagsvoorzieningen in de Nederlandse Antillen, voor de gevallen wanneer een in de Nederlandse Antillen verblijvende minderjarige, alleen en onbegeleid vanuit de Nederlandse Antillen naar Nederland wil vertrekken, zonder dat sprake is van gezinshereniging en ook anderszins niet aannemelijk gemaakt kan worden dat het verblijf in Nederland van korte duur zal zijn, ten gevolge waarvan de minderjarige niet onder het wettelijke vereiste gezag komt te staan (art. 2 van het protocol). De Minister van Justitie van Nederland treft volgens artikel 3 de maatregelen die nodig zijn in verband met gezagsvoorzieningen en daartoe strekkende onderzoeksactiviteiten in Nederland ten behoeve van de minderjarig die van de Nederlandse Antillen naar Nederland wil komen, indien de Voogdijraad van de Nederlandse Antillen om een voorziening of een daartoe strekkend onderzoek heeft verzocht.

Als de Voogdijraad van mening is dat er sprake is van gezinshereniging in de gezagsuitoefening van de minderjarige zal worden voorzien of het verblijf van korte duur zal zijn, verstrekt deze een verklaring van geen bezwaar aan de minderjarige en degene die de ouderlijke macht of de voogdij uitoefent over de minderjarige. Een dergelijke verklaring wordt echter alleen afgegeven indien degene die de ouderlijke macht bezit, al dan niet tijdelijk in de onmogelijkheid zal verkeren om het gezag over de minderjarige uit te oefenen gedurende het verblijf in het buitenland van deze minderjarige en voldoende aannemelijk is dat een voogd benoemd zal worden in het land waar het kind zal verblijven (artikel 4).

De Antilliaanse grensautoriteiten dienen zorg te dragen voor de handhaving. Zonder een verklaring van geen bezwaar kan een minderjarige (met de bedoeling om alleen de Nederlandse Antillen te verlaten) niet het land verlaten.

Bij de voogdijregeling tussen Nederland en de Nederlandse Antillen wordt gebruik gemaakt van de tijdelijke voogdij naar Nederlands recht als bedoeld in artikel 1:297 BW respectievelijk 1:253r BW, dat wil dus zeggen de tijdelijke voogdij bij feitelijke onmogelijkheid van de ouder om het gezag uit te oefenen. Om te bevorderen dat waar nodig een gezagsvoorziening wordt getroffen, wordt in artikel 1:301 BW bepaald dat de ambtenaar van de burgerlijke stand mededeling moet doen van relevante feiten en omstandigheden aan de

rechter of aan de Raad voor de Kinderbescherming. Een verzoek tot benoeming van een tijdelijk voogd kan worden ingediend door bloed- en aanverwanten van de minderjarige, de Raad voor de Kinderbescherming of andere belanghebbenden (artikel 1:299 BW). Ook kan de rechter ambtshalve tot de benoeming van een voogd overgaan.

### 3.3 Het voogdijtraject

Om te zorgen dat de minderjarige niet zonder het wettelijk vereiste gezag in Nederland komt te staan, is het noodzakelijk dat de Raad voor de Kinderbescherming en de voogdijraden op de Antillen informatie uitwisselen.

In de praktijk betekent het dat de minderjarige zich meldt –al dan niet met ouder(s) of voogd- bij het Bureau bevolkingsregister op de Nederlandse Antillen, bij de vreemdelingendienst of het Centrum Voorlichting Antillianen (CVA) en vervolgens of direct bij de Voogdijraad. Hierna volgt het voogdijtraject waarbij de volgende stappen worden gezet:

1. De ouders of voogd dienen een aanvraag in bij de Voogdijraad voor een verklaring van geen bezwaar ten behoeve van de jongere tot het reizen naar Nederland met het doel zich daar te vestigen;
2. De Voogdijraad onderzoekt of onmiddellijk de verklaring van geen bezwaar gegeven kan worden. Zo niet, dan verzoekt hij de Raad voor de Kinderbescherming in Nederland informatie te geven over de bereidheid en geschiktheid van de beoogd voogd om de minderjarige in Nederland in het gezin op te nemen en de tijdelijke voogdij te aanvaarden;
3. De bemoeienis van de Raad omvat een gesprek met de beoogd voogd waarin diens bereidheid om de tijdelijke voogdij te aanvaarden wordt onderzocht en waarin relevante aspecten die verbonden zijn aan de het opnemen van een Antilliaanse minderjarige in het gezin aan de orde komen. Deze aspecten kunnen zijn:
  - De gezinssamenstelling en de plaats van de op te nemen minderjarige daarin;
  - De woonomstandigheden
  - De keuze voor en begeleiding bij school en/of werk;
  - De wijze waarop de ouder(s) of voogd(en) op de Nederlandse Antillen betrokken blijven bij de ontwikkeling van de minderjarige;
  - De wijze waarop de beoogd voogd met eventuele problemen van de minderjarige zelf zal omgaan.

Voorts vraagt de Raad gegevens op uit het Justitiële Documentatiecentrum, de Gemeentelijke Basisadministratie en het eigen archief, van alle bewoners van 12 jaar en ouder van het adres van de beoogd voogd en gaat na of er sprake is van bezwarende feiten en omstandigheden

4. De Raad voor de Kinderbescherming bericht de Voogdijraad van zijn bevindingen binnen zes weken na ontvangst van een daartoe strekkend verzoek. Indien de beoogd voogd bereid is de tijdelijke voogdij op zich te nemen, overlegt de Raad voor de Kinderbescherming aan de Voogdijraad bij zijn bevindingen een verklaring waaruit blijkt dat de beoogd voogd zich bereid heeft verklaard om de minderjarige in zijn huis op te nemen en de tijdelijke voogdij over de minderjarige uit te oefenen
5. Op basis van de gegevens van de Raad voor de Kinderbescherming besluit de Voogdijraad of hij een verklaring van geen bezwaar afgeven;
6. Op basis van de verklaring van geen bezwaar kan de minderjarige zich laten uitschrijven uit het bevolkingsregister en ontvangt daartoe een uitschrijfbewijs;
7. Binnen 5 dagen na aankomst in Nederland dient de minderjarige Antilliaanse jongere zich aan te melden bij de bevolkingsadministratie van de nieuwe woonplaats;
8. De gemeentefunctionaris controleert of de jongere niet al elders is ingeschreven.
9. De minderjarige schrijft zich in bij de bevolkingsadministratie. Hiertoe overlegt hij:
  - het uitschrijfbewijs
  - een geldig paspoort
  - een geboorteakte
  - een verklaring van inwoning door de verzorger/voogd
  - indien de jongere onder de 16 jaar is, dient de inschrijving samen met de verzorger/voogd plaats te vinden.

Tevens zijn beleidsregels opgesteld met betrekking tot de werkwijze van de Raad, deze zijn vastgelegd in Normen 2000. Deze zijn een nadere uitwerking van de interne werkafspraken bij de Raad voor de Kinderbescherming betreffende de uitvoeringsregeling tijdelijke voogdij Antilliaanse jongeren.

1. *Verzoek tot informatie.* De informatie die de Raad voor de Kinderbescherming verstrekt aan de Voogdijraad betreft de bereidheid van de beoogde voogd om de tijdelijke voogdij uit te oefenen en de jongeren in het gezin op te nemen. De Raad geeft daarnaast een advies over de geschiktheid van de beoogde voogd.
2. *Bevorderen indien rekest tot tijdelijk voogd.* De Raad voor de Kinderbescherming informeert de beoogd voogd dat een rekest tot tijdelijke voogdij bij de rechter ingediend moet worden. De Raad voor de Kinderbescherming checkt na 3 maanden of in de voogdij is voorzien cq. of de beoogd voogd een rekest tot tijdelijke voogdij bij de rechter heeft ingediend.
3. *Hoe te handelen in de situatie dat de minderjarige naar Nederland dreigt te komen binnen de onderzoekstermijn.* Indien een minderjarige dreigt naar Nederland te komen binnen de termijn van 6 weken waarin de Raad voor de Kinderbescherming onderzoek

doet, zal de Raad voor de Kinderbescherming overeenkomstig het circulaire onderzoek doen en contact opnemen met de Voogdijraad over de bevindingen van het onderzoek

4. *Hoe te handelen in de situatie waarin de minderjarige reeds in Nederland is.* Indien blijkt dat een minderjarige zich reeds in Nederland bevindt, doet de Raad voor de Kinderbescherming onderzoek en bevordert zo nodig dat alsnog in de tijdelijke voogdij wordt voorzien.

Met de gemeenten zijn aanvullende afspraken gemaakt over de uitvoering van de voogdijregeling. Aan de Nederlandse gemeenten is gevraagd om minderjarige Antilliaanse jongeren, die zich melden bij de Nederlandse ambtenaar burgerzaken om zich in te laten schrijven, te melden bij de Raad voor de Kinderbescherming.

### **3.4 De evaluatie van de Voogdijregeling Antilliaanse jongeren door de KPMG**

Door de KPMG is geëvalueerd in hoeverre de voogdijregeling het beoogde doel realiseert: namelijk dat geen Antilliaanse minderjarigen alleen en onbegeleid de Nederlandse Antillen verlaat zonder dat wordt voorzien in het wettelijk gezag. Daartoe is eerst het juridisch kader bestudeerd. Vervolgens heeft er dossieronderzoek plaatsgevonden bij de Raad voor de Kinderbescherming in Nederland, het Bureau Burgerlijke Stand, Bevolking en verkiezingen Curaçao en de Voogdijraad. Verder zijn er interviews gehouden met betrokken partijen. De KPMG concludeert in haar onderzoek naar de voogdijregeling dat alle partijen het belang van de regeling erkennen en optimaal gemotiveerd zijn om de regeling uit te voeren. Toch is de conclusie dat de regeling niet voorkomt dat minderjarigen alleen en onbegeleid de Nederlandse Antillen verlaten met de bedoeling zich in Nederland te vestigen zonder dat voorzien wordt in het wettelijk vereist gezag. Uit het onderzoek van de KPMG blijkt dat een deel van de jongeren toch zonder dat er in het gezag wordt voorzien naar Nederland komt. Dit heeft de volgende redenen en oorzaken:

- Bij de implementatie van de regeling is een aantal begrippen niet geoperationaliseerd en daardoor ontbreken eenduidige werkdefinities. Zo worden de begrippen ‘verblijf voor korte duur’, ‘gezinshereniging’ en ‘onbegeleid naar Nederland vertrekken’ verschillend uitgelegd.

Zo worden jongeren die een retourticket hebben niet gecontroleerd door de ontschepingambtenaar. Zij gaan ervan uit dat de jongeren voor korte tijd naar Nederland gaan gezien het retourticket dat zij hebben gekocht. Verder is het aannemelijk maken van gezinshereniging niet moeilijk. De ontschepingambtenaar neemt het verhaal dat de

jongere naar zijn ouders gaat, voor waar aan, zeker als een volwassene dit ter plekke bevestigt. Verder worden jongeren die onder begeleiding naar Nederland reizen niet gecontroleerd. Immers in de regeling staat: *jongeren met de kennelijke bedoeling om alleen de Nederlandse Antillen te verlaten*. Jongeren die niet alleen reizen vallen dus in de ogen van de ontschepingambtenaren niet onder de regeling.

- De regeling voorziet niet in een controlemechanisme voor minderjarigen die via een ander land naar Nederland reizen.
- De regeling ziet er niet op toe dat beoogde voogden ook daadwerkelijk de voogdij regelen.
- Ook als de voogdij is geregeld, onttrekt de Antilliaanse minderjarige zich wel eens aan het gezag van de voogd en soms blijkt dat voogden moeilijk het gezag in praktijk kunnen brengen omdat zij niet altijd goed op hun takenpakket zijn voorbereid.

Verder blijkt dat de uitvoering van de regeling op sommige onderdelen efficiënt verloopt en op andere onderdelen minder efficiënt:

- Daar waar het kan, handelt de Voogdijraad op de Antillen het verzoek tot een verklaring van geen bezwaar om naar Nederland af te reizen, zelf af.
- De administraties van de Voogdijraad op de Antillen en de Raad voor de Kinderbescherming in Nederland sluiten moeizaam op elkaar aan, daar beide partijen een eigen nummering hanteren.

### **3.5 Conclusie**

Op 1 augustus 1999 is de Voogdijregeling Antilliaanse jongeren, waarin afspraken zijn vastgelegd over de samenwerking tussen de Nederlandse Antillen en Nederland op het gebied van de voogdijvoorzieningen, in werking getreden. De regeling geldt voor Antilliaanse minderjarigen die alleen en onbegeleid de Nederlandse Antillen wensen te verlaten om zich in Nederland te vestigen en beoogt te voorzien in het wettelijk vereiste gezag voor de minderjarige.

Het onderzoek van de KPMG (2001) brengt echter een aantal redenen en oorzaken aan het licht die bewerkstelligen dat de regeling niet in alle gevallen het gewenste effect heeft. Daardoor komt het in de praktijk voor dat niet voorzien wordt in het wettelijk vereiste gezag bij de minderjarigen die aan de criteria van de regeling voldoen.

In de volgende hoofdstukken wordt ingegaan op de leefsituatie in Nederland van deze minderjarige Antilliaanse jongeren.

# 4

## Antilliaanse jongeren en de voogdijregeling

### 4.1 Inleiding

Hoe is de leefsituatie van Antilliaanse jongeren die zich minderjarig in Nederland hebben gevestigd? Dat is de centrale vraag van dit hoofdstuk. Hebben Antilliaanse jongeren profijt van de voogdijregeling die in 1999 in werking is getreden? Deze regeling moet erin voorzien dat voor elke minderjarige bij migratie naar Nederland –in principe- de procedure om in de tijdelijke voogdij te voorzien in gang wordt gezet. De veronderstelling is dat een voogd de overgang naar het voor de jongere vaak onbekende land vergemakkelijkt en bijdraagt aan kennismaking met de Nederlandse cultuur en regelgeving. Zoals bekend zijn er ondanks de voogdijregeling nog steeds jongeren die zich zonder voogd in Nederland vestigen.

In het onderzoek zijn 25 jongeren geïnterviewd die minderjarig naar Nederland gekomen zijn: 17 jongens en 8 meisjes. Er zijn 17 jongeren met een voogd geïnterviewd, en 5 jongeren zonder voogd. Ten slotte zijn er nog 3 jongeren geïnterviewd die bij een potentiële voogd wonen maar waarbij de voogdijprocedure formeel (nog) niet is afgerond. Een systematische vergelijking tussen de groepen kan, gezien de uiteenlopende aantallen, niet gemaakt worden. Wel kunnen de verschillende groepen jongeren beschreven worden op

kenmerken van hun leefsituatie in Nederland en op hun ervaringen met de voogdij(regeling).

Jongeren vanaf 14 jaar zijn geïnterviewd. Dit is de gemiddelde leeftijd waarop jongeren in staat zijn op coherente en consistente wijze over hun leefsituatie en achtergrond te vertellen. De gegevens in dit hoofdstuk hebben het doel een kwalitatief beeld te geven van de 25 jongeren die wij geïnterviewd hebben. De data geven geen *representatief* beeld van jongeren die zonder ouder naar Nederland komen. Tot slot moet opgemerkt worden dat alle gepresenteerde gegevens over de leefsituatie en achtergrond van jongeren zijn gebaseerd op zelfrapportage en dat namen in de tekst gefingeerd zijn.

## 4.2 De jongeren en hun achtergrond

De leeftijd van de totale groep jongeren varieerde bij aankomst in Nederland van 12 tot 17.5 jaar. De jongeren met een voogd waren bij aankomst in Nederland gemiddeld 15 jaar. Van de geïnterviewde jongeren zonder voogd was de gemiddelde leeftijd 16 jaar. De jongeren zonder een formeel afgeronde voogdijprocedure hadden een gemiddelde leeftijd van 17 jaar. De gemiddelde verblijfstijd van de jongeren in de groep met een voogd is 1.5 jaar, van jongeren inwonend bij een potentiële voogd 1 jaar, en van jongeren zonder voogd 8 maanden.

Tabel 4.1 Leeftijd jongeren

	Leeftijd tijdens interview N=25	Leeftijd bij aankomst Nederland N=25
12 jaar	-	1
13-14 jaar	3	8
15-16 jaar	6	8
17 jaar	7	8
18 jaar	6	-
19 jaar	3	-

### 4.2.1 Plaats en gezinnen van herkomst

*Jongeren met voogd (N=17)*

De meeste jongeren (14) in deze groep zijn afkomstig uit Curaçao. Eén jongere komt uit Bonaire, één uit St. Maarten en één uit St. Eustatius. Bijna de helft (8) van de jongeren

komt uit een gezin met een alleenstaande moeder of oma. Ongeveer een kwart van hen (4) woonde in een groter gezinsverband met grootouders, tantes en kinderen. De vader ontbrak hier. Bijna een derde van de jongeren (5) is afkomstig uit een gezin met een vader en moeder.

*Jongeren met potentiële voogd (N=3)*

Van de drie jongeren in deze groep zijn er twee afkomstig uit Curaçao en is er één afkomstig uit Bonaire. De jongeren woonden respectievelijk bij een oma, een groter familieverband bestaande moeder, oma, tante en neefjes, en een gezin bestaande uit een vader en moeder met kinderen.

*Jongeren zonder voogd (N=5)*

Ook deze vijf jongeren komen allemaal uit Curaçao. Vier jongeren zijn afkomstig uit de volkswijk Seru Fortuna. De vijf jongeren groeiden allen op in gezinnen met een alleenstaande moeder met kinderen. Drie van hen hebben nog contact met hun vader. Stefano bijvoorbeeld woonde bij zijn moeder en twee zussen in Montaine Abou. Zijn moeder werkte als administratief medewerkster bij een verzekeraar. Zijn vader woont in Nederland. Op de vraag wat zijn vader voor werk doet blijft hij het antwoord schuldig. *'Maar het contact is goed'*, zegt hij.

Tabel 4.2 Samenstelling herkomstgezinnen van de jongeren

	jongeren met voogd	Jongeren juridisch geen voogd	Jongeren zonder voogd	Totaal
Moeder met kinderen	6	-	5	11
Oma met kleinkinderen	2	1	-	3
Groter familieverband	4	1	-	5
Vader en moeder	5	1	-	6
Totaal	17	3	5	25

De cijfers bevestigen de matrifocale cultuur die de Antillen kenmerkt. Vaders ontbreken en zijn vaak afwezig in de opvoeding. Voor de meeste jongeren zijn de vaders uit beeld en nauwelijks onderwerp van gesprek. Ze weten vaak niet te vertellen wat hun vader voor werk doet, en zien hem over het algemeen weinig.

### 4.3 Reden en motivatie om naar Nederland te komen

#### *Jongeren met voogd (N=17)*

Minder dan de helft van de jongeren met een voogd (7 van de 17) noemt opleiding als reden van vertrek naar Nederland. Sergio bijvoorbeeld vond het onderwijsniveau op Curaçao heel laag: *'Ik kon daar niks meer leren. Ik wil architect worden en dan op Curaçao mooie huizen bouwen'*. Een andere jongere haalt haar Mavo-diploma op St. Eustatius maar moet voor een vervolgopleiding naar Curaçao of Nederland. Zij wil niet naar Curaçao omdat het daar in haar ogen te gewelddadig is. Veel jongeren hopen in Nederland ook betere kansen te krijgen: *'op Curaçao hadden we echt een arm leven'*, vertelt Angela.

Naast scholing zijn problemen in de thuissituatie een belangrijke reden om de Antillen te verlaten. Voor meer dan de helft van de jongeren met een voogd (10 van de 17) is dit het belangrijkste motief. De aard van de problemen loopt uiteen van ernstig tot zeer ernstig. In sommige gevallen kan de moeder de opvoeding niet aan en besluit zij dat de jongere betere kansen heeft bij familie in Nederland. *'Naar Nederland gaan was een bevel van mijn moeder'*, zegt een jongere, *'Ik haat haar'*. *'Ze mishandelde mij als ze te veel stress had'*. Daarnaast zijn er ook jongeren die zeggen fysiek of psychisch thuis mishandeld te zijn. *'Ik wilde dood vanwege de slechte relatie met mijn moeder. Tussen mijn 14e en 16e heb ik vijf maal geprobeerd zelfmoord te plegen'*, vertelt Charlene. In één geval is er zelfs sprake van langdurige verwaarlozing en seksueel misbruik in de opvoedingssituatie. Ook een tienermoederschap en een zwaar alcoholische moeder waren redenen om de Antillen te verlaten.

Andere redenen die jongeren noemden zijn slechte schoolprestaties, overmatig agressief gedrag of geen binding meer hebben met de familie op de Antillen. *'Na de dood van mijn moeder had ik niemand meer op de Antillen. ik had geen plek om te wonen. Ik woonde bij mijn oma maar ik had ruzie met mijn stiefzus. Toen ben ik weggegaan. Ik had niemand om voor te blijven'*.

#### *Jongeren met potentiële voogd (N=3)*

De drie jongeren in deze groep noemen opleiding en betere kansen als reden van vertrek naar Nederland. Eén van hen is afkomstig uit St. Eustatius waar verdere opleiding niet mogelijk was. De andere twee jongeren, afkomstig uit Curaçao, benadrukken dat ze in Nederland denken vooruit te kunnen komen.

#### *Jongeren zonder voogd (N=5)*

In de groep jongeren zonder voogd verlieten twee jongeren de Antillen met een duidelijk instrumenteel motief: als drugskoerier. Van één van de jongere is bekend dat hij op Curaçao anderhalf jaar doorbracht in een opvoedingsinrichting vanwege een gewapende overval met een neppistool. Beide jongens werden op school bedreigd door een groepje criminele jongeren en gingen mede om die reden ook van school af. Een derde jongere zonder voogd (Sergio) verliet de Antillen omdat hij weg wilde uit zijn situatie. Zijn moeder overleed en hij kwam daardoor bij zijn vader te wonen. Zijn vriendin was al in Nederland en daar wilde hij naar toe. Ook de laatste twee jongeren (de broers) noemden scholing als belangrijkste reden van vertrek. Hun verhaal bleek wel iets gecompliceerder te liggen: de alleenstaande moeder kon de vele kinderen, zeven in getal, niet meer aan.

*Tabel 4.3 Migratiemotieven*

	Jongeren met voogd	Jongeren juridisch geen voogd	Jongeren zonder voogd	Totaal
Opleiding	7	3	3	13
Problemen opvoedingssituatie	6	-	-	6
Gedragsproblemen jongeren	4	-	2	6
Totaal	17	3	5	25

## **4.4 De leefsituatie van jongeren in Nederland**

Het doel van het onderzoek is na te gaan wat de levensomstandigheden zijn van Antilliaanse jongeren die zich zonder hun wettelijke vertegenwoordiger in Nederland vestigen. Bij het beschrijven van de leefsituatie van jongeren zijn de volgende kenmerken als uitgangspunt genomen: woonsituatie, opleiding, werk, sociale omgeving, en politiecontacten. In elke paragraaf worden eerst de jongeren met een voogd beschreven en daarna de drie jongeren die bij een potentiële voogd wonen maar waarbij de regeling formeel (nog) niet is afgerond. Ten slotte worden de vijf jongeren die zonder voogd naar Nederland gekomen zijn, belicht. De beschrijving van de leefsituatie van de verschillende groepen jongeren wordt voorafgegaan door een portret.

#### 4.4.1 Jongeren met voogd (N=17)

##### *Een portret*

*Roy kwam samen met zijn tante en haar drie kinderen naar Nederland. Hij woonde in Curaçao met zijn grootouders, tante, moeder, zusje, nichtjes en neef. Als zijn tante naar Nederland emigreert wil Roy mee.' Roy huilde toen ik zei dat ik weg zou gaan', vertelt zijn voogd en tante, 'ik was ook een soort moeder van Roy.. 'Zijn moeder vroeg aan mij of ik Roy mee kon nemen'. Roy was toen 16 jaar, nu 18. Het gezin moet rondkomen van een uitkering. 'Werken kan ik niet, de tweeling is nog klein (3 jaar)', zegt Roy's tante. Roy spreekt moeizaam Nederlands. Hij volgt een taal cursus Nederlands, betaald door de sociale dienst, vertelt hij. Het gezin bewoont een kleine oude arbeiderswoning met twee slaapkamers. Het is tijdelijk vertelt zijn voogd: 'ik kan hier niets doen, geen ander behang, soms doet de wc het niet, en de gang stinkt'. 'Ik hoef niet te betalen'. Stichting Goals zoekt nu een ander huis. Roy wil metselaar worden in de bouw. 'Samen met mijn tante ga ik een school zoeken', zegt hij. 'Later wil ik op mezelf gaan wonen, maar nu nog niet. Het is fijn om bij familie te wonen. Alles is goed voor mij. Moeder of tante maakt weinig verschil'.*

##### *Woonsituatie*

In Nederland wonen de jongeren bij familie of goede kennissen. In 16 van de 17 gevallen is de voogd een familielid: een tante, oom, een neef, zus, of (half)broer. In één geval was het een vader die nog geen ouderlijk gezag had. Één van de voogden was een goede bekende van de familie. Bijna alle voogden zijn van Antilliaanse afkomst; één van hen is van Surinaamse afkomst. Aan het hoofd van de voogdijgezinnen staan in meer dan helft van de gevallen alleenstaande vrouwen: een tante, zus, of oma - meestal met meerdere kinderen. Als het mannen betreft, zijn deze ongetrouwd en zonder kinderen. In de meeste gevallen (13) dragen de voogden de financiële verantwoordelijkheid voor de jongeren.

Voor de leefsituatie van de jongeren is het van belang om te weten wat de sociaal-economische omstandigheden zijn van het gezin waar de jongere in Nederland bij terecht komt. In iets meer dan een derde (6) van de gevallen komen jongeren in een gezin terecht waarbij sprake is van een achterstandspositie in opleiding, inkomen of woonomstandigheden. Van de veertien voogden waarvan de opleiding bekend is, heeft tweederde het niveau van een lagere (5) tot middelbare beroepsopleiding (6). Enkele voogden (3) hebben een Hbo-niveau. In meer dan een derde van de voogdijgezinnen (5 van de 14) komt de voogd rond van het minimumloon - vaak uitkering - of iets daarboven.

### *Opleiding*

De jongeren volgden in hun geboorteland een opleiding die varieerde van het basisonderwijs tot het lager of middelbaar beroepsonderwijs. Driekwart van de jongeren is in Nederland bezig met een opleiding (13 van de 17). De meeste jongeren volgen het lager (3) tot middelbaar beroepsonderwijs (8), één leerling volgt de Havo. Eén jongere is bezig met een taal cursus Nederlands. Vier jongeren volgen op dit moment geen opleiding. Eén heeft enkele certificaten behaald op lager beroepsniveau maar nog geen opleiding afgerond en is op zoek naar werk. Eén van hen is net ontslagen uit een justitiële inrichting; hij weet nog niet wat hij wil gaan doen. Tot op heden heeft hij in Nederland geen opleiding gevolgd omdat zijn papieren bij aankomst in Nederland niet volledig waren. De voorgedij is inmiddels formeel geregeld. De derde jongere zit momenteel in een justitiële jeugdinstitution. De laatste jongere werkt via uitzendbureaus maar heeft op dit moment geen baan.

### *Vrije tijd*

Alle jongeren, op twee na, zeggen vrienden te hebben, meestal onder Antillianen. Tot belangrijke sociale contacten behoren vaak ook neven en nichten. Roy zegt dat hij geen vrienden heeft, maar wel kennissen. Zijn sociale leven beperkt zich voornamelijk tot zijn neven. *'Ik heb geen vrienden, alleen kennissen'*, zegt ook Arnoldo. *'Ze laten denken dat ze je vrienden zijn maar dat zijn ze niet. Ik heb die kennissen leren kennen in de coffeeshop. Ik maak 4.50 euro per twee dagen op aan wiet en hasj. Ik heb niks meegemaakt, ik doe nooit wat leuks. Geen geld, geen vrienden. Ik moet eerst een kamer hebben voordat alles leuk begint te worden'*.

Het vrijetijdspatroon van de jongeren lijkt op de normale bezigheden die zij ook op de Antillen hadden zoals voetballen, op stap gaan (naar de stad) met vrienden en familieleden, internetten, tv-kijken, muziek luisteren. Kortom, bezigheden die zich vooral op straat, en in en rondom het huis afspelen. Slechts een enkele jongere neemt deel aan het verenigingsleven. Charlene, bijvoorbeeld, zit in de organisatie van een jongerenclub maar hierin is zij een uitzondering. De andere jongeren basketballen en zwemmen maar doen dat niet op een sportclub. Rosytha volgt een ROC-opleiding in de administratieve richting. In haar vrije tijd doet ze, zoals ze zelf zegt: *'niks bijzonders'*. Vooral de jongeren die niet op school zitten of werken hebben het moeilijk: *'Ik doe niks, gewoon thuiszitten of naar de stad en het uitzendbureau'*.

### *Werk*

Aangezien bijna alle jongeren een opleiding volgen, beperkt het hebben van werk zich vooral tot een bijbaantje na schooltijd. Damian vertelt dat hij een bijbaantje had omdat hij graag geld wilde verdienen, *'Ik heb een keer folders uitgedeeld maar dat doet ik nu niet*

*meer: is zwaar hoor en koud'*. Damian zit op de Mavo en volgt de administratieve richting. Maar één jongere, Angela van 19 jaar, werkt via uitzendbureaus. Zij is moeder van een zontje van zes die op Curaçao bij haar moeder woont. Tijdelijk heeft ze geen baan, ze zoekt werk in de administratieve richting.

#### *Politiecontacten*

De meeste jongeren hebben tijdens hun verblijf in Nederland geen contact gehad met politie of justitie (12). Vijf jongeren zijn wel in aanraking met politie of justitie gekomen. Bij twee jongeren ging het om een kleiner vergrijp (kruimeldiefstal). Eén van hen zwijgt over de aard van zijn politiecontact, maar het gaat nu goed met hem: *'Ik heb een "powertraining" gevolgd. Daar leer je assertief zijn en keuzes maken. Nu denk ik, had ik in het begin, toen ik in Nederland kwam, maar die training gehad. Dan was het veel beter met me gegaan'*. Een derde jongere is vanwege zijn betrokkenheid bij een vechtpartij door justitie veroordeeld tot een taakstraf. Hij zegt hierover: *'Als je hier iemand slaat dan mag je niet terugslaan. Die regels zijn hier heel anders dan daar. Vorige week moest ik naar de rechter voor een vechtpartij... met een paar racisten gevochten. Ik heb die jongen bijna dood gemaakt met een hamer die hij bij zich had. De politie zei dat hij een hersenschudding had. Ik moet nu tachtig uur werken. Het was de eerste keer dat ik met de rechter in aanraking kwam. Ik heb twee keer gevochten'*. Twee jongeren zijn voor ernstige vergrijpen met justitie in aanraking geweest. Eén jongere is net ontslagen uit een negen maanden durend verblijf in een justitiële instelling. De reden van zijn verblijf daar wilde hij niet vertellen. De andere zit momenteel in een justitiële jeugdinstelling vanwege een zedendelict. Melvin is door zijn zuster naar Nederland gehaald, omdat hij zelf verwaarloosd en seksueel misbruikt werd. Eenmaal in Nederland loopt het mis. Hij misbruikt zijn neefje en wordt uiteindelijk opgenomen in een justitiële jeugdinstelling.

Er is dus in twee gevallen sprake geweest van een ernstig delict. In één geval was er sprake van een middelmatig delict waarvoor de jongere een taakstraf kreeg opgelegd. In twee gevallen was er sprake van een licht vergrijp (o.a. een kruimeldiefstal), waarvan de aard van één vergrijp niet bekend is omdat de jongeren hierover niet wilde praten. De kruimeldiefstal werd door een meisje gepleegd. De overige contacten met politie of justitie betroffen jongens.

#### *Contact met biologische ouder(s) op de Antillen*

Meer dan de helft van de jongeren (10 van de 17) onderhoudt in Nederland nog steeds telefonisch contact met hun ouder(s) of opvoeder op de Antillen - dagelijks, wekelijks of maandelijks. Deze jongeren vinden hun relatie met hun ouder(s) of opvoeder goed. Volgens

de zeven resterende jongeren is de relatie in drie gevallen 'slecht' te noemen, in vier gevallen 'matig'.

#### 4.4.2 Jongeren met potentiële voogd (N=3)

##### *Een portret*

*Jorith kwam naar Nederland om bij zijn neef te wonen. Ze bewonen een tweekamer flat die over vier jaar gesloopt zal worden. Zijn neef verblijft sinds vier jaar in Nederland en heeft hem in Curaçao 'alleen achtergelaten', zegt Jorith. Hij miste zijn neef, daarom is hij naar Nederland gekomen. Ze waren altijd samen. Jorith vertelt dat hij het op de Antillen niet prettig meer vond: 'In Nederland kun je vooruit komen'. Toen zijn schooljaar af was -hij zat in het derde jaar van het lager beroepsonderwijs om kok te worden - is hij naar Nederland gereisd. Zijn neef meldde hem aan bij een school maar daar is hij niet aangenomen vanwege zijn taalachterstand. Ze verwezen hem door naar een cursus Nederlands waar hij nu op wacht. Dat wachten valt hem zwaar. Hij wil zijn school afmaken en graag werken. Veel vrienden heeft hij nog niet. Een enkeling uit de buurt kent hij van de Antillen. Zijn neef heeft alles in werking gesteld om de voogdij te regelen maar op de papieren van de voogdij ontbreekt (nog) een stempel. Zijn moeder betaalt alles voor hem, zijn neef heeft momenteel een uitkering.*

Een klein aantal van de geïnterviewde jongeren woont bij een familielid waarbij de voogdijprocedure formeel (nog) niet geregeld is. Het proces loopt nog. Juridisch gezien hebben deze jongeren dus geen voogd. In de praktijk hebben deze jongeren naast huisvesting wel degelijk de steun van een volwassene.

##### *Woonsituatie*

In Nederland wonen deze jongeren, evenals de meeste jongeren met een voogd, bij familie. Twee voogden dragen de financiële verantwoordelijkheid voor de jongere, een derde jongere wordt onderhouden door zijn moeder. De drie jongeren wonen respectievelijk bij een alleenstaande tante, een neef en een zus met drie kinderen. De sociaal-economische omstandigheden van de gezinnen zijn vergelijkbaar met die van de jongeren met een voogd. In twee van de drie gezinnen is er sprake van een achterstandspositie in opleiding, inkomen of woonomstandigheden. Van twee van deze gezinnen is bekend dat zij moeten rondkomen van een uitkering. Alle twee de voogden hebben een opleiding gedaan op het niveau van het lager beroepsonderwijs. De derde voogd is niet geïnterviewd.

### *Opleiding*

De drie jongeren volgden in hun geboorteland het lager beroepsonderwijs. Twee jongeren zijn in afwachting van een taal- of inburgeringscursus. Ze klagen er beiden over dat ze niets te doen hebben: *'Ik ben veel thuis en doe niks, ja...het huis schoon maken'*. De derde jongere heeft in Nederland het vmbo afgrond en volgt nu de opleiding voor doktersassistente.

### *Vrije tijd en werk*

Ook deze jongeren hebben vrienden. De jongere die dokterassistente wil worden heeft meer Nederlandse vrienden dan Antilliaanse, vertelt ze. De contacten van de twee jongeren die nog in afwachting zijn van een cursus, beperken zich voornamelijk tot familieleden en Antilliaanse vrienden uit de buurt die zij vaak al kenden van de Antillen. Het vrijetijdspatroon van deze jongeren speelt zich ook vooral in en rondom het huis af: in de buurt voetballen, familie bezoeken en soms wat huishoudelijke klusjes doen of met tante, oom of zus naar de stad gaan. Ook onder deze jongeren betreft het hebben van werk vooral een bijbaantje. Eén van hen werkt momenteel als schoonmaakster en serveerster. De andere twee zijn nog te kort in Nederland om een bijbaantje te hebben.

### *Politiecontacten*

Geen van de drie jongeren is in aanraking geweest met politie of justitie.

### *Contact met biologische ouder(s) op de Antillen*

Ook de jongeren die juridisch gezien geen voogd hebben, onderhouden regelmatig telefonisch contact met hun ouder(s) of verantwoordelijke opvoeder. De relatie wordt door alle drie als goed beschreven.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat de drie jongeren die inwonen bij een potentiële voogd in kenmerken overeenkomen met de jongeren waarbij de voogdij formeel geregeld is. Het relatief korte verblijf van twee van de drie jongeren verklaart waarom zij nog wachten op een taal- en inburgeringscursus en dus nog geen officiële opleiding volgen of een bijbaantje hebben. Ook de sociale contacten van deze twee jongeren beperken zich hierdoor voornamelijk tot familieleden of bekenden uit de buurt. Geen van de drie jongeren is in aanraking geweest met politie of justitie.

#### 4.4.3 Jongeren zonder voogd (N=5)

##### *Een portret*

*Rogier (14 jaar) en Jorge (17 jaar), twee broers, zijn met een retourticket naar hun vader gekomen die in Nederland woont. De vader die op Curaçao naast zijn zonen woonde (de ouders zijn gescheiden), verhuisde ongeveer drie jaar geleden naar Nederland. Het ouderlijk gezag is niet in handen van één van de ouders maar van de oma van Melvin en Xander.. Op Curaçao volgden beide broers het lager beroepsonderwijs. Omdat hun moeder weinig tijd voor hen had - zij is moeder van zeven kinderen - wilden zij graag naar hun vader in Nederland. De moeder hoopt na te komen, maar heeft onvoldoende geld voor tickets. Van de Voogdijraad heeft de vader geen fiat gekregen om voogd te zijn. Omdat ze bij niemand horen, kunnen ze nergens ingeschreven worden. Ze willen wel graag naar school of werken zoals ze op de Antillen deden. De vader ontvangt geen kinderbijslag want hij kan niet aantonen dat hij voor de jongens zorgt. Werken doet hij gedeeltelijk: productiewerk.*

Hieronder beschrijven we in het kort de levensomstandigheden van de jongeren die zonder voogd naar Nederland gekomen zijn.

##### *Woonsituatie*

Van de jongeren zonder voogd verblijven er twee in een justitiële instelling, woont er één anti-kraak, en wonen er twee in bij familie. De twee jongeren die in een justitiële instelling verblijven, hadden een duidelijk instrumenteel motief voor hun komst naar Nederland: drugsvervoer (bolletjes slikken) voor geld. Tijdens hun verblijf in Nederland zijn ze beiden voor een ander vergriep veroordeeld. De twee andere jongeren (de broers) wonen bij hun vader die afgewezen is als voogd voor zijn kinderen. De vijfde jongere zonder voogd, Sergio, woont momenteel anti-kraak.

##### *Opleiding*

Vier van de vijf jongeren zonder voogd volgden in Nederland, ten tijde van het interview, geen opleiding. Van de vier jongeren zitten er twee vast. De andere twee zijn de broers die wel naar school willen maar niet kunnen omdat volgens hen de voogdij niet geregeld is. Eén van de jongeren, Sergio, doet de MTS richting bouwkunde.

### *Vrije tijd en werk*

Sergio die de MTS volgt, heeft een sociaal netwerk. Hij bezoekt vrienden en familie, voetbalt, wil graag op fitness en een computer kopen. Om zijn wensen te verwezenlijken heeft hij een schoonmaakbaantje. Bij de twee die gedetineerd zijn, speelt de vraag niet want zegt één van hen: *'Het is geen goede zaak om hier binnen vrienden te hebben'*. Voordat hij opgepakt werd, rookte hij wiet en keek hij tv. De twee jongeren die bij hun vader wonen en nog geen opleiding kunnen volgen, hebben vrije tijd te veel; ze zouden wel een krantenbaantje willen hebben. *'Elke dag is nu hetzelfde'*, zeggen ze. Maar vrienden hebben ze genoeg, de meeste zijn Antilliaan waarvan sommigen uit dezelfde wijk komen als zij.

### *Politiecontacten*

De twee gedetineerde jongeren hebben een ernstig delict gepleegd. Beide jongeren hadden op de Antillen al een crimineel verleden en kwamen als drugskoeriers naar Nederland. Eén van hen werd korte tijd na aankomst in Nederland, zo vertelt hij, bij een kennis door de politie ingerekend toen hij een zakje met drugs over het balkon gooide. De andere jongere werd korte tijd na aankomst door de politie opgepakt: niet het bolletjes slikken was de aanleiding, maar zijn betrokkenheid bij een schietpartij. De jongere nam het op voor zijn vriend die ruzie had met twee andere jongens over zijn vriendin en gebruikte daarbij het pistool dat in huis lag. *'Ik had het pistool aan mijn vriend moeten geven en niet zelf moeten schieten'*, is zijn commentaar. Hij schoot de twee in hun borst maar ze overleefden het. Na een week werd hij door de politie aangehouden.

### *Contact met biologische ouder(s) op de Antillen*

Van de jongeren zonder voogd hebben de twee broers die tijdelijk bij hun vader inwonen vooral goed contact met hun oma op de Antillen. Van de twee gedetineerde jongens telefoneert er één elke dag met zijn moeder. De ander heeft op dit moment helemaal geen contact. Zijn telefoon is in beslag genomen, en dus heeft hij niet kunnen bellen, vertelt hij. Sinds hij vastzit is hij door niemand bezocht en heeft hij niets van zijn familie gehoord. De jongere die de MTS doet, heeft veel contact met zijn vader die hem tot steun is, ook financieel. Zijn moeder is overleden.

## **4.5 Het toekomstperspectief van de jongeren**

Ambities die jongeren hebben, kunnen mede bepalend zijn voor het slagen van de voogdij. Ze kunnen bijdragen aan de intentie van de jongere om in Nederland (samen met hun voogd) een bestaan op te bouwen.

*Jongeren met voogd (N=17)*

De toekomstambities van de jongeren met een voogd variëren van metselaar worden tot aan 'iets juridisch doen' op hbo-niveau (zie Tabel 3.5). Tweederde (12) zegt een baan op lager tot middelbaar beroepsniveau te ambiëren. Bijna een derde van de jongeren (5) zegt in de toekomst het hoger beroepsonderwijs (4) of een universitaire studie (1) te willen volgen. Fernando wil een baan in de psychologie. *'Ik weet wat problemen zijn'*, zegt hij. *'Ik ben altijd alleen geweest in mijn leven. Mijn vader was er niet, mijn moeder heeft me in de steek gelaten. Mensen komen veel met problemen naar mij toe. Ik kan luisteren omdat ik weet wat problemen zijn. Ik kan goed leren. Ik wil een baan in de psychologie. Ik wil een beter leven dan in mijn jeugd'*.

Ongeveer de helft (8) van de jongeren denkt in Nederland te blijven wonen. Vijf van de 17 jongeren willen graag terug als zij hun opleiding voltooid hebben, soms met de intentie om iets voor de Antillen te kunnen betekenen: *'Als ik mijn studie klaar heb, dan denk ik dat ik terug naar de Antillen ga want daar woont mijn familie. Ik wil een paar jaar werken en dan terug. Op de Antillen hebben ze ook veel goede mensen nodig. Dat is één van de redenen dat ik terug wil'*.

*Jongeren met potentiële voogd (N=3)*

De ambities van de jongeren die inwonen bij een potentiële voogd variëren van het lager (kok en schilder worden) tot het hoger beroepsonderwijs (na een mbo-opleiding, een hbo-opleiding volgen). Van deze drie jongeren willen er twee terug naar hun geboorteland, van één jongere is het onbekend. De twee jongeren die vermoeden terug te gaan, willen eerst hun opleiding in Nederland afmaken.

*Jongeren zonder voogd (N=5)*

Bij de jongeren zonder voogd weten twee jongeren (de twee broers) nog niet wat ze willen in de toekomst. Wel hun school afmaken, dat is zeker. Van de twee gedetineerde jongens wil er één lasser worden: *'daar zit geld in'*, zegt hij; de ander metselaar. De laatste van de vijf jongeren volgt momenteel de MTS maar wil daarna de HTS doen om internationale architectuur te studeren. De broers willen graag in Nederland blijven wonen. Eén van de gedetineerde ook, de andere gedetineerde weet het nog niet, het hangt van zijn straf af, zegt hij. Sergio wil zijn stage lopen op Curaçao en als alles goed gaat, zegt hij, *'ben ik over zes jaar architect'*. *'Nederland is goed voor het studeren maar niet voor je heimwee.'*

Tabel 4.5 Toekomst: opleiding

	Jongeren met voogd	Jongeren juridisch geen voogd	Jongeren zonder voogd	Totaal
LBO	5	2	2	9
MBO	5	-	-	5
HBO/universiteit	5	1	1	7
Weet niet	2	-	2	4
Totaal	17	3	5	25

Tabel 4.6 Toekomst: Nederland of Antillen

	Jongeren met voogd	Jongeren juridisch geen voogd	Jongeren zonder voogd	Totaal
In Nederland blijven	8	1	3	12
Terug naar de Antillen	5	2	1	8
Weet nog niet	4		1	5
Totaal	17	3	5	25

## 4.6 De voogdijregeling

De bedoeling van de Voogdijregeling is dat het voogdijtraject op de Antillen in gang gezet wordt. Een aantal zaken dient op de Antillen geregeld te worden, om te voorkomen dat de jongere in Nederland zonder het wettelijk gezag komt te staan. In deze paragraaf gaan we na in hoeverre de jongeren op de hoogte waren van de voogdijregeling en of er eventuele knelpunten waren bij de uitvoering van de regeling. Ook wordt de betekenis van de voogdijregeling besproken.

### 4.6.1 De ervaringen en bekendheid met de regeling

#### *Jongeren met voogd (N=17)*

Voor de groep jongeren met een voogd geldt dat de meeste 'passief' kennis hadden van de voogdijregeling via een moeder, tante of zus. In bijna alle gevallen is het voogdijschap door een ouder of familielid geregeld. Voor de meeste jongeren geldt dat het afhandelen van de voogdijregeling aan hun gezichtsveld onttrokken is. Ze hebben er wel van gehoord, maar er niet daadwerkelijk mee te maken gehad. Eén van de jongere afkomstig uit St. Maarten was niet op de hoogte van het bestaan van de regeling.

Procedureel is het in deze groep meestal goed maar niet altijd vlekkeloos verlopen. In enkele gevallen (2 van de 17) heeft de papieren afwikkeling van de voogdijregeling erg

lang geduurd. In een derde geval is het onduidelijk waar het in de voltrekking van de voogdijregeling precies mis is gegaan, maar de uitvoering van de voogdij is mislukt. Arnaldo vertelt dat hij bij zijn, aan drugs verslaafde, vader in Nederland terecht kwam: *'De gemeente heeft contact met mijn vader gemaakt in Nederland. Ze hebben hem gevonden en ze hebben hem toen gevraagd of hij voogd wilde worden. Ik snap niet dat ze dat niet bekeken hebben. Als ik naar Bonaire ga krijg ik ruzie met die vrouw die dat geregeld heeft. Zij heeft me gewoon hierheen gestuurd. Ik ben boos over al die dingen. Ze wisten het niet'*.

#### *Jongeren met potentiële voogd (N=3)*

Ook voor de jongeren met een potentiële voogd geldt dat ze 'passief' kennis hadden van de regeling. In dit groepje jongeren is de regeling in alle drie de gevallen formeel (nog) niet tot stand gekomen. De procedurele afwikkeling is mislukt in het geval van Jasynthia. Jasynthia komt uit Bonaire. *'Ik ben samen met mijn moeder op Bonaire naar de voogdijraad geweest, en binnen twee maanden was het geregeld: 'Nederland vond het goed dat ik kwam'. In Nederland moesten we ons melden bij de gemeente. We zouden een week later een oproep krijgen maar die oproep is nooit gekomen. Mijn tante is meerdere keren bij de gemeente langs geweest om te informeren maar dat heeft niets uitgehaald. In Nederland heeft mijn voogd nog wel contact opgenomen met de voogdij-instelling maar we hebben nooit wat teruggehoord. Mijn voogd heeft daardoor geen kinderbijslag ontvangen en ik was niet meeverzekerd. Nu wel, omdat ik werk. Tot nu toe is alles betaald door mijn tante'*.

Osiris afkomstig uit Curaçao vertelt dat hij samen met een oudere zus naar Nederland gereisd is om in Nederland in te trekken bij een andere zus. *'Het idee was de voogdij alsnog in Nederland te regelen, maar dat is niet gelukt. We hebben wel pogingen ondernomen en het gemeld maar het was zo'n gedoe dat we het nu maar hebben laten zitten. Het levert niet echt veel problemen op, inmiddels ben ik 17.5 geworden, alleen was het niet geregeld hebben van de voogdijregeling lastig met het openen van een bankrekening'*.

#### *Jongeren zonder voogd (N=5)*

Van de jongeren zonder voogd is het met name interessant om te weten of zij de voogdijregeling kenden. Deze jongeren bleken ook 'min of meer' op de hoogte van de regeling te zijn. Vier van de vijf jongeren hebben gebruik gemaakt van de mazen in het net van de regeling: een retourticket naar Nederland kopen zonder dat de voogdij geregeld was of zeggen dat er sprake was van gezinshereniging. Eén van de bolletjesslikkers zei dat hij halsoverkop naar een stervend familielid moest voordat deze dood zou gaan. De vijfde jongere hoefde officieel geen voogd meer te hebben omdat hij bijna 17.5 was. Wel moest hij iemand vinden om zich bij in te schrijven.

#### 4.6.2 Waardering en betekenis voogd

De waardering die jongeren voor hun voogd hebben en de band die zij met een voogd opbouwen is van belang voor het slagen of falen van de voogdij. De meeste jongeren hechten betekenis aan het hebben van een voogd. Wel noemen zij een aantal condities die bijdragen aan de kans dat het voogdijschap slaagt.

Over het algemeen voorzien voogden jongeren in financiële en emotionele steun, en dagelijkse zorg. Zij helpen bij het vinden van een school, zorgen voor officiële inschrijving bij de gemeente en verzekeringen, en maken contact met gemeentelijke instanties zoals de sociale dienst, artsen, jeugdzorg, maatschappelijk werk (psycholoog) of studiefinanciering. Het zijn meestal de voogden die jongeren de weg naar instanties wijzen. Op eigen initiatief hebben jongeren daarmee weinig te maken. Bij ontoereikendheid van de voogd zoekt een enkeling steun bij Antilliaanse organisaties: *'Met alle problemen ga ik naar Forsa en Cisca. De twee stichtingen zijn heel belangrijk voor me'*.

##### *Jongeren met voogd (N=17)*

De betekenis van een voogd ligt volgens de mening van de jongeren op het gebied van begeleiding en ondersteuning, en ter voorkoming van criminaliteit. *'Ja, een voogd is belangrijk anders raak je op het verkeerde pad. Het moet wel een voogd zijn die hier al een paar jaar is en het hier al een beetje kent. 'Met een voogd ben je veiliger, er is iemand die op je let.'*

Een aantal jongeren merkt op dat je wel met de voogd overweg moet kunnen: *'Ik heb niets aan mijn voogd gehad, maar het kan wel werken als het een andere voogd geweest was'*. Rosytha kende haar tante nauwelijks en vond het bij haar verschrikkelijk. *'Ik wist wel dat ze streng was, maar niet dat ze zo streng was. Ik moest altijd naar beneden komen om te praten en te eten. Ik moest ook aan tafel zitten maar dat ben ik niet gewend. Zij zijn Zevende Dag Adventisten, die eten geen ham. Je kan geen coke drinken, geen goud dragen, niet naar feesten gaan. Van vrijdagavond tot zaterdagavond kan je geen televisie kijken, alleen de bijbel lezen. Ik kon daar alleen maar naar school gaan en verder niks.'*

Door meer dan de helft van de jongeren (10 van de 17) wordt de relatie met de voogd als positief ervaren: *'Ik kan over alles met mijn voogd praten, ik heb goed contact met hem, soms doen we dingen samen'*. Sommigen (3) staan er wat ambivalent tegenover: *'Eerst vond ik het leuk maar na een tijdje merkte ik dat mijn oom blowde en vaak ruzie maakte met mijn tante'*. Enkele jongeren (3) zijn zeer ontevreden en omschrijven de relatie als slecht: *'Hij deed niks, helemaal niks. Als ik over die man ga praten... word ik helemaal gestresst van. Ik ben na vier maanden weggelopen naar mijn tante in Groningen'* [vader bleek aan drugs verslaafd te zijn]. Van één jongere is de relatie onduidelijk.

Op de vraag of jongeren anderen een voogd aanraden of zelf voogd zouden willen worden antwoorden de meeste jongeren dat zij zelf later in principe wel voogd willen worden, maar dat dit afhankelijk is van de relatie met de jongeren en de houding van de jongere. *'Ik kan geen ja of nee zeggen. Ik heb geluk gehad met mijn voogd maar ik ken anderen die dat niet hebben. Een vriend van mij in Den Haag heeft problemen. Nu heeft hij spijt en was hij liever op Curaçao gebleven tot zijn achttiende. Het is typisch Antilliaans dat ouders hun kinderen naar familie in Nederland laten gaan maar het heeft niet altijd een gelukkig einde.'*

Jongeren beseffen wat de mogelijke 'haken en ogen' van het voogdijschap zijn. Maar bijna alle jongeren zeggen het in de toekomst voor familieleden of vrienden te willen opbrengen.

#### *Jongeren met potentiële voogd (N=3)*

Ook deze jongeren vinden het belangrijk om een voogd te hebben: *'Het is een goede regeling, iemand die minderjarig is heeft een voogd nodig'*, zegt één van hen. Op de vraag of ze een voogd aan anderen zouden aanraden, maakt een ander duidelijk dat het niet bepaald stoer is om te roepen dat je een voogd nodig hebt, maar in de dagelijkse praktijk weet hij wel beter: *'anders red je het misschien niet'*. Deze drie jongeren zijn tevreden tot zeer tevreden over hun voogd, ze typeren de relatie als goed tot zeer goed.

#### *Jongeren zonder voogd (N=5)*

Zelfs de jongeren die zonder voogd in Nederland gekomen zijn, erkennen de waarde van een voogd. Eén van de drugskoeriers wijkt van deze mening af: *'Die jongens moeten er zelf uitkomen, er is geen voogd nodig'*, zegt hij. Op de vraag of zij zelf voogd willen worden zegt één van hen: *'Ik zou zelf wel voogd willen zijn wanneer ik iemand goed ken. En het zou geen invloed moeten hebben op mijn geld'*.

## **4.7 Conclusies**

De achtergrond en leefsituatie van jongeren en hun ervaringen met de voogdijregeling zijn voor drie typen jongeren beschreven: jongeren met een voogd (N=17), jongeren met een potentiële voogd (N=3), en jongeren zonder voogd (N=5). Omdat de aantallen per groep relatief klein zijn en verschillen, kan er geen systematische vergelijking gemaakt worden. De gegevens beogen dus geen representativiteit. Wel geven de data inzicht in factoren die de voogdij(regeling) belemmeren dan wel bevorderen.

Jongeren die formeel (juridisch) een voogd hebben, en jongeren die bij een potentiële voogd wonen, blijken in hun kenmerken overeen te komen. Als we ons realiseren dat de

intentie bij deze potentiële voogden dezelfde is als die van de formele voogden - zij waren bereid voogd van de jongere te worden - is het niet verwonderlijk dat de jongeren in hun leefsituatie niet van elkaar verschillen. Ook deze jongeren hebben immers onderdak, zijn onderdeel van een gezin, en hebben de steun van een volwassene die de taak van opvoeder in principe op zich neemt.

Bijna driekwart van de jongeren met een voogd komt uit een matriarchaal kleiner of uitgebreid gezinsverband bestaande uit meerdere volwassenen en kinderen. De meeste jongeren woonden in Curaçao. De helft van de jongeren noemt opleiding als reden van vertrek naar Nederland. Naast scholing zijn problemen in de thuissituatie een even belangrijke reden om de Antillen te verlaten: voor de andere helft van de jongeren is dit de voornaamste reden om naar Nederland te gaan. De aard van de problemen loopt uiteen van zeer ernstig tot matig ernstig: variërend van mishandeling en seksueel misbruik tot de dood van een moeder, schoolproblemen en overmatig agressief gedrag.

De vijf jongeren zonder voogd groeiden allen op in een kleiner matriarchaal gezinsverband: een alleenstaande moeder met kinderen. Vier van de vijf jongeren komen uit de volkswijk Seru Fortuna. Bij de jongeren zonder voogd verliet één jongere daadwerkelijk de Antillen om reden van scholing. In twee gevallen bleek achter het argument 'scholing' een onstabiele thuissituatie schuil te gaan. De laatste twee jongeren hadden een duidelijk instrumenteel motief: drugs-vervoer voor geld. Beide jongeren hadden al een crimineel verleden op de Antillen.

#### *De leefsituatie van de jongeren*

Meer dan de helft van de jongeren inwonend bij een voogd, woont in een moedergezin met een ongunstige inkomenssituatie en sociale positie. Ondanks dit feit hebben deze jongeren een betere uitgangspositie dan jongeren zonder voogd. Hun levensomstandigheden kenmerken zich in tegenstelling tot de jongeren zonder voogd door huisvesting - vaak in de context van een gezin - opleiding en een volwassene waar ze op terug kunnen vallen. Hun voogd is meestal een familielid of anders een goede bekende van de familie. Iemand van de Antillen die de leefwereld en cultuur van de jongere kent maar ook de gezinsachtergrond. Soms zijn ze zelfs door de voogd opgevoed. Hierdoor is er in deze groep meer kans op individuele en maatschappelijke binding.

Eenmaal in Nederland volgen de meeste jongeren een opleiding of zijn in afwachting hiervan. Bijna alle jongeren hebben vrienden, meestal onder Antillianen (uit de buurt), vaak ook onder familieleden. Hun vrijetijdsbesteding speelt zich vooral in en rondom het huis af en lijkt op de normale bezigheden die zij ook op de Antillen hadden. Slechts enkele jongeren zijn lid van een vereniging of sportclub. Voor de jongeren inwonend bij een (potentiële) voogd beperkt werk zich tot een bijbaantje na schooltijd.

Ongeveer de helft van de jongeren voorziet voor zichzelf een toekomst in Nederland, de overige jongeren denken na afronding van hun opleiding, terug naar de Antillen te gaan. Een aantal jongeren dat een voogd heeft, is in aanraking geweest met justitie: twee voor kleinere vergrijpen, één voor een middelmatig delict waarvoor hij een taakstraf opgelegd kreeg en twee zodanig dat zij in een justitiële instelling verblijven, of verbleven. De positie van jongeren zonder voogd kenmerkt zich bij voorbaat door een grotere mate van mobiliteit, onzekerheid en instabiliteit door het ontbreken van huisvesting, toezicht en scholingsmogelijkheden. Dit belemmert maatschappelijke binding. De twee broers die zonder voogd naar Nederland gekomen zijn en bij hun vader inwonen, kunnen niet naar school. De twee drugskoeriers van zestien en zeventien jaar zijn in Nederland veroordeeld. Dat een enkeling zoals Sergio er toch in slaagt zonder voogd een bestaan op te bouwen, is mede afhankelijk van de individuele geschiedenis, en culturele en sociale bagage van een jongere.

#### *De Voogdijregeling*

In de groep jongeren met een (potentiële) voogd was bijna iedereen 'passief' op de hoogte van de regeling via een moeder, tante of zus. Het daadwerkelijk afhandelen van de voogdijregeling is voor de meeste aan hun gezichtsveld onttrokken. De jongeren omschrijven de waarde van de regeling in termen van begeleiding en ondersteuning en ter voorkoming van criminaliteit. Wel stellen zij als voorwaarde dat je goed met een voogd overweg moet kunnen. Het feit dat er onder de jongeren een klein aantal een potentiële voogd heeft, impliceert dat er in de voltrekking van de regeling knelpunten opgetreden zijn. De knelpunten lijken toe te schrijven te zijn aan gebrekkige communicatie tussen betrokken partijen (voogd en gemeenten bijvoorbeeld) waardoor het formaliseren van de procedure niet tot stand komt.

Opvallend is dat ook jongeren zonder voogd wel bekend waren met de regeling gezien het feit dat ze de mazen in het net van de regeling wisten te benutten. Slechts één jongere (drugskoerier) onderschrijft de waarde van de regeling niet.

#### *Belemmerende en bevorderende factoren*

Er zijn een aantal factoren te destilleren die de uitvoering van de voogdij in negatieve dan wel in positieve zin kunnen beïnvloeden. Naast de vertrouwensrelatie met de voogd, zijn dat kenmerken die de jongere en zijn achtergrond betreffen: de mate van problematiek die een jongeren naar Nederland meebrengt, de sociale, culturele en economische bagage van het gezin van herkomst, het opleidingsniveau van de jongere, zijn of haar ambitie, en de steun die een jongere in Nederland krijgt, hetzij van de voogd of biologische ouder(s).

Het beeld van de geïnterviewde jongeren die bij een voogd in Nederland zijn komen wonen, is niet rooskleurig. De helft van hen verlaat een, soms zeer ernstige, problematische situatie. Een enkeling staat onder druk van zijn familie om naar Nederland te vertrekken. Het merendeel van hen heeft geen afgeronde opleiding bij aankomst en een kwart spreekt onvoldoende Nederlands. Als je hierbij optelt dat de helft van de jongeren in Nederland in een situatie terecht komt die zich kenmerkt door een achterstandspositie in inkomen, woonomstandigheden of opleiding, is het aannemelijk dat het veel van een jongere vergt om in een nieuwe omgeving en cultuur een bestaan op te bouwen. Ook eist dit veel van een voogd die een jongere hier wegwijst moet maken en eventuele problemen moet zien te hanteren, zeker als de voogd zelf een nieuwkomer is. Een positief aspect is dat bijna alle jongeren een opleiding in Nederland volgen, of van plan zijn te gaan volgen. Van doorslaggevend belang voor de verdere levensloop van een jongere in Nederland is de vertrouwensrelatie met zijn of haar voogd. Meer dan de helft van de jongeren is positief over deze relatie. Ontbreekt het aan een vertrouwensband, dan verhoogt dit de kans op ontsporing en 'zwerfgedrag'. In dit onderzoek laten de jongeren zonder voogd over het algemeen een schrijnende uitgangspositie zien, gekenmerkt door een sociale, economische en culturele achterstandspositie in het land van herkomst. De kans van slagen wordt in Nederland vervolgens extra belemmerd door het gebrek aan een verantwoordelijke volwassene, huisvesting of scholingsmogelijkheden, ofwel: voorwaarden voor maatschappelijke en individuele binding.

## De ervaringen van de voogden met de voogdijregeling

### 5.1 Inleiding

In het onderzoek zijn naast de interviews met de jongeren ook interviews gehouden met voogden. In dit hoofdstuk staan de bevindingen van de voogden centraal. In het eerste deel van het hoofdstuk worden de voogdijregeling en de mogelijke knelpunten in de uitvoering besproken. Nagegaan is wat de ervaringen van de voogden zijn met de voogdijregeling Antilliaanse jongeren. Waren de voogden bekend met de voogdijregeling? Wat is de rol van de voogd geweest en hoe is de relatie met de ouders van de jongere. In het onderzoek van KPMG wordt uit het dossieronderzoek geconcludeerd dat voogden niet goed voorbereid zijn en mogelijk niet zo gemotiveerd om de formele voogdij op zich te nemen. Reden om na te gaan hoe het staat met de motivatie van de voogden. Weten ze waar ze aan beginnen en willen ze ook officieel de voogdij op zich nemen?

Het tweede deel richt zich meer op de uitvoering van de voogdij en de mogelijke succes- en faalfactoren daarbij. In het vorige hoofdstuk is nagegaan hoe de leefsituatie volgens de jongeren zelf is. In dit hoofdstuk beperken we ons tot de visie en ervaringen van de voogden. Wat vinden de gezinsvoogden van de leefsituatie van de Antilliaanse jongeren; zijn zij van

mening dat het goed gaat met de jongeren; hebben de jongeren profijt van het hebben van een voogd; en welke taken zien de voogden voor zichzelf in het uitoefenen van de voogdij?

## 5.2 Achtergrond voogden

In totaal zijn 25 voogden geïnterviewd die gedurende langere of korte tijd voogd over een of meerder pupillen zijn (geweest). Tijdens de interviews bleek dat een aantal voogden (5) vermoedelijk nog niet officieel de voogdij over de minderjarige heeft. Deze voogden vervullen wel de taak van de voogd voor de minderjarigen zoals bedoeld in de voogdijregeling. Aangezien zij wel de zorg voor de minderjarige op zich hebben genomen zijn deze voogden in het onderzoek meegenomen.

In een aantal gevallen (14) hebben we zowel met de voogd als de desbetreffende jongere gesproken. De groep jongeren waarover de voogden het in dit hoofdstuk hebben, bestaat dus voor de helft uit jongeren die *niet* in hoofdstuk 3 zijn besproken. Om na te gaan of er sprake is van een selectie, is nagegaan of er een verschil is tussen de jongeren wiens voogd we wel en de jongeren wiens voogd we niet gesproken hebben. Dit is niet het geval. Alle gegevens in dit hoofdstuk die betrekking hebben op de jongeren zijn afkomstig uit de interviews met hun voogden.

### 5.2.1 Gegevens van de voogden

Het merendeel van de voogden zijn vrouwen (20) maar vijf waren van het mannelijk geslacht. De leeftijd van de voogden ten tijde van het interview varieerde van 22 jaar tot 79 jaar (zie tabel 4.1). Bij aanvang van de voogdijregeling was de jongste voogd 19 jaar. Acht voogden waren onder de dertig jaar, in alle gevallen betrof dit een broer of zus van de minderjarigen. Het merendeel van de voogden is ouder dan dertig en jonger dan 50 jaar. Maar drie voogden zijn ouder dan 50 jaar. Het gaat dan om de grootmoeders van de minderjarigen. De periode dat de voogden hun voogdij uitoefenen varieert van negen jaar tot een paar maanden. De gemiddelde duur is ongeveer anderhalf jaar, maar de meeste voogden zijn een of twee jaar voogd (18). Een klein aantal is pas enkele maanden voogd (4). Zeven voogden zijn al langer voogd.

Tabel 5.1 Leeftijd van de voogden tijdens het interview en ten tijde van de voogdijregeling

	Leeftijd nu N=25	Leeftijd begin Voogdij N=25
Jonger dan 20 jaar		1
20 t/m 25 jaar	4	3
26 t/m 30 jaar	2	4
31 t/m 40 jaar	7	6
41 t/m 50 jaar	7	8
51 jaar en ouder	5	3

Het merendeel van de voogden (16) is ongehuwd en woont zonder partner. Vijf zijn getrouwd, twee gescheiden, een woont samen en een is een weduwe. De meeste voogden (19) hebben één of meerdere kinderen, soms wel acht. Maar zes voogden hebben nog geen kinderen. Het gaat dan vaak om een broer of een zus die voogd is van de minderjarige. Bij zes voogden zijn de eigen kinderen inmiddels al zo oud dat zij zelfstandig wonen. Bijna alle voogden zijn geboren op Curaçao, maar twee zijn afkomstig van Sint Eustatius en een voogd is afkomstig uit Bonaire. De voornaamste redenen waarom men naar Nederland is geëmigreerd zijn voornamelijk betere mogelijkheden voor zichzelf of de kinderen wat betreft het onderwijs. Daarnaast is een aantal voogden vanwege de betere gezondheidszorg naar Nederland gekomen. Ten slotte wordt als reden genoemd betere kansen op een baan of huisvesting in Nederland. Sommige respondenten woonden op de Antillen nog in het ouderlijk huis, zelfs als ze al eigen kinderen hadden. Wat betreft de financiële situatie van de voogden heeft iets meer dan de helft van de voogden (of de partner) een baan en dus inkomen. Twee voogden die zelf een opleiding volgen leven van studiefinanciering. Tien voogden hebben geen inkomsten vanuit arbeid en hebben een uitkering. De meeste voogden hebben als opleidingsniveau Lbo of alleen basisschool (11). Ongeveer een kwart heeft Mbo-niveau (6) evenals HBO (6). Twee voogden volgen nog onderwijs, beide op Hbo-niveau. Wat betreft de huisvesting noemen de meeste voogden geen problemen als het gaat om de woning en de mogelijkheden voor de minderjarige om bij hen te kunnen wonen. De meeste voogden blijken echter wel in achterstandsbuurten te wonen waar naar Nederlandse standaard het woonoppervlak voor het aantal mensen zeer gering is. Toch blijkt dit voor de geïnterviewden zelf niet echt een probleem te zijn. *'We slapen gezellig op één kamer als mannen.'* Een aantal voogden en de pupillen zitten in een heel penibele leefomgeving, die in sommige situaties duidelijk heeft bijgedragen aan het mislukken van de voogdij. *'Ik woonde in een HAT-eenheid. Dat betekent een kamer, waar je alles doet. Opeens zaten we met zijn drieën in een ruimte waar we alles samen moesten doen.'*

Ter illustratie een verslag van een van de interviewsters: *De voogdes van Angelo woont op een zolderkamer met Angelo haar kleinzoon van 11. Ze hebben 1 kamer tot hun beschikking van ongeveer 25 vierkante meter. De ruimte is klein en donker. De wanden zijn schuin en in een nis is een keukenblok geplaatst. Een tweepersoonsbed, een kleine ronde eettafel met twee stoeltjes en een soort dressoir langs de wand maken de kamer al vol. Op de grond staat een tv. Tussen keukennis en woongedeelte hangen jurken en andere kledingstukken aan het plafond. Het dressoir is tot de nok toe volgestapeld met opgevouwen handdoeken en kleren. Onder en naast het bed staan koffers en tassen. Je kunt hier letterlijk 'je kont niet keren'. Ook met het zolderraam open blijft het heet en benauwd. De voogdes zelf zit er niet zo mee. Met de meeste bewoners kan ze het goed vinden. Ze heeft met niemand problemen. Ze zorgt voor het konijn in de keuken op de tweede verdieping en doet daar niet moeilijk over. Natuurlijk is het te klein, maar ze reageert elke week op het woningaanbod en hoopt snel iets anders te vinden.*

## 5.3 Reden en motivatie van de voogd om de jongere in huis te nemen

### 5.3.1 Is er sprake van een familieband tussen de voogden en de jongeren?

Van de 25 geïnterviewde voogden, hebben drie voogden de zorg voor twee jongeren. In totaal gaat het om 28 jongeren variërend van twee tot zeventien jaar. Aangezien er in het onderzoek specifiek gezocht is naar jongeren die ouder zijn dan veertien jaar en hun voogden, geven deze cijfers geen representatief beeld. De tabel van de leeftijden is vooral bedoeld om een indruk te geven van de groep minderjarigen waarover de voogden in dit hoofdstuk spreken. De meeste jongeren waren ten tijde van de verhuizing naar Nederland ouder dan 12 jaar (zie tabel 5.2). Maar een klein aantal is 12 jaar of jonger. Ten tijde van de interviews waren de jongeren ouder. Zeven jongeren zijn inmiddels meerderjarig geworden.

Tabel 5.2 Leefstijd van de minderjarigen tijdens het interview en ten tijde van de voogdijregeling

	leeftijd nu (n=28)	leeftijd begin voogdij (n=28)
jonger dan 5 jaar		3
6 t/m 12 jaar	5	3
13 t/m 14 jaar	2	8
15 t/m 16 jaar	6	9
17 jaar	8	4
18 jaar	7	

Evenals de voogden zijn bijna alle jongeren en kinderen geboren op Curaçao, twee jongeren zijn afkomstig van St. Eustatius en twee van Bonaire. In de meeste gevallen is er sprake van een familieband tussen de voogden en de jongeren. Vaak gaat het om het kind van een broer of een zus (23). Indien is er geen sprake van een familieband (5), gaat het om een kind van een goede vriendin of kennis. Slechts eenmaal is de voogd een onbekende van de jongere. De voogd is via de kerk in aanraking gekomen met de jongere (zie tabel 5.3).

Tabel 5.3 Relatie tussen voogd en jongere

	aantal jongeren (n=28)
broer of zus	8
neef of nicht	10
kleinkind	5
anders	5

### 5.3.2 De reden voor de Voogdij

De voornaamste reden voor de migratie naar Nederland van de minderjarige is dat er op de Antillen allerlei problemen waren rondom de jongere (14). Dit betreffen dan problemen van de jongeren zelf, zoals spijbelen of licht crimineel gedrag, of problemen in de opvoeding zoals verwaarlozing of soms mishandeling. Een enkele voogd heeft zelf aangeboden dat de jongere bij haar kon wonen: *‘Haar moeder zei dat ze niet luisterde, heel koppig was en niets deed. Ik vroeg haar of het een goed idee zou zijn om haar naar Nederland te laten gaan om te studeren. Ik heb begrepen dat ze is blijven zitten en een tijd ook niet naar school is geweest omdat ze thuis moest oppassen en geen boeken had. Ik wilde haar een kans geven omdat ik zelf heel goed weet wat het is om voor iets te moeten knokken. Ik wilde haar een start geven. Dus daarom heb ik het aan haar moeder gevraagd.’* Als de opvoeding te zwaar wordt doet de moeder veelal een beroep op een broer of zus die in Nederland woont om de zorg over te nemen: *‘Er waren problemen met haar op Curaçao nadat haar vader was overleden. Ze wilde niet meer luisteren naar haar moeder. Was aan het puberen, was van school gestuurd. Haar moeder heeft gevraagd of ze bij ons kon komen. Ik wilde wel op de voorwaarde dat ze gemotiveerd was om hier naar school te gaan.’*

Andere redenen voor de migratie naar Nederland is dat de voogden en de minderjarige al bij elkaar in huis woonden en bij de verhuizing van de voogd naar Nederland verhuist de jongere gewoon mee (5). *‘Ik woonde bij mij broer en zorgde al veel voor mijn nichtje. Toen ik naar Nederland ging wilde ze met me mee.’ ‘Ik moest in verband met een hartkwaal naar Nederland, mijn nichtje is gewoon meegegaan.’*

Ongeveer een kwart van de minderjarigen is volgens de voogden naar Nederland gekomen omdat hij of zij hun studie hier af wilde maken, omdat hier de mogelijkheden beter zijn (6).

## 5.4 De ervaringen van de voogden met de Voogdij regeling

### 5.4.1 De ervaringen en bekendheid met de regeling

De voorlichting over de voogdijregeling is voornamelijk gericht op de jongeren en hun ouders op de Antillen. De procedure Voogdijregeling Antilliaanse Jongeren is niet goed bekend bij de meeste voogden in Nederland.

In twaalf zaken is de voogdij op de Antillen geregeld. Als de procedure op de Antillen in gang is gezet, verloopt het volgens de voogden meestal wel soepel. De beoogde voogd wordt in Nederland benaderd door de Raad voor de Kinderbescherming voor een gesprek. Veelal komt er een raadsmedewerker langs om polshoogte te nemen van de thuissituatie. De voogd moet nog langs de rechter en dan is alles geregeld. Deze voogden zijn dan ook tevreden over de rol van de Raad van de Kinderbescherming. Deze procedure duurt ongeveer drie à vier maanden, wat volgens een enkeling te lang is. *'De procedure duurde wel vier maanden. We hadden gepland dat hij in de zomer zou komen zodat hij kon acclimatiseren voordat hij met school zou beginnen. Het duurde allemaal zo lang dat we overwogen hebben om maar een retourtje te kopen. Dan kon hij gewoon komen. Uiteindelijk hebben we besloten om het toch volgens de regels te doen.'*

In ongeveer de helft van de voogdijzaken (13) is de jongere naar Nederland vertrokken zonder iets geregeld te hebben op de Antillen. Deze jongeren zijn onder begeleiding van één van de ouders naar de beoogde voogd gebracht of tijdens een vakantie is besloten dat de minderjarige bij een oom of tante blijft. Deze minderjarigen hebben dus geen verklaring van bezwaar noch een uitschrijvingsbewijs van de Antillen. In alle gevallen is er in Nederland daadwerkelijk getracht om het gezag van de minderjarige officieel te regelen. Maar dat levert de nodige problemen op. De voogdijregeling betreft niet de wijze waarop de voogdij geregeld moet worden als de jongeren al in Nederland verblijven. Zowel uit de interviews als tijdens de expertmeeting bleek dat er geen eenduidigheid is in de werkwijze van de Raad van de Kinderbescherming hoe te handelen indien een minderjarige Antilliaan reeds in Nederland is. Het ene ressort behandelt een verzoek om voogdij als de minderjarige al in Nederland is conform de voogdijregeling. Dit betekent dat de Voogdijraad op de Antillen alsnog een verklaring van geen bezwaar moet afgeven. Terwijl in een ander ressort de raadsmedewerker de voogd doorstuurt naar de rechter met het advies om de voogdij toe te kennen. De voogdijregeling betreft de situatie waarin de jongere nog op de Antillen verblijft ten tijde van de voogdijaanvraag. Het is onduidelijk welke stappen en informatie er nodig zijn om de voogdij te regelen als de minderjarige al in Nederland is. *'Ik ben alle instanties afgelopen en kwam uiteindelijk bij de rechter.'* *'Ik ben naar de pleegzorg gegaan. Die hebben me doorverwezen naar de Raad voor de Kinderbescherming.'* Tevens is

onduidelijk welke papieren nu nodig zijn voor de voogdijaanvraag. *'De moeder zou alle papieren uit de Antillen opsturen. Maar het papier waarop de tijdelijke voogdijregeling vermeld stond had geen stempel en was dus niet geldig. Het is nog steeds niet geregeld.'* In een vijftal zaken geven de voogden aan dat zij nog steeds niet weten of de voogdijregeling nu gerealiseerd is. Soms denken mensen dat alles in orde is, maar als ze kinderbijslag gaan aanvragen blijkt dat zij nog steeds niet officieel voogd zijn. Het gevolg is dat een aantal zaken dan niet geregeld kan worden zoals de kinderbijslag of ziektekostenverzekering. Zeven voogden geven aan dat zij nog steeds geen kinderbijslag ontvangen. In een extreem geval heeft de Raad voor de Kinderbescherming al twee jaar geleden toegezegd dat ze langs zouden komen, maar dat is nog steeds niet gebeurd. *'Dat is inmiddels al twee jaar zo. Ik ben al een paar keer langs gegaan, maar dan zeggen ze dat zij wel wat van zich laten horen.'*

#### **5.4.2 De ervaringen met de betrokken instanties**

Een van de vragen is hoe de ketenkwaliteit in de Voogdijregeling tussen de verschillende schakels kind-familie-instellingen verloopt. Aan de voogden is gevraagd of zij gebruik maken van voorzieningen en instanties in Nederland en hoe zij deze ondersteuning ervaren. Alle voogden hebben te maken gehad met de Raad voor de Kinderbescherming. De meeste voogden zijn wel tevreden over de rol van de Raad voor de Kinderbescherming. Ze hebben een gesprek gehad en soms is de raadsmedewerker thuis langs gekomen om te kijken of de leefomgeving geschikt is. Als de Raad de gewenste informatie verstrekt heeft aan de Voogdijraad op de Antillen, stopt zijn taak ten aanzien van de voogd en de minderjarige. Een aantal voogden heeft behoefte aan ondersteuning bij zowel het regelen van de formele zaken als bij de opvoeding van de minderjarige. Door onbekendheid met de Nederlandse hulpverleningsinstellingen en de wet- en regelgeving bestaat er een onjuist beeld en verkeerde verwachtingen ten aanzien van de taken van de Raad voor de Kinderbescherming. Een paar voogden geven aan dat zij verwacht hadden dat de Raad van de Kinderbescherming meer controle zouden uitoefenen op de uitvoering van de voogdij. *'Ik ben zelf naar de Raad geweest en heb een gesprek gehad. Daarna heb ik nooit meer iets van ze vernomen. Maar ze kunnen ook niet alles controleren. Je moet het hier zelf doen, het is niet hun verantwoordelijkheid. Ik ben de voogd dus ben ik verantwoordelijk. Maar ik voelde me wel aan mijn lot overgelaten. Ik had dolgraag begeleiding gehad. Ik wist niet hoe dat moest met twee pubers omgaan.'*

Zo lang er geen problemen zijn blijken de voogden redelijk tevreden te zijn over de mogelijkheden tot steun en hulp van instellingen. Maar als voogden wel hulp willen dan worden zij naar hun gevoel van het kastje naar de muur gestuurd. Een instelling die volgens de voogden uiteindelijk heel behulpzaam in het wegwijs maken in de Nederlandse cultuur

en structuur blijkt te zijn, is de Stichting Antillianen en Arubanen. De Raad voor de Kinderbescherming zou een functie kunnen vervullen in de voorlichting van voogden, hoewel het op zich niet hun taak is. Zo blijkt dat een aantal voogden niet goed op de hoogte is met de wet- en regelgeving in Nederland waardoor zeven voogden aangeven dat zij nog geen kinderbijslag ontvangen voor hun pupil. *‘Ik wist niet dat er aangehouden moest worden dat ze geen financiële steun van haar ouder kreeg. Het verzoek is afgewezen en ik ben er niet meer achteraan gegaan.’ ‘Ik had problemen met de kinderbijslag en werd van het kastje naar de muur gestuurd. Ik kreeg een alleenstaande uitkering en niet voor het kind, omdat de Sociale Dienst niet zeker kon vaststellen dat ik voor haar zorgde.’ ‘Als ze nee zeggen dan klopt ik bij die instantie niet meer aan. Ik ga niet bedelen.’*

In de ketenkwaliteit, dat wil zeggen het aansluiten van de hulp op de vraag en behoefte van de voogden blijkt nogal wat te kunnen verbeteren.

#### **5.4.3 De mening van de voogden over de voogdijregeling**

De doelstelling van de voogdijregeling wordt door alle geïnterviewde voogden onderschreven. *‘Het is goed voor jongeren als ze een voogd krijgen. Als iemand zonder voogd naar Nederland komt dan gaat het sneller mis. Het is hier veel vrijer. Daar kunnen ze niet me omgaan.’ ‘Anders komen ze sneller in het criminele circuit, als er niemand op hun let.’*

Voor hun eigen specifieke situatie heeft de voogdijregeling geen verschil uitgemaakt. Het is niet zo dat zij de zorg voor de jongere op zich hebben genomen vanwege de regeling. Ze hadden de zorg toch wel op zich genomen. *‘Mijn broer op de Antillen zou precies hetzelfde doen. Het is alleen maar een formele regeling, een stuk papier.’ ‘Ik heb niet echt het gevoel dat het een regeling is. Het enige wat ik gedaan heb is die voogdij aanvragen.’ ‘Ik zie geen verschil tussen voogd en moeder zijn. In Curaçao woonden we ook al samen in het huis van moeder. Het is gewoon hetzelfde wel of niet voogd zijn.’*

De voogden zien eigenlijk niet de voordelen van de regeling in. De procedure levert in een aantal gevallen heel veel rompslomp op waarbij het uiteindelijk voor een aantal voogden nog steeds niet duidelijk is of de voogdij nu officieel geregeld is. Voor de voogden is het totaal ondoorzichtig wat er mis is gegaan en hoe ze alsnog de situatie kunnen herstellen. Een aantal voogden hebben zich er maar bij neergelegd, ook als dit betekent dat ze de financiële ondersteuning in de vorm van kinderbijslag hierdoor mislopen.

#### **5.5 De uitvoering van de voogdij**

In de regeling voor de Voogdij Antilliaanse jongeren staat niets over de inhoudelijke taken die de voogd dient uit te oefenen. Als wettelijke vertegenwoordigers van de minderjarige die niet onder de ouderlijke gezag staan, hebben zij eigenlijk de rol van de ouders

overgenomen. Op welke wijze geven de voogden invulling aan hun taken? Hoe verloopt de relatie tussen de voogden en de biologische ouder(s)? Welke knelpunten komen de voogden tegen als het gaat om het pedagogische proces en de gezagspositie waarin zij staan ten opzichte van de minderjarige?

### 5.5.1 De taken van de voogden

De voogden vinden dat zij een taak hebben in de dagelijkse opvoeding van de jongeren. Dit houdt in de dagelijkse verzorging zoals eten voor ze koken, de was doen en zorgen dat de jongere op tijd op school komt. Zeker als het gaat om wat oudere jongeren is het niet vanzelfsprekend dat de voogd hen alleen maar verzorgt. Er wordt ook een bijdrage van de jongere verwacht. *'Ze was zelfs heel netjes en hielp goed. Geregeld kwam ik moe thuis en was het hele huis gedaan door haar. Als Lester avonddienst had kookte zij ook vaak. We doen het gewoon samen. Ze was heel handig in het huishouden en netjes. Daar hoefde ik niet achter aan te zitten.'*

Daarnaast is een aantal pedagogische activiteiten zoals regels stellen, het stellen van grenzen, helpen bij het huiswerk duidelijk de taak van de voogd. Aangezien het veelal gaat om kinderen waarmee het in Curaçao niet vlekkeloos ging, vergt dit soms meer opvoedkundige vaardigheden en extra aandacht. *'Ik ben ervan op de hoogte dat ze bepaalde dingen heeft meegemaakt. Ik heb haar rust willen geven, en haar met rust gelaten in de eerste maanden. Alleen zij had wel wat extra's nodig. Daarom heb ik contact gemaakt met een maatschappelijk werker. Ze heeft ook haar eigen mobiele telefoon. Die heeft ze met haar verjaardag gekregen.'* *'Een kind dat bij jou is, maar niet van jou is heeft dat gezagsgevoel niet.'* *'Raymond is echt geen slechte jongen.'* De problematiek waar sommige voogden mee te maken krijgen doet in een aantal gevallen een duidelijk beroep op hun daadkracht en uithoudingsvermogen.

Wie het gezag uitoefent over een minderjarige heeft een aantal (juridische) rechten en plichten<sup>6</sup>. Degene die het gezag uitoefent beheert de financiën van het kind. In de praktijk blijkt echter dat de voogd verantwoordelijk is voor het financiële onderhoud van de jongeren, omdat de ouders geen financiële bijdrage leveren. Vooral deze verantwoordelijkheid wordt door de meeste voogden als zwaar ervaren. Zeker als de voogd afhankelijk is van een uitkering en geen kinderbijslag ontvangt. Maar ook de voogden die wel werk hebben, vinden het een zware belasting: *'Van te voren weet je niet waar je aan begint. Voogd zijn brengt te veel dingen met zich mee. Wat ik voelde was mijn portemonnee'*. Als de jongeren naar Nederland komen om hun studie voort te zetten, is er soms wel wat

<sup>6</sup> In de folder van de Raad van de Kinderbescherming Voogdijregeling Antilliaanse minderjarigen staan de rechten en plichten genoemd.

geregeld in de vorm van studiefinanciering of betaalt de ouder mee in de studiekosten, maar dat is incidenteel het geval. Maar vier ouders betalen alle kosten voor hun kind, de anderen betalen een deel of niets. Veelal wordt door de ouder(s) op de Antillen verondersteld dat de voogd de kosten voor het levensonderhoud van de kinderen op zich te neemt. Hierbij speelt volgens de voogden een verkeerde beeldvorming over hun financiële situatie in Nederland een rol. *'Mensen in Curaçao horen alleen de goede verhalen over Nederland. Ze denken dat het geld hier voor het oprapen ligt. Iemand moet ze eens vertellen dat het niet zo is. Maar je voelt je ook schuldig als je iemand niet opvangt. Want hier in Nederlands is het wel iets beter dan in Curaçao. Maar ze zuigen je helemaal leeg. Ze beseffen helemaal niet hoe ingewikkeld het hier is en dan zit je wel met een schuldgevoel.'*

### **5.5.2 Verschil in opvoedingsstijlen**

De meeste voogden zijn familie van de pupillen. Hun manier van omgaan met de jongere is niet veranderd toen zij voogd werden. Doordat zij familie zijn en zelf afkomstig van de Antillen, is er nauwelijks verschil in opvoedingstijl ten opzichte van de ouder(s) op de Antillen. Een uitzondering zijn de broers en zusters van de minderjarigen die als voogd optreden. Zij willen absoluut niet de functie van de ouder overnemen. Zij zijn volgens henzelf minder beschermend en meer gericht op de zelfredzaamheid. *'Ik ben gewoon haar broer. Ik geef haar wel een standje als ze iets fout doet. Niet zozeer om de baas te zijn, maar ik wil haar erop attenderen dat ik verantwoordelijk ben voor haar. Ik hou er wel rekening mee dat ze een tiener is. Ik probeer haar zoveel mogelijk te helpen om zelfredzaam te zijn. Ik wil haar zoveel mogelijk goed voorbereiden op een zelfstandig leven in Nederland.'* *'Mijn moeder pampert Daniel. Ze beschouwt Daniel als een baby. 's-Morgens maakte zijn moeder hem wakker 'Daniel, wakker worden; Daniel je moet naar school'. Zijn moeder smeert zijn brood voor hem en brengt hem ook naar school. Ik vind dat mijn moeder Daniel niet heeft geleerd om zelfstandig te zijn.'*

### **5.5.3 Het contact met de biologische ouder(s)**

De voogd is verantwoordelijk voor de verzorging en opvoeding van het kind. In de folder van de Raad voor de Kinderbescherming wordt vermeld dat het van belang is dat de tijdelijke voogd afspraken maakt met de ouder over de opvoeding van de jongere en hoe de voogd de ouders informeert over de minderjarige tijdens zijn verblijf in Nederland. Doordat er in bijna alle zaken sprake is van een familierelatie is het contact van de voogd met de ouder(s) goed. Bijna wekelijks is er telefonisch contact met de ouders. Slechts twee voogden geven aan dat er weinig tot geen contact is tussen hen en de verzorgende ouder op de Antillen. Tussen de jongere zelf en de ouders is er ook regelmatig contact. Het is incidenteel dat de jongeren nauwelijks of slecht contact met de ouder hebben.

## 5.6 Leefsituatie van de jongeren en de rol van de voogd daarbij

In deze paragraaf gaan we in op hoe de voogden de uitvoering van de voogdij beoordelen. Hoe is de leefsituatie van de jongeren en wat vinden zij dat hun bijdrage daaraan als voogd is geweest? Hoe is de relatie tussen de jongeren en zouden zij nogmaals als voogd willen optreden als daarom werd gevraagd?

### 5.6.1 Het welbevinden van de jongeren

De meeste voogden (21) vinden dat het goed gaat met de jongere. De jongeren zitten op school, er zijn geen problemen met de politie en het contact met de voogd is goed. Het betekent niet altijd dat het zonder problemen is verlopen, maar de jongeren hebben uiteindelijk hun draai gevonden. *'In het begin ging het niet goed. Hij heeft in het begin een moeilijke periode gehad, maar het gaat nu wel goed.'* Opvallend is dat de voogden eigenlijk niet anders verwacht hadden. Ze kennen de jongere natuurlijk goed en hebben veelal al met elkaar in een huis geleefd. *'Ik wist wat voor jongen ik in huis haalde. Daniel is geen jongen die veel geeft om merkkleding. Daniel praat wel eens over Amerikaanse merken maar hij hoeft het niet te hebben. Dus ik was er ook niet bang voor dat Daniel op het verkeerde pad terecht zou komen om aan die spullen te kunnen komen.'*

Acht voogden vinden, gezien de problemen op de Antillen, dat de situatie voor de jongeren zelfs verbeterd is. Nadat de jongeren op de Antillen veel spijbelden van school, veel op straat rondhingen en nauwelijks meer naar het ouderlijk gezag luisterden, vinden de voogden dat dit gedrag gecorrigeerd is. De jongeren gaan hier wel naar school en de voogden voelen zich gesteund door de onderwijzers of schoolmaatschappelijkwerkers in het aanpakken en begeleiden van de problemen bij de kinderen. Zo noemt een voogd de opstelling van school en de Raad voor de Kinderbescherming zeer efficiënt en ondersteunend als zijn broer bij een geweldsincident op school is betrokken.

Met vijf jongeren gaat het echter minder goed, het gaat hierbij om vier voogden. Dit zijn jongeren die op alle terreinen slecht scoren. Ze gaan niet of nauwelijks naar school en het contact met de voogd is slecht. De voogden hebben het gevoel weinig greep op hen te hebben. Vier jongeren zijn in aanraking geweest met de politie, maar de voogden willen het hierover niet hebben. Slechts zijdelings komt het aan de orde. Deze jongeren wonen ook niet meer bij de voogd. Een jongen is opgenomen in een crisisopvang, twee jongeren zijn terug naar de Antillen en twee zijn naar een ander familielid die nu de voogdij op zich genomen heeft.

### 5.6.2 Onderwijs, school en vrije tijd

Naast de eerder genoemde taken zijn het wegwijs maken in Nederland en het regelen van een school belangrijke taken van de voogden. Alle voogden zijn in de weer geweest om een geschikte school voor de jongeren te vinden. Wat betreft de jongere kinderen levert dat minder problemen op. De lagere scholen zijn iets toegankelijker en spelen gemakkelijker in op problemen zoals taal- of leerachterstand. In het bijzonder op de middelbare scholen is gebrek aan het beheersen van de Nederlandse taal een struikelblok. Sommige jongeren worden hierom afgewezen en wachten nu op een taalcursus. Ook is het niveau van het middelbaar onderwijs op de Antillen lager dan in Nederland, waardoor jongeren op een lager opleidingsniveau terecht komen dan op de Antillen.

De meeste voogden proberen een actieve bijdrage te leveren aan de schoolcarrière van de minderjarige pupil. Ze bezoeken de ouderavonden en proberen waar mogelijk te helpen met het huiswerk. De meeste jongeren (19) volgen het lager en middelbaar onderwijs zonder dat er volgens de voogd problemen zijn. Negen jongeren hebben problemen op school, niet alleen met de taalachterstand maar ook wat betreft hun gedrag. Een aantal voogden (5) heeft klachten van school gekregen dat de jongeren spijbelen en dat er houdings- en communicatieproblemen zijn.

Een knelpunt is dat een aantal jongeren niet aan het begin van het schooljaar naar Nederland is gekomen. De jongeren kunnen daardoor niet altijd instromen in het onderwijs. Vooral de jongeren die eerst een taalcursus moeten volgen voordat zij naar het reguliere onderwijs kunnen, krijgen te maken met een wachttijd voordat zij aan deze cursus kunnen deelnemen. Dit wordt als een probleem ervaren. Doordat de jongeren geen bezigheden hebben, dreigt het gevaar dat zij in aanraking gekomen met slechte vrienden. Eén voogd geeft dit aan als de oorzaak waarom het met de minderjarige mis is gegaan. De jongere is net terug van negen maanden verblijf in een justitiële jeugdinstelling en zijn voogd is weer begonnen met het zoeken van een geschikte school voor hem.

Wat betreft de vrije tijd en contacten met andere jongeren zijn sommige voogden wat onzeker vanwege het verschil in de sociale controle tussen Nederland en de Antillen. Het gebrek aan sociale controle in Nederland wordt als een mogelijk gevaar ervaren: *'In Curaçao is dat anders. Daar let iedereen op je kind. Als er iets gebeurt, geeft de buurvrouw je kind een pak slaag. Er is veel meer controle. Hier moet je alles zelf doen en alles zelf in de gaten houden. Er zijn ook zoveel vrijheden voor de kinderen.'*

De voogden zijn van mening dat de jongeren goed in staat zijn om vrienden te maken in de buurt of op school. Duidelijk is dat wat betreft de sociale contacten de familie belangrijk is. Vrienden van de jongeren zijn vaak familieleden of jongeren die ook van de Antillen komen. Van maar vier jongeren wordt expliciet gezegd dat ze geen contact hebben met andere leeftijdgenoten.

### 5.6.3 Het contact tussen de voogd en pupil

De meeste voogden beoordelen het contact met hun pupillen als goed. Er zijn weinig conflicten en de jongeren luisteren goed naar de voogd. De voogden denken dat de jongeren, als er problemen zijn, deze met hen zullen bespreken. Twee voogden vinden het contact redelijk of wisselend. Het betreft in beide gevallen voogden die eigenlijk niet bekend waren met de jongere. Via de kerk en vriendschap met de moeder is geregeld dat de jongere in huis kwam, maar van echt contact is geen sprake. *'Er was nauwelijks contact. Ze was heel stil en teruggetrokken. Zat heel veel op haar kamer.'* In beide gevallen zijn de jongeren gelijk op achttienjarige leeftijd op kamers gegaan. Slechts vier voogden vinden dat er sprake is van een slechte relatie. Dit zijn de jongeren die allen niet meer bij de voogd wonen. Zij wonen of bij een andere voogd of zijn terug naar de Antillen.

Het beeld van de voogden over het contact met de jongeren komt overeen met hoe de jongeren de relatie met de voogd beoordelen. Van de veertien zaken waar zowel de voogd als de jongere is geïnterviewd, geven telkens beide een gelijkkluidend antwoord als het gaat om de onderlinge relatie. Maar één jongere beoordeelt de relatie als slecht terwijl de voogd zegt dat er een goede relatie tussen hen is.

### 5.6.4 De motivatie van de voogden

De meeste voogden vinden het vanzelfsprekend dat zij voogd zijn geworden omdat het om familie gaat. Het past in de Antilliaanse cultuur om als dat nodig is voor de kinderen van je broer of zus te zorgen. *'Ik doe het om de familie te helpen. Ik zou het zo weer doen. Je wilt niemand op straat laten staan.'* *'Geen probleem. Zodra mijn vader trouwde en kinderen met deze vrouw kreeg, wist ik dat ik voor ze zou moeten zorgen. Ongeacht de problemen, ze is en blijft mijn zus.'*

Ondanks deze vanzelfsprekendheid zijn de meeste voogden toch heel gemotiveerd om de zorg op zich te nemen. Dit omdat ze daarmee de jongere een kans op een betere toekomst geven dan wanneer ze op de Antillen waren gebleven. *'Ik ben blij dat ik haar een kans kan geven. Dat ik iets kan betekenen. Aan de andere kant is het zwaar. Het is een hele grote verantwoordelijkheid om voor een tiener te zorgen.'* *'Ik wilde mijn broer helpen. Een betere opleiding en toekomst in Nederland. Ik wil alles voor mijn broertje doen om hem te helpen met een betere toekomst.'* *'Het is zonde als er niets van hen terecht komt. Ze kan goed leren en ik wil dat ze de mogelijkheid krijgt om iets van haar leven te maken.'* De motivatie is soms ook heel altruïstisch: *'Ik hou ervan om mensen te helpen. Je wilt niet dat je familie lijdt.'* *'Ik hou heel veel van kinderen. Ik wil mensen helpen, want ik heb zelf de liefde van mijn moeder niet gekend.'*

Het komt ook voor dat iemand letterlijk een familielid opgedrongen heeft gekregen zonder daar zelf voor gekozen te hebben. Zo werd de toentertijd 19 jarige Lorretta voogd van haar

broertje en zusje omdat ze door haar moeder gestuurd werden. Het was de bedoeling dat haar moeder na drie maanden zelf zou komen. Haar moeder is echter nooit gekomen en zo moest Loretta de voogdij aanvragen voor haar broertje en zusje. *'Vanwege schuldgevoel en verplichting doe je het. Ik had ze in geen tien jaar gezien, je kan die kinderen toch niet op straat laten staan.'*

Kortom het feit dat het familie is, maakt het gemakkelijker om de taak van voogd te accepteren. De meeste voogden (19) zouden het zo weer doen als het hun gevraagd werd. De zes voogden die in de toekomst geen voogd meer willen zijn, zijn de voogden die geen familiale relatie met de minderjarige hebben. Maar één familielid vindt dat ze genoeg gedaan heeft en haar rust nu verdient.

### **5.6.5 De succes- en faalfactoren in de uitvoering van de voogdij.**

Uit de voorgaande paragrafen is een aantal succesfactoren te destilleren zoals de familiale band tussen de jongere en de voogd, het delen van een zelfde culturele achtergrond en de opvoedkundige vaardigheden van de voogd. Des te interessanter is het om na te gaan waarom het in een aantal zaken mis is gegaan. Uiteindelijk zijn er zes zaken waarvan je kunt concluderen dat het niet goed is gegaan. Twee jongeren zijn terug gegaan naar de Antillen, één jongere is in een justitiële instelling terecht gekomen, twee jongeren hebben een andere voogd gekregen en één jongere is in het crisiscentrum terecht gekomen. Als men deze zaken bekijkt dan blijken er duidelijke redenen te zijn waarom het niet goed gegaan is. Ten eerste gaat het om de *motivatie* van de jongere zelf. In twee gevallen is de jongere duidelijk gestuurd door zijn of haar ouder. In Nederland aangekomen, liggen ze van het begin af aan dwars, willen niet naar school en houden zich niet aan de regels in het gezin: *'Achteraf hoorde ik dat hij opzettelijk dwars lag in de hoop dat hij teruggestuurd zou worden.'* Beide jongeren zijn ook teruggegaan naar de Antillen.

Ten tweede spelen de *opvoedingsvaardigheden* van de voogd een rol. Een voogdes is zelf pas negentien jaar en kon de opvoeding van haar broer en zus duidelijk niet aan. Ze voelde zich gedwongen om ze in huis te nemen. De jongeren kregen in Nederland te veel vrijheid en als oudere zuster miste ze het ouderlijk gezag om ze in het gareel te houden. Een andere voogdes is ook niet in staat om de jongere in het gareel te houden. Het gaat mis, de spanningen lopen hoog op, de jongere luistert niet meer naar haar tante en uiteindelijk besluit de jongere om bij een andere tante te gaan wonen. Beide voogden geven aan dat ze ondersteuning en begeleiding gemist hebben, bij de overgang van de jongeren van de Antillen naar Nederland. Vooral de vrijheid kunnen de jongeren volgens hen niet aan. Een derde factor die een rol speelt in het mislukken van de voogdij is *de traagheid van de procedure*. De voogdes van de jongere die in de justitiële inrichting terecht gekomen is, wijt dit aan de trage afhandeling van de voogdij waardoor de jongen niet naar school kon en

daardoor geen daginvulling had. De jongen begon de hele dag op straat te hangen en kwam daardoor in aanraking met verkeerde vrienden.

Voornaamste knelpunt zijn de financiële consequenties van de voogdij. De helft van de voogden geeft aan dat het vooral financieel zwaar is. Een aantal voogden vindt het niet eerlijk dat bij de pleegzorgregeling je meer financiële ondersteuning ontvangt dan als voogd. Als voogd kan je alleen maar kinderbijslag krijgen. Maar dat laat ook lang op zich wachten en wordt niet altijd gerealiseerd, omdat de voogden niet goed op de hoogte zijn van de Nederlandse wet- en regelgeving. De hulp die instellingen bieden wat betreft het regelen van de financiën, studiefinanciering of woning is zeer gebrekkig en ontoegankelijk voor deze doelgroep. Vooral als het misgaat, is het onduidelijk wat je kan doen als voogd: *'Kan ik dan begeleiding krijgen?' 'Kan je af van de voogdij? En bij wie moet je daarvoor zijn?'* Begeleiding en meer praktische ondersteuning zouden in een aantal situaties zeer welkom zijn vooral op onbekende terreinen zoals het zoeken van een woning of het regelen van de kinderbijslag.

Ten slotte wordt opgemerkt dat niet alle problemen rondom de voogdij in Nederland opgelost kunnen worden omdat de oorzaak voor de problemen bij de situatie op de Antillen ligt. *'Kinderen worden hierheen gestuurd omdat ze lastig worden in de puberteit en voorkomen moet worden dat ze een buik krijgen (zwanger worden). Ze worden hierheen gestuurd om te voorkomen dat ze hun ouders te schande maken.'* De jongeren die naar Nederland komen hebben problemen. Als ze op de Antillen al niet naar hun ouders wilden luisteren, waarom zouden ze het hier wel doen. Daarnaast is er een groot verschil in discipline. *'Ze denken dat ze hier alles mogen en worden niet hard gestraft op school. Er is bijna geen controle op school bij spijbelen. In Curaçao krijg je straf. Hier niet. Toen ze kwamen, waren het nette kinderen. Maar een paar jaar in Nederland zorgen er wel voor dat het niet goed gaat met ze.'*

*'Het onderwijs op de Antillen zou verbeterd moeten worden. Veel jongeren komen hierheen omdat het onderwijs in Nederland beter is dan op de Antillen. Het onderwijs op de Antillen moet aangepakt worden. Je moet zorgen dat ze op de Antillen een goede basisopleiding krijgen en hun middelbare schoolopleiding afronden.'* *'Wij kennen bijvoorbeeld geen speciaal onderwijs. Als die jongeren uit het reguliere onderwijs vallen, komen ze hierheen.'* Meer controle op het volgen van het onderwijs zou nodig zijn op de Antillen: *'In eerste instantie moet de situatie op de Antillen zelf veranderen. Er zou zoiets als de Raad voor de Kinderbescherming moeten komen op de Antillen die controleert of jongeren wel naar school gaan. Er zijn op de Antillen teveel kinderen die niet naar school gaan, naar die wel willen.'*

## 5.7 Conclusie

De voogden ondersteunen de doelstelling van de voogdijregeling en vinden dat het hebben van een voogd wezenlijk bijdraagt aan de leefsituatie van jonge minderjarige Antilliaanse jongeren die zelfstandig naar Nederland komen. De voogden in Nederland zijn niet echt bekend met de voogdijregeling. Dit is niet verwonderlijk. De voorlichting over de voogdijregeling is vooral gericht op de ouders en minderjarigen op de Antillen, aangezien de regeling beoogt dat minderjarige Antillianen niet alleen naar Nederland vertrekken zonder dat een verklaring van geen bezwaar is afgegeven of voorzien is in het gezag. De rol van de beoogde voogd blijft beperkt tot het aanvragen van de voogdij bij de rechter als de minderjarige in Nederland is gearriveerd. Als de voogdijprocedure op de Antillen in gang wordt gezet, zijn er volgens de voogden in Nederland geen problemen. Alleen de periode van de procedure duurt wat lang. Echter de helft van de jongeren in dit onderzoek is zonder iets te regelen naar Nederland gekomen. In de praktijk regelt de ouder dat een familielid in Nederland de zorg voor de jongere op zich wil nemen, maar wordt de juridische procedure niet in gang gezet. De moeder brengt de jongere naar de beoogde voogd in Nederland en gaat zelf terug. Omdat de regeling alleen jongeren betreft die kennelijk de bedoeling hebben om alleen de Nederlandse Antillen te verlaten, worden jongeren die door hun moeder of een andere volwassene begeleid worden, niet gecontroleerd. Dit betekent dat vanuit Nederland de voogdij geregeld moet worden. De voogdijregeling regelt niet hoe de voogdij geregeld moet worden als de minderjarige al in Nederland is. Zowel de Raad voor de Kinderbescherming als de rechtbank gaan niet eenduidig om met het regelen van de voogdij als de jongeren zonder de benodigde papieren in Nederland zijn. Onduidelijk is bij welke instelling men moet zijn en welke papieren daarvoor nodig zijn. Daarnaast is niet iedereen bekend met de Nederlandse wet- en regelgeving. Men is niet op de hoogte van andere regelingen zoals ziektekostenverzekering, sociale bijstandsuitkering, kinderbijslag, woningtoewijzing en dergelijke. De meeste voogden modderen maar door en maken daarom te weinig gebruik van de voorzieningen die er zijn in Nederland. Voor de voogden in dit onderzoek maakt het niet uit of er wel of geen voogdijregeling bestaat. De voogden voeren hun taak net zo uit, met of zonder de regeling. De voogden vinden wel dat zij een positieve bijdrage leveren aan de leefsituatie van de jongeren en in het bijzonder wat betreft hun toekomstmogelijkheden. De voogden bieden de jongere een thuisituatie, begeleiden de jongeren in het vinden van geschikt onderwijs en vervullen een begeleidende rol wat betreft de integratie van jongeren in de Nederlandse samenleving. De voogden zijn allen zelf van de Antillen afkomstig en er is veelal sprake van een familieband met de jongere. In de Antilliaanse cultuur is het gebruikelijk om de kinderen van familie in huis te nemen. Daardoor kunnen de voogden een verzoek tot het in huis

nemen van kinderen nauwelijks weigeren, vooral omdat hij of zij zich in het welvarende Nederland bevindt. Toch zijn de meeste voogden gemotiveerd om deze taak op zich te nemen omdat zij de jongere graag een betere toekomst in Nederland willen bieden. Volgens de voogden heeft een groot deel van de jongeren in dit onderzoek een problematische geschiedenis op de Antillen. Naar familie in Nederland gaan is voor de jongeren een mogelijkheid om weg te komen uit een negatieve en onwenselijke situatie. Veel jongeren hadden problemen op de Antillen. In sommige gevallen was zelfs sprake van verwaarlozing of mishandeling in de opvoedingssituatie.

De meeste voogden kunnen hun taak als voogd goed aan. Zij vinden zelf dat zij voldoende pedagogische vaardigheden in huis hebben om de jongeren te begeleiden in de overgang van de Antillen naar Nederland. Duidelijk is wel dat de persoonlijke problemen waarmee de jongeren naar Nederland komen, hoge eisen stellen aan de opvoedkundige vaardigheden van de voogd.

Het merendeel van de voogden vindt dat het goed gaat met de jongeren in Nederland. De jongeren volgen het onderwijs in Nederland. Er zijn geen problemen met spijbelen of op straat rondhangen. Er zijn geen problemen met de politie en het contact met de voogd is goed. Dit betekent niet dat alles probleemloos is verlopen, maar de voogden vinden dat de jongeren hun draai hebben gevonden in de nieuwe leefsituatie. Dit wordt door de feiten bevestigd: de meeste jongeren volgen het lager of voortgezette onderwijs zonder dat er problemen zijn. Een aantal andere jongeren heeft een duidelijke taal- of leerachterstand waardoor de aansluiting met het Nederlandse onderwijs moeizaam verloopt.

De voogden zijn tevreden met de uitoefening van de voogdij en het contact met de jongere. Zij zouden het zo weer doen al is het soms wel zwaar, dit betreft vooral de financiële verantwoordelijkheid. Vooral als mensen zelf van een uitkering moeten rondkomen zijn de financiële middelen om de jongere te ondersteunen beperkt. Een aantal geïnterviewde voogden begrijpt niet goed waarom zij niet onder de pleegzorgregeling vallen. Dat zou de financiële druk in ieder geval verminderen.

Toch blijkt in een op de vijf voogdijzaken dat de jongeren niet meer bij hun voogd wonen vanwege problemen met de jongere zelf. Twee jongeren, die ook niet gemotiveerd waren om naar Nederland te komen, zijn inmiddels weer terug naar de Antillen. Twee jongeren wonen bij een ander familielid die de voogdij heeft overgenomen. Eigenlijk zijn het maar twee jongeren waar het echt niet goed mee gaat. Zij verblijven in een justitiële inrichting en in een crisiscentrum. Deze voogden geven aan dat zij graag ondersteuning en begeleiding hadden gehad in de zorg voor de jongeren. Onbekendheid met de Nederlandse hulpverleningsinstellingen en omdat het moeilijk is om toe te geven dat er problemen zijn, maakt dat de drempel te hoog is om zelf om hulp te vragen.

Betere voorlichting over zowel de regelingen als de instellingen in Nederland waar men terecht kan voor hulp en ondersteuning, zou de situatie kunnen verbeteren. Hoewel er sprake is van gemotiveerde voogden die over voldoende opvoedkundige vaardigheden beschikken, is er ook een groep van voogden die wel degelijk ondersteuning en begeleiding wenst en nodig heeft.

## Succes en faalfactoren bij het uitvoeren van de voogdij

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan wat succes- en faalfactoren zijn bij het uitvoeren van de voogdij. Hierbij is de volgende methode gehanteerd. De onderzoeksgroep van het Verwey-Jonker Instituut heeft de interviews met de voogden en jongeren geanalyseerd en een eerste balans opgemaakt van kritische succes- en faalfactoren. Deze analyse is aangevuld en gevalideerd via een variant van de delphi-methode. Het doel van de delphi-methode is om onder alle betrokkenen consensus te verkrijgen over kritische succes- en faalfactoren, zodat de conclusies van het onderzoek en de daaruit volgende beleidsaanbevelingen kunnen rekenen op een breed draagvlak. In het onderzoek zijn een tweetal expertmeetings georganiseerd met jongeren en belangenorganisaties namens de jongeren en een andere bijeenkomst met voogden of instellingen die te maken hebben met het uitvoeren van de voogdij en de voogdijregeling. In totaal hebben dertien mensen deel genomen (bijlage 3). Aan beide groepen zijn drie casussen voorgelegd (zie bijlage 4) en een aantal door de onderzoeksgroep onderscheiden belemmerende en bevorderende factoren. Deze zijn met de leden van beide expertmeetings besproken, waarna gekeken is naar de aanbevelingen die mogelijk de uitvoering van de voogdijregeling in de praktijk zullen verbeteren. De

meningen van de deelnemers van beide bijeenkomsten stemden zodanig overeen dat een gezamenlijke bijeenkomst om consensus over de aanbevelingen te bereiken niet nodig was.

## **6.2 Bevorderende en belemmerende factoren bij de voogdijregeling?**

Op de expertmeeting is eerst de voogdijregeling besproken, daarna zijn de knelpunten en mogelijke suggesties voor verbetering besproken wat betreft het uitvoeren van de voogdij.

### **6.2.1 De voogdijregeling en de bekendheid daarmee**

Uit het onderzoek blijkt dat de voogden en de jongeren niet goed op de hoogte zijn van de voogdijregeling. De deelnemers aan de expertmeetings bevestigen dat de voogdijregeling onvoldoende bekend is bij de Antillianen in Nederland. Een aantal deelnemers heeft dit aan hun achterban voorgelegd, maar niemand was bekend met de regeling. Dit is ook niet verwonderlijk aangezien de voorlichting vooral gericht is op de Antillen. Het Centrum Voorlichting Antillianen (CVA) en de Voogdijraad geven daar voorlichting aan ouders en de jongeren zodat zij zich kunnen voorbereiden op het vertrek van de minderjarige naar Nederland. Jongeren of hun ouders op de Antillen zouden wel op de hoogte moeten zijn van het feit dat zij op de Antillen een verklaring van geen bezwaar moeten regelen, voordat de minderjarige alleen naar Nederland kan vertrekken. De beoogde voogden in Nederland worden door de Raad voor de Kinderbescherming benaderd en geïnformeerd over het feit dat de voogd zelf naar de rechter moet stappen om het juridisch gezag aan te vragen. Maar dan is er al bij de Voogdijraad op de Antillen een verzoek ingediend door de jongeren of zijn ouder(s).

Zowel uit het onderhavige onderzoek als het onderzoek van de KPMG blijkt dat Antilliaanse jongeren toch naar Nederland komen zonder dat de jongeren in het bezit zijn van een verklaring van geen bezwaar. Naast onbekendheid met de regeling noemen de deelnemers aan de expertmeeting het imago van de Voogdijraad op de Antillen als een mogelijke verklaring waarom geen verklaring van geen bezwaar is aangevraagd op de Antillen. De meeste ouders associëren de Voogdijraad met een instelling die ingrijpt als zij vinden dat je niet in staat bent om je kinderen op te voeden. Naar de Voogdijraad stappen is hetzelfde als toegeven dat je niet zelf je kind kan opvoeden. De voorlichting op de Antillen kan nog zo duidelijk zijn, maar een aantal mensen zal vanwege het imago niet naar de Voogdijraad stappen.

De deelnemers van de expertmeetings vinden dat de voorlichting verbeterd moet worden, niet alleen op de Antillen, maar ook in Nederland. De discussie tijdens de bijeenkomsten

richt zich op de vraag wie deze taak op zich moet nemen en wat de voorlichting moet inhouden. Het CVA heeft op de Antillen van alles gedaan om bekendheid aan deze regeling te geven, via spotjes op tv tot bijeenkomsten in de wijken. Aan de voorlichting op de Antillen kan het volgens een aantal deelnemers niet liggen. Van oudsher kunnen Antilliaanen zich vrij bewegen tussen de Antillen en Nederland, waarom nu opeens de voogdij geregeld moet worden is niet duidelijk. De voogdijregeling wordt als een papieren regeling ervaren die tevens te vrijblijvend is.

Door de Raad voor de Kinderbescherming is in het voorjaar van 2002 een nieuwe folder uitgebracht die ook in het Papiaments is vertaald. De beoogde voogden krijgen deze folder toegestuurd zodat zij zich realiseren wat de voogdij inhoudt. Daarna vindt er een gesprek plaats met de beoogd voogd waarin de raadsmedewerker de beoogd voogd wijst op alle consequenties en stappen die ondernomen moeten worden. Ten slotte gaat de Raad voor de Kinderbescherming na drie maanden na of de minderjarige is opgenomen in het gezagregister. Daarmee stopt de verantwoordelijkheid van de Raad. Probleem is dat er in een gesprek met de voogd veel informatie gegeven moet worden. In dit gesprek komen namelijk de volgende onderwerpen aan de orde: gezinssamenstelling, woonomstandigheden (is er ruimte voor de minderjarige), school- en/of werkplannen voor de minderjarige, de wijze waarop de Antilliaanse ouders betrokken blijven, de wijze waarop de beoogd voogd met problemen omgaat. Daarnaast geeft de Raadsmedewerker voorlichting over de manier waarop de formele tijdelijke voogdij aangevraagd kan worden bij de rechter (KMPG rapport, p.46). De vraag is of al die informatie begrepen wordt en bekijft.

Behalve dat er betere informatieverstrekking over de voogdijregeling moet plaatsvinden, vinden de deelnemers dat er ook meer informatie uitgewisseld zou moeten worden tussen de instellingen die betrokken zijn bij de uitvoering van de regeling. Zo zou de wederzijdse informatie-uitwisseling tussen de Voogdijraad op de Antillen en de Raad voor de Kinderbescherming meer inhoud moeten krijgen. De informatie die de Raad voor de Kinderbescherming nu verstrekt aan de Voogdijraad, betreft de bereidheid van de beoogde voogd om de tijdelijke voogd uit te oefenen en de jongeren in het gezin op te nemen. De Raad geeft daarnaast informatie over de geschiktheid van de beoogde voogd. De Voogdijraad op de Antillen beslist of de jongere wel of niet een verklaring van geen bezwaar krijgt. De medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming vinden dat de huidige werkinstructies te eenzijdig gericht zijn op het verzamelen van gegevens over de bereidheid van de beoogde voogd. Zij hebben geen enkele informatie over de jongere zelf. Het zou heel zinvol zijn als de Voogdijraad gegevens verzamelt over de jongere bijvoorbeeld over schoolparticipatie, justitiële contacten, de thuissituatie en eventuele problemen. De beoogde voogden worden door de raadsmedewerkers er op gewezen dat het verstandig is om na te gaan wat voor kind zij in huis halen. Dat wordt echter volgens de raadsmedewerkers door

de voogd in spē gebagatelliseerd. Het kind is immers familie of het kind van vrienden dus kennen ze de jongere toch, zo is de redenering.

Maar ook de communicatie met andere instellingen zou verbeterd kunnen worden, zoals met de gemeenten. De gemeenten dienen de Raad voor Kinderbescherming op de hoogte te stellen als een minderjarige zich alleen meldt bij de Nederlandse ambtenaar burgerzaken om zich in te laten inschrijven. Niet alle gemeenten houden zich aan deze regel. De ervaringen van de deelnemers aan de expertmeting is dat er in de praktijk zelden jongeren bij de Raad gemeld worden door de ambtenaar burgerzaken.

### **6.2.2 De effectiviteit van de regeling**

De regeling voorkomt niet dat minderjarigen de Nederlandse Antillen verlaten met de kennelijke bedoeling zich in Nederland te vestigen zonder dat wordt voorzien in het wettelijke gezag. De douanebeambten controleren de jongeren nauwelijks en de regeling is op sommige punten zo vaag dat aan de regels heel gemakkelijk valt te ontkomen. Een deel van de ouders zorgt dat de voogdijprocedure in gang gezet wordt voordat de jongere de Antillen verlaat. Een ander deel van de ouders regelt alleen dat een familielid in Nederland de zorg op zich neemt, maar het juridische gezag wordt niet geregeld. De leden van de expertmeetings concluderen dat de regeling het beoogde doel nog niet volledig heeft bereikt.

Als de jongere naar Nederland is gereisd zonder in het bezit te zijn van een verklaring van geen bezwaar en er in Nederland dus een beoogd tijdelijk voogd is, kan de jongere niet meer teruggestuurd worden en moet de voogdij in Nederland geregeld worden. Volgens het rapport van de KPMG zijn er wel interne werkafspraken gemaakt hoe gehandeld dient te worden als de minderjarige reeds in Nederland is. “Conform de interne werkafspraken tussen de Voogdijraad Antillen en de Raad voor de Kinderbescherming, doet de Raad voor de Kinderbescherming geen verder onderzoek in het kader van de voogdijregeling als blijkt dat de minderjarige zich reeds in Nederland bevindt. De bevindingen worden aan de Voogdijraad gestuurd. De werking van de regeling beperkt zich niet tot de Antillen. De effectieve werking van de regeling is wel beperkt tot het moment dat de minderjarige in het vliegtuig stapt” (KPMG-rapport, pag. 30). Verder concludeert men in het KPMG rapport: “dat op basis van de artikelen 2 en 3 van het protocol de voogdijraden en de Nederlandse autoriteiten een zekere zorgplicht hebben om er voor te zorgen dat in het gezag kan worden voorzien”. (pag. 41) Hoe deze zorgplicht wordt ingevuld staat nergens vermeld. Deze onduidelijkheid levert in de praktijk veel problemen op, waardoor een aantal jongeren wel bij hun voogd wonen, maar het wettelijke gezag niet formeel geregeld is. Volgens de medewerkers van de Raad gaan de vestigingen met deze situatie verschillend om. In de ene vestiging verwijst de raadsmedewerker de beoogd voogd door naar de rechter. In een

andere vestiging gaat de Raad voor de Kinderbescherming door met de uitvoering van de voogdijregeling zoals die afgesproken is en zal de Voogdijraad Antillen alsnog een verklaring van geen bezwaar dienen af te geven. Het is daarom wenselijk dat als de jongere eenmaal in Nederland is dat de regeling zodanig aangepast wordt dat de procedure vanuit Nederland gemakkelijker te realiseren is.

Tijdens de expertmeeting wordt de suggestie gedaan om de jongeren onder tijdelijke voogdij van een instelling te stellen als het blijkt dat het regelen van de tijdelijke voogdij moeizaam zal gaan lopen. Dit heeft twee voordelen. Ten eerste blijft de jongere op deze manier in beeld van de instellingen. Ten tweede kan in ieder geval een aantal praktische zaken zoals verzekering en kinderbijslag geregeld worden.

### **6.3 Bevorderende en belemmerende factoren bij de uitvoering van de voogdij**

Naast factoren die te maken hebben met de uitvoering van de voogdijregeling zijn er ook factoren, die van invloed kunnen zijn op het wel of niet slagen van de voogdij. Deze factoren betreffen de achtergrond van de jongere, de achtergrond van de voogd, de relatie tussen de jongere en de voogd. Deze factoren zijn in de expertmeetings besproken.

#### **6.3.1 Kenmerken van de jongere**

Wat betreft de jongeren zelf, blijkt dat een aantal factoren van invloed is op het wel of niet slagen van de voogdijregeling. Ten eerste speelt de achtergrond van de jongeren hierin een rol en de leefsituatie op de Antillen. Men kan concluderen dat meer dan de helft van de jongeren uit de onderzoekspopulatie een geschiedenis op de Antillen heeft die zich kenmerkt door problemen in de opvoedingssituatie. De jongeren hebben problemen in de thuissituatie die uiteenlopen van ernstig tot zeer ernstig. Teveel jongeren komen naar Nederland om uit hun achterstandspositie op de Antillen te ontsnappen. Volgens de deelnemers aan de expertmeeting hebben de jongeren en hun ouders te hoge verwachtingen van de mogelijkheden in Nederland. Op de Antillen heeft men een te rooskleurig beeld van de situatie en mogelijkheden in Nederland. Zo blijkt dat de overgang van het onderwijs op de Antillen naar de Nederlandse school niet vlekkeloos verloopt onder andere vanwege taal- en leerachterstand. Ook zijn Antillianen vaak niet op de hoogte van het verschil van niveau in het onderwijs tussen Nederland en de Antillen. Veelal is er sprake van een taal- en leerachterstand bij de jongere waardoor de aansluiting in Nederland op problemen stuit. Dit heeft volgens de deelnemers van de expertmeetings te maken met de onderwijssituatie op de Antillen. Wat betreft het basisonderwijs vallen de problemen met de aansluiting nog

mee. De problemen komen vooral voor bij het voortgezet onderwijs. De scholen willen weten wat het niveau is van de leerling, anders laten zij de leerling niet toe. Volgens de deelnemers komen kinderen te vaak in het speciaal onderwijs terecht omdat men veronderstelt dat het kind leerproblemen heeft terwijl aan de problemen een taalachterstand ten grondslag ligt.

Daartegenover is er ook een groep jongeren die zeer gemotiveerd is om hun schoolopleiding in Nederland af te maken om voor zichzelf betere mogelijkheden te creëren. Volgens de deelnemers van de expertmeeting zeggen alle jongeren dat ze naar Nederland komen vanwege de opleidingsmogelijkheden. Maar er is een verschil te constateren tussen de jongeren die doelbewust en goed voorgelicht naar Nederland komen om een bepaalde opleiding te volgen en jongeren die een vaag en geïdealiseerd beeld hebben van betere kansen in Nederland. Jongeren op de Antillen zouden beter geïnformeerd moeten worden over het onderwijs in Nederland. Vroeger vervulde het Bureau Voorlichting op Curaçao deze functie, maar dit is opgeheven.

De reden waarom jongeren van plan zijn om naar Nederland te komen speelt een rol in het wel of niet slagen van de voogdij. Bij deze redenen speelt mee: achtergrond (milieu), de persoonlijke ontwikkelingsgeschiedenis, het psychische welbevinden en (opleiding)ambities. Informatie over de jongeren in relatie tot deze factoren is volgens de deelnemers aan de expertmeeting gewenst (zie ook paragraaf 6.2.2).

### **6.3.2 Kenmerken van de voogd**

Op de Antillen is het gebruikelijk om de kinderen van familie in huis te nemen. Daardoor kunnen de voogden een verzoek tot het in huis nemen van kinderen nauwelijks weigeren, vooral omdat hij of zij zich in het welvarende Nederland bevindt. Enkele voogden voelen zich hierdoor onder druk gezet en zouden liever niet als voogd opgetreden zijn. Maar het merendeel van de voogden vindt het prettig dat zij de jongere, die zich op de Antillen vaak in een ongewenste situatie bevond, een betere toekomst kunnen bieden in Nederland.

Deze voogden hebben gemiddeld een zwaardere taak dan voogden met een kind dat is opgegroeid in de samenleving waar het ook opgevangen wordt. De meeste jongeren blijken een problematische geschiedenis op de Antillen zelf te hebben. Dit stelt nogal wat eisen aan de opvoedkundige vaardigheden van de voogden. De leden van de expertmeeting zijn van mening dat, gezien de achtergrond van de jongeren die naar Nederland komen, de voogden geen gemakkelijke taak hebben. Een voogd kan een positief effect hebben en een protectieve factor zijn waardoor de jongeren zich alsnog positief kunnen ontwikkelen. Maar de voogd moet wel weten waar hij of zij aan begint. Een betere screening van zowel de voogd als de jongere is wenselijk, waarbij - vergelijkbaar met de pleeggezinplaatsingen - gelet wordt op de matching tussen beide. Voorkomen moet echter worden dat beoogde

voogden hierdoor eerder afgewezen worden en jongeren vaker zonder dat de voogdij geregeld is in Nederland verblijven. De screening is vooral bedoeld om te zorgen dat beide partijen weten waar zij aan beginnen.

Op basis van de interviews kan men constateren dat de meeste voogden in staat zijn om de opvoeding van de jongeren op zich te nemen. Een knelpunt is volgens de deelnemers van de expertmeeting echter dat er een vangnet en begeleiding ontbreekt voor de voogden als zij niet in staat zijn om deze voogdijtaak naar behoren uit te voeren. Deze doelgroep heeft nauwelijks contact met bestaande hulpverleningsinstellingen zoals het Bureau Jeugdzorg of het maatschappelijk werk. De praktijk is dat als er problemen optreden met de jongere, de voogd niet naar het Bureau Jeugdzorg stapt. De leden van de expertmeeting geven verschillende verklaringen hiervoor. Ten eerste de onbekendheid met de instellingen in Nederland. De voogden zijn allemaal zelf van Antilliaanse afkomst. Voogden, die zelf nog niet zo lang in Nederland zijn, zijn meestal niet goed op de hoogte van de Nederlandse samenleving, en weten niet op welke hulpverleningsinstellingen zij een beroep kunnen doen bij problemen. Een ander probleem is de vaak hoge drempel van de instelling. Verder is het niet gemakkelijk om toe te geven dat je hulp of begeleiding nodig hebt bij de opvoeding. Betere voorlichting over waar de voogd terecht kan als er problemen zijn met de jongeren of als er vragen zijn over de voogdijregeling is zeer wenselijk.

De discussie in beide expertmeetings richt zich op vraag hoe de begeleiding en ondersteuning georganiseerd moet worden. Door de leden van de Antilliaanse gemeenschap wordt gewezen op de mogelijkheid van een mentor vanuit de zelfhulporganisaties die de voogden kunnen gidsen in het bekend maken met de Nederlandse samenleving. De mentoren genieten meer vertrouwen en zijn daardoor eerder in staat om de verschillen in cultuur, leefstijlen en het omgaan met problemen te overbruggen. De leden van de bijeenkomst vragen zich af of de zelfhulporganisaties wel in staat zijn om deze rol op zich te nemen. Er is lang gediscussieerd over de rol van de Raad van de Kinderbescherming en het Bureau Jeugdzorg. Probleem is dat de drempel om naar het Bureau Jeugdzorg te gaan te hoog blijkt te zijn. Mensen blijven te lang doormodderen en vragen pas om hulp op het moment dat het eigenlijk al te laat is. De rol van de Kinderbescherming zou meer signalerend moeten zijn. Een suggestie is dat de raadsmedewerker na drie maanden nog eens langs gaat om te informeren hoe het gaat. Nu controleert de raadsmedewerker wel de juridische gang van zaken (is er een rekest ingediend), maar de raadsmedewerker zou ook op huisbezoek kunnen gaan en een aantal zaken na kunnen lopen. Zit het kind op school? Zijn er problemen op school? Hoe zijn de sociale contacten van de jongere op school of in de buurt? De raadsmedewerker zou dan een inschatting kunnen maken of de jongere en de voogd behoefte hebben aan ondersteuning of begeleiding en hen doorverwijzen naar een hulpverleningsinstelling. Het Bureau Jeugdzorg zou meer pro/actief en outreachend moeten

werken om deze groep te bereiken. Het aanstellen van een Antilliaanse aandachtsfunctionaris bij het Bureau Jeugdzorg zou een goede aanvulling zijn op het bestaande aanbod. Een Antilliaanse hulpverlener heeft duidelijk iets extra's te bieden voor deze doelgroep, aldus de leden van de expertmeetings.

### **6.3.3 Kenmerken van de relatie jongere en voogd**

Meestal is er sprake van een bepaalde familierelatie tussen de voogd en de jongere. Veelal betreft het een oom of tante. Ook gaan jongeren bij hun oudere broers of zus wonen en in een enkel geval de grootmoeder. Volgens de deelnemers van de expertmeeting is het zeer positief dat de voogd een familielid is. Doordat er sprake is van een familieband kennen de voogd en de jongere elkaar meestal goed, waardoor er sprake is van een vertrouwensband. Aangezien de voogden zelf van Antilliaanse afkomst zijn, zijn ze niet alleen bekend met de leefwereld van de jongeren en de opvoedingswijze van de ouders, maar tevens zijn ze bekend met problemen die het leven in een andere cultuur met zich meebrengt. Omdat er sprake is van een familiale band is de relatie en het contact met de biologische ouder(s) volgens de onderzochte voogden goed. De voogd heeft regelmatig contact met de biologische ouders. Nadeel is echter dat men op de Antillen soms te vanzelfsprekend ervan uitgaat dat familie in Nederland zonder meer bereid is om de jongere in huis te nemen.

Duidelijk is dat bij wel of niet slagen van de voogdij een cumulatie aan (risico)factoren een rol speelt. Deze betreffen zowel de jongere en zijn of haar geschiedenis, als de huidige leefomgeving en relatie met de voogd. Samenvattend: we onderscheiden op basis van het onderzoek de volgende factoren die van invloed zijn op het wel of niet slagen van de voogdijregeling:

#### *Kenmerken van de jongere:*

- achtergrond (milieu)
- persoonlijke ontwikkelingsgeschiedenis
- psychisch welbevinden
- opleiding-ambities

#### *Kenmerken van de voogd*

- achtergrond (opleiding)
- opvoedingscapaciteiten
- bekendheid met Nederlandse samenleving

*Kenmerken van de relatie jongere en voogd*

- kwaliteit van de relatie
- familieband of niet

Ander knelpunt die door de deelnemers van de expertmeetings gesignaleerd wordt zijn de financiële kosten voor de jongere. Doordat de financiële situatie van de voogden meestal beter is dan die van de ouder(s) op de Antillen, wordt er vanzelfsprekend vanuit gegaan dat de voogd alle financiële kosten voor de jongere op zich neemt. Deze financiële verantwoordelijkheid wordt door de voogden als zeer zwaar ervaren. De deelnemers van de expertmeeting vinden dat de ouders medeverantwoordelijk blijven voor hun kind. De financiële zorg van het kind moet niet alleen door de voogd op zich genomen worden. Anderzijds onderkent iedereen de slechte financiële situatie van de mensen op de Antillen. Ook al behoort een deel van de voogden in Nederland tot een achterstandsgroep en leeft het gezin van een minimum uitkering, hun financiële situatie is nog altijd beter dan die waarin de ouder op de Antillen veelal in verkeert.

Onbegrip is er bij de geïnterviewde voogden over de financiële regeling aangaande de Voogdijregeling Antilliaanse jongeren. Het wordt als oneerlijk ervaren dat als men de zorg voor een pleegkind op zich neemt dit wel tot een financiële bijdrage leidt, maar niet als het gaat om de voogdij van een Antilliaanse jongere. Volgens een medewerker van de Raad voor Kinderbescherming is pleegzorg en begeleiding vanuit een voorziening voor Pleegzorg alleen aan de orde indien er sprake is van een hulpvraag in het kader van ernstige opgroei- en opvoedproblemen. De vraag is of de voogden hierop zitten te wachten. Binnen de Antilliaanse gemeenschap is het opvangen van andermans kinderen in het eigen gezin een natuurlijke situatie die al decennia bestaat. Deze situatie moet je niet problematiseren.

Ten slotte wordt door verschillende deelnemers aan het onderzoek vraagtekens gezet bij de intentie van de Voogdijregeling. Het vermoeden bestaat dat de regeling vooral als beheersinstrument ingezet wordt. Wil de Nederlandse overheid echt de situatie van jonge Antillianen in Nederland verbeteren dan zal de oorsprong van deze problemen aangepakt moeten worden. Deze oorsprong ligt in de slechte economische situatie waarin de Antillen verkeren. Als men niets verandert aan het onderwijs, de werkgelegenheid enzovoorts op de eilanden, dan zal Nederland in de ogen van veel jonge Antillianen de uitweg blijven uit een uitzichtloze situatie.

## 6.4 Conclusie

Net als de geïnterviewde jongeren en voogden onderschrijven de deelnemers van de expertmeetings het belang van de voogdijregeling. Als jongeren naar Nederland komen is het van essentieel belang dat zij een voogd hebben. De meeste voogden zijn familie van de jongere en door de emotionele binding die zij hebben met de minderjarige zijn de voogden in staat om de jongere een veilige thuissituatie te bieden. Hoewel het met de meerderheid van de jongeren uit deze onderzoekspopulatie (redelijk) goed gaat, zijn er verschillende suggesties die de uitvoering van de voogdij zouden kunnen ondersteunen en daardoor bijdragen aan de verbetering van de leefsituatie van jongeren.

De effectiviteit van de voogdijregeling is beperkt in die zin dat nog veel jongeren zonder een verklaring van geen bezwaar naar Nederland komen. De informatie en voorlichting over de regeling is vooral gericht op de Antillen. Probleem is dat de Voogdijraad een slecht imago heeft, waardoor ouders niet snel naar deze instantie stappen. Verder is het decennia lang al gebruikelijk dat jongeren bij familie in Nederland gaan wonen. De meeste Antillianen gaan net zo door met deze praktijk als voor de regeling. Onduidelijk is wat het nut van de regeling is voor de ouders en de jongeren. Deze wordt als een papieren regeling ervaren die vooral gebruikt wordt als beheersinstrument.

De communicatie tussen de instellingen in Nederland en de Antillen zou verbeterd moeten worden. Zo heeft de Raad voor de Kinderbescherming behoefte aan informatie over het kind, zodat de voogd een gewogen beslissing kan nemen. Daarnaast is men van mening dat de raadsmedewerker de beoogde voogd beter zou moeten screenen op geschiktheid en matching met de jongere. Gegevens over de jongeren zelf zoals achtergrond, psychisch welbevinden en motivatie wat betreft opleiding zouden daarin mee genomen moeten worden.

Als de jongeren eenmaal in Nederland zijn zonder dat zij in bezit zijn van een verklaring van geen bezwaar is de regeling onduidelijk over hoe het juridisch gezag geregeld moet worden. De verschillende rechtbanken en vestigingen van de Raad gaan hier anders mee om. Er zou een eensluidende regeling moeten komen voor het aanvragen van de voogdij als de jongere al in Nederland is.

Wat betreft de uitvoering van de voogdijregeling is het wenselijk dat de voogden en de jongere beter de voorzieningen in Nederland weten te vinden. In de meeste gevallen gaat het goed met de jongere, maar in een aantal gevallen is begeleiding en hulp nodig. Deze ondersteuning zou vanuit verschillende hoeken gerealiseerd moeten worden. Indien de voogden of de jongere dat willen zouden zij een mentor moeten krijgen vanuit de Antilliaanse zelfhulporganisaties. Die kan hen gidsen in het vinden van de weg in Nederland. De kanttekening wordt hierbij geplaatst dat de zelfhulporganisaties wel in staat

moeten zijn om deze mentoren te kunnen leveren. Ook zou de Raad van de Kinderbescherming moeten controleren of het goed gaat met de jongere. Na drie maanden controleert de Raad of de minderjarige is ingeschreven in het gezagregister, tegelijkertijd zou ook gecheckt moeten worden hoe het staat met de leefsituatie van de jongere.



## Samenvattende conclusies en aanbevelingen

### 7.1 Inleiding

Doel van het onderzoek is het inzichtelijk maken van de leefsituatie van Antilliaanse jongeren die zich vanuit de Nederlandse Antillen in Nederland hebben gevestigd via de Voogdijregeling Antilliaanse Jongeren. Op grond van inzicht in de leefsituatie zouden er indicaties verkregen kunnen worden over de werking van de Voogdijregeling Antilliaanse Jongeren. De maatregel is genomen om te voorkomen dat Antilliaanse jongeren zonder enige vorm van begeleiding naar Nederland afreizen. De maatregel is ingevoerd omdat de verwachting is dat de jongeren meer perspectief krijgen als het wettelijk vereist gezag in voldoende mate is gerealiseerd. In dit onderzoek is de werking van de voogdij geëvalueerd door jongeren en voogden zélf te ondervragen over de leefsituatie van de jongeren en hun ervaringen met de Voogdijregeling. Dit is gebeurd aan de hand van de volgende vragen:

- Hoe is de leefsituatie van Antilliaanse jongeren die zich op minderjarige leeftijd in Nederland hebben gevestigd, met of zonder voogd?
- Hoe functioneert de Voogdijregeling Antilliaanse Jongeren in de praktijk in Nederland ten aanzien van Antilliaanse jongeren die zich op minderjarige leeftijd in Nederland hebben gevestigd, met of zonder voogd?

- Wat zijn succes- en faalfactoren bij de uitvoering van de voogdij? Tevens zijn er twee bijeenkomsten georganiseerd met jongeren, belangenbehartigingsorganisaties namens de jongeren, voogden en instellingen die met te maken hebben met de voogdijregeling. Op deze expertmeetings zijn de mogelijke belemmerende dan wel bevorderende factoren ten aanzien van de uitvoering van de voogdijregeling besproken en mogelijke aanbevelingen ter verbetering van de voogdijregeling geformuleerd.

## **7.2 De leefsituatie van de jongeren**

De eerste centrale vraag van dit onderzoek is hoe de leefsituatie van Antilliaanse jongeren is die zich op minderjarige leeftijd in Nederland hebben gevestigd, met of zonder voogd. Hiervoor is nagegaan hoe het staat met de woonsituatie van de jongeren, opleiding, werk, sociale omgeving, en politiecontacten. De gegevens van de jongeren die bij een tijdelijke of potentiële voogd wonen zijn op twee manieren verzameld. Enerzijds door interviews met jongeren (20) en anderzijds door middel van interviews met voogden (25). In totaal zijn er gegevens over 34 jongeren verzameld wat betreft hun leefsituatie (zie hoofdstuk 1). In dit slothoofdstuk worden de gegevens over de respondenten uit beide type interviews gebruikt. Aanvankelijk was het de bedoeling dat er een vergelijking zou worden gemaakt tussen jongeren die zonder en met een voogd naar Nederland gekomen zijn. Dit onderscheid is lastig te maken. Een deel van de jongeren is van de Antillen vertrokken via de voogdijregeling en zij hebben formeel een voogd. Daarnaast is er sprake van een groep jongeren die naar Nederland is vertrokken om bij hun voogd te gaan wonen zonder dat dit formeel geregeld is. En ten slotte is er sprake van een groep jongeren die naar Nederland is vertrokken zonder dat er geregeld is dat een volwassen persoon in Nederland voor hen zou gaan zorgen. Deze laatste groep van jongeren vatten wij op als jongeren zonder voogd. In dit onderzoek hebben wij maar een zeer kleine groep van vijf jongeren zonder voogd kunnen interviewen. Een systematische vergelijking is daarom niet mogelijk. De conclusies zijn gebaseerd op de verzamelde gegevens van de jongeren met voogd en de voogden zelf. Waar nodig worden wel de gegevens over de jongeren zonder voogd ter aanvulling gebruikt.

### **7.2.1 De leefsituatie van jongeren met voogd**

De leeftijd van de in dit onderzoek betrokken jongeren was op het moment dat zij naar Nederland vertrokken gemiddeld 14 jaar en varieert van vier jaar tot zeventien jaar. De jongeren met een voogd wonen bij een familielid of een goede vriend van de familie, meestal van Antilliaanse afkomst. In meer dan de helft van de gevallen wonen de jongeren

bij alleenstaande vrouwen: een tante, zus of oma, meestal moeders met meerdere kinderen. De sociaal-economische omstandigheden van de gezinnen kenmerken zich bij de helft van de gezinnen door een achterstandspositie in opleiding, inkomen of woonomstandigheden. De meeste jongeren met een voogd verlieten de Antillen met een onafgeronde opleiding die varieerde van het basisonderwijs tot het lager of middelbare beroepsonderwijs. Het merendeel van de jongeren volgt in Nederland opnieuw een opleiding, variërend van basisonderwijs, voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs tot een taal cursus. De voogden hebben een belangrijke rol vervuld in het zoeken van geschikt onderwijs. Zij proberen waar mogelijk de jongeren te steunen in het volgen van het onderwijs door middel van regelmatig contact met de school of jongeren te helpen bij het huiswerk. Het vrijetijdspatroon van de jongeren lijkt op de normale bezigheden die zij ook op de Antillen hadden. Deze spelen zich vooral af in en rond het huis. Wat betreft de sociale contacten van de jongeren is er een duidelijke gerichtheid op contacten met de eigen familie of de eigen etnische groep. Slechts enkele jongeren zijn lid van een vereniging of sportclub. Wel is het zo dat hoe jonger de kinderen zijn hoe vaker zij via school of spelen op straat in aanraking komen met Nederlandse kinderen. Aangezien het merendeel van de jongeren nog op school zit, beperkt de arbeidsparticipatie zich tot parttime baantjes naast school. Het merendeel van de jongeren is niet in aanraking gekomen met justitie. Toch is er een groep die dat wel is overkomen (20%). De gepleegde delicten variëren van kleine delicten zoals een winkeldiefstal of betrokkenheid bij een vechtpartij tot zwaardere delicten zoals seksueel misbruik. Twee jongeren zijn vanwege hun delict in een justitiële instelling geplaatst. Vooral het ontsnappen aan een uitzichtloze situatie op de Antillen is de reden dat jongeren naar Nederland komen. Betere opleidingskansen is een veelgenoemd argument om de Antillen te verlaten. Daarnaast spelen problemen in de thuissituatie een belangrijke rol in de beslissing om naar Nederland te gaan. Het gaat dan zowel om problemen van de jongeren zelf zoals spijbelen of niet aangepast gedrag, als om problemen in de opvoeding zoals verwaarlozing of mishandeling.

### **7.2.2 De leefsituatie van jongeren zonder voogd**

In dit onderzoek zitten de jongeren zonder voogd (5) in een minder gunstige positie dan de jongeren met voogd. Twee jongeren verblijven inmiddels vanwege delicten die zij gepleegd hebben in een justitiële instelling. Twee jongeren wonen bij hun vader die door de Voogdijraad niet als voogd geaccepteerd wordt en nemen niet deel aan het onderwijs. De vijfde jongere was bijna 17 en een half toen hij naar Nederland kwam. Hij woont anti-kraak

en volgt een opleiding (MTS). Doordat de voogdij niet geregeld is zwerven de jongeren rond of is er geen mogelijkheid om met een opleiding te beginnen.

## **7.3 Het functioneren van de voogdij(regeling)**

De tweede onderzoeksvraag richt zich op de vraag hoe de voogdijregeling in de praktijk functioneert. Deze vraag richt zich zowel op de regeling zelf als op de uitvoering van de voogdij in de praktijk. In deze paragraaf worden eerst de conclusies ten aanzien van de Voogdijregeling getrokken. Daarna worden conclusies besproken over de uitvoeringspraktijk van de voogden. In beide gevallen worden belemmerende dan wel bevorderende factoren besproken.

### **7.3.1 De voogdijregeling**

Alle voogden en jongeren die in het onderzoek geïnterviewd zijn, onderschrijven het belang van de voogdijregeling. Het hebben van een volwassene die zorgt voor de minderjarige en die bereid is om de minderjarige in het gezin op te nemen, vindt iedereen een goede zaak. De voogden en jongeren vinden dat het hebben van een voogd wezenlijk bijdraagt aan de leefsituatie van minderjarige Antilliaanse jongeren die zelfstandig naar Nederland zijn gekomen. De voogden bieden de jongere een thuissituatie, begeleiden de jongeren in het vinden van geschikt onderwijs en vervullen een duidelijke begeleidende rol in de integratie van jongeren in de Nederlandse samenleving.

Alle geïnterviewde voogden en jongeren zijn dan ook van mening dat het hebben van een voogd voorkomt dat jongeren ontsporen en op het verkeerde pad terecht komen. De Voogdijregeling Antilliaanse jongeren staat daar in hun beleving los van. Ook zonder regeling zouden de voogden de zorg en verantwoordelijkheid voor de jongere op zich hebben genomen omdat het om familie gaat. Gezien hun culturele achtergrond is het bijna vanzelfsprekend dat je voor de kinderen van je familie of goede vrienden zorgt als dat nodig is. De Voogdijregeling is in hun beleving uitsluitend een formaliteit waaraan moet worden voldaan om de jongere in de gemeente in te kunnen schrijven en de financiële zaken te kunnen regelen.

De jongeren hebben wel gehoord dat er een regeling is, maar hebben zelf niet te maken gehad met de afhandeling van de regeling. Hun ouders of andere familieleden hebben alles geregeld. Ook de voogden in Nederland zijn niet echt bekend met de voogdijregeling. Dit is niet verwonderlijk. De voorlichting over de voogdijregeling is vooral gericht op de ouders en minderjarigen op de Antillen, aangezien de regeling beoogt dat minderjarige Antillen niet alleen naar Nederland vertrekken voordat voorzien is in het gezag. De rol van de

beoogde voogd blijft beperkt tot het aanvragen van de voogdij bij de rechter als de minderjarige in Nederland is gearriveerd. Inmiddels is er een speciale voorlichtingsfolder voor de beoogd voogd, uitgegeven door de Raad voor de Kinderbescherming. Als de voogdijprocedure op de Antillen in gang wordt gezet zijn er volgens de voogden in Nederland geen problemen. Alleen duurt de procedure soms wat lang.

De effectiviteit van de voogdijregeling is beperkt, in de zin dat er nog steeds jongeren naar Nederland vertrekken zonder een verklaring van geen bezwaar. Een derde van de jongeren in dit onderzoek is zonder iets te regelen naar Nederland gekomen. Omdat de regeling die jongeren betreft die de intentie hebben om *alleen* de Nederlandse Antillen te verlaten, worden jongeren met een moeder of een andere volwassen begeleider niet gecontroleerd. Veelal is wel geregeld dat een familielid in Nederland de zorg voor de jongere op zich wil nemen. De moeder brengt de jongere naar het betreffende familielid en keert zelf weer terug. Dit betekent dat vanuit Nederland de voogdij geregeld moet worden. De regeling is niet van toepassing op jongeren die in Nederland zijn zonder dat zij in bezit zijn van een verklaring van geen bezwaar. De verschillende rechtbanken en vestigingen van de Raad gaan met deze jongeren op uiteenlopende wijze om. Er zou een eensluidende regeling moeten komen voor het aanvragen van de voogdij als de jongere al in Nederland is.

Belangrijk knelpunt is dat sommige jongeren in Nederland alleen in de Gemeentelijke Basisadministratie worden ingeschreven als zij uitgeschreven zijn uit het bevolkingsregister op de Antillen. Jongeren krijgen echter alleen een uitschrijfbewijs als zij in het bezit zijn van een verklaring van geen bezwaar. Dit betekent dat jongeren die zonder een verklaring van geen bezwaar naar Nederland zijn gekomen, niet terug gestuurd kunnen worden naar de Antillen, maar dat zij tevens op sommige plaatsen niet ingeschreven kunnen worden in het bevolkingsregister van de gemeente.

De communicatie tussen de instellingen in Nederland en de Antillen zou verbeterd moeten worden. Zo is volgens de Raad voor de Kinderbescherming behoefte aan informatie over de jongere, zodat de beoogd voogd een gewogen beslissing kan nemen of hij/zij de zorg op zich wil nemen. Daarnaast is men van mening dat de raadsmedewerker de beoogde voogd beter zou moeten screenen op geschiktheid en 'match' met de jongere.

### **7.3.2 De uitvoering van de voogdij**

Door zowel de jongeren als de voogden zelf wordt het hebben van een volwassen persoon die verantwoordelijk is voor de minderjarige jongere als zinvol en nuttig ervaren. Daarbij is volgens de jongeren de band met de voogd erg belangrijk. Je moet wel met je voogd overweg kunnen. Meer dan de helft van de jongeren beoordeelt de band met de voogd als positief.

De voogden zijn allen zelf van de Antillen afkomstig en er is veelal sprake van een familieband met de jongere. Op de Antillen is het gebruikelijk om de kinderen van familie

in huis te nemen. Daardoor kunnen de voogden een verzoek tot het in huis nemen van kinderen nauwelijks weigeren, vooral omdat hij of zij zich in een betere positie bevinden in Nederland dan de familie op de Antillen. De meeste voogden zijn gemotiveerd om voogd te worden omdat zij de jongere graag een betere toekomst in Nederland willen bieden. Een groot deel van de jongeren in dit onderzoek heeft een problematische geschiedenis op de Antillen. Naar familie in Nederland gaan is voor de jongeren een mogelijkheid om weg te komen uit een negatieve en onwenselijke situatie.

De meeste voogden kunnen hun taak als voogd goed aan. Zij hebben voldoende pedagogische vaardigheden in huis om de jongeren te begeleiden in de overgang van de Antillen naar Nederland. Duidelijk is wel dat de persoonlijke problemen waarmee de jongeren naar Nederland komen om opvoedkundige vaardigheden van de voogd vragen.

In een aantal voogdijzaken blijkt dat de jongeren niet meer bij de voogd wonen. Meestal gaan de jongeren naar een ander familielid die de voogdij op zich neemt. Een aantal jongeren is teruggegaan naar de Antillen en enkele jongeren verblijven in de jeugdhulpverlening of een justitiële instelling. De voogden van deze jongeren geven aan dat zij graag ondersteuning en begeleiding hadden willen hebben bij de zorg voor de jongeren. Onbekendheid met de Nederlandse hulpverleningsinstellingen maar ook moeite met het erkennen dat er problemen zijn, maakt dat de drempel te hoog is om zelf om hulp te vragen. Een opvallend gegeven uit de interviews met voogden is hun gebrek aan kennis over hulpverlenende instanties en de psychologische drempel die er bestaat om van deze instanties gebruik te maken. Tegen de achtergrond van een cultuur die zich van oudsher verlaten heeft op een systeem van onderlinge informele hulp, is deze houding te begrijpen. Voor een ander deel, zo vermeldt de literatuur, kan deze houding verklaart worden door gebrek aan samenhang in het aanbod en de geringe aansluiting bij hulpverwachtingen van Antillianen. Daarnaast hebben nieuwkomers in Nederland vaak te maken hebben met een taal- en sociale barrière. Betere voorlichting over zowel de regelingen als de instellingen in Nederland waar men terecht kan voor hulp en ondersteuning, zou de situatie kunnen verbeteren. Deze ondersteuning zou vanuit verschillende hoeken gerealiseerd moeten worden. Indien voogden en jongeren dat willen, zouden zij een mentor moeten krijgen vanuit de Antilliaanse zelfhulporganisaties. Hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat de zelfhulporganisaties wel in staat moeten zijn om deze mentoren te kunnen leveren. Ook zou de Raad voor de Kinderbescherming kunnen controleren of het goed gaat met de jongere. Op het moment dat bekeken wordt of het rekest voor de voogdij is ingediend bij de Rechter (na drie maanden), zou tevens gecheckt moeten worden hoe het staat met de leefsituatie van de jongere. Bovendien zou het Bureau Jeugdzorg meer gericht moeten zijn op de doelgroep en meer pro-actief moeten werken om deze doelgroep te bereiken.

## 7.4 Aanbevelingen ten aanzien van de voogdij(regeling)

### *Aanbeveling 1*

*Betere voorlichting niet alleen op de Antillen, maar ook in Nederland over de voogdijregeling.*

Voogden, jongeren en hun ouders zijn niet goed op de hoogte van het bestaan en de inhoud van de voogdijregeling. Ouders en voogden in dit onderzoek zijn wel degelijk gemotiveerd om de voogdij te regelen, maar zijn vooral gefocust op het vinden van een geschikte voogd en plek voor hun kind, dan op de formele regelingen. Dat wordt later wel geregeld. Van oudsher kunnen Antillianen zich vrij bewegen tussen de Antillen en Nederland. Het nut van de regeling is niet duidelijk. De voogdijregeling wordt als een papieren regeling ervaren die tevens te vrijblijvend is.

Op de Antillen is volgens het rapport van de KPMG al begonnen met een verbeterde en intensieve voorlichting op de Antillen zelf. Maar deze voorlichting zou ook nodig zijn in Nederland. Door de Raad voor de Kinderbescherming is in het voorjaar van 2002 een nieuwe folder uitgebracht die ook in het Papiaments is vertaald. De beoogde voogden krijgen deze folder toegestuurd zodat zij zich realiseren wat de voogdij inhoudt. Daarna vindt er een gesprek plaats met de beoogde voogd, waarin de raadsmedewerker de beoogde voogd wijst op alle consequenties en stappen die ondernomen moeten worden. Probleem is dat er in een gesprek met de voogd veel informatie gegeven moet worden. De vraag is of al die informatie begrepen wordt en beklijft.

Mogelijk kan het centrum voor de Antillen een voorlichtende rol spelen in de voorlichting aan beoogde voogden in Nederland.

### *Aanbeveling 2*

*Betere informatie-uitwisseling tussen de Voogdijraad op de Antillen en de Raad voor de Kinderbescherming in Nederland.*

De informatie die de Raad voor de Kinderbescherming nu verstrekt aan de Voogdijraad, betreft alleen de bereidheid van de beoogde voogd om de tijdelijke voogd uit te oefenen en de jongeren in het gezin op te nemen. De Raad geeft daarnaast informatie over de geschiktheid van de beoogde voogd. De Voogdijraad op de Antillen beslist of de jongere wel of niet een verklaring van geen bezwaar krijgt. De medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming vinden dat de regeling te eenzijdig gericht is op het verzamelen van gegevens over de bereidheid van de beoogde voogd. Zij hebben geen enkele informatie over de jongere zelf. De Raad voor de Kinderbescherming heeft behoefte aan informatie

over het kind, zodat de beoogd voogd een gewogen beslissing kan nemen. Daarnaast zou de raadsmedewerker de beoogde voogd beter moeten screenen op geschiktheid en matching met de jongere. Gegevens over de jongeren zelf zoals achtergrond, psychisch welbevinden en motivatie zijn daarbij nodig.

### *Aanbeveling 3*

*De Voogdijregeling Antilliaanse jongeren dient zodanig aangepast te worden dat het aanvragen van de voogdij vanuit Nederland gemakkelijker wordt.*

De regeling voorkomt niet dat er minderjarige alleen en onbegeleid de Nederlandse Antillen verlaten met de kennelijke bedoeling zich in Nederland te vestigen (anders dan voor korte duur of voor gezinshereniging), zonder dat wordt voorzien in het wettelijk gezag (zie ook KPMG, pag.5).

Als de jongere naar Nederland is gereisd buiten de voogdijregeling om, kan de jongere niet teruggestuurd worden en moet het gezag in Nederland geregeld worden. De voogdijregeling betreft niet de situatie dat jongeren naar Nederland zijn gekomen zonder een verklaring van geen bezwaar. Onduidelijk is welke procedure gevolgd moet worden en welke gegevens nodig zijn (bijvoorbeeld bewijs van uitschrijving op de Antillen of geboortebewijs). In deze procedure gaat er in de praktijk van alles mis, waardoor een aantal jongeren wel bij hun beoogd voogd wonen, maar dit niet formeel geregeld is. Het is wenselijk dat er richtlijnen komen die de te volgen gezagsprocedure vanuit Nederland verduidelijken.

### *Aanbeveling 4*

*Niet beperken tot voorlichting, maar daadwerkelijk voogden en jongeren helpen en begeleiden bij de uitvoering van de voogdij.*

Wat betreft de uitvoering van de voogdijregeling is het wenselijk dat de voogden en de jongere een betere toegang krijgen tot de voorzieningen in Nederland. In de meeste gevallen gaat het goed met de jongere, maar in een aantal gevallen is begeleiding en hulp nodig. Deze ondersteuning zou vanuit verschillende hoeken gerealiseerd moeten worden. Indien de voogden of de jongere dat willen zouden zij een mentor moeten krijgen vanuit de Antilliaanse zelfhulporganisaties. Na drie maanden controleert de Raad of de minderjarige is ingeschreven in het gezagregister, tegelijkertijd zou ook gecheckt kunnen worden hoe het staat met de leefsituatie van de jongere. Dit betekent een uitbreiding van de taken van de Raad van de Kinderbescherming als zij gaan controleren of het goed gaat met de jongere. Bovendien zou de jeugdzorg meer gericht moeten zijn op de doelgroep en meer outreachend moeten werken om deze doelgroep te bereiken.

## Literatuur

Adviescommissie Antilliaans Medeburgerschap in Nederland. 2001. *Nèt Loke Falta. Ontbrekende schakels. Advies inzake de aanpak van de criminaliteitsproblematiek onder Antillianen in Nederland.* Den Haag.

Bestuursdienst Rotterdam. 2000. *Programma Lus di Trafiko.* Programma Antilianen. Concept.

Bovenkerk, F. 2001. *Misdaadprofielen.* Amsterdam: Meulenhoff.

Centraal Bureau voor de Statistiek. 1999. *Jeugd 1999. Cijfers en feiten.* Voorburg/Heerlen: CBS.

Centraal Bureau voor de Statistiek. 2001. *Allochtonen in Nederland.* Voorburg: CBS.

Dijke, A. van, Hulst, H. van & Terpstra, L. 1990. *Mama soltera.* Den Haag: Warray.

Dijkman, T. 1996. *Marginalisering bij jongeren uit etnische minderheden.* Nijmegen: ITS.

Dominguez-Martinez, S., Groeneveld, S. & Kruisbergen, E. 2002. *Integratiemonitor 2002.* Rotterdam: ISEO/Erasmus Universiteit Rotterdam.

Hulst, H. van. 1994. Op advies van de minister van koloniën. Antillianen, in het bijzonder Curaçaoënaars, naar en in Nederland. In: H. Vermeulen & R. Penninx (Red.) *Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*, pp. 81-117. Amsterdam: Het Spinhuis.

Hulst, H. van & Bos, J. 1993. *Pan I Rèspèt: criminaliteit van geïmmigreerde Curaçaose jongeren*. Utrecht: Onderzoeksbureau OKU.

Hulst, H. van. 1997. *Morgen bloeit het diabaas. De Antilliaanse volksklasse in de Nederlandse samenleving*. Amsterdam: Het Spinhuis

Jorna, A.E. 1996. *Antillianen en Arubanen in Groningen*. Samenvatting van een onderzoek naar de feitelijke leefsituatie van Antillianen en Arubanen in de gemeente Groningen. Groningen: Maatstaf.

Klooster, E.M., A.J.E. van Hoek, C.A. van 't Hoff. 1999. *Allochtonen en strafbeleving. Een onderzoek naar de stafbeleving van Antilliaanse, Surinaamse, Marokkaanse en Turkse jongens*. Den Haag: Stafbureau Informatie, Voorlichting en Publiciteit. Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid, Ministerie van Justitie.

KPMG Consulting N.V. 2001. *Evaluatieonderzoek Voogdijregeling Antilliaanse Jongeren*. Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Leusden, H. van & Weeber, L. 1986. Migratie wordt een steeds 'vluchtiger' verschijnsel. *Plataforma 3 (1/2)*, 25-32.

Martens, E. & A. Verweij. 1997. *Antillianen en Arubanen in Nederland. Kerncijfers 1996*. Rotterdam: ISEO/Erasmus universiteit.

Martens, E.P. 1999. *Minderheden in beeld. SPVA-98*. Rotterdam: ISEO/Erasmus Universiteit.

Oosterwegel, J. (1992). *The organization of the self-system developmental changes in childhood and adolescence*. Amsterdam: Promotiereeks Universiteit van Amsterdam.

Radar. 1999. *Na kaminda. Op weg. Handboek Antilliaanse en Arubaanse jongeren*. Den Haag: Elsevier.

- San, M. van. 1998. *Stelen & Steken. Delinquent gedrag van Curaçaose jongens in Nederland*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. 2000. *Rapportage Jeugd 2000. Trajecten van jongeren naar zelfstandigheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. 2001. *Rapportage Minderheden 2001. Vorderingen op school. Meer werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Raad voor de Kinderbescherming. *Nota uitvoeringsregeling tijdelijke voogdij Antilliaanse jongeren*. Oktober 1999.
- Vedder, P. 1995. *Antilliaanse kinderen. Taal, opvoeding en onderwijs op de Antillen en in Nederland*. Utrecht: Jan van Arkel.
- Veenman, J. & Martens, E.P. 1995. *Op de toekomst gericht. Tweede generatie allochtonen in Nederland*. Den Haag: VUGA.
- Veenman, J. 1994. *Participatie in perspectief: Ontwikkelingen in de sociaal-economische positie van zes allochtone groepen in Nederland*, Houten/Zaventem: Bohn Stafleu van Loghum.
- Veld, Th. 2002. Onderwijs. In: J. Veenman (Red.) *De toekomst in meervoud. Perspectief op multicultureel Nederland*, pp. 55-85. Assen: Van Gorcum.
- Wagemans, H.C. 1989. *Positie van Antilliaanse en Arubaanse jongeren in Den Haag en Rotterdam*. Delft: Steunpunt Zuid-Holland/Plataforma di Organisationshonna Antiano.
- Wagemans, H.C. 1996. *Meer dan een reden van bestaan*. Delft: stichting Forsa Zuid-Holland.



**Protocol inzake de samenwerking op het gebied van  
voogdijvoorzieningen tussen Nederland en de Nederlandse  
Antillen**

De Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen

en

de Minister van Justitie van Nederland,

gezamenlijk aangeduid als: de partijen,

Overwegende:

dat de bescherming van minderjarigen in de Nederlandse Antillen op grond van artikel 336a van het Burgerlijk Wetboek is opgedragen aan de Voogdijraden;

dat de omstandigheden waaronder het optreden van de voogdijraad ter bescherming van minderjarigen noodzakelijk wordt geacht, onder meer tot uitdrukking worden gebracht in artikel 336c van het Burgerlijk Wetboek;

dat het wenselijk is om maatregelen te treffen in verband met de gezagsvoorziening voor de minderjarige, die alleen en onbegeleid de Nederlandse Antillen wenst te verlaten met de kennelijke bedoeling om zich in Nederland te vestigen, zonder dat er sprake is van gezinshereniging of anderszins aannemelijk gemaakt kan worden dat het verblijf in Nederland van korte duur zal zijn, ten gevolge waarvan deze minderjarige niet onder het wettelijk vereiste gezag komt te staan;

dat ter uitvoering van hogergenoemde maatregelen noodzakelijk is dat de Raad voor de Kinderbescherming in Nederland de onderzoekshandelingen verricht, die noodzakelijk zijn voor de gezagsvoorziening ten behoeve van minderjarigen, zoals bedoeld in de voorgaande overweging, en daartoe op de meest doelmatige wijze samenwerkt met de voogdijraden in de Nederlandse Antillen;

dat ingevolge artikel 40 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden vonnissen, door de rechter in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba gewezen, en bevelen, door hem uitgevaardigd, mitsgaders grossen van authentieke akten, aldaar verleden, in het gehele Koninkrijk ten uitvoer kunnen worden gelegd, met inachtneming van de wettelijke bepalingen van het land, waar de tenuitvoerlegging plaatsvindt;

Gelet op:

artikel-36 en 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en de beslissing van de Raad van Ministers van de Nederlandse Antillen d.d. 21 december 1998 inzake voogdijregeling;

zijn het volgende overeengekomen:

Artikel 1

Voor de toepassing van dit protocol wordt verstaan onder minderjarigen personen die de leeftijd van achttien jaren **niet** hebben bereikt.

## Artikel 2

De Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen treft, met inachtneming van de aan dit protocol gehechte richtlijnen inzake voogdij en de in de Nederlandse Antillen geldende wettelijke regelingen, maatregelen met betrekking tot gezagsvoorzieningen in de Nederlandse Antillen, voor de gevallen wanneer een in de Nederlandse Antillen verblijvende minderjarige, alleen en onbegeleid de Nederlandse Antillen wenst te verlaten om zich in Nederland te vestigen, zonder dat er sprake is van gezinshereniging of anderszins aannemelijk gemaakt kan worden dat het verblijf in Nederland van korte duur zal zijn, ten gevolge waarvan de minderjarige niet onder het wettelijk vereiste gezag komt te staan.

## Artikel 3

De Minister van Justitie van Nederland treft maatregelen in verband met gezagsvoorzieningen en daartoe strekkende onderzoeksactiviteiten in Nederland ten behoeve van de minderjarige, zoals bedoeld in artikel 2, die naar Nederland wenst te vertrekken, ten aanzien waarvan de voogdijraad in de Nederlandse Antillen een voorziening dan wel een daartoe strekkend onderzoek verzocht heeft.

## Artikel 4

De Minister van Justitie van Nederland en de Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen dragen zorg voor een doelmatige en doeltreffende wederkerige informatievoorziening omtrent minderjarigen, zoals bedoeld artikel 2, door de de Raad voor de Kinderbescherming in Nederland en de voogdijraden in de Nederlandse Antillen.

## Artikel 5

De Voogdijraden in de Nederlandse Antillen en de Raad voor de Kinderbescherming in Nederland kunnen met inachtneming van dit protocol en de op basis hiervan opgestelde richtlijnen onderling werkafspraken maken- De partijen worden onverwijld in kennis gesteld van de gemaakte afspraken.

## Artikel 6

Voor de uitvoering van dit protocol wordt de Secretaris van de Voogdijraad op Curacao aangewezen als centraal aanspreekpunt in de Nederlandse Antillen en de Directeur van de Raad voor de Kinderbescherming in Nederland.

## Artikel 7

Dit protocol treedt in werking met ingang van 1 augustus 1999.

## Artikel 8

Partijen zullen de uitvoering en werking van dit protocol jaarlijks evalueren, met dien verstande dat de eerste evaluatie niet eerder zal plaatsvinden dan na zes maanden na inwerkingtreding van dit protocol. Te dien einde kunnen partijen een evaluatiecommissie in het leven roepen.

## Artikel 9

Elke partij mag dit protocol te allen tijde met inachtneming van een in overleg met elkaar te bepalen opzegtermijn, schriftelijk opzeggen.

Ten blijke waarvan de partijen dit protocol hebben ondertekend.

Gedaan te Willemstad op 29 maart 1999,

De Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen,

De Mnister van Justitie van Nederland,

# MINISTERIELE - BESCHIKKING

VAN DE 12 JULI 1999  
DE MINISTER VAN JUSTITIE

overwegende:

dat het wenselijk is om maatregelen te treffen in verband met de bescherming van minderjarigen, die de Nederlandse Antillen alleen en onbegeleid verlaten, met de kennelijke bedoeling om zich in het buitenland te vestigen zonder dat er sprake is van gezinshereniging of anderszins aannemelijk gemaakt kan worden dat het verblijf van de minderjarige in het buitenland van korte duur zal zijn, ten gevolge waarvan de minderjarige niet onder het wettelijk vereiste gezag komt te staan;

Gelet op:

artikel 336a van het Burgerlijk Wetboek van de Nederlandse Antillen;

HEEFT BESLOTEN:

## **Artikel 1**

Voor de toepassing van deze beschikking wordt verstaan onder-

- a. minderjarigen: personen die op de dag van een voorgenomen vertrek vanuit de Nederlandse Antillen de leeftijd van achttien jaren nog niet hebben bereikt;
- b. voogdijraden: de voogdijraden als bedoeld in artikel 336, eerste lid van het Burgerlijk Wetboek van de Nederlandse Antillen;

- c. centrale autoriteit: de Secretaris van de Voogdijraad op Curacao;
- d. ontschepingsambtenaar: de met controle op de toelating belaste politie-ambtenaar of de ambtenaar der immigratie;
- e. minister: de Minister van Justitie.

## **Artikel 2**

De voogdijraden dragen zorg dat al datgene wordt verricht, nodig voor de voorziening in de gezagsuitoefening over de minderjarige, die alleen de Nederlandse Antillen wenst te verlaten om zich in het buitenland te vestigen, zonder dat er sprake is van gezinshereniging anderszins aannemelijk gemaakt kan worden dat het verblijf in Nederland van korte duur zal zijn, ten gevolge waarvan de minderjarige niet onder het wettelijk vereiste gezag komt te staan.

## **Artikel 3**

1. Indien ten genoegen van de voogdijraad ten aanzien van de minderjarige, die alleen de Nederlandse Antillen wenst te verlaten, voldoende blijk is gegeven van gezinshereniging of een verblijf in het buitenland van korte duur dan wel voldoende in de gezagsuitoefening over de minderjarige zal worden voorzien, dan verstrekt de voogdijraad een verklaring van geen bezwaar aan de minderjarige en degene die de ouderlijke macht of de voogdij uitoefent over de minderjarige.
2. De verklaring wordt ingericht naar het bij deze beschikking aangehechte model.

## **Artikel 4**

Een verklaring als bedoeld in artikel 3 kan slechts worden afgegeven indien degene die ouderlijke macht uitoefent al dan niet tijdelijk in de onmogelijkheid zal verkeren het gezag over de minderjarige uit te oefenen gedurende het verblijf in het buitenland van deze minderjarige en voldoende aannemelijk is dat een voogd benoemd zal worden in het land waar het kind zal verblijven.

## **Artikel 5**

1. De ontschepingsambtenaar verschaft geen toegang tot luchtvaartuigen en vaartuigen aan de minderjarige die, met de kennelijke bedoeling om alleen de Nederlandse Antillen te verlaten, een luchtvaartuig of vaartuig wenst in te stappen zonder dat de minderjarige een verklaring als bedoeld in artikel 3 kan overleggen.
2. De ontschepingsambtenaar stelt de voogdijraad zo spoedig mogelijk in kennis van zijn beslissing.

## **Artikel 6**

Artikel 5 is niet van toepassing op de minderjarige ten aanzien van wie aanstonds aannemelijk kan worden gemaakt dat deze zich met degene die de ouderlijke macht of voogdij uitoefent in het land waarnaar deze wenst te vertrekken zal herenigen.

## **Artikel 7**

1. Er is een commissie tot evaluatie van de uitvoering van deze beschikking, hierna te noemen de "evaluatiecommissie".
2. De evaluatiecommissie bestaat uit drie door de minister aangewezen leden.
3. De evaluatiecommissie vergewist zich regelmatig van de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan deze beschikking.
4. De evaluatiecommissie rapporteert een maal per kwartaal aan de minister.

### **Artikel 8**

De ontschepingsambtenaren en de voogdijraad verstrekken desgevraagd aan de leden van de evaluatiecommissie alle inlichtingen, die nodig zijn in verband met de uitvoering van de taak van de evaluatiecommissie.

### **Artikel 10**

De Secretaris van de Voogdijraad op Curacao pleegt regelmatig overleg met de overige voogdijraden in de Nederlandse Antillen en andere in het buitenland gevestigde instellingen voor kindbescherming omtrent de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan deze beschikking.

### **Artikel 11**

Deze beschikking treedt in werking met ingang van 1 augustus 1999.

### **Artikel 12**

Deze beschikking wordt bekendgemaakt in de Curacaosche Courant.

Willemstad, 12 juli 1999  
De Minister van Justitie,

Model behorende bij ministeriele beschikking van de 12/7/99 ... no.  
3838/JAZ

---

**VRNA nummer** /

**ORIGINEEL**

**Verklaring van geen bezwaar**  
als bedoeld in de ministeriele beschikking van de .... no.

De Secretaris van de Voogdijraad op..... verklaart  
hierbij geen bezwaar te hebben tegen het vertrek op.....  
naar ..... , van de minderjarige genaamd .....  
, geboren op .....

Datum: .....

De Secretaris voornoemd,

---

Deze verklaring is uitsluitend geldig wanneer het voorzien is van een dienststempel en handtekening  
van de bevoegde autoriteit

---

### De werving van jongeren en voogden

#### Aanpak van de werving en de daarbij gehanteerde methoden

In het onderzoek is getracht om de betrokken organisaties actief te laten werven. Alle instellingen en instanties zijn telefonisch benaderd met de vraag om mee te werken aan het onderzoek. De bereidheid van de instellingen en individuele medewerkers om zich in te zetten was over het algemeen groot. Met sommige contactpersonen zijn persoonlijke gesprekken gevoerd om de zin en nut van het onderzoek toe te lichten en draagvlak te creëren voor deelname aan het onderzoek. Deze gesprekken hebben tevens inzicht opgeleverd in de leefwereld van jongeren zelf en de problemen die zij tegenkomen bij verhuizing naar Nederland. In alle contacten is gebruik gemaakt van de zogenaamde ‘sneeuwbalmethode’, dat wil zeggen dat systematisch geïnventariseerd naar welke andere, mogelijk nuttige, contacten men kon verwijzen.

Daarnaast zijn begeleidende brieven met informatie verstuurd en flyers zodat medewerkers van de instellingen zelf de eventuele jongeren en voogden konden informeren over het onderzoek, en een flyer konden meegeven. Andere activiteiten die ondernomen zijn om de doelgroep te bereiken zijn interviews voor de radio. Door ‘Nos Rais’ een lokale radiozender in Rotterdam voor de lokale Antilliaanse gemeenschap, is een advertentiespotje opgenomen dat gedurende twee maanden driemaal per dag is uitgezonden. Verder zijn er verschillende

interviews gegeven met Ko Radio (lokale Antilliaanse omroep in Amsterdam), de NPS en de wereldomroep. Hieraan is steeds een oproep tot deelname gekoppeld.

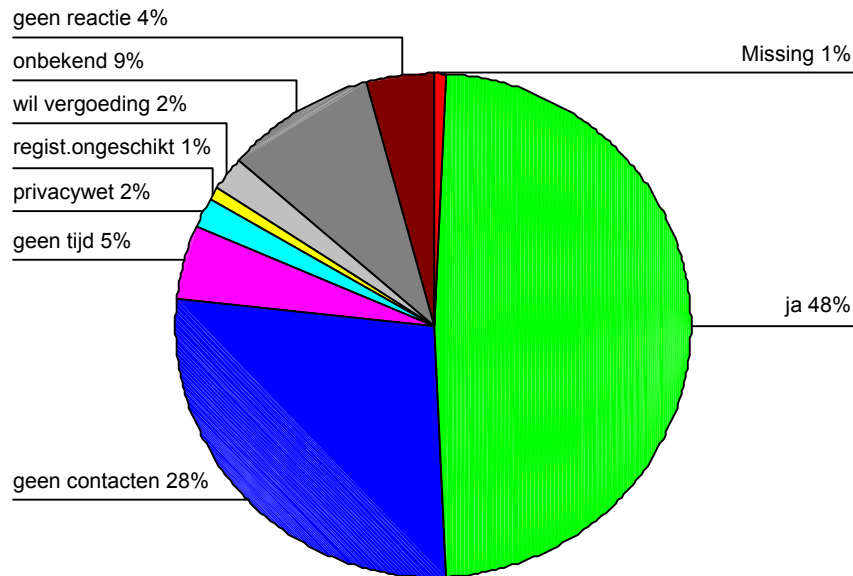
Onder de zelforganisaties van de Antilliaanse gemeenschap is een mailing uitgegaan waarbij in totaal 540 mensen zijn aangeschreven. Er is niet voor gekozen om zogenaamde Enkuentro's (ontmoetingen) te organiseren met in Nederland woonachtige Antillianen. De doelgroep is zo specifiek dat het organiseren van een Enkuentro geen garantie is voor het bereiken van de jongeren en voogden.

Het probleem rondom de voogdijregeling wordt door alle geïnterviewden en benaderde mensen erkend. Het is echter geen zichtbaar probleem of kenmerk van de jongeren en voogden, waardoor het moeilijk is om deze als zodanig te herkennen. Tijdens de werving bleken ook zelforganisaties zelf niet voldoende op de hoogte te zijn van de persoonlijke omstandigheden van de jonge Antillianen.

## **Resultaten van de werving**

In het onderzoek zijn 166 personen of instellingen benaderd met de vraag of zij zouden willen bemiddelen bij het bereiken van jongeren en/of voogden. Gemiddeld is er zeven maal contact opgenomen met al deze organisaties. De bereidheid om mee te werken is groot (zie figuur 1). De voornaamste reden om niet mee te werken is dat men geen contact met de doelgroep heeft (28%). Een klein deel van de benaderden zou eventueel wel contact met jongeren of voogden kunnen leggen, maar kan hier geen tijd voor vrijmaken binnen het werk, of wil deze inspanning alleen leveren als er een vergoeding tegenover staat (samen 7%). Een ander klein deel was in principe ook behulpzaam maar kon in verband met het gebruikte registratiesysteem of geldende privacyreglement de Antillianen er niet uit selecteren (samen 3%).

Figuur 1 *Bereidheid van organisaties tot werven van respondenten*



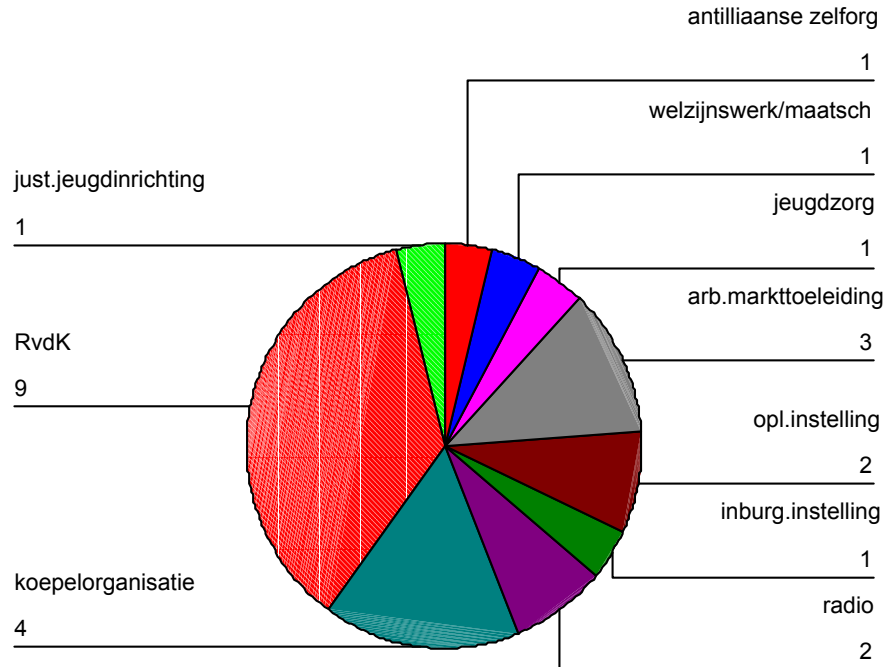
Van de 166 bereikte organisaties hebben er 85 (52%) hun medewerking verleend en geprobeerd respondenten te achterhalen. 48 organisaties (29%) hebben onmiddellijk aangegeven geen contact met de doelgroep te hebben. Eén op de vijf instellingen of medewerkers is niet bereid geweest om aan het onderzoek mee te werken. De voornaamste redenen die hiervoor werden genoemd zijn: gebrek aan tijd of de onmogelijkheid om de doelgroep in bestanden te traceren - soms vanwege privacyreglementen, soms vanwege gebrek aan bepaalde gegevens. Het heeft instellingen soms zeer veel moeite gekost om respondenten te vinden. Omdat de meeste instellingen niet registreren op afkomst of voogdijregeling, is er door de instellingen en contactpersonen vaak veel uitzoekwerk verricht voordat zij uitsluitel konden geven over de vraag of jongeren aan de selectiecriteria voldeden. Zo zijn bij een aantal instellingen jongeren op grond van hun achternaam geselecteerd omdat in de instellingen niet geregistreerd wordt of jongeren afkomstig zijn van de Antillen.

Van de 166 bereikte organisaties zijn 79 organisaties daadwerkelijk jongeren gaan zoeken. Zij hebben in totaal 25 jongeren bereikt. Van deze jongeren hebben er 20 een voogd en 5 niet.

Van de 166 bereikte organisaties zijn 30 organisaties voogden gaan zoeken. Zij hebben in totaal 25 voogden bereikt.

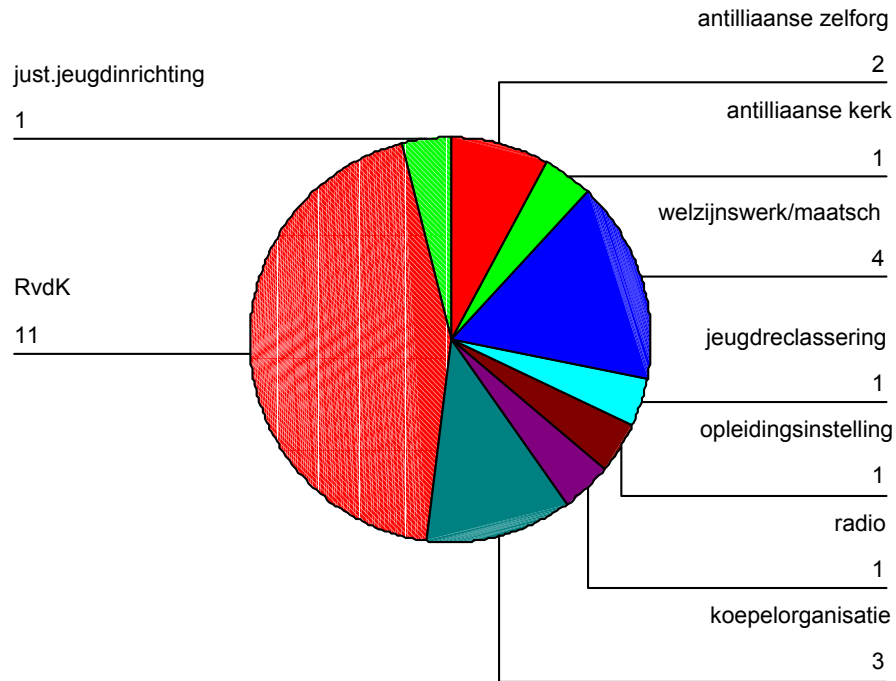
De meeste minderjarige respondenten (9) zijn uiteindelijk gevonden door de Raad voor de Kinderbescherming, gevolgd door één koepelorganisatie (Forsa Groningen) die 4 jongeren heeft gevonden (zie figuur 2).

*Figuur 2 Aantal gevonden jongeren per type organisatie*



Ook het grootste aantal voogden (11) is door de Raden voor Kinderbescherming aangeleverd. Daarna hebben het maatschappelijk- en welzijnswerk en weer dezelfde koepelorganisatie (Forsa Groningen) de meeste voogden geworven (respectievelijk 4 en 3 voogden). Zie hiervoor figuur 3.

Figuur 3 Aantal gevonden voogden per type organisatie



Ongeveer de helft van de jongeren (48%) en voogden (44%) is via mensen met dezelfde etnische achtergrond geworven. De voogden en jongeren zijn voornamelijk door organisaties uit Amsterdam, Rotterdam en Groningen gevonden.

Verschillende malen is door contactpersonen aangegeven dat de bereidheid onder Antilliaanse jongeren om aan het onderzoek mee te doen gering is. Gezien het onderwerp verwachtte men nog minder bereid van jongeren om mee te werken, met name als jongeren zelf geen voogd hebben. Een indicatie voor de bereidheid van jongeren om aan het onderzoek deel te nemen, is de non-respons. Aangezien de werving via instellingen verlopen is, moeten wij volstaan met een weergave van de gegevens zoals die ons door medewerkers daarover verstrekt is. Tien medewerkers lieten ons weten dat zij jongeren benaderd hadden maar dat deze niet wilden deelnemen. In totaal hebben 18 jongeren geweigerd te participeren in het onderzoek. Het gaat hierbij zowel om jongeren die de voogdij wel als niet geregeld hebben. Tevens wilden 3 voogden niet meewerken. Als reden

voor weigering werden genoemd: slechte ervaring of problemen met voogd/voogdij, problemen van jongeren zelf (politie, drugs) en wantrouwen naar de onderzoekers en het openbaar maken van de resultaten. De respondenten zijn voornamelijk benaderd door mensen uit de Antilliaanse gemeenschap. Het voorstel van de onderzoekers om zichzelf te introduceren en zo wantrouwen weg te nemen, zag men niet als een zinvolle optie.

## **Deelnemers expertmeeting**

Dhr. Willem Bosters, werkzaam bij stichting ATTAK in Tilburg en actief in een project voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren.

Mevr. Malvina Cicilia, werkzaam bij jeugdreclassering Rotterdam en medewerker Nos Rais een radioprogramma voor Antilliaanse gemeenschap.

Dhr. Norman Cicilia, heeft bij de Voogdijraad op de Antillen gewerkt en is nu projectleider van Ruman Grandi in Rotterdam, een stimuleringsprogramma voor Antilliaanse jongeren

Mevr. Marite Fokkema, werkzaam bij de Raad voor de Kinderbescherming in Lelystad

Dhr. Eric van der Geld, werkzaam bij de stichting Yudansa in Tilburg.

Dhr. Roy Helberg, teammanager Bureau Jeugdzorg Amsterdam-Zuidoost

Dhr. Jan van Loon, werkzaam bij de Raad voor de Kinderbescherming in Amsterdam

Mevr. Lucia Richardson, werkzaam bij de gemeente Dordrecht waar zij o.a. werkt aan een project voor Antilliaanse jongeren.

Dhr. Fridi Royer, werkzaam bij de William Schrikker Stichting

Mevr. Claire Romijn, docent op het Albeda College te Rotterdam en coördinator van ANTA-instroom.

Dhr. Walter Schoones, werkzaam bij ROC Midden-Brabant Tilburg.

Dhr. Eric Trinconi, directeur van de Stichting Welzijn Hoogvliet. Organisatie verzorgt veel sociaal-culturele activiteiten voor o.a. Antilliaanse jongeren.

Dhr. Ashley Winklar, werkzaam bij de Dienst Sociale Zaken en Werk in Groningen. Werkt aan project voor Antilliaanse jongeren.

### **Casus 1: Een vicieuze cirkel**

Arnoldo is 19 jaar oud. Drie jaar geleden is hij naar Nederland gekomen omdat hij op de Antillen niemand meer had. Arnoldo doet zijn best om zijn hoofd boven water te houden in de Nederlandse maatschappij, maar dat valt niet mee. Achteraf gezien zegt Arnoldo: “Ik had beter op de Antillen kunnen blijven als ik alles geweten had”.

Arnoldo wil graag automonteur worden en volgt op de Antillen een beroepsvoorbereidende opleiding. Maar als hij in de tweede klas zit, vertrekt de automonteur van de school - en daarmee ook de vakken die hij geeft. Arnoldo vindt de opleiding niets meer aan en gaat werken. Hij werkt een paar jaar in een garage en in de bouw, en doet ook een tijd productiewerk.

De gemeente van het kleine eiland waar Arnoldo woont, probeert jongeren te motiveren een opleiding te volgen op Aruba of Curaçao. Een kamer bij mensen thuis en een studietoelage kunnen dan geregeld worden. Arnoldo weet niet goed wat hij wil en gaat niet op het aanbod in.

Vanwege de slechte gezondheid van zijn moeder, woont Arnoldo bij zijn oma. Helaas kan hij niet goed overweg met zijn stiefzus die daar ook woont. Hij heeft het gevoel geen eigen

plek te hebben en gaat op gegeven moment bij een vriend wonen. Als Arnaldo 16 jaar oud is, overlijdt zijn moeder. Voor hem is dat het laatste zetje dat hem doet besluiten naar Nederland te vertrekken.

Drie maanden na het overlijden van zijn moeder vertrekt Arnaldo, want: "Ik had niemand meer op de Antillen. Niemand om (voor) te blijven, niemand om (mij) te helpen".

De gemeente benadert zijn vader in Den Haag met de vraag of die de verzorging op zich wil nemen. Arnaldo vertrekt naar zijn vader, die hij alleen kent van een bezoekje toen hij een kleuter was. Een mevrouw van de gemeente regelt dat de vader voogd wordt. Arnaldo is erg boos op deze mevrouw: "Ik snap niet dat ze het niet bekeken hebben, als ik nu terug ga naar de Antillen dan krijg ik ruzie met die vrouw. Zij heeft mij gewoon hierheen gestuurd". De vader van Arnaldo blijkt aan de drugs te zijn. Hij zorgt niet voor hem, helpt hem nergens mee en ze hebben vaak ruzie. Na twee maanden heeft Arnaldo het wel gezien en zorgt hij dat hij de hele dag de deur uit is. Hij komt alleen thuis om te slapen. Als hij zes maanden in Nederland is vraagt hij hulp aan een tante in Groningen, waar hij wel contact mee heeft. Zij helpt hem met van alles, zoals inschrijven bij de gemeente en een uitkering aanvragen. Helaas kan hij niet bij haar wonen. Arnaldo staat een tijdje ingeschreven bij een zwerfhuys en daarna op een adres van kennissen. Ondertussen woont hij bij een vriend. Twee Antilliaanse zelforganisaties ondersteunen Arnaldo.

Op dit moment woont Arnaldo in Groningen, bij weer een andere vriend. Arnaldo's grootste wens is een eigen kamer. Helaas moest hij een recent aanbod van een stichting voor een kamer in een Begeleid Wonen Project af slaan omdat hij de kamer niet kan betalen. Een paar maanden geleden heeft hij namelijk van een jongen een scooter geleend. Deze is gestolen en Arnaldo moet nu het geld voor die scooter terugbetalen. Diverse andere problemen houden Arnaldo in hun greep. Als hij niet snel eigen adres heeft, vervalt zijn uitkering. Ook moet hij eerst een woonplaats hebben voordat hij aan een opleiding kan beginnen. Arnaldo heeft een tijdje in Arnhem erg zijn best gedaan op school en daar twee certificaten behaald. Maar dit is niet genoeg om hier een baan te vinden. De vijf uitzendbureaus waar hij bij is ingeschreven, hebben nooit werk voor hem. Ook moet Arnaldo een werkstraf van 80 uur doen, omdat hij op de kermis 'een racist' met een hamer heeft bewerkt. Dit was de eerste keer dat hij bij de rechter moest komen. Arnaldo zegt dat hij geen geld en geen vrienden heeft, alleen maar kennissen uit een coffeeshop. Hij doet "de hele dag niks" en "doet nooit mee met wat leuks". Hij blowl veel, luistert muziek en ligt op de bank. Soms gaat hij even naar de stad, naar het uitzendbureau. "Ik moet eerst een kamer hebben voordat alles leuk begint te worden".

Arnoldo probeert zijn problemen zelf het hoofd te bieden: “Stelen doe ik niet. Ook geen drugs verkopen, niks. Ik ga niet dingen van anderen pakken omdat ik wil wat zij hebben. Ik leef hoe ik kan, met de power en de kracht die ik heb”. Ook wil hij niet meer aan anderen vragen: “Ik ga niet meer achter mensen lopen om te eten, dat is al zeven maanden gebeurd”.

Arnoldo is nu 19 en de drie jaar dat hij hier is zijn omgevlogen. “Ik was van plan drie jaar in Nederland te blijven. Maar zo wil ik niet terug. Niet zoals ik nu ben. Ik heb gewoon nog niks gedaan. Twee certificaten is niks. Ik wil terug als ik daar kan werken. Of mijn huis of huur kan betalen”.

## **Casus 2: Een koffer vol problemen**

Melvin is 15 en sinds acht maanden hier. Zijn zus heeft hem naar Nederland gehaald in een poging ergere problemen te voorkomen. Maar Melvin heeft de problemen meegenomen. Na een paar weken in Nederland is Melvin in een justitiële instelling geplaatst.

Melvin's vader overlijdt als hij nog een peuter is. Hij woont met zijn moeder en stiefzus op een van de kleinere Antilliaanse eilanden. Zijn beide grote broers zijn het huis al uit. Als Melvin 14 jaar is, vecht hij met een oudere jongen en moet als gevolg daarvan naar het ziekenhuis. Als zijn oudste zus in Nederland dit hoort, besluit ze hem naar Nederland te halen. Ze is boos en maakt zich zorgen over hem. Melvin heeft eerder een tijdje bij haar gewoond. Zij was toen 18 en woonde net in Nederland; Melvin was vijf jaar. Toen zij hier naar school moest, heeft ze hem weer terug naar de Antillen gestuurd, omdat er overdag niemand op hem zou kunnen passen. Melvin's zus koopt nu een ticket om hem weer naar Nederland te laten komen. Een paar maanden na het vechtinincident is hij hier. Het loopt echter helemaal niet zoals zij voor ogen had.

Melvin heeft het naar eigen zeggen wel naar zijn zin gehad bij zijn zus. Hij vindt dat zijn zus hem goed begeleid heeft toen hij hier pas was: "dingen uitleggen en zo". Zijn zus zorgde voor hem en kookte, maar Melvin hielp zelf ook in het huishouden. Er waren wel wat conflicten over de regels in huis, zegt Melvin. Hij vond het lastig dat ze hem steeds zo vroeg wakker maakte om naar school te gaan. Ook moest Melvin van zijn zus even bellen als hij na school ergens naar toe ging. Dit vergat hij dan of hij belde wel maar kwam toch te laat. Soms hadden ze ook ruzie omdat hij spullen had gepakt zonder dit te vragen. Melvin vertelt dat hij na twee maanden bij zijn zus, voor zes weken naar een internaat is gestuurd vanwege de opvoedingsmoeilijkheden. Melvin vindt zelf dat het thuis daarna beter is

gegaan. Er is ook contact geweest met een vrijwilliger van een project voor opvoedingsondersteuning.

Melvin vertelt dat hij eerst wel een goede relatie met zijn neefje van drie jaar had. Hij moest op zaterdag vaak op hem passen. Maar op een dag maakte zijn neefje dierbare spulletjes die op *zijn* kamer lagen kapot. Hier was hij heel erg boos over geworden, en daarom nam hij wraak op zijn neefje. Vandaar dat hij bij de rechter moest komen. Nu moet hij in een instelling een behandeling volgen. De school in de instelling is wel leuk. Een behandeling voor de problemen vindt Melvin wel goed. Hij denkt dat deze wel goed zal zijn, want er zijn jongens die uit de instelling weggaan: "Dus ik denk, de behandeling is gelukt bij hun". Hij hoopt dat de behandeling gauw klaar is en hij weer er uit mag en weer bij zijn zus kan gaan wonen.

Bureau Jeugdzorg is en stuk minder positief gestemd over de toekomst van Melvin. Volgens de lezing van Bureau Jeugdzorg pleegt hij binnen een week na aankomst in Nederland een zedendelict met zijn neefje van drie. De Raad voor de Kinderbescherming krijgt de zaak gemeld door een vrijwilliger en stelt een onderzoek in. Melvin blijkt naar de zolder verbannen te zijn en mag alleen naar beneden komen om te eten. Zijn zus is woest. Bureau Jeugdzorg levert een begeleider en neemt de voogdij over. Melvin wordt naar een jongerenopvangcentrum gestuurd. Hier gaat het niet goed. Door bemiddeling van de vrijwilliger en Bureau Jeugdzorg kan hij tijdelijk bij een andere instelling worden opgevangen. Hij heeft het 'geluk' dat hij binnen twee maanden bij de justitiële instelling terecht kan. Aanvankelijk betreft het een vrijwillige opname op een open afdeling. Maar omdat hij daar opnieuw jonge kinderen lastig valt, wordt hij na een gerechtelijke uitspraak naar de gesloten afdeling verplaatst.

De maatschappelijk werker die belast is met de begeleiding van Melvin vindt dat het een gesloten jongen betreft waar moeilijk contact mee te maken is. Volgens de instelling waar hij nu verblijft is zijn geweten niet ontwikkeld. Melvin is een zeer beschadigd kind en heeft geen liefde van zijn moeder gekend, zo staat in zijn dossier. In de thuissituatie is vermoedelijk sprake geweest van mishandeling en verwaarlozing. Er zijn vermoedens van seksueel misbruik door een buurman. Vast staat dat hij op zevenjarige leeftijd door een jongen van 17 is misbruikt. Op 12-jarige leeftijd heeft hij zelf veelvuldig zijn iets jongere stiefzusje misbruikt.

Melvin is nu 6 maanden in de instelling ter behandeling. De verwachting is dat hij er minstens één jaar zal blijven. Bureau Jeugdzorg blijft zijn voogd tot zijn 18<sup>de</sup>. Eventueel kan hij onder voogdij worden gesteld tot zijn 21<sup>ste</sup>. Bureau Jeugdzorg wacht de behandelingsevaluatie van de justitiële instelling af. Hoe het verder moet is afhankelijk van het effect van de behandeling.

### Casus 3: Ongeregistreerd in Nederland

Rogier en zijn broer Jorge zijn een half jaar in Nederland. Zij wonen bij hun vader. Toch is niet voorzien in wettelijke vertegenwoordiging van de kinderen. Hun papieren zijn niet in orde, en officieel wonen zij hier niet. Het gezin ontvangt steun van een Antilliaanse organisatie die probeert hun verblijf hier legaal te maken.

Op de Antillen wonen de vader en de moeder van de jongens bij elkaar in de buurt. Ze hebben samen drie kinderen: Rogier van 14 jaar, Jorge van 17 en hun zus van 16 jaar. Vader en moeder wonen niet samen, maar de jongens zien beide ouders elke dag. Volgens Clifton, hun vader, zijn de jongens dol op hem en hij op hen.

Als de moeder van de eerste zoon bevalt, is zij nog minderjarig. Zij wil niet dat Clifton het kind erkent en haar moeder wordt voogd. Kort daarna wordt een meisje geboren. Zij wordt afgestaan aan een zus die geen kinderen kan krijgen. Dit meisje is 16 en woont sinds haar geboorte bij haar tante in Nederland. Ook van het derde kind wordt oma voogd. Clifton heeft over zijn kinderen geen wettelijk gezag.

De moeder van de jongens krijgt hierna nog vier kinderen, van een andere man. Volgens Clifton heeft zij het zo druk, dat ze niet genoeg tijd voor de kinderen heeft. De kinderen wonen deels bij hem en deels bij haar. Als hij besluit naar Nederland te gaan, willen zijn beide zoons met hem mee. Ook hun halfzusje van 13 jaar, die geen biologische dochter is van Clifton, is zo aan hem gehecht dat zij naar Nederland wil. Clifton gaat naar Nederland en de jongens blijven hem vragen of ze ook kunnen komen. Clifton heeft weinig vertrouwen in een toekomst voor hen op de Antillen en na een jaar haalt hij de kinderen hierheen. De moeder van de kinderen wil met de rest ook naar Nederland komen, maar heeft geen geld voor zoveel tickets. Daarom gaat zij er mee akkoord dat de jongens vast met Clifton meegaan. De moeder schrijft het hele gezin uit bij de gemeente waar ze wonen. Vervolgens regelt ze de voogdijpapieren voor het halfzusje. Deze kan bij een tante in Nederland terecht. Door toedoen van de Voogdijraad echter, moet het meisje wachten en verloopt het ticket dat al gekocht is. Clifton weet wel dat er voor de jongens ook papierwerk geregeld moet worden. Hij denkt echter dat het wel los loopt: als ze Nederland maar binnen komen. Hij neemt de jongens mee met een retourticket en zegt bij de douane dat ze op vakantie gaan.

In Nederland lopen ze echter tegen een aantal opstakels aan. Het blijkt niet eenvoudig om de voogdij alsnog te regelen. Hoe het precies zit weet Clifton niet, maar de Raad voor de Kinderbescherming vindt hem geen geschikte voogd. Hij heeft het papier waar dit op staat aan de Antilliaanse organisatie gegeven en er geen kopie meer van. Eén van de dingen die zij niet in orde vinden is de woonruimte. Clifton woont in een 1-kamer woning met de

jongens. De Raad wil dat iemand anders voogd wordt, anders moeten de jongens terug naar de Antillen.

Dan komt de oma van de jongens ook in Nederland wonen. Clifton denkt dat het probleem hiermee opgelost is: oma is immers haar hele leven al hun voogd! De raad beslist echter dat oma te oud is om nog voogd te zijn. Clifton vliegt naar de Antillen om te proberen alsnog daar de voogdij te regelen. De insteek hierbij is de op handen zijnde gezinshereniging. De Voogdijraad gaat echter niet akkoord en Clifton keert onverrichter zake weer terug.

Ondertussen stapelen de problemen zich op. Omdat ze formeel bij niemand horen, kunnen de jongens hier niet ingeschreven worden. In feite zijn ze nu nergens meer, want op de Antillen zijn ze uitgeschreven. De jongens zijn erg gemotiveerd om naar school te gaan, maar kunnen niet worden ingeschreven. Zij zouden graag willen werken, iets dat zij op de Antillen ook al deden. Maar ook dit behoort niet tot de mogelijkheden. Omdat de vader niet aan kan tonen dat hij voor zijn kinderen zorgt, ontvangt hij geen kinderbijslag. Hij zoekt een grotere woning, maar kan niet aantonen dat hij een woning voor drie personen nodig heeft. Hij heeft geen vast werk, en financiële ruimte heeft hij niet.

Cliftons hoop is nu dat de moeder van de jongens gauw komt. Hij hoopt dat zij hem de voogdij gunt, maar als dat niet zo is heeft hij er vrede mee. Als de jongens maar ingeschreven kunnen worden!

Tot het zover is, brengen vader en kinderen de tijd door met Nintendo spelen, rondfietsen met vrienden en familiebezoek. In de Rotterdamse wijk waar zij wonen, blijken veel Antilliaanse bekenden uit hun geboortestad te wonen.