



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

**Jonge Antilliaanse
immigranten en hun voogden**

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

SAMENVATTING

Kromme Nieuwegracht 6

3512 HG Utrecht

Telefoon 030-2300799

Fax 030-2300683

e-mail: secr@verwey-jonker.nl

www.verwey-jonker.nl

April 2003

Inhoudsopgave

Voorwoord

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Samenvatting

5

Achtergrond	5
Vraagstelling	5
Methode	5
De leefsituatie van de jongeren	6
De voogdijregeling in de praktijk, en belemmerende en bevorderende factoren	7
De uitvoering van de voogdij	8

Summary

5

The context	11
Research questions	11
Research method	11
The living situation of the young people	12
The Guardianship Regulations in practice: impeding and encouraging factors	13
Guardianship in practice	14

1 Inleiding

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

1.1	Achtergrond	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.2	Vraagstellingen	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.3	Onderzoeksopzet	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.4	Methoden die gebruikt zijn in de werving van jongeren en voogden	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.5	Opzet van het verslag	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

2 Literatuur: Antilliaanse jongeren in Nederland

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

2.1	Inleiding	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.2	Migratie van Antillianen naar Nederland	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.3	Antillianen in Nederland	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.4	De situatie van Antilliaanse jongeren	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.5	Jongeren en delinquentie	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.6	Het op Antillianen gerichte beleid	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.7	Resumerend	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

3	Voogdijregeling Antilliaanse jongeren	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
3.1	Inleiding	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
3.2	Juridisch kader Voogdijregeling Antilliaanse Jongeren	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
3.3	Het voogdijtraject	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
3.4	De evaluatie van de Voogdijregeling Antilliaanse jongeren door de KPMG	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
3.5	Conclusie	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4	Antilliaanse jongeren en de voogdijregeling	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.1	Inleiding	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.2	De jongeren en hun achtergrond	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.2.1	Plaats en gezinnen van herkomst	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.3	Reden en motivatie om naar Nederland te komen	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.4	De leefsituatie van jongeren in Nederland	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.4.1	Jongeren met voogd (N=17)	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.4.2	Jongeren met potentiële voogd (N=3)	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.4.3	Jongeren zonder voogd (N=5)	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.5	Het toekomstperspectief van de jongeren	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.6	De voogdijregeling	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.6.1	De ervaringen en bekendheid met de regeling	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.6.2	Waardering en betekenis voogd	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.7	Conclusies	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5	De ervaringen van de voogden met de voogdijregeling	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.1	Inleiding	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.2	Achtergrond voogden	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.2.1	Gegevens van de voogden	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.3	Reden en motivatie van de voogd om de jongere in huis te nemen	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.3.1	Is er sprake van een familieband tussen de voogden en de jongeren?	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.3.2	De reden voor de Voogdij	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.4	De ervaringen van de voogden met de Voogdij regeling	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.4.1	De ervaringen en bekendheid met de regeling	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.4.2	De ervaringen met de betrokken instanties	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.4.3	De mening van de voogden over de voogdijregeling	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.5	De uitvoering van de voogdij	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.5.1	De taken van de voogden	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.5.2	Verschil in opvoedingsstijlen	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.5.3	Het contact met de biologische ouder(s)	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.6	Leefsituatie van de jongeren en de rol van de voogd daarbij	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.6.1	Het welbevinden van de jongeren	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.6.2	Onderwijs, school en vrije tijd	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.6.3	Het contact tussen de voogd en pupil	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.6.4	De motivatie van de voogden	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.6.5	De succes- en faalfactoren in de uitvoering van de voogdij.	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.7	Conclusie	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

6 Succes en faalfactoren bij het uitvoeren van de voogdijFout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

- 6.1 Inleiding **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
- 6.2 Bevorderende en belemmerende factoren bij de voogdij- regeling? **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
- 6.2.1 De voogdijregeling en de bekendheid daarmee **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
- 6.2.2 De effectiviteit van de regeling **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
- 6.3 Bevorderende en belemmerende factoren bij de uitvoering van de voogdij **Fout! Bladwijzer niet gedefi**
- 6.3.1 Kenmerken van de jongere **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
- 6.3.2 Kenmerken van de voogd **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
- 6.3.3 Kenmerken van de relatie jongere en voogd **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
- 6.4 Conclusie **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

7 Samenvattende conclusies en aanbevelingenFout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

- 7.1 Inleiding **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
- 7.2 De leefsituatie van de jongeren **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
- 7.2.1 De leefsituatie van jongeren met voogd **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
- 7.2.2 De leefsituatie van jongeren zonder voogd **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
- 7.3 Het functioneren van de voogdij(regeling) **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
- 7.3.1 De voogdijregeling **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
- 7.3.2 De uitvoering van de voogdij **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
- 7.4 Aanbevelingen ten aanzien van de voogdij(regeling) **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

Literatuur Protocol inzake de samenwerking op het gebied van voogdij-voorzieningen tussen Nederland en de Nederlandse AntillenFout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Bijlage I: De werving van jongeren en voogden Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Bijlage II: Deelnemers expertmeeting Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Bijlage III: Deelnemers expertmeeting Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Bijlage IV: Drie casussen Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

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 au-

gustus 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.

Vooraf 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 achterstandssituatie 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 taal cursus. 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 beoogde 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 volwassene 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 uiteen-

lopende 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 ge-

checkt 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 pe-

ople 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