



P & W V E R K E N N I N G E N



Het Programma Politie & Wetenschap
P/a De Politie Academie
De Kleiberg 15
7312 SN Apeldoorn
Telefoon: (055) 539 7070
Internet: www.politieenwetenschap.nl

Bestellingen



Postbus 122, 3700 AC Zeist
Telefoon: (030) 698 42 22
Fax: (030) 698 42 23
E-mail: info@kerckebosch.nl
Internet: www.kerckebosch.nl



Het Programma Politie & Wetenschap

Missie

Het Programma Politie en Wetenschap is ingesteld door de minister van BZK om het wetenschappelijk onderzoek op het gebied van politie en veiligheid te stimuleren en tevens een impuls te geven aan een betere benutting van onderzoeksresultaten in politiepraktijk, beleid en opleiding.

Kennisproducten

De kennisproductie van Politie en Wetenschap vindt zijn neerslag in onderzoeksrapporten, verslagen van bijzondere activiteiten zoals studiedagen, workshops e.d. en speciale bundels ter gelegenheid van onze Lezingencyclus.

Onderzoeksrapporten met een meer wetenschappelijk, theoretisch karakter worden uitgegeven in onze publicatiereeks *Politiewetenschap*. Rapporten met een meer praktische inslag, met bijvoorbeeld handzame instrumenten, modellen of anderszins werkwijzen die hun waarde en nut hebben bewezen, worden gepubliceerd in de reeks *Politiekunde*. De website biedt een overzicht alsmede korte samenvattingen ('abstracts') van alle publicaties. Exemplaren kunnen, via een doorlink op de website, besteld worden bij de uitgever: Kerckebosch te Zeist.

P&W Verkenningen

Naast de uitgaven in onze beide publicatiereeksen brengt P&W ook regelmatig verslagen uit van zogeheten kortlopende verkenningen. Ze hebben in de regel betrekking op nieuwe ontwikkelingen of vraagstukken die mogelijk een plaats verdienen in ons meerjaren onderzoeksprogramma. Van deze rapporten zijn zowel korte samenvattingen ('abstracts') als de integrale verslagen beschikbaar op de website. Hard copies zijn op aanvraag beschikbaar bij het Programmabureau.

Het Programma Politie & Wetenschap

P/a De Politie Academie

De Kleiberg 15

7312 SN Apeldoorn

Telefoon: 055-5397215/16

Internet: www.politieenwetenschap.nl

Postadres

Postbus 1201

7301 BL Apeldoorn

CONTACTFUNCTIONARIS,
Een functie voor de politie?

- eindrapport -

dr. F. van Gemert

Amsterdam, oktober 2003
Regioplan publicatienr. 1029

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

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van
Programma Politie en Wetenschap.

INHOUDSOPGAVE

1	Een onderzoek naar contactfunctionarissen	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Bemiddelen en bruggen bouwen	2
1.3	Onderzoek	4
1.4	Vraagstelling	4
1.5	Opbouw rapport.....	5
2	Werkwijze	7
2.1	Inventarisatie	7
2.2	Casestudies	10
3	Inventarisatie	13
3.1	Politieregio's	13
3.2	Gemeente.....	15
3.3	Overzicht.....	17
4	Casestudies	21
4.1	Amersfoort	21
4.2	Enschede (politieregio Twente).....	24
4.3	Rotterdam.....	27
4.4	Den Haag (politieregio Haaglanden).....	30
4.5	Slot	32
5	Conclusie en discussie.....	35
5.1	Typen.....	35
5.2	Succes.....	36
5.3	Bredere toepassing	39
5.4	Discussie.....	42
	Literatuur	45

1 EEN ONDERZOEK NAAR CONTACTFUNCTIONARISSEN

1.1 Inleiding

De multiculturele samenleving is een feit en de politie moet met groepen van diverse etnische achtergrond kunnen omgaan en samenwerken. Omdat migratiepatronen in tijd en in omvang en samenstelling van de populatie variaties vertonen, ziet de politie steeds andere spelers ten tonele komen en moet zij zich aanpassen aan voortdurende wijzigingen in de context waarbinnen zij werkt. Om de afstand met nieuwe Nederlanders te verkleinen kan, naast andere mogelijkheden, een beroep worden gedaan op contactfunctionarissen.

Midden jaren '80 verschijnen berichten in de krant die wijzen op een zorgwekkende ontwikkeling. Marokkaanse jongens lijken in verschillende steden te zijn betrokken bij criminele activiteiten. Strijdig met de tijdgeest, die vanwege politieke correctheid zelden een verband legt tussen regelovertreding en specifieke etnische groepen, komen er toch steeds meer aanwijzingen dat zich een probleem aftekent rond Marokkaanse jongens. Eerst verschijnen etnografische studies die dat in beeld brengen (Werdmölder 1986; Kaufman & Verbraeck 1986; Van Gelder & Sijtsma 1988) en niet lang daarna wordt oververtegenwoordiging van deze jongens in de politiestatistieken aangetoond (Junger & Zeilstra 1989).

In het verlengde van deze ontwikkelingen wordt ook nagedacht over de vraag hoe deze problematiek kan worden aangepakt. Spanningen binnen Marokkaanse gezinnen, waar vader en zoon met elkaar botsen, en moeizame communicatie met Nederlandse instanties zijn aspecten waar door onderzoekers op is gewezen. Naast andere zaken, wordt aanbevolen speciale functionarissen aan te stellen die als intermediair kunnen optreden tussen allochtone jongeren en lokale instanties (De Vries 1988; Werdmölder 1986).

Dit idee is opgepakt en uitgewerkt in een project dat in 1988 in Amersfoort van start ging. De (toenmalige) gemeentepolitie en gemeente Amersfoort wilden terugdringing van kleine criminaliteit onder Marokkaanse jongens, wat aansloot bij plannen die op dat moment werden ontwikkeld aan de Vrije Universiteit (Vakgroep Criminologie) en de Universiteit van Amsterdam (Stichting Centrum voor Onderwijsonderzoek). Er is een plan opgesteld dat aanpak en onderzoek combineerde en op basis daarvan is subsidie aangevraagd. De uitkomst van deze inspanningen was het project 'Kontaktfunctionaris Marokkaanse Jongeren' (KMJ). Over de bevindingen is een rapport verschenen: 'Hoezo verloren? Bemiddeling voor Marokkaanse jongeren' (Gijtenbeek & Van 't Hoff 1990).

Contactfunctionarissen zijn inmiddels op verschillende plaatsen werkzaam, of hun aanpak succesvol is en waar dat succes in schuilt, is niet gemakkelijk aan te tonen. Naast overeenkomsten zijn er namelijk ook verschillen tussen de diverse steden waar zij nu actief zijn.

Behoudens het baanbrekende maar inmiddels oude rapport staat vrijwel niets op schrift, kant en klare evaluaties zijn niet voor handen. Het voorliggende onderzoek wil meer inzicht verschaffen in de stand van zaken rond contactfunctionarissen, want het zou goed zijn wanneer de vinger kan worden gelegd op specifieke elementen die een waarborg bieden voor succes en wanneer dit voor de politie in een bruikbaar instrument resulteert.

1.2 Bemiddelen en bruggen bouwen

De eerste contactfunctionarissen waren Marokkanen. Hun opkomst hangt samen met de hoge criminaliteit van de Marokkaanse jongens in combinatie met het strenge opvoedingsklimaat en de hiërarchie in de Marokkaanse gezinnen (Pels 1998). Vroeg of laat loopt een jongen die vergrijpen pleegt tegen de lamp. Hij komt in aanraking met de politie of wordt het onderwerp van roddel. Zijn vader zal hem bestraffen en hem wijzen op zijn plicht de eer van de familie niet te schaden. Dat kan voor oudere jongens een argument zijn om te stoppen, maar voor de jongeren weegt dat nog niet zo zwaar. Zij mijden deze ouder, gaan confrontaties uit de weg, maar komen hoe dan ook thuis in de problemen. Zij worden soms verstoppen in plaats van dat ouderlijke controle hen weer op de rails zet en raken dan van de regen in de drup (Van Gemert 1998). Marokkaanse ouders vinden dat jongens die in aanraking komen met de politie niet hard genoeg worden aangepakt. Zij stellen somber vast dat hun middelen worden ontnomen en dat Nederlandse autoriteiten een te slappe houding hebben, terwijl de jeugd steeds sterker komt te staan (Bouhalhoul & Van der Zwaard 1996: blz. 92). Nederlandse hulpverleners die trachten te interveniëren in de Marokkaanse gezinnen moeten bij de voordeur omkeren. Zij worden niet tot het huiselijke domein toegelaten. Van de Marokkaanse contactfunctionarissen van het eerste uur werd verwacht dat hen dat wel lukte. Zij opereerden tussen de Marokkaanse gezinsleden, maar ook tussen de gezinnen en de Nederlandse instanties als school en politie.

In de werkwijze van Marokkaanse contactfunctionarissen wordt veel nadruk gelegd op bemiddeling, een gebruik dat in Noord-Afrika van oudsher een rol speelt bij conflicten tussen partijen. In Nederland kan het voorkomen dat een derde persoon, bijvoorbeeld een politieagent of onderwijzer, zich opwerpt als bemiddelaar tussen een Marokkaanse vader en zoon. De vader komt dan in een positie terecht waarin hij moet onderhandelen met zijn zoon, over wie hij gezag heeft. Hij kan alleen maar verliezen. De rol bemiddelaar is erop gericht de partijen bij elkaar te brengen. Vaders hebben er moeite mee wanneer hun wordt gevraagd om water bij de wijn te doen. Toenadering aldus verkregen, wordt gevoeld als een knieval, zeker wanneer het conflict juist is veroorzaakt door de zoon die regels heeft overtreden. Het gezag van de vader wordt zodoende eerder aangetast dan onderstreept. In de ogen van de vader zou de bemiddelaar eerder zijn positie, bezorgdheid en verantwoordelijkheid als opvoeder moeten

benadrukken. De bemiddeling is in veel gevallen zonder succes of de gang van zaken heeft pijnlijke gevolgen, want de vader moet het ‘doorslikken’, soms zelfs ten overstaan van zijn zoon. Marokkanen wijzen erop dat het raadzaam is om eerst de oneffenheden glad te strijken. Bemiddeling is dan geen open onderhandeling waarbij beide partijen aanwezig zijn, maar er wordt eerst apart met hen gesproken. Posities worden bepaald voordat zij allebei met een voorstel instemmen.

Inmiddels hebben Nederlandse hulpverleningsinstanties meer kennis van deze specifieke interpretaties. Hulpverleners weten dat het zaak is om de banden met het gezin snel te herstellen, zonodig met behulp van een familielid of een andere Marokkaan. Wacht men daar te lang mee, dan kan dat een hereniging in de weg staan.

De aanpak van Marokkaanse contactfunctionarissen van het eerste uur vindt zijn bestaansrecht in culturele verschillen. Problemen in communicatie die daarvan het gevolg zijn, wil men wegnemen en voorkomen. Het overbruggen van afstand en het verkleinen van verschillen tussen groeperingen is waar het om draait. Dit is, hoe noodzakelijk ook, echter niet in eerste instantie een opdracht voor de politie. Althans, niet wanneer dat betekent interveniëren in (Marokkaanse) gezinnen; dat is geen kerntaak van de politie. Hoewel de politie in Amersfoort destijds initiatief nam, is de eerste contactfunctionaris dan ook niet in dienst geweest van de politie (zie hoofdstuk 4). Daarmee is niet gezegd dat de politie het overbruggen van afstand en verschillen per es aan anderen moet overlaten.

Zeker in wijken met een grote populatie allochtonen is het voor de politie van wezenlijk belang om goede contacten te hebben met diverse bevolkingsgroepen. Het kunnen beschikken over een goed netwerk is een voorwaarde voor effectief en snel optreden. Zo een netwerk is echter geen vanzelfsprekendheid. Het tegenovergestelde blijkt eerder het geval, want in nogal wat steden bestaat een grote afstand tussen allochtone groeperingen en Nederlandse instanties, zoals de politie. Het bouwen van bruggen naar deze groeperingen is daarom wenselijk. Waar het interveniëren in gezinnen te veel afwijkt van de *core business* van politie en overgelaten moet worden aan andere instanties, kan niet worden gezegd dat dit geldt voor het onderhouden van contacten met groeperingen, zeker niet bij de hedendaagse gebiedsgebonden aanpak van de politie. Zonder te veel vooruit te lopen op de bevindingen van dit onderzoek kan worden opgemerkt dat contactfunctionarissen in verschillende steden dit tot taak hebben. Het werk van contactfunctionarissen blijkt in voorkomende gevallen te zijn verlegd van het gezinsniveau naar het niveau van de (buurt)gemeenschap. In nieuwe varianten wordt niet altijd het adjectief ‘Marokkaans’ gehanteerd, waaruit mag worden afgeleid dat de focus niet meer strikt op de Marokkaanse groep is gericht.

1.3 Onderzoek

Dit onderzoek vindt plaats in opdracht van het programma Politie en Wetenschap. Het brengt in beeld wat de positie, de taken en de activiteiten zijn van contactfunctionarissen en de resultaten die daarmee worden geboekt. Het doel is vast te kunnen stellen *what works*. In het verlengde daarvan wordt de vraag opgeworpen of nieuwe toepassingen wenselijk zijn. En zo ja, voor wie, waar en onder welke condities? De resultaten sluiten daarom aan bij het standpunt van voormalig staatssecretaris Kalsbeek, zoals zij dat verwoordde in de nota ‘Vasthoudend en effectief’ en het heeft ook raakvlakken met het Marokkaans-Nederlands Interactieteam Jeugd, dat als een van zijn taken had: het stimuleren van het ontstaan van contacten tussen de Marokkaanse groepen en instanties.¹

De politie heeft baat bij het werk van contactfunctionarissen, zowel de oorspronkelijke aanpak als de nieuwere varianten. Het is immers belangrijk dat de politie op één lijn zit met de ouders van jeugdige regelovertreders, nu weten zij elkaar soms moeilijk te vinden. Daarnaast werkt de politie in wijken die qua samenstelling sterk zijn veranderd en waarbinnen oude kanalen verstopt zijn geraakt en communicatie met nieuwe bewoners niet vanzelfsprekend is. De contactfunctionaris kan zowel op niveau van gezin als op dat van een wijk of etnische gemeenschap verbanden leggen en een netwerk opbouwen. Zeker ten aanzien van de functionaris die werkt binnen een wijk of een etnische gemeenschap is het gerechtvaardigd om de vraag te stellen of zijn werk alleen binnen een Marokkaanse setting van waarde is. Zouden er niet ook Chinese, Molukse, Afghaanse, Ghanese en andere contactfunctionarissen moeten zijn? Misschien is sprake van een ontwikkeling van een categorale naar een territoriale in-steek.

Het lijkt er op dat contactfunctionarissen in een behoefte voorzien en dat ook de nieuwere varianten reden van bestaan hebben. Dit is echter niet aangetoond: slechts een beperkt deel van de bestaande projecten is geëvalueerd. In de andere gevallen bestaan wellicht interne managementrapportages, maar daar houdt het mee op. Dit onderzoek kan inzicht vergroten en houvast bieden voor toekomstig optreden en beleid van de politie in de multiculturele samenleving.

1.4 Vraagstelling

Het doel van het onderzoek is het inventariseren van verschillende soorten contactfunctionarissen die in de praktijk werken of gewerkt hebben en het evalueren van de resultaten die zij

¹ *Staatscourant* (2002) nr. 82, 1 mei, pp. 9-10.

bereikt hebben ten behoeve van gedachten- en besluitvorming over een (bredere) toepassing van hun aanpak.

Uit deze algemene doelstelling vloeien drie hoofdvragen met een aantal subvragen voort.

1. Welke typen contactfunctionarissen kunnen worden onderscheiden?

Deze eerste hoofdvraag is inventariserend. Het gaat om positionering (ondergebracht bij gemeente, politie en welzijnsinstelling), doelgroep (etniciteit van de functionaris in relatie tot die van de doelgroep), doelstelling, werkwijze (methodiek, positie in netwerken en wijze van informatie-uitwisseling met verschillende instanties).

2. Is het werk van contactfunctionarissen zinvol en effectief; waaruit blijkt dat en wat zijn daarvoor de verklaringen?

Deze tweede hoofdvraag is evaluerend. Het gaat om doelen, de operationalisering ervan, de voorgenomen en gerealiseerde activiteiten, de resultaten en effecten en de wijze waarop ze zijn vastgesteld, de knelpunten en de eventuele oplossingen daarvoor en de succes- en faalfactoren.

We stellen voor om geen zeer uitgebreide en gedetailleerde evaluatie te maken, maar een meta-evaluatie met name op basis van zelfrapportage van de contactfunctionarissen. Natuurlijk kleven hier bezwaren aan in termen van betrouwbaarheid, maar er zijn ook voordelen, omdat met een relatief bescheiden budget een goed eerste overzicht kan worden gevormd.

3. Kan de functie breder worden toegepast?

De derde hoofdvraag gaat over het beleidsperspectief. Het is de vraag of de ervaringen met de inzet van contactfunctionarissen zodanig zijn dat een bredere toepassing, in meer gemeenten of politieregio's en wellicht voor verschillende doelgroepen kan worden aanbevolen.

1.5 Opbouw rapport

In de hoofdstukken van dit rapport zullen de bevindingen van het onderzoek worden weergegeven. Het volgende hoofdstuk zet de gevolgde werkwijze uiteen. Hoofdstuk 3 biedt de resultaten van de inventarisatie. Hoofdstuk 4 doet verslag van een viertal casestudies. Als laatste worden in het vijfde hoofdstuk conclusies getrokken en wordt een aanzet gegeven voor een discussie over de vraag wat de contactfunctionaris voor de politie kan betekenen.

2 WERKWIJZE

Het tweede hoofdstuk biedt een beschrijving van de gevolgde werkwijze. Het onderzoek valt grofweg uiteen in twee onderdelen: een inventarisatie en een viertal casestudies.

2.1 Inventarisatie

Om in kaart te kunnen brengen waar in het land contactfunctionarissen werkzaam zijn, is gebruik gemaakt van verschillende bronnen.

Literatuur

In de offertefase werd in de literatuur gezocht. De doorgaans goed ingevoerde documentatieafdeling van het WODC kon slechts drie rapportages noemen die de zoekopdracht ‘contactfunctionaris’ opleverde. Langs andere weg is een rapport bemachtigd met een overzicht van dergelijke projecten (Binnenlandse Zaken 1994) en van iets recentere datum is een meer uitgebreide bespreking en evaluatie (Van ‘t Hoff & Nilhorst 1996: 17-18 en 44-48). Alles bij elkaar leverde dit enkele titels en vermeldingen op, deels uit onderzoek waar RegioPlan zelf bij betrokken was. Het stond op dat moment niet vast dat op die plaatsen nog steeds contactfunctionarissen werkzaam zijn. Het ging om: Amersfoort, Rotterdam, Utrecht, Den Haag, Amsterdam, Dronten en Lelystad. In de loop van het onderzoek is duidelijk geworden dat de eerste vier steden nog steeds contactfunctionarissen kennen, de laatste drie niet meer.

Internet

Op verschillende zoektermen is gezocht naar contactfunctionarissen. Uiteindelijk zijn op deze wijze functionarissen in Huizen, Maassluis en (het reeds bekende) Amersfoort opgespoord.

Het zoeken op internet heeft ook een verhelderend effect gehad, want het werd duidelijk dat er contactfunctionarissen zijn op diverse terreinen, die echter niet onze belangstelling hadden. Twee voorbeelden:

In Eindhoven hebben drie jeugdzorginstellingen contactfunctionarissen in dienst genomen voor elk vier uur per week. Dit gebeurde nadat in eerste instantie vrijwilligers een spontaan initiatief hadden genomen. Zij vervulden elk afzonderlijk en vooral op incidentele basis een intermediaire rol naar instellingen voor jeugdzorg en jeugdhulpverlening. Daarmee verlagen zij de drempel die er is tussen de hulpvragers uit de eigen al-

lochtone achterban en die instellingen. De zorginstellingen hebben het nut van deze intermediairs erkend en in een functie verankerd. <http://www.devraagaanbod.nl/index-vraag.htm>

Uit notulen van de interprovinciale statencommissie blijkt dat er een (tweede) contactfunctionaris wordt ingesteld om de contacten tussen de verschillende provincies en ambtenaren van de Europese commissie in Brussel efficiënter te laten verlopen. http://www.snnonline.nl/content/1_1_2805200212.pdf

In het eerste geval gaat het om een functie die wel verwant is aan die van de contactfunctionaris zoals bedoeld in dit onderzoek. Het betreft hier echter een ander veld dan dat van de politie. Het tweede geval is nog verder verwijderd van de politiepraktijk en het heeft ook geen raakvlakken als het gaat over het verbinden van Nederlandse instanties met allochtone groepen. Het ingaan op gevallen die irrelevant zijn kost tijd. Het is dus zaak die buiten beschouwing te laten. Dit heeft ertoe geleid dat in het vervolg bij het raadplegen van de andere bronnen gezocht is naar gevallen waarin de volgende aspecten aan de orde zijn:

- Doelgroep: Een brug met allochtonen.
- Terrein: Een relatie met het werk van de politie.
- Doel: Verhogen van veiligheid en/of leefbaarheid.

VNG en Expa

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft via de daarvoor bestaande kanalen haar leden bevraagd of zij contactfunctionarissen kenden. Deze route heeft geen reacties opgeleverd.

Expa ofwel het Expertisecentrum Politie en Allochtonen in Houten is gevraagd of zij kennis hadden van contactfunctionarissen. Langs deze weg werd ons gewezen op contactfunctionarissen in Den Haag (reeds bekend) en in Gouda.

Telefonisch contact

Vervolgens is een telefonische zoektocht begonnen langs twee sporen. Als eerste zijn de 25 regiokorpsen van politie benaderd en daarna is contact opgenomen met alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Dat zijn er eveneens 25 in getal.

De regiokorpsen dekken weliswaar het hele land, maar uiteraard heeft men vooral kennis van wat zich in de eigen organisatie afspeelt. Dat laatste geldt ook voor de gemeenten die werden benaderd, maar in hun geval gaat het om een ander soort organisatie die kleinere gebieden bestrijkt. Als er contactfunctionarissen zijn die niet in dienst zijn van een van de twee soorten organisaties, dan bestaat de kans dat die buiten het beeld van de telefonische respondenten

bevinden en niet genoemd worden. Dat dit niet altijd het geval hoeft te zijn, blijkt uit het feit dat de contactfunctionarissen in Amersfoort en in Rotterdam ondergebracht zijn bij welzijnsinstellingen maar desondanks wel genoemd werden in telefoongesprekken. In sommige gevallen kwamen we langs deze verschillende routes uit bij dezelfde contactfunctionarissen.

Bij het telefonisch contact is in eerste instantie gevraagd naar de afdeling personeelszaken of naar de afdeling externe communicatie. Wanneer dat gebeurde bleek men niet altijd snel te begrijpen waarnaar gevraagd werd. Op dat moment kon het gesprek gemakkelijk worden afgebroken, zonder dat een bruikbaar antwoord was gegeven. Er werd dan kort een standaard uitleg gegeven.

Vraag: Zijn er contactfunctionarissen werkzaam in uw stad of in uw regio?

Antwoord: Uhh....

Vraag: Contactfunctionarissen bestaan sinds het eind van de jaren '80 en werden destijds geïntroduceerd om te bemiddelen wanneer er problemen of onduidelijkheden waren tussen Marokkaanse gezinnen en Nederlandse instanties. Inmiddels vind je deze functie op meer plaatsen in het land, soms bij de politie, soms bij de gemeente. Het kan ook zijn dat die bij een andere instelling is ondergebracht. Het hoeft niet om Marokkanen te gaan, het kan ook andere etniciteiten betreffen. Zijn er personen met zo een functie in uw omgeving?

Een lastig obstakel was soms de naam van de functie. In de verschillende steden worden voor soortgelijke functies uiteenlopende namen gebruikt. Naast 'contactfunctionaris', blijken ook functies met namen te bestaan als 'contactpersoon', 'steunfunctionaris', 'brugfunctionaris', 'intermediair', 'medewerker allochtone doelgroepen', 'allochtonencoördinator', 'beleidsmedewerker minderhedenzorg', 'allochtone jeugd- en jongerenwerker' (bij de politie!) en 'vakadviseur etnische minderheden'. Wanneer enkel op het woord zou worden afgegaan, waren een aantal relevante gevallen buiten beschouwing gebleven. Steeds is daarom benadrukt dat het gaat om een functie die erop gericht is het contact tussen Nederlandse instanties en (personen uit) allochtone gemeenschappen te verbeteren.

Bij telefonisch contact met de politie werd vaak doorverbonden met jeugdzaken. Bij gemeenten leidde het spoor vaak naar dienst Welzijn, Integratie of Maatschappelijke ontwikkeling. Uiteindelijk lukte het wel of niet om een persoon aan de lijn te krijgen die kennis van zaken had. Is er een contactfunctionaris werkzaam, dan wordt geprobeerd in het telefoongesprek vragen te stellen over de kenmerken van de functie, de organisatorische context, de methode, de doelen, de resultaten en de eventuele ontwikkeling die de functie heeft doorgemaakt, alsmede de achtergronden daarvan. Antwoorden was vaak lastig of onmogelijk omdat de gesprekspartner slecht op de hoogte was. Het was binnen redelijke termijn niet altijd mogelijk

een persoon te vinden die betere antwoorden kon geven. Indien er schriftelijke rapportages of functieomschrijvingen beschikbaar waren, dan werd gevraagd die toe te sturen.

Uiteindelijk zijn op deze manier 55 contactfunctionarissen of mensen met een vergelijkbare functie opgespoord. Zij zijn werkzaam binnen 20 verschillende organisaties. Een overzicht van de resultaten van deze inventarisatie wordt in het volgende hoofdstuk gepresenteerd. Met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan gezegd worden dat niet alle contactfunctionarissen die in Nederland werken zijn opgespoord. Volledigheid is ook niet het doel van dit onderzoek. Het gaat erom de verschillende soorten contactfunctionarissen te inventariseren om vervolgens op basis van hun werkwijze uitspraken te kunnen doen over de wenselijkheid van een bredere toepassing binnen het politieapparaat.

2.2 Casestudies

Het tweede onderdeel van dit onderzoek wordt gevormd door een studie van specifieke gevallen die meer diepgaand bekeken worden. Na de inventarisatie is het totaal van verzamelde gegevens overzien en in overleg met de opdrachtgever zijn vier cases geselecteerd: Amersfoort, Rotterdam, Den Haag en Enschede.

Criteria die werden gehanteerd voor deze keuze zijn in eerste plaats gekoppeld aan succes. Soms bestaat de functie van contactfunctionaris al heel lang (Amersfoort, Rotterdam en Enschede) of zijn er meerdere functionarissen tegelijkertijd actief (19 in Rotterdam, 5 in Den Haag). Er kan dan verondersteld worden dat in die gevallen de functionarissen, tenminste op lokaal niveau, hun nut hebben bewezen. In de tweede plaats is bewust getracht om enige diversiteit te krijgen in de case studies. In de vier geselecteerde steden zijn de functionarissen ondergebracht bij de politie (Den Haag en Enschede) of bij een welzijnsinstelling (Amersfoort en Rotterdam). Daarnaast blijkt ook de ontwikkelde werkwijze te verschillen. Van origine richtte het werk van contactfunctionarissen zich op problemen met ontspoorde jongens. In de vier cases is te zien dat het accent (na verloop van tijd) op andere zaken is gelegd, zoals op ondersteuning bij schoolloopbaan (Amersfoort), netwerkvorming in probleemwijken (Den Haag), bemiddeling bij burenruzies en relatie/gezinsproblematiek (Rotterdam), brugfunctie naar alle allochtone gemeenschappen (Enschede).

Aan alle vier de genoemde steden is een bezoek gebracht. Er is op basis van een vooraf opgestelde lijst van aandachtspunten een uitgebreid face-to-face interview gehouden met een contactfunctionaris. In Rotterdam nam aan dit gesprek ook een coördinator van de betreffende welzijnsinstelling deel. Daarnaast zijn van de betreffende organisaties documenten zoals jaarverslagen en functieomschrijvingen verzameld. Tweemaal (Rotterdam, Enschede) zijn tele-

fonisch aanvullende gesprekken gehouden met superieuren van de contactfunctionarissen. Eén keer is over telefoon gesproken met een leerkracht van een school waar de functionaris mee samenwerkt (Amersfoort). In Rotterdam is de onderzoeker gedurende enige uren met een contactfunctionaris op pad geweest in de wijk waar deze persoon werkzaam is. In Den Haag heeft de onderzoeker in het kader van dit onderzoek een interview gehouden met een contactfunctionaris. Voor een ander, simultaan lopend onderzoek in opdracht van de tien Haaglanden heeft hij vier andere contactfunctionarissen gesproken die op andere plaatsen in deze regio werkzaam zijn (Van Gemert 2003). Door beide onderzoeken te combineren kan een compleet beeld van het werk van de contactfunctionarissen in deze politieregio worden geschetst.

In de face-to-face interviews is ingegaan op de onderzoeksvragen. Tevens zijn enkele thema's aan de orde gekomen die in de loop van het onderzoek de aandacht trokken en het mogelijk maakten om de aanpak van de contactfunctionarissen beter te vatten. Extra vragen luiden:

- Is de werkwijze van de functionaris gericht op het benaderen van de eerste generatie?
- Is deze functie noodzakelijk of wenselijk voor andere etnische groepen dan Marokkanen?
- Wat zijn redenen om de functie wel/niet onder te brengen bij de politie?

In het laatste hoofdstuk zullen deze thema's terugkeren.

Op basis van deze bronnen is per stad (politieregio) een tekst opgesteld. Deze tekst is per e-mail naar de contactpersoon gestuurd met de vraag om commentaar te leveren. Drie contactfunctionarissen die als respondent optraden (Den Haag, Amersfoort en Enschede) en twee superieuren (Rotterdam en Enschede) leverden rechtstreeks commentaar. Daarnaast bleek dat vier andere Haagse contactfunctionarissen de tekst hadden gelezen. De door hen gemaakte opmerkingen bereikte de onderzoeker via de contactpersoon. Datzelfde gold ook voor politiechefs uit Den Haag en Enschede. De opmerkingen die geretourneerd werden, zijn verwerkt in de tekst en zo ontstonden de paragrafen van het vierde hoofdstuk van dit rapport.

3 INVENTARISATIE

In dit derde hoofdstuk worden de resultaten van de inventarisatie weergegeven. De data worden ondergebracht in twee paragrafen die samenhangen met de route waarlangs ze opgespoord zijn: politieregio's en gemeenten.

Elk van de afzonderlijke gevallen wordt getypeerd op basis van een aantal kenmerken: positionering (ondergebracht bij gemeente, politie en welzijnsinstelling), doelgroep, doelstelling en werkwijze (methodiek, positie in netwerken en wijze van informatie-uitwisseling met verschillende instanties).

Bevindingen betreffende de politieregio's van Haaglanden en Twente (met respectievelijk 5 en 1 contactfunctionarissen) en die van de gemeenten Rotterdam en Amersfoort (met respectievelijk 19 en 1 contactfunctionarissen) worden hier kort genoemd, maar in het volgende hoofdstuk worden zij gedetailleerd beschreven.

3.1 Politieregio's

1. Zuid-Holland-Zuid	1 vakadviseur etnische minderheden
<i>Positionering</i>	Vast dienstverband regiokorps.
<i>Doelgroep</i>	1 vakadviseur voor (alle) etnische groeperingen.
<i>Doelstelling</i>	Beleidsontwikkeling rond thema etnische minderheden.
<i>Werkwijze</i>	Informatie inwinnen, adviseren en voorlichten; structureel contact onderhouden met zelforganisaties en andere instanties; bemiddelen bij conflicten; werving en selectie uit etnische groeperingen.

2. Drenthe	1 coördinator minderheden
<i>Positionering</i>	Vast dienstverband regiokorps.
<i>Doelgroep</i>	1 Nederlandse coördinator voor (alle) etnische groeperingen.
<i>Doelstelling</i>	Beleidsontwikkeling rond thema etnische groeperingen; zorgdragen voor implementatie door wijkeenheden (van politie).
<i>Werkwijze</i>	Ondersteunen, adviseren en ontwikkelen interne processen. Deelname aan diverse overleggen, externe vertegenwoordiger van korps.

3. Limburg-Noord	1 allochtone jeugd- en jongerenwerker
<i>Positionering</i>	Vast dienstverband regiokorps.
<i>Doelgroep</i>	1 Marokkaanse man is jeugd- en jongerenwerker.
<i>Doelstelling</i>	Kennis en inzicht vergroten van politiemensen ten bate van hun werk en omgang met allochtone jongeren.
<i>Werkwijze</i>	Ondersteunen, begeleiden en adviseren van collega's binnen de politie in hun omgang met allochtone jongeren en hun ouders.

4. Flevoland	2 contactfunctionarissen
<i>Positionering</i>	Vast dienstverband regiokorps.
<i>Doelgroep</i>	1 man en 1 vrouw van Antilliaanse/Arubaanse afkomst voor Antilliaanse gemeenschap.
<i>Doelstelling</i>	Contact onderhouden met Antilliaanse gemeenschap; intern en extern aanspreekpunt op basis van een vertrouwenspositie.
<i>Werkwijze</i>	Als een wijkagent, gericht op deze etnische groep in plaats van op een wijk.

5. Gelderland-Midden	1 alloctonencoördinator
<i>Positionering</i>	Vast dienstverband regiokorps.
<i>Doelgroep</i>	1 coördinator voor Marokkaanse gemeenschap.
<i>Doelstelling</i>	Intern en extern aanspreekpunt. Bruggen slaan door contacten te leggen tussen mensen.
<i>Werkwijze</i>	Collega's informeren, ondersteunen en in contact brengen met Marokkaanse gezinnen. Contact houden met jongeren in detentie.

6. Twente	1 contactfunctionaris	(zie volgende hoofdstuk)
<i>Positionering</i>	Vast dienstverband regiokorps.	
<i>Doelgroep</i>	1 Marokkaanse man voor (alle) etnische groeperingen.	
<i>Doelstelling</i>	Netwerk opbouwen, signaleren, informeren en adviseren	
<i>Werkwijze</i>	Individuele en gezinsbegeleiding, contacten in gemeenschap	

7. Haaglanden	5 contactfunctionarissen	(zie volgende hoofdstuk)
<i>Positionering</i>	Vast dienstverband regiokorps.	
<i>Doelgroep</i>	3 Marokkaanse vrouwen en 2 Marokkaanse mannen voor (alle) etnische groeperingen.	
<i>Doelstelling</i>	Netwerk opbouwen, deskundigheidsbevordering, adviseren.	
<i>Werkwijze</i>	Op districtniveau initiëren van zowel beleid als uitvoeren projecten.	

3.2 Gemeenten

8. Maastricht		3 brugfunctionarissen
<i>Positionering</i>		Welzijn: instelling Trajekt.
<i>Doelgroep</i>		Marokkaanse mannelijke brugfunctionaris voor Marokkaanse gemeenschap. Turkse mannelijke brugfunctionaris voor Turkse gemeenschap. Turkse mannelijke brugfunctionaris algemeen.
<i>Doelstelling</i>		Het slaan van bruggen tussen allochtonen en instanties, verenigen en bewonersgroepen.
<i>Werkwijze</i>		Begeleiden, geven van cursussen en deelnemen aan overleg. Contactfunctionarissen worden ook ingeschakeld om communicatie te bewaken bij planfase van nieuwe wijken en bij culturele manifestaties.

9. Huizen		1 contactfunctionaris
<i>Positionering</i>		Welzijn: Jongerencentrum Tramontano van Stichting Welzijn Huizen.
<i>Doelgroep</i>		Marokkaanse mannelijke contactfunctionaris voor Marokkaanse jongeren
<i>Doelstelling</i>		Individuele Marokkaanse jongeren hulp bieden door als intermediair samenwerking te zoeken tussen diverse instanties.
<i>Werkwijze</i>		Individuele begeleiding en bemiddeling bij conflicten.

10. Gouda		2 contactfunctionarissen
<i>Positionering</i>		Welzijn: Gemeente heeft ingehuurd van Eskamp, een Haagse instelling.
<i>Doelgroep</i>		2 Marokkaanse contactfunctionarissen voor Marokkaanse gemeenschap.
<i>Doelstelling</i>		Schakelfunctie: draagvlak verkrijgen voor gemeentelijk beleid en signalen opvangen uit Marokkaanse gemeenschap.
<i>Werkwijze</i>		Organiseren en faciliteren van communicatie en participatie Marokkaanse gemeenschap.

11. Utrecht		1 contactfunctionaris
<i>Positionering</i>		Welzijn: project Keerpunt van stichting Zuid-West.
<i>Doelgroep</i>		1 contactfunctionaris voor hoofdzakelijk Marokkaanse jongeren.
<i>Doelstelling</i>		Daling van criminaliteit in Kanaleneiland.
<i>Werkwijze</i>		Begeleiden jongeren en ouders bij politiecontacten.

12. Breda	4 intermediairs
<i>Positionering</i>	Welzijn: Palet, steunpunt voor multiculturele ontwikkeling Noord-Brabant.
<i>Doelgroep</i>	3 Marokkaanse vrouwelijke intermediairs voor Marokkaanse vrouwen. 1 Turkse vrouwelijke intermediair voor Turkse vrouwen.
<i>Doelstelling</i>	Brug slaan tussen diverse Nederlandse instellingen en vrouwen uit allochtone groepen.
<i>Werkwijze</i>	Contact leggen met leden doelgroep, informatie bieden en namens instanties aanbod doen.

13. Leeuwarden	4 contactfunctionarissen
<i>Positionering</i>	Welzijn: onderdeel van project Full Color bij stichting Het Buro.
<i>Doelgroep</i>	4 Marokkaanse contactfunctionarissen voor Marokkaanse jongeren.
<i>Doelstelling</i>	Benaderen en leggen van contact op straat met doelgroep. Voorkomen schooluitval en ontspreiden op andere terreinen.
<i>Werkwijze</i>	Spreekuren op school. Begeleiden van individuele leerlingen. Advies aan leerkrachten. Voorlichting en informatie in eigen taal ten bate van ouders.

14. Maassluis	3 contactfunctionarissen
<i>Positionering</i>	Welzijn: Stichting samenlevingsopbouw Maassluis.
<i>Doelgroep</i>	2 Marokkaanse en 1 Turkse contactfunctionaris voor allochtone bewoners.
<i>Doelstelling</i>	Geschillen oplossen; allochtonen naar instellingen leiden; betere communicatie vanuit instanties.
<i>Werkwijze</i>	Bemiddelen tussen instanties en Marokkaanse inwoners.

15. Rotterdam	19 contactfunctionarissen	(zie volgende hoofdstuk)
<i>Positionering</i>	Welzijn: ID-baan Stichting Humanitas.	
<i>Doelgroep</i>	10 Marokkaanse contactfunctionarissen voor Marokkanen. 9 Kaapverdianse contactfunctionarissen voor Kaapverdianen.	
<i>Doelstelling</i>	Overbruggen van de cultuur- en communicatiekloof.	
<i>Werkwijze</i>	Vindplaatsgericht werken en opvoedingsondersteuning.	

16. Amersfoort	1 steunfunctionaris	(zie volgende hoofdstuk)
<i>Positionering</i>	Onderwijs: Stichting SOVEE.	
<i>Doelgroep</i>	1 Marokkaanse contactfunctionaris voor alle leerlingen.	
<i>Doelstelling</i>	Verbeteren onderwijsloopbaan jongeren	
<i>Werkwijze</i>	Begeleiden en ondersteunen individuele leerlingen	

17. Groningen	1 contactfunctionaris
<i>Positionering</i>	Onderwijs: bij Vensterscholen (zgn. brede scholen) in wijken Selwerd/ Paddepoel/Tuinwijk.
<i>Doelgroep</i>	1 Vrouwelijke contactfunctionaris voor allochtone ouders.
<i>Doelstelling</i>	Contact verbeteren van allochtone ouders met school.
<i>Werkwijze</i>	Voorlichting voor zowel onderwijskrachten als ouders.

18. Zaanstad	1 contactfunctionaris
<i>Positionering</i>	Onderwijs: Regio college Zaanstad.
<i>Doelgroep</i>	1 Marokkaanse contactfunctionaris voor alle leerlingen.
<i>Doelstelling</i>	Voorkomen voortijdig schoolverlaten.
<i>Werkwijze</i>	Begeleiden individuele leerlingen.

19. Den Helder	1 schoolcontactpersoon
<i>Positionering</i>	Onderwijs: Samenwerkingsverband scholen Den Helder en Texel.
<i>Doelgroep</i>	1 Vrouwelijke contactfunctionaris voor alle leerlingen.
<i>Doelstelling</i>	Voorkomen voortijdig schoolverlaten.
<i>Werkwijze</i>	Begeleiden individuele leerlingen en ouders, aanbieden cursussen.

20. Haarlem	2 mentoren
<i>Positionering</i>	Onderwijs: Mentorenproject In Balans bij Jeugdzorg Kennemerland.
<i>Doelgroep</i>	1 Marokkaanse mannelijke mentor voor Marokkaanse jongeren. 1 Turkse mannelijke mentor voor Turkse jongeren.
<i>Doelstelling</i>	Voorkomen schooluitval en ontspreiden op andere terreinen.
<i>Werkwijze</i>	Spreekuren op school. Begeleiden van individuele leerlingen. Advies aan leerkrachten. Voorlichting en informatie in eigen taal ten bate van ouders.

3.3 Overzicht

In deze slotparagraaf wordt een overzicht gegeven van de onderzoeksdata die werden opgespoord over alle 55 functionarissen van 20 verschillende organisaties.

Positionering

Alle 12 contactfunctionarissen of personen met aanverwante functies die bij de *politie* zijn ondergebracht hebben een vast dienstverband. Van de 43 personen die niet bij de politie werken is het beeld niet eenduidig. Zes van hen werken in de sector *onderwijs*; de 37 anderen behoren tot de sector *welzijn*. Van deze grote groep heeft iets minder dan de helft van de functionarissen een baan die aan een project is verbonden en een tijdelijk karakter kan hebben. Een ander deel, van 22 personen, heeft een aanstelling met behoud van uitkering, bij-

voorbeeld een ID-baan. Het kan duidelijk zijn dat deze beide laatste categorie minder goede vooruitzichten op een loopbaan biedt.

Het berekenen van gemiddelden is niet zinvol omdat enkele gevallen binnen categorieën sterk afwijken in getal en uitkomsten zouden vertekenen.

Aantal organisaties en werkers per sector

	Aantal organisaties	Aantal werkers
Politie	7	12
Welzijn	8	37
Onderwijs	5	6
Totaal	20	55

Doelgroep

Als gekeken wordt naar de relatie tussen het aantal werkers en de doelgroep, dan blijkt dat het merendeel is gericht op één specifieke etnische groep. Niet meer dan 17 van de 55 functionarissen blijkt breder inzetbaar te zijn. Zij zijn aangenomen met het doel niet op slechts één enkele groep in te zoomen. In veel gevallen zullen deze 17 personen zich in de praktijk toch hoofdzakelijk met één groep bezighouden, maar formeel horen ze alle etnische groeperingen te bestrijken.

Opvallend is dat binnen de politie van niet meer dan een kwart van de werkers (formeel) de aandacht uitgaat naar één bepaalde groep, terwijl dat in het welzijn voor bijna 9 van elke 10 functionarissen het geval is. In het onderwijs zijn 2 van de 3 werkers breed gericht op alle etnische groeperingen. Wordt gekeken naar welke groepen in het bijzonder aandacht krijgen, dan valt op dat maar liefst 24 van de 55 functionarissen zich specifiek bezighouden met de doelgroep der Marokkanen.

Hoewel dat niet geldt voor alle functionarissen die bij de politie werken, hebben de meeste werkers zelf een allochtone afkomst. Vaak is ervoor gekozen een persoon aan te stellen die behoort tot de doelgroep waarop hij/zij zich richt.

Aantal functionarissen per sector wel/niet gericht op bepaalde etnische groep (N=55)

	Alle etniciteiten	Marokkanen	Antillianen	Kaapverdianen	Turken
Politie	9	1	2	-	-
Welzijn	4	22	-	9	2
Onderwijs	4	1	-	-	1
Totaal	17	24	2	9	3

Doelstelling

Het werk van de functionarissen binnen de drie sectoren heeft doelstellingen die variëren. Daarin kunnen drie stromingen worden onderscheiden: doelstellingen binnen de eigen organisatie, doelstellingen erbuiten ofwel ‘in het veld’, en een combinatie van beide.

Hier is te zien dat de sectoren welzijn en onderwijs doelstellingen hebben geformuleerd die *outreaching* zijn, een hulpaanbod doen en contact met de doelgroepen willen verbeteren. In alle gevallen gaat het om doelen buiten de eigen organisatie. De politie daarentegen verwacht dat de functionarissen soms buiten, maar altijd ook binnen de eigen organisatie winst kunnen boeken. Hierin verschilt deze sector dus van de andere twee.

Organisaties per sector en hun doelstellingen (N=20)

	Binnen	Combinatie beide	Buiten
Politie	3	4	
Welzijn			8
Onderwijs			5
Totaal	3	4	13

Werkwijze

De werkwijze van de 55 functionarissen loopt zeer uiteen. De verklaring hiervoor zal zijn dat men de aanpak op de lokale praktijk heeft afgestemd en dat resulteert onherroepelijk in diversiteit. Ook binnen sectoren zijn de overeenkomsten beperkt, zodat enkel algemene opmerkingen kunnen worden gemaakt.

In de sector onderwijs zijn afspraken gemaakt die ertoe leiden dat de functionarissen op bepaalde scholen leerlingen individueel begeleiden. In een aantal gevallen betekent dit dat ook contact gezocht wordt met ouders.

Binnen de sector Welzijn is de diversiteit het grootst. Functionarissen treden hier onder andere op als bruggenbouwers, bemiddelaars en doorverwijzers naar hulpverlening.

De functionarissen die bij de politie werkzaam zijn, kunnen zowel een beleidsfunctie hebben als werk op uitvoerend niveau. Gezien het feit dat meer dan bij de andere sectoren doelen binnen de eigen organisatie liggen, zijn signaleren, verstrekken van informatie en advisering belangrijke terugkerende activiteiten. Daarnaast is het hun taak een netwerk op te bouwen, zodat de politie gemakkelijk in contact kan treden met diverse groeperingen.

Werkwijze: belangrijke activiteiten per sector

Politie	Signaleren, informeren, adviseren, netwerk opbouwen.
Welzijn	Bruggen bouwen, begeleiden, bemiddelen, doorverwijzen.
Onderwijs	Begeleiden en ondersteunen leerlingen.

4 CASESTUDIES

Het vierde hoofdstuk geeft een viertal beschrijvingen van steden of politieregio's waar contactfunctionarissen werkzaam zijn. Het gaat niet om een willekeurige verzameling. In alle vier de gevallen is gekozen voor functionarissen die al geruime tijd bestaan en die een zeker succes (kunnen) claimen. Daarnaast is erop gelet dat de vier gevallen verschillende karakteristieken te zien geven, zodat uiteindelijk niet enkel over één soort contactfunctionaris uitspraken kunnen worden gedaan.

4.1 Amersfoort

Achtergrond

Amersfoort heeft 128.000 inwoners, waarvan er 3500 van Marokkaanse herkomst zijn. In februari 1988 trad in Amersfoort een Marokkaanse contactfunctionaris in dienst. Deze contactfunctionaris was de eerste in zijn soort. In de beginperiode was zijn werk gekoppeld aan een onderzoek dat wilde achterhalen of middels deze functie een bijdrage kon worden geleverd aan het oplossen van het probleem van ontsporende Marokkaanse jongens (zie hoofdstuk 1). Bemiddeling was bij aanvang het centrale thema, maar de laatste jaren is het accent verschoven en komen te liggen op motiveren en intensief ondersteunen van leerlingen. Aanvankelijk draaide het in hoofdzaak om Marokkaanse jongens, maar inmiddels maken ook jongeren met een andere achtergrond van zijn diensten gebruik.

Doelstelling

Het project dat in 1988 startte, was gericht op Marokkaanse jongeren. De kerngedachte was dat bij conflictsituaties, bijvoorbeeld op school of bij een politiecontact, escalatie voorkomen kan worden door bemiddeling tussen de betrokken partijen. In 1990 verscheen een rapport dat de bevindingen van de eerste jaren presenteerde. Het beeld is positief, want het grootste deel van de bemiddelingen (ruim 60%) blijkt een positief effect te hebben. Vooral bemiddeling bij problemen op school heeft succes, in driekwart van de gevallen is hier een positief effect. Bemiddelingen naar aanleiding van een politiecontact en bij problemen in de gezins-situatie hebben in de helft van de gevallen een positief resultaat. De onderzoekers vonden deze resultaten dermate gunstig dat zij adviseerden om structureel een contactfunctionaris aan te stellen en dat is gebeurd. Gezien de nadruk op Marokkaanse jongeren, is gekozen voor een Marokkaanse functionaris. Deze persoon spreekt de taal, kent de cultuur en kan, zeker in de

periode kort na gezinshereniging, makkelijker een brug slaan dan een Nederlandse professional.

In 1997 kreeg de functie een andere invulling omdat men besloot het accent te verleggen van bemiddelen naar ondersteunen. De naam van de huidige functie is daarom nu ‘steunfunctionaris’ en het werk richt zich nu meer specifiek op het verbeteren van de onderwijsloopbaan van jongeren. Het werkveld ligt vrijwel helemaal binnen scholen. De doelgroep is breder geworden, het gaat niet meer in hoofdzaak om Marokkaanse jongeren.

Plaats in organisatie

De eerste twee jaren dat het project draaide hebben twee personen, na elkaar, de functie op contractbasis ingevuld. De onderzoekers deden de aanbeveling om de functie structureel te maken en te plaatsen binnen een welzijnsinstelling. Als dat in mei 1991 gebeurt en de contactfunctionaris wordt ondergebracht bij het instituut IOSKA (Instituut ter Ondersteuning van Sociaal-Culturele Activiteiten) treedt een nieuwe contactfunctionaris in dienst. Ook dit is een Marokkaanse man en hij is tot op de dag van vandaag nog actief.

Hoewel er een structurele functie is, zijn er in de loop der jaren toch veranderingen geweest. In 1997 wordt het IOSKA als het gevolg van bezuinigingen opgeheven. De contactfunctionaris wil men behouden en deze moet dus elders worden ondergebracht. Daarvoor kiest men Stade, een Utrechts regionaal opererend bureau voor dienstverlening en advies bij maatschappelijke ontwikkeling. Tegelijk met deze overgang wordt het accent van het werk van de contactfunctionaris anders, hij legt zich meer toe op ondersteunen van leerlingen. De ervaringen zijn positief en men besluit om de functie te veranderen in die van ‘steunfunctionaris’. In 2002 wordt SOVEE (Stichting Onderwijs Voorrang Eemlanden) gesticht, een instelling waarbinnen de steunfunctionaris nu werkzaam is.

De steunfunctionaris is tegenwoordig een beleidsmedewerker. Hij doet nog steeds uitvoerend werk, maar hij begeleidt ook anderen en werkt in een team waarvan de leden elkaar (in principe) onderling kunnen vervangen. Het team als geheel heeft de taak het voorkomen van schooluitval. De formatie van steunfunctionaris is uitgebreid, er zijn momenteel twee formatieplaatsen beschikbaar. Er is binnen het team overleg, maar de steunfunctionaris die jarenlang contactfunctionaris was, wordt niet van boven inhoudelijk aangestuurd waar het zijn taak als steunfunctionaris betreft.

Werkwijze

De methode die de Marokkaanse contactfunctionaris hanteert, kent een aantal vaste onderdelen. De functionaris neemt initiatief nadat hij is ingeseind door bijvoorbeeld de politie of door een school. Hij benadert vervolgens Marokkanen actief. Er worden niet slechts gesprekken op kantoor gevoerd, ook huisbezoeken, een ontmoeting in de moskee of in het koffiehuis

zijn mogelijk. Als eerste vindt een individueel gesprek plaats met de jongen over het gerezen probleem. Vervolgens worden afzonderlijk gesprekken gehouden met de ouders en eventueel met de betrokken instanties. Als laatste spreekt men opnieuw met de betrokken partijen over oplossingen, dat kan gebeuren in individuele of in groepsgesprekken. De contactfunctionaris stelt zich neutraal op. Hij informeert de betrokken partijen over elkaars handelwijze en de achterliggende standpunten; hij vraagt over en weer begrip voor die standpunten. Hij bemiddelt vervolgens en reikt een mogelijke oplossing aan. De Marokkaanse contactfunctionaris vervult op deze manier een brugfunctie tussen de Marokkaanse gezinnen en de Nederlandse instanties. Zijn kennis van de taal en cultuur is een belangrijke pre in het leggen van contact en het winnen van vertrouwen dat nodig is voor een vruchtbare dialoog.

Deze werkwijze van de Amersfoortse contactfunctionaris is veranderd. Redenen daarvoor liggen in een aantal zaken die in de loop der jaren helder zijn geworden. Als eerste bleek dat er een hoog aantal Marokkaanse jongeren (vooral jongens) het onderwijs verliet zonder in het bezit te zijn van een geldige startkwalificatie. Ze maakten hun opleiding niet af en bezaten geen diploma, waardoor hun kansen in de maatschappij verkleind worden. In de tweede plaats is bekend geworden dat tegemoet moet worden gekomen aan de behoeften van jongeren. Een preventief effect kan vooral dan bereikt worden wanneer intensief en vroegtijdig geïntervenieerd wordt. Daarnaast lijkt de ‘klassieke’ bemiddeling zoals de contactfunctionaris die in zijn werkwijze had opgenomen te refereren aan situaties zoals die zich in Marokko voordeden. Naarmate migratie verder in het verleden ligt en Marokkanen meer gewend raken aan Nederlandse omgangsvormen en bekend zijn met diverse instanties doen zich minder obstakels en conflicten voor. Voor leden van de eerste generatie kan het nog zinvol zijn als een bemiddelaar optreedt, maar voor de hedendaagse jeugd is daarvoor niet veel reden meer. Zij zijn bekend met Nederlandse gebruiken en eveneens zijn ze voldoende *institution wise*.

Men besluit meer nadruk te leggen op ondersteuning in het voortgezet onderwijs. In 1997 start een pilot binnen een ROC in Amersfoort. Risicoleerlingen uit de lagere klassen worden door de school verwezen naar de steunfunctionaris. In diens contact met de leerlingen worden per individu intensieve gesprekken gevoerd die ertoe moeten leiden dat het de leerling helder voor ogen staat wat hij in de komende jaren op school kan en wil bereiken. Er kan bij aanmelding sprake zijn van gedragproblemen, maar ook wanneer leerlingen gedemotiveerd zijn of wanneer bijsturing door de school niet geholpen heeft, kan men de steunfunctionaris inschakelen. In de praktijk blijkt dat het in verreweg de meeste gevallen om allochtone leerlingen gaat, al zijn het niet meer enkel Marokkanen. Dit hangt samen met het feit dat scholen niet naar eigen goeddunken leerlingen kunnen verwijzen. Vanwege hun achtergrond passen allochtone leerlingen makkelijk binnen de gehanteerde definitie van een ‘risicoleerling’. Dit wil overigens niet zeggen dat Nederlandse leerlingen geen baat zouden kunnen hebben bij het werk van de steunfunctionaris. Scholen zouden graag zien dat zij ook Nederlandse kinderen naar hem kunnen doorverwijzen, maar in de praktijk komt dat weinig voor. Vanwege

positieve ervaringen gedurende de pilot is deze nieuwe aanpak uitgebreid. De steunfunctionaris is momenteel werkzaam binnen vijf scholen.

Resultaten

De resultaten van de aanvankelijke werkwijze zijn, voor wat betreft de eerste twee jaar, in het onderzoek tegen het licht gehouden. De conclusie was destijds dat men die zo succesvol achtte dat geadviseerd werd om de contactfunctionaris structureel in dienst te nemen. Dat neemt niet weg dat men in de loop der jaren reden heeft gezien de werkwijze aan te passen. Resultaten van de huidige werkwijze kunnen worden uitgedrukt in aantallen scholieren die naar de steunfunctionaris worden verwezen en door hem worden geholpen. Jaarlijks vinden er met de betrokken scholen gesprekken plaats waarin de achterliggende periode geëvalueerd wordt.

Navraag in een telefonisch gesprek met een van de Amersfoortse scholen leert dat het succes van deze aanpak onomstreden is. Men is zeer enthousiast over deze aanpak en het zou een serieus gemis zijn wanneer die niet meer zou bestaan, zo wordt gezegd. Op één van de scholen waar de steunfunctionaris werkt, zitten 850 leerlingen. Hij heeft daar momenteel contact met 24 leerlingen uit de klassen een en twee. Naar verwachting is in ongeveer 20 van deze 24 gevallen sprake van een aanwijsbare verandering ten positieve. Dat gaat zo sinds drie jaar en de inschatting is dat dit een belangrijk preventief effect heeft.

4.2 Enschede (politieregio Twente)

Achtergrond

In Enschede heeft men begin jaren '90, hoofdzakelijk in de wijk Deppenbroek, veel last van Marokkaanse jongens. In de stad van 150.000 inwoners wonen 2000 Marokkanen. Een kleine populatie dus, waarvan in de topdagen destijds niettemin zo'n 200 jongens op straat te vinden waren. Zij kwamen frequent met de politie in aanraking. Een integrale aanpak achtte men noodzakelijk. Dat werd temeer duidelijk toen bij een inval veel Marokkanen betrokken bleken te zijn bij drugshandel en de ernst van de zaak in volle omvang zichtbaar werd.

Men heeft dit probleem vanaf 1991 met veel energie en een lange adem in teamverband aangepakt. Aan dat team is sinds 1994 een contactfunctionaris, een Marokkaanse man, toegevoegd die dus samenwerkt met andere professionals. Inmiddels is het probleem van Marokkaanse jongens verdwenen. Enschede is in dit opzicht een bijzondere stad, waar men kan zeggen op dit front werkelijk succesvol te zijn.

Doelstelling

Problemen met Marokkaanse jongens staan centraal. De contactfunctionaris moet werken in een team dat zich op deze problematiek richt. Van hem wordt verwacht dat hij contacten legt tussen de Marokkaanse gemeenschap en de politie en eventueel ook met andere instellingen. Hij moet tussen deze partijen kunnen bemiddelen en onderhandelen. Sinds 2000 is de doelgroep uitgebreid van enkel Marokkanen naar alle allochtone groepen.

Op basis van zijn expertise levert de contactfunctionaris een bijdrage aan projecten gericht op allochtone groepen. Hij bouwt, neemt deel en onderhoudt een netwerk tussen instellingen en allochtone groeperingen. Voorts wordt hij geacht ontwikkelingen te signaleren en daarover de politie te informeren en te adviseren. Tenslotte doet hij aan deskundigheidsbevordering en geeft hij voorlichting zowel binnen de politieorganisatie als aan allochtone groeperingen.

Plaats in organisatie

In 1991 is binnen de politie een 'Marokkanenteam' opgericht. Dit bestond in eerste instantie uit twee agenten en een maatschappelijk werkster. Men stelde vast te weinig toegang te hebben tot de Marokkaanse gezinnen, een brug naar de Marokkaanse gemeenschap was noodzakelijk. Na drie jaar, in 1994, is daarom de contactfunctionaris aan het team toegevoegd.

Aankankelijk was de functionaris in dienst van de gemeente en van daaruit werd hij gedetacheerd bij de politie. Vanwege het feit dat het werk zo nauw verbonden is met dat van de politie is ervoor gekozen de functie ook formeel onder te brengen binnen het korps. De functie werd ook zwaarder. In eerste instantie betrof het een aanstelling van twaalf uur, maar nu is het een fulltime baan. Ook de salariëring is veranderd. Van een lage schaal in een subsidieconstructie (ID-baan) is het nu een functie geworden in schaal acht die structureel bestaat in het korps. De gemeente Enschede en Almelo betalen samen vijftig procent van het salaris (respectievelijk 30.000 en 10.000 gulden per jaar) voor de komende vijf jaar.

Het probleem met Marokkaanse jongeren heeft men in de hand. Het 'Marokkanen team' is opgeheven, want men houdt zich nu binnen het regiobureau Jeugdzorg van de politie met een bredere problematiek van allochtonen bezig. Aansturing van de contactfunctionaris gebeurt door de teamchef Jeugdzorg.

De functie van contactfunctionaris is er dus sinds enige jaren. Naast de genoemde die werkt vanuit de politie, zijn er ook Marokkaanse functionarissen op het terrein van onderwijs (momenteel vacature) en op dat van werkgelegenheid. Zij zijn werkzaam bij de gemeente en het CWI.

Werkwijze

Men heeft in de stad gekozen voor een integrale aanpak. Er is een werkgroep gevormd op uitvoerend niveau, die zich in eerste instantie vooral op repressief optreden richtte. Daarin zat de politie, jeugdhulpverlening, verslavingszorg, speciaal onderwijs, reclassering en jeugd-reclassering. In 1995 is een convenant opgesteld tussen deze partners en toen is vastgelegd wat de inzet zou zijn. Als onderdeel daarvan is een database aangelegd die werd beheerd door een coördinator van de gemeente. Deze persoon had goed zicht op individuele gevallen en speelde relevante informatie door naar instanties, die zodoende niet meer langs elkaar heen werkten. Doordat deze aanpak al geruime tijd bestaat en er weinig personele wisselingen zijn, is bekend wie de partners zijn, zowel aan de kant van de Marokkaanse gemeenschap als bij Nederlandse instanties. In een later stadium, rond '97, heeft men zich toegelegd op een meer preventieve aanpak, die breder is ingezet op de gehele Marokkaanse gemeenschap en op gezinnen. In 2000 is het Marokkanenteam als zelfstandig team opgeheven. De oorspronkelijke doelstelling was bereikt.

De contactfunctionaris houdt zich in zijn manier van werken intensief met individuen en gezinnen bezig. Hij houdt nauw contact met scholen en wordt mede langs deze weg geattendeerd op jongeren die (dreigen te) ontsporen. Door langdurige individuele begeleiding wordt een vertrouwensband gelegd, niet alleen met jongeren maar ook met hun ouders en eventuele andere gezinsleden. Inmiddels heeft de contactfunctionaris zulke stabiele banden met leden van de Marokkaanse gemeenschap dat ouders zelf naar hem toe komen om een probleem aan te kaarten. Zodoende kan hij zeer vroegtijdig in actie komen en dus preventief werken. Hij heeft Marokkaanse ouders ook opvoedingscursussen gegeven en die werden goed bezocht. De drempel naar politie is nu veel lager geworden.

Nadat het probleem van de Marokkanen is opgelost heeft men zich gericht op een bredere doelgroep en de functie van contactfunctionaris is uitgebreid tot in principe alle allochtone groeperingen.

Resultaten

Het werk van de contactfunctionaris wordt in Enschede zeer gewaardeerd, binnen de politie maar ook in de Marokkaanse en andere allochtone gemeenschappen.

Hoewel de totale populatie van Marokkanen in Enschede van geringe omvang is, vormde Marokkaanse jongens begin jaren '90 een groot probleem. Overlast, drugskoeriers, georganiseerde autodiefstallen en drugsproblematiek resulteerden in gevoelens van onveiligheid bij de burgers. De integrale aanpak had succes, want sinds midden jaren '90 zijn de politiecijfers van Marokkanen aan het dalen. Er is inmiddels nog slechts één minderjarige Marokkaanse stelselmatige dader in Enschede en de oververtegenwoordiging van Marokkaanse jongens in de politiestatistieken is verdwenen. Het deel van de Marokkaanse jongens dat in aanraking

komt met de politie zakte van 39 procent naar 8 à 9 procent. De sfeer is ook veel positiever. Er zijn meer jongeren die hun school met goed gevolg afmaken. Een andere positieve ontwikkeling is te zien in het jongerenwerk. Men heeft zelf een opleiding opgezet waarmee verschillende Marokkanen als professionals in het jongerenwerk aan de slag zijn gekomen. Er is ook een Marokkaanse meidenwerkster.

4.3 Rotterdam

Achtergrond

In Rotterdam kreeg men eind jaren '80 steeds meer te stellen met Marokkaanse jongens. Zij zijn oververtegenwoordigd in de politiestatistieken, daarnaast baart hun schoolloopbaan zorgen en kwamen problemen in de huiselijke sfeer aan het licht. Een team van Marokkaanse contactfunctionarissen is in 1993 door de stichting Humanitas in samenwerking met de politie in het leven geroepen. Daarbij zijn de destijds bestaande contactfunctionarissen in Amersfoort en Amsterdam als voorbeeld gebruikt. In de voetsporen van de Marokkaanse contactfunctionarissen in Rotterdam traden in 1997 ook Kaapverdianse contactfunctionarissen in dienst. Inmiddels zijn er tien Marokkanen en negen Kaapverdianen in deze functie werkzaam. Onder de Marokkanen bevindt zich één vrouw en onder de Kaapverdianse functionarissen zijn dat er zes.

Kaapverdianen

Leden van de Kaapverdianse gemeenschap wonen geconcentreerd in een paar Zuid-Hollandse steden, elders in Nederland treft men hen vrijwel niet aan. In recent onderzoek van de Rotterdamse GGD kwam naar voren dat Kaapverdianse jongens zelf aangeven veel problemen te hebben. Daarnaast blijkt dat de Kaapverdianse moeders de grootste 'probleemgroep' vormen. Het gaat dan voornamelijk om alleenstaande moeders. De problemen betreffen vooral de opvoeding van de kinderen en hierbij speelt de financiële situatie een belangrijke rol. Meestal komen jongens met hun moeder naar de hulpverlening en dan blijkt sprake van gedragsproblemen zoals spijbelen, niet gehoorzamen et cetera. Het betreft een lichte problematiek en hun hulpvraag heeft meestal niet te maken met agressief of delinquent gedrag. Bij vrouwelijke cliënten draait de hulpvraag bijna altijd om opvoedingsondersteuning.

Doelstelling

Voor de Rotterdamse contactfunctionarissen staan twee etnische groepen centraal: Marokkanen en Kaapverdianen, al worden bij tijd en wijle ook gevallen opgepakt die andere groeperingen betreffen. De contactfunctionarissen richten zich op jongeren van 0 tot 24 jaar en op hun ouders en familie. Wat de contactfunctionarissen vooral willen bereiken is het overbruggen van de cultuur- en communicatiekloof. Het gaat hierbij om problemen van betrokkenen in het onderwijs en om problemen in de driehoeksrelatie politie, ouders en kinderen. Daarnaast bemiddelen de contactfunctionarissen bij problemen tussen de Marokkaanse en Kaapverdiaanse gemeenschap enerzijds en politie, onderwijs en hulpverlenende instanties anderzijds. Op deze manier werken zij aan een beter begrip tussen de verschillende belanghebbenden.

Sinds 1997 heeft er een belangrijke verschuiving in de uitvoering van de werkzaamheden plaatsgevonden. Hoewel de contactfunctionarissen met name vindplaatsgericht gewerkt hebben, is daar voor de Kaapverdiaanse functionarissen verandering in gekomen. De laatste tijd is het accent op opvoedingsondersteuning komen te liggen. Dit bleek beter aan te sluiten bij de behoefte en hulpvragen van met name alleenstaande moeders. In 2003 zal opvoedingsondersteuning dan ook het belangrijkste speerpunt zijn van de Kaapverdiaanse contactfunctionarissen.

Ook ten aanzien van de Marokkaanse doelgroep lijkt zich een verandering af te tekenen. De laatste jaren worden de Marokkaanse contactfunctionarissen minder gevraagd om te bemiddelen wanneer jongens ontsporen. Misschien begint men de problematiek in de greep te krijgen of worden jongens zonder de functionaris als tussenstation doorverwezen naar hulpverleningsinstanties. Het lijkt erop dat de functionarissen in toenemende mate gevraagd worden om te bemiddelen bij burenruzies en bij relationele problemen.

De stichting Humanitas verzamelt gegevens over verwijzingen en cliënten die zicht bieden op het werk van de contactfunctionarissen. Diverse zaken worden bijgehouden en in detail in het jaarverslag gemeld, zoals: het aantal aanmeldingen, de wachttijden, de duur van de bemiddeling/hulp en het aantal contacten per cliënt.

Plaats in organisatie

De contactfunctionarissen werken binnen de stichting Humanitas. Het gaat hierbij om een structurele voorziening, die gebaseerd is op gesubsidieerde arbeidsplaatsen. De functionarissen zijn in dienst gekomen op een Melkert- of ID-baan, wat wil zeggen dat zij hun taak uitvoeren met behoud van uitkering. Het feit dat de huidige regering een eind wil maken aan het systeem van ID-banen stelt de organisatie voor een probleem. Het betekent dat in de toekomst wellicht een nieuwe constructie gevonden zal moeten worden.

De meeste functionarissen volgen een opleiding en groeien door binnen de organisatie. Zij bezoeken door Humanitas georganiseerde bijeenkomsten van deskundigheidsbevordering en hebben Nederlandse taal- en computercursussen doorlopen.

De contactfunctionarissen maken deel uit van een team. Er zijn vier teams; een Marokkaans en een Kaapverdiaans team voor Rotterdam-Noord en ook van beide één in Rotterdam-Zuid. Elke werkdag vindt 's ochtends overleg plaats, waarbij de teamleden samen met een coördinator/supervisor gegevens van alle cliënten bespreken en een werkplan voor de dag opstellen.

Werkwijze

De contactfunctionarissen gaan te werk volgens een uitgekristalliseerde werkwijze. Zij zijn een vooruitgeschoven post van hulpverleninginstanties als Jouw Project, Nieuwe Perspectieven en Pak je kans. Er wordt voorts samengewerkt met instellingen zoals de Raad voor de Kinderbescherming, politie, maatschappelijk werkers op scholen van zowel het basis- als het voortgezet onderwijs, Stichting Jeugdzorg, deurwaarderskantoren, de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, advocaten, ambtenaren van de afdeling leerplicht en het RIAGG. Door hun bemiddeling en doorverwijzing naar de hulpverlening vergroten de functionarissen tevens de toegankelijkheid van deze instanties. Zij nemen zelf signalen waar en komen in actie (zijn *outreaching*) of ze worden door instanties gevraagd om contact te leggen of te bemiddelen. Alle contactfunctionarissen werken binnen een bepaald politiedistrict en brengen als onderdeel van hun dagelijkse routine vaak een bezoek aan het politiebureau. Daar zoeken zij contact met jeugdcoördinatoren en wijkagenten die zich vanuit hun professie met dezelfde problematiek bezighouden. Men houdt elkaar op de hoogte en roept elkaars hulp in. Vooral de politie doet met regelmaat een beroep op contactfunctionarissen.

Resultaten en ontwikkelingen

Het aantal meldingen door de politie is de laatste tijd verminderd in vergelijking met de aantallen in de voorgaande jaren. Deze afname hing onder andere samen met de veranderingen in de personele samenstelling die bij de verschillende politiebureaus hebben plaatsgevonden. In het afgelopen jaar zijn de meeste meldingen dan ook binnengekomen door mond-tot-mondreclame, via ex-clienten en door het vergroten en versterken van het netwerk. Oude partners weten elkaar niet meer als vanzelfsprekend te vinden.

Om de banden met de politie weer aan te halen organiseren contactfunctionarissen voorlichtingsbijeenkomsten om aan hun functie en werkwijze meer bekendheid te geven bij de politie. Van de kant van de politie is de aanstelling van jeugdcoördinatoren als contactpersoon voor de hulpverlening een positieve verbetering.

De Kaapverdiaanse en de Marokkaanse contactfunctionarissen weten het vertrouwen van hun gemeenschap te winnen. Dit draagt bij aan het vergroten van de toegankelijkheid van de

hulpverlening. Dat wordt zeer gewaardeerd door de politie en gezien de spontane aanmeldingen rechtstreeks bij de functionarissen is er ook vanuit de allochtone gemeenschappen sprake van een positieve waardering. Dit laatste is eerder het geval bij degenen die langer in het veld actief zijn en als persoon bekend zijn en vertrouwen genieten.

4.4 Den Haag (Politieregio Haaglanden)

Achtergrond

De eerste Haagse contactfunctionaris verscheen in 1998 ten tonele. Inmiddels zijn er vijf functionarissen in dienst, drie vrouwen en twee mannen, en allemaal hebben ze een Marokkaanse achtergrond. Het was dan ook de problematiek van criminele Marokkaanse jongens die aan de basis lag van hun installatie. Het Haagse korps speelde eind jaren '90 weinig in op de veranderde positie van de politie in de multiculturele samenleving, maar daarin wil men verandering brengen. Door middel van een omvangrijk initiatief met vele deelprojecten, T'riq Salama, heeft het korps vanaf 1999 de aanpak van de problematiek van criminele Marokkaanse jongens een nieuwe impuls gegeven. Ook voor de contactfunctionarissen was dat merkbaar. In eerste instantie waren zij in dienst van de gemeente, maar mede onder invloed van de veranderingen die T'riq Salama teweegbracht, zijn ze in de politieorganisatie ondergebracht. De vijf functionarissen werken aan vijf verschillende bureaus in de regio Haaglanden, deze bureaus hebben allemaal een relatief grote populatie allochtonen en ze kennen een specifieke problematiek die daarmee samenhangt. Inmiddels richten zij zich niet meer enkel op Marokkanen en worden zij als contactfunctionaris voor alle allochtone groepen bestempeld.

Doelstelling

De doelgroep waar de Haagse contactfunctionarissen zich op richten wordt gevormd door alle allochtone groeperingen. Dat neemt niet weg dat er een duidelijk accent ligt op Marokkanen. De problemen rond deze etnische groep vragen om extra aandacht, dat is onder andere te zien aan het feit dat T'riq Salama ook op deze etnische groep focust. Het is evenmin toevallig dat alle vijf de contactfunctionarissen een Marokkaanse achtergrond hebben.

Er is een functiebeschrijving die weergeeft wat in grote lijnen de taken zijn van de functionarissen. In de regio Haaglanden zijn die taken divers. Vanwege hun deskundigheid op het terrein van het allochtonenvraagstuk wordt verwacht dat zij anderen in het korps informeren en adviseren. Daarnaast wordt van hen verwacht dat ze collega's ondersteunen in bemiddelingskwesties en hen voorlichten ten aanzien van zaken die vanwege cultuur gevoelig liggen.

Soms kan het zijn dat ze zelf als bemiddelaars optreden. Ze leggen contacten met zelforganisaties en ze brengen mede met die bouwstenen een wijknetwerk in kaart.

Binnen de wijken waar de functionarissen werken vervullen ze een belangrijke functie. Die functie is in grote lijnen in alle vijf de locaties gelijk, maar de invulling geschiedt met in achtname van lokale bijzonderheden en met de prioriteiten van het bureau waar ze werken, wat ertoe bijdraagt dat zij tot op zekere hoogte alle vijf hun eigen spoor trekken. Dat die verschillen er zijn hangt samen met het feit dat de bureaus binnen de regio in belangrijke mate autonoom zijn. Centrale aansturing, bijvoorbeeld vanuit T'riq Salama, is vanwege dat gegeven van autonomie niet effectief.

Gevraagd naar het doel van hun werk in algemene bewoordingen wordt geantwoord: het verbeteren van de contacten tussen de politie en allochtonen, in het bijzonder Marokkanen. Dat in het verlengde van dit doel ook de criminaliteitscijfers van Marokkaanse jongeren dalen blijft impliciet.

Plaats in organisatie

In eerste instantie waren Haagse contactfunctionarissen in dienst van de gemeente en als zodanig gedetacheerd bij twee bureaus van de politie, Heemstraat en Laak. Inmiddels zijn er ook drie andere contactfunctionarissen werkzaam aan de bureaus Hoefkade, Berensteinlaan en in het Westland. Drie van hen staan nu op de loonlijst van de politie; de functionaris van bureau Heemstraat is gedetacheerd. De reden voor de overstap naar de politie is dat de functionarissen in de detacheringconstructie zoals die bestond niet goed konden opereren. Er waren obstakels ten aanzien van bevoegdheden, maar daarnaast speelde ook mee dat ze niet deel uitmaakten van het politieapparaat, waardoor ze als buitenstaanders werden gezien en communicatie lastig kon zijn.

Per bureau zijn er verschillen. Dat geldt niet alleen voor de invulling van de functie, maar ook voor inschaling en aansturing. Aan sommige bureaus krijgen de contactfunctionarissen weinig sturing. Zij moeten er zelf plannen maken en vragen dan daarop een reactie. In andere wijken is de bureauleiding nauwer bij hun werk betrokken en worden in overleg de concrete plannen en taken van de functionaris vastgesteld. Soms komt aansturing van de bureauchef, maar in andere gevallen kan een wijkteamchef of een ploegchef degene zijn met wie feitelijk wordt overlegd. In het ene bureau ligt nadruk op beleidstaken in een ander is het werk van de functionaris vooral uitvoerend van aard.

Werkwijze

De functionarissen hebben globaal dezelfde taken, maar ze doen niet allemaal hetzelfde. Het in kaart brengen van een wijknetwerk bijvoorbeeld wordt verschillend ingevuld. In een geval kan de uitkomst daarvan een papier zijn met een aantal namen en telefoonnummers van orga-

nisaties. In een ander geval is het een document dat intern opvraagbaar is via intranet, dat regelmatig wordt bijgewerkt en waarin is aangegeven wat risico-objecten zijn. In enkele bureaus zijn voorlichtingscursussen georganiseerd voor politiepersoneel, in andere niet. Gezien het feit dat het werk van de Haagse functionarissen meer op beleidsniveau ligt dan bijvoorbeeld dat van de Rotterdamse contactfunctionarissen, hebben zij niet zo veel te maken met aanmelding en doorverwijzing. Zij worden soms door collega's te hulp gevraagd, maar ze kunnen goeddeels hun eigen agenda bepalen. Contacten leggen, het opbouwen van een netwerk en bemiddelen kunnen daartoe behoren, maar zij hebben de ruimte om ook zelf initiatief te nemen. Dat biedt een uitdaging, maar functionarissen zeggen dat ook te ervaren als te weinig houvast. In dat laatste geval zijn heldere richtlijnen wenselijk.

Resultaten

Hoewel de functiebeschrijving op papier van alle vijf de functionarissen gelijk is, is hun werk niet hetzelfde. Dat is het gevolg van lokale problematiek en van prioriteiten van de bureauleiding. Sommigen krijgen meer speelruimte of nemen meer persoonlijk initiatief dan anderen. Politie, gemeente en diverse allochtone organisaties zijn overtuigd van het nut van de contactfunctionarissen en er is ook ruim bijval voor het werk dat zij hebben verzet.

Als onderdeel van hun werk voeren de functionarissen projecten uit. Dit kunnen voorlichtingscursussen zijn, maar ook overlegvergaderingen met zelforganisaties of survivaltochten met Marokkaanse jongens en agenten. Van deze projecten wordt vastgelegd wat men ermee beoogt en achteraf is (tot op zekere hoogte) vast te stellen wat daarvan terecht is gekomen door een overzicht te geven van het aantal deelnemers, de kosten, et cetera. Uiteindelijk kunnen zulke gegevens besproken worden in interne evaluatiegesprekken met de bureauleiding.

4.5 Slot

De functionarissen die in de voorgaande paragrafen ten tonele kwamen zijn werkzaam in de eerder genoemde drie sectoren: politie (Haaglanden en Twente), onderwijs (Amersfoort) en welzijn (Rotterdam).

De Amersfoortse functionaris is in de loop de jaren van klassieke bemiddelaar bij conflictsituaties getransformeerd tot een persoon die jongeren intensieve ondersteuning biedt bij obstakels in hun schoolloopbaan. De contactfunctionaris in Enschede werkt binnen de politie in een team en heeft de taak een brug te slaan tussen Marokkaanse jongens en hun ouders enerzijds en Nederlandse instanties anderzijds. De Rotterdamse contactfunctionarissen zijn werkzaam op uitvoerend niveau. Zij leggen contacten en bemiddelen tussen Marokkaanse en Kaapverdiaanse personen enerzijds en Nederlandse instanties anderzijds en maken daarbij nadrukkelijk gebruik van hun eigen achtergrond ofwel van hun specifieke kennis van taal en

cultuur. Gevallen die zij behandelen zijn van klassieke bemiddeling verschoven naar burenruzies en relatie- en familieconflicten. De Haagse contactfunctionarissen hebben tenslotte een breed takenpakket. Accenten in hun werk kennen onderlinge verschillen en zijn afhankelijk van de prioriteiten aan de bureaus waar ze in dienst zijn.

De functionarissen in Enschede, Amersfoort en Rotterdam verschillen van die in Den Haag omdat in de eerste drie steden meer nadruk ligt op het werk op uitvoerend niveau. Deze functionarissen hebben veel rechtstreeks contact met de doelgroep. Hun Haagse collegae doen uitvoerend werk in de wijken waar ze zijn aangesteld, maar voor een groter deel van hun werk zijn ze actief op beleidsniveau. Doelstellingen voor hun werk liggen grotendeels binnen de eigen politieorganisatie, terwijl de functionarissen in de andere drie steden meer gefocust zijn op problemen van de doelgroepen.

5 CONCLUSIE EN DISCUSSIE

De vragen waarmee dit onderzoek van start is gegaan, luiden:

- 1. Welke typen contactfunctionarissen kunnen worden onderscheiden?*
- 2. Is het werk van contactfunctionarissen zinvol en effectief; waaruit blijkt dat en wat zijn daarvoor de verklaringen?*
- 3. Kan de functie breder worden toegepast?*

In de volgende paragrafen zullen deze vragen worden beantwoord. Aan het eind van het hoofdstuk schuiven we nuances terzijde en plaatsen we enkele opmerkingen die als insteek kunnen dienen voor een discussie over de vraag wat de contactfunctionaris voor de politie kan betekenen.

5.1 Typen

Het zij nogmaals herhaald: dit onderzoek heeft niet alle contactfunctionarissen of personen met een aanverwante functie opgespoord. Er zijn diverse maatschappelijke sectoren, zoals wijkopbouwwerk, zorg en onderwijs waar inmiddels gebruik wordt gemaakt van personen met een vergelijkbare functie. Een aanduiding die wel voor hen wordt gehanteerd is ‘intermediaire paraprofessionals’ (zie o.a. Forum 2000). Over hun rol in het onderwijs bestaan aparte publicaties (Arslan & Peper 1998). Deze intermediairs worden, net als de contactfunctionarissen, ingezet om allochtone doelgroepen te kunnen bereiken.

In dit onderzoek zijn 55 functionarissen in 20 verschillende organisaties aangetroffen. In deze gevallen gaat het steeds om functionarissen die zich bewegen in het veld waar ook de politie actief is of, in enkele gevallen, om personen voor wie dat gold maar die inmiddels in een andere sector werkzaam zijn. Hoewel in de doelstelling meestal voor algemenere termen wordt gekozen, zijn verreweg de meeste functionarissen gericht op problematiek waarbij (bestrijden en voorkomen van) criminaliteit een rol speelt.

Het merendeel van de functionarissen richt zich op één groepering. Niet meer dan 17 van de 55 worden geacht meerdere allochtone groepen te bestrijken, terwijl maar liefst 24 van hen op Marokkanen focussen. De eerste contactfunctionarissen waren Marokkaanse contactfunctionarissen en nog steeds ligt dus een grote nadruk op deze groepering. Ook waar het gaat om initiatieven die alle allochtone groeperingen bedienen, blijkt de doelgroep der Marokkanen feitelijk veel aandacht te vragen. Een duidelijk voorbeeld levert Den Haag, waar de func-

tionarissen binnen de politie zich formeel richten op alle allochtone groeperingen. Toch zijn alle vijf de contactfunctionarissen van Marokkaanse origine. Dat is geen toeval, want gezien de problematiek waar men in deze stad mee te maken heeft, is ervoor gekozen om Marokkanen te selecteren voor deze functie.

Binnen de doelstellingen die horen bij de functies van de aangetroffen functionarissen kunnen drie stromingen worden onderscheiden: doelstellingen binnen de eigen organisatie, doelstellingen erbuiten ofwel ‘in het veld’, en een combinatie van beide. Een opvallend onderscheid komt hier aan het licht: in de sectoren onderwijs en welzijn is men steeds gericht op taken buiten de eigen organisatie. De politie daarentegen is juist altijd gericht op doelen binnen de eigen organisatie, zij het dat in vier van de zeven gevallen ook doelen buiten de eigen organisatie zijn geformuleerd. Dit is een duidelijke aanwijzing voor de behoefte die bestaat binnen de politie om niet alleen betere contacten te hebben met etnische groeperingen, maar ook binnen de eigen organisatie tot aanpassingen te komen die het politiewerk in multicultureel Nederland kunnen verbeteren.

Werkwijzen van functionarissen in de drie sectoren lopen sterk uiteen. Dit hangt samen met het feit dat in onderwijs en welzijn door hen hoofdzakelijk uitvoerend werk wordt gedaan. De functionarissen die bij de politie werkzaam zijn, kunnen zowel een beleidsfunctie hebben als een functie met werk op uitvoerend niveau. Omdat hier vaker doelen binnen de eigen organisatie geformuleerd zijn, zijn signaleren, verstrekken van informatie en advisering belangrijke terugkerende activiteiten. Daarnaast hebben functionarissen bij de politie de taak een netwerk op te bouwen, zodat de organisatie gemakkelijk in contact kan treden met diverse groeperingen in haar beschermingsgebied.

Gelet op de *grootste gemene deler* van de aangetroffen aspecten, heeft een *geconstrueerd type* contactfunctionaris de volgende kenmerken:

- Werkzaam in de sector welzijn.
- Doelgroep wordt gevormd door Marokkanen, functionaris zelf is ook Marokkaan.
- Doelstelling buiten de eigen organisatie, werken ‘in het veld’.
- Werkwijze in deze sector omvat bruggen bouwen, begeleiden, bemiddelen en doorverwijzen.

5.2 Succes

Contactfunctionarissen zijn niet zaligmakend. Er zijn ook plekken waar het beoogde niet werd bereikt. In het Amsterdamse stadsdeel Osdorp is men in 1992 van start gegaan met een Project Marokkaanse Jongeren (PMJ), waarvan individuele bemiddeling door een contact-

functionaris de kern vormt (Van 't Hoff 1993: blz. 50). Na veel aandacht in de beginperiode is het project niet verlengd. De problemen met Marokkaanse jongeren zijn echter tot op de dag van vandaag blijven bestaan (Van Gemert & Fleisher 2002). Er zijn ongetwijfeld meer voorbeelden te geven, maar in dit onderzoek is niet gepoogd die in beeld te krijgen.

Beantwoording van de tweede hoofdvraag op basis van gegevens over alle 55 functionarissen is niet mogelijk. Het werk van verreweg de meeste van deze functionarissen werd niet geëvalueerd. Dat wil zeggen, er bestaan geen evaluaties die uitspraken doen over resultaten, al dan niet uitgedrukt in cijfers. Op zich is dat vreemd, want een aantal van deze functionarissen zal in een projectsetting werken en dan mag eigenlijk verwacht worden dat de plannen vooraf, de uitvoering en de resultaten gedocumenteerd zijn. De meeste functionarissen hebben evenwel niet een dergelijk trackrecord. Op veel plaatsen heeft men een broertje dood aan rapporteren over voortgang. Het mag dan zo zijn dat dit een vereiste is om te kunnen vaststellen 'what works', de praktijk laat zien dat het lang niet altijd goed gebeurt. Op zich moet dat niet worden rechtgepraat, en al helemaal niet door een beleidsonderzoeker, maar er zijn wel verzachtende omstandigheden aan te wijzen.

Soms is het moeilijk om vorderingen uit te drukken in cijfers. Worden die cijfers toch geproduceerd, dan kan het zijn dat zij een schijninzicht geven, want eenduidige meetobjecten zijn niet altijd voor handen. Zo kan men er bijvoorbeeld voor kiezen een opsomming te geven van 'contactmomenten', wat neerkomt op turven van het aantal keren dat men de doelgroep treft. Het weergegeven cijfer zegt dan weinig of niets over de doelstelling die verder weg ligt en wellicht omschreven zal zijn in termen als 'daling criminaliteit' of 'bevordering integratie'. Dit probleem van meetbaar (of beter: telbaar) maken, speelt nadrukkelijk een rol bij het werk van contactfunctionarissen. Hun werk is onderdeel van een grotere beweging en zij nemen deel aan processen, die hun eigen werk maar ook andere zaken omvatten.

In de rest van deze paragraaf wordt vooral geleund op de vier casestudies. Empirische onderbouwing van de tweede hoofdvraag rond succes is dus smal en geschiedt op basis van hoofdzakelijk kwalitatieve gegevens. Dat neemt niet weg dat de vier gekozen gevallen een goede staat van dienst hebben, mede daarop werden ze immers geselecteerd. Er kan zodoende worden gezocht naar de bouwstenen van succes.

Als eerste is er de *bestaansduur*. In Rotterdam, Amersfoort en Enschede blijkt men over lange adem te beschikken. De functionarissen in Den Haag zijn minder lang in dienst. Het werk van de contactfunctionarissen heeft er baat bij dat ze lang aan de weg timmeren, want het draagt bij aan de bekendheid van hun werk. "Na verloop van tijd hoefde ik niet steeds weer uit te leggen wat mijn werk is. Mensen weten dat, ook mensen met wie ik zelf nog nooit te maken heb gehad". Wanneer initiatieven een projectstatus ontgroeien en geen tijdelijk karakter hebben, bestaat ook de mogelijkheid om aanpak goed op de praktijk af te stemmen. Zeker wanneer die praktijk zelf aan veranderingen onderhevig is, kan dat leiden tot nuttige en wel-

overwogen aanpassingen. In Rotterdam maar meer nog in Amersfoort is dat te zien (zie onder).

In de tweede plaats wordt gewezen op het *persoonlijk contact* en het *vertrouwen* dat daarmee kan worden opgebouwd. Nederlandse instanties zijn anonieme organisaties voor veel allochtonen. Vooral ouderen zijn terughoudend wanneer ze de persoon die hun zaken behandelt niet kennen. Dat geldt in het bijzonder voor degenen die lang gewoond hebben in een land dat een gespannen relatie kent tussen bevolking en overheid. Het netwerk van een functionaris heeft daarom ook een persoonlijke dimensie en degenen die lang in functie zijn, hebben daar voordeel bij. Bij bemiddeling in netelige kwesties, zoals in gesprekken met Marokkaanse vaders over hun ontspoorde zoons, wordt niet iedere willekeurige persoon geaccepteerd. Vooral voor ouderen geldt dat ze meewerken wanneer ze het gevoel hebben dat de functionaris en zij aan dezelfde kant staan. “Ze leggen al hun vertrouwen in één persoon die heeft bewezen goed te zijn. Als ik morgen zeg dat de zon in het westen opkomt, dan geloven ze me”. Het kan duidelijk zijn dat het kennen van taal en cultuur, ofwel een gelijke etnische komaf, daarbij een belangrijk voordeel is. Niet toevallig hebben zeer veel contactfunctionarissen en de doelgroep waar ze zich op richten dezelfde achtergrond.

Transparantie en *herkenbaarheid* vormen een derde bouwsteen. Er wordt wel beweerd dat allochtone gemeenschappen lastig te benaderen zijn. De respondenten zeggen dat dit samenhangt met gewekte verwachtingen die niet uitkwamen. In nogal wat gemeenten wordt het beleid aangaande allochtonen gekenmerkt door een carrousel van projecten. Er is ineens veel aandacht voor een nieuw initiatief dat na een relatief korte periode weer verdwijnt. Een project sterft een stille dood, maar er zijn ondertussen wel verwachtingen gewekt. Wil men een beroep doen op die voorzieningen, dan blijkt dat niet (meer) mogelijk. Mensen verliezen overzicht en ze krijgen het idee dat willekeur regeert. “Je kunt daarom beter niets doen dan half werk leveren. Als je wat doet moet je het voor honderd procent doen, anders doe je een stap terug in plaats van vooruit”. De consequenties van een dergelijk zwabberbeleid kunnen groot zijn. “Slechte ervaringen kan men zich soms beter herinneren dan goede. Als het verkeerd gaat, gaat de deur dicht voor alle politiemensen”. Belangrijk is heldere communicatie in combinatie met een lange adem. Dit wekt geen valse verwachtingen en biedt mensen de mogelijkheid kennis te nemen van het aanbod en erop in te spelen.

Inbedding is een laatste bouwsteen voor succes. Dit geldt in het bijzonder voor de contactfunctionarissen die bij de politie werken en die dus voor een belangrijk deel hun energie richten op veranderingen binnen de eigen organisatie. Waar de vorige punten vooral van toepassing zijn op de relatie met allochtone groeperingen draait het hier om de functie met doelstellingen die (deels) liggen binnen de eigen organisatie. Deze contactfunctionarissen hebben weliswaar een vaste aanstelling, zo blijkt, maar de invulling van de functie is op plaatsen niet

volledig uitgekristalliseerd. Hun werk beklijft vooral dan wanneer het een vaste plaats heeft binnen een korps. Functionarissen die in de zijlijn van het ‘echte’ politiewerk projecten uitvoeren hebben moeite om hun collega’s mee te krijgen. “Je moet onderdeel zijn van het apparaat. Als je iemand bent die een of andere cursus komt draaien, dan vinden de meesten dat alleen maar lastig”.

5.3 Breder toepassing

De derde hoofdvraag betreft het beleidsperspectief. Zijn de ervaringen met de inzet van contactfunctionarissen zodanig dat een bredere toepassing kan worden aanbevolen?

In de gesprekken tijdens de bezoeken aan de vier steden van de casestudies kwamen drie thema’s ter sprake die voor dit punt relevant zijn. Ze worden besproken ze aan de hand van de volgende vragen:

- Is de werkwijze van de functionaris gericht op het benaderen van de eerste generatie?
- Is deze functie noodzakelijk of wenselijk voor andere etnische groepen dan Marokkanen?
- Wat zijn redenen om de functie wel/niet onder te brengen bij de politie?

Eerste generatie

De werkwijze van de functionarissen was in eerste aanleg gericht op het benaderen van de eerste generatie. Kort na de migratie traden zij vooral in contact met de ouders van ontsprokene jongeren. Daar is verandering in gekomen. Het bemiddelen, de klassieke taak van de contactfunctionaris, speelde in het verleden een belangrijke rol, maar tegenwoordig ligt daarop veel minder nadruk. In Amersfoort houdt men zich nog wel met problemen van jeugd bezig, maar de bemiddelingstaak is goeddeels verdwenen, omdat de contactfunctionaris steunfunctionaris werd en in de onderwijssector werkt. In Rotterdam ligt de zaak anders, daar treden de contactfunctionarissen nog vaak in contact met de eerste generatie. In deze stad worden ze minder betrokken bij de problemen van jongeren. Voor de tweede generatie jongeren met problemen zijn er inmiddels andere kanalen dan bij de installatie van de eerste contactfunctionarissen. In Den Haag en in Enschede zijn het niet alleen de ouderen met wie de functionarissen in contact treden. De Haagse functionarissen zien juist ook in jongerenverenigingen goede partners. Zo heeft men daar, aan bureau Laak, al meer dan eens via dit kanaal een survivalkamp georganiseerd waar agenten en jongeren samen aan deelnemen. In Enschede is de populatie beperkt en wordt per geval gewerkt. De functionaris zoomt in op een jongere en betreft, wanneer dat nodig is, andere gezinsleden of personen van school bij het zoeken naar een oplossing.

De botsingen tussen vaders en zoons, die met gepaste bemiddeling dienen te worden behandeld, stonden aanvankelijk centraal. Later maakten ze plaats voor een aanpak waarbij inten-

sieve begeleiding van de jongere het uitgangspunt vormt. Inmiddels zijn her en der in het land methoden ontwikkeld die op deze inzichten gebaseerd zijn. Het meest bekend zijn ‘Nieuwe Perspectieven’ en vormen van individuele trajectbegeleiding (ITB).

In zijn algemeenheid kan gezegd worden dat het werk van de contactfunctionaris momenteel minder op de eerste generatie is gericht dan in het verleden.

Marokkanen

In alle vier de steden begon het werk van de contactfunctionarissen met Marokkanen. Inmiddels kijkt men verder dan enkel deze groepering. In Enschede is sinds 2000 de doelgroep uitgebreid van enkel Marokkanen naar alle allochtone groepen. Het succesvolle ‘Marokkanenteam’ is opgeheven, men houdt zich inmiddels binnen het regiobureau Jeugdzorg bezig met een bredere problematiek van allochtonen. In Rotterdam begon Humanitas met functionarissen voor Marokkanen maar na enige tijd zijn daar collegae bij gekomen voor de Kaapverdiënen. Hoewel de problematiek van Marokkanen de aandacht opeiste, hebben de (Marokkaanse) contactfunctionarissen in Den Haag formeel de taak zich met alle allochtonen bezig te houden. Ook in Amersfoort is men, na een begin met de focus op Marokkanen, tot een bredere aanpak gekomen.

Dit laat onverlet dat wanneer alle 55 functionarissen worden gezien, er nog steeds een onevenredige nadruk ligt op de Marokkanen. Kennelijk wordt het nog steeds noodzakelijk geacht dat middels deze functionarissen de afstand tot in het bijzonder deze groepering wordt verkleind. Een verklaring daarvoor kan liggen in het soort problematiek waar de contactfunctionarissen zich in eerste instantie mee geconfronteerd zagen. Deze is tot op zekere hoogte kenmerkend voor Marokkanen. Het autoritaire opvoedingsklimaat en bemiddeling als methode om conflicten te beslechten, passen bij elementen van de cultuur die Marokkanen met elkaar delen. Daarnaast is er natuurlijk ook de aanhoudende oververtegenwoordiging van Marokkaanse jongens in de politiestatistiek die bij andere groeperingen ontbreekt. Een laatste verklarend aspect ligt in het feit dat Marokkanen, anders dan bijvoorbeeld Turken, lange tijd geen organisaties kenden die een brede achterban vertegenwoordigen. Er kwamen in het verleden wel woordvoerders en zaakwaarnemers naar voren uit de Marokkaanse gemeenschap, maar bij velen van hen is nooit goed duidelijk geworden namens wie zij spraken. Dit gaat op voor de eerste generatie. Momenteel groeit het aantal organisaties sterk en is vertegenwoordiging meer vanzelfsprekend. Doordat de tweede generatie nieuwe accenten legt en andere invalshoeken kiest, ontstaan organisaties die er nog niet waren (Van Heelsum & Kraal 2002). Daarom lijkt de tweede generatie nu beter te benaderen dan voorheen het geval was met de eerste generatie.

Politieke correctheid kan op plaatsen een overweging zijn geweest om het woord ‘Marokkanen’ te vervangen door ‘allochtonen’. Recent zijn inspanningen geleverd om een ander beeld

te schetsen van Marokkanen en stigmatisering tegen te gaan. De praktijk, ook die van de contactfunctionarissen, laat echter zien dat deze groepering in veel steden nog steeds om ruime aandacht vraagt.

Politiefunctie

Het merendeel van de contactfunctionarissen is niet werkzaam bij de politie. Er werden diverse redenen genoemd om de contactfunctionarissen NIET bij deze organisatie onder te brengen.

“De politie is de vijand”. Hiermee wordt gewezen naar slechte ervaringen, bijvoorbeeld die van veel leden van de eerste generatie met politie in Marokko. Daarnaast is dit zinnetje tegenwoordig onder jongeren een veel gehoorde *one liner*. Niet ieders ervaring zal in die richting wijzen, maar de uitdrukking is wijd verspreid en het is makkelijk eraan te refereren. Het overbruggen van de kloof die zo is ontstaan, is een lastige klus. Zo bezien begint de contactfunctionaris van de politie zijn werk met een achterstand.

“De politie is niet neutraal”. Wanneer er sprake is van regelovertreding, moet de politie een bepaalde positie innemen. Gaat het om ontspoorde jongens, dan is opsporing en handhaving vanzelfsprekend de taak van de politie. Mensen weten dat en ook van een contactfunctionaris die tot het politieapparaat behoort, verwacht men in eerste instantie een dergelijke insteek. Contactfunctionarissen die een vertrouwensrelatie opbouwen met groeperingen of individuen kunnen hierdoor in een lastig parket komen. De Haagse contactfunctionaris zei dan ook dat zij weinig bij specifieke zaken betrokken wil raken, omdat daarmee een spanningsveld aan de oppervlakte kan komen. “Ik vertel delicten wel aan het bureau en dat weet men in de wijk”. Vanwege het verschil dat bestaat tussen politiewerk en de taken van de contactfunctionaris werd in Amersfoort gezegd: “Het is geen goed idee om een contactfunctionaris agent te maken. Dat zijn te veel petten. Je kunt niet met mensen vergaderen en problemen benoemen en ze de volgende dag een bon geven. Dat schaadt het vertrouwen”.

Omgekeerd zijn er ook redenen om contactfunctionarissen juist WEL binnen de politie te laten werken. Bij deze argumentatie wordt gewezen naar het nut voor de politieorganisatie en naar consequenties daarvan ten aanzien van effectiviteit.

De politie heeft baat bij het verkleinen van afstand tot allochtone gemeenschappen. Dat lukt het beste wanneer functionarissen zelf namens de politie spreken en er werkzaam zijn. “Door mijn werk als contactfunctionaris kan ik de drempel naar de politie verlagen. Ik nodig mensen uit om naar het bureau te komen. Ik zeg: ‘kom maar kijken’ en dat doen ze uiteindelijk ook”.

De politie heeft een voortdurende in- en uitstroom van personeel. Het is belangrijk dat er mensen zijn met een functie die een constante factor betekent in de contacten met allochtone gemeenschappen.

De politie is een organisatie met macht. Een contactfunctionaris kan derhalve wat bewerkstelligen. Mensen in het veld verwachten dat die macht ook gebruikt wordt om dingen te veranderen. Men ziet een functionaris van de politie dus wel als iemand om rekening mee te houden.

Er zijn ook voordelen van het werken bij de politie, die in de praktijk naar voren komen. In Den Haag zijn de contactfunctionarissen ondergebracht bij de politie nadat ze er aanvankelijk op basis van detachering werkten. In die oude constructie bestonden namelijk obstakels ten aanzien van bevoegdheden en daarnaast speelde ook mee dat functionarissen als buitenstaanders werden gezien, wat communicatie lastig maakte.

Er zijn dus argumenten voor en tegen het onderbrengen van contactfunctionarissen bij de politie. Uitgangspunt bij de meeste argumenten is de afstand die er bestaat tussen allochtone burgers en de politie. Enerzijds stelt men dat het werk van de functionaris vanwege die afstand tot de politie aan geloofwaardigheid inboet. Anderzijds is juist het overbruggen van die afstand een doel op zich en dat kan het best vanuit de politie zelf worden verwezenlijkt.

5.4 Discussie

In het huidige tijdsgewricht gaat zeer veel aandacht uit naar integratie van etnische minderheden. Er is weinig fantasie voor nodig om in te zien dat contactfunctionarissen daarbij een rol kunnen spelen. Maar welke? In deze laatste paragraaf poneren we enkele standpunten ten aanzien van de rol die de contactfunctionaris kan spelen voor de politie.

De contactfunctionaris in authentieke vorm lijkt zijn tijd te hebben gehad. De werkwijze van het eerste uur was geënt op een situatie waarin migranten slecht hun weg wisten te vinden, wat leidde tot misverstanden en bijdroeg aan problemen in de opvoeding. Bovendien had deze werkwijze het kenmerk dat hij gericht was op een enkele groepering, die van de Marokkanen. Hoewel er rond deze groepering nog steeds problemen zijn, is de situatie veranderd. Het is dus niet toevallig, dat op veel plaatsen contactfunctionarissen niet meer werken volgens de oorspronkelijke werkwijze. Jongeren die (dreigen te) ontsporen komen terecht bij gespecialiseerde instanties en specifieke trajecten. Ook de ouders van nu weten beter hun weg te vinden in de Nederlandse samenleving, migratie ligt verder achter hen.

Bij welzijnsorganisaties en binnen het onderwijs blijkt de functie geëvolueerd te zijn en daar liggen de accenten niet meer op dezelfde punten als bij de politie. Vooral met het onderwijs, waar men inzet op individuele begeleiding, is de discrepantie opvallend. De contactfunctionarissen van de politie blijken in de meeste gevallen te kiezen voor meer afstand. Een ander punt is dat de doelstellingen van de functie bij de politie altijd binnen de eigen organisatie

liggen, en soms ook erbuiten. Met andere woorden, de politie gebruikt de contactfunctionaris om zelf te kunnen veranderen.

Dit laat zien dat de politie beseft dat zij zich moet aanpassen aan een omgeving die in beweging is. Komt een organisatie onder vuur te liggen, is er maatschappelijke kritiek op haar functioneren, dan kan de natuurlijke reactie zijn dat de leden steun zoeken bij gelijkgestemde collegae en zich verharderen tegenover de buitenwereld. Een dergelijke ontwikkeling is onwenselijk en de vraag is nu hoe de contactfunctionaris ertoe kan bijdragen dat die zich niet voordoet.

Gebiedsgebonden politiezorg, een relatief nieuw verschijnsel in Nederland, verlangt van iedere wijkagent dat hij intensief contacten onderhoudt met de diverse gemeenschappen in het verzorgingsgebied. Nu is dit tot op heden in de praktijk niet in alle regio's even goed merkbaar en er is nog genoeg te winnen. Kijken we desondanks verder en stellen we dat in de toekomst wordt verwezenlijkt wat deze gebiedsgebonden politiezorg beoogt, dan heeft dat voor de functie van de contactfunctionaris consequenties.

In de eerste plaats bestrijken de wijkagenten een klein gebied en is er nog steeds, op een hoger niveau, behoefte aan personen die de politie vertegenwoordigen in dialogen met breder opererende organisaties. In de tweede plaats verdwijnen de meer uitvoerende onderdelen van de functie en lijken voor de contactfunctionaris vooral beleidstaken te resteren. In de derde plaats stellen we vast dat diens taak voor zover die gericht is op veranderingen in de eigen organisatie overeind blijft. Van de andere kant betekent het voor de wijkagent dat, wil hij succesvol zijn, hij zich rekenschap moet geven van de factoren die succes van de contactfunctionaris bleken te vergroten.

Deze gedachtegang volgend, kunnen we enkele karakteristieken schetsen van een functie zoals die in de toekomst kan bestaan. Of de persoon die hem invult nog steeds contactfunctionaris genoemd moet worden kan men zich afvragen, maar op zich is dat geen wezenlijke kwestie.

Deze functionaris heeft in hoofdzaak beleidstaken; het uitvoerende werk op straat wordt door wijkagenten gedaan. Hijzelf onderhoudt contacten met veel allochtone instanties en organisaties. Daarnaast heeft hij de taak binnen het korps veranderingen in gang te zetten en te bewaken die ervoor zorgen dat de afstand tot groeperingen in de samenleving klein blijven. Dit betekent het eind van een specifieke doelgroepgerichte contactfunctionaris. Hoewel nadruk lag en nog steeds ligt op Marokkanen, zal dit aspect van eenzijdigheid verwateren. Dit hangt, behalve met de veranderde invulling van de functie, ook samen met de te verwachten instroom van nieuwe groepen. Daarmee is niet gezegd dat kennis van en ervaring met achterstelling gekoppeld aan etnische achtergrond geen belangrijke bagage is in deze materie. Het zal in de toekomst nog steeds goed te verdedigen of waarschijnlijk zelfs wenselijk zijn, dat personen met een allochtone achtergrond een dergelijke functie invullen.

LITERATUUR

Arslan, Z. & M. Peper

- 1998 *Hand in hand; De begeleiding van allochtone leerlingen door allochtone functionarissen in het voortgezet onderwijs en de beroepsonderwijs jongeren en veiligheidszorg.* Utrecht: Forum.

Binnenlandse Zaken

- 1994 *Allochtone. Een beschrijving van 45 projecten.* Amsterdam: Van Dijk, Van Soomeren en Partners.

Bouhalhoul, R. & J. van der Zwaard

- 1996 *Een kwestie van vertrouwen. Gespreksgroepen met Marokkaanse ouders.* Rotterdam: Stichting Buitenlandse Werknemers.

Es, W. van, F. Hubbard & L. van Tilborg

- 2002 *Schakels tussen school en thuis; Het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstand.* Utrecht: Sardes.

Forum

- 2000 *De intermediair als bruggenbouwer.* Utrecht, Forum. 2000

Gelder, P. van, & J. Sijtsma

- 1988 *Horse, coke en kansen. Sociale risico's en kansen onder Marokkaanse harddruggebruikers in Amsterdam.* Amsterdam: Instituut voor Sociale Geografie.

Gemert, F. van

- 1998 *Ieder voor zich; Kansen, cultuur en criminaliteit van Marokkaanse jongens.* Amsterdam: Spinhuis.

- 2003 *Eindevaluatie T'riq Salama.* Amsterdam: Regioplan.

Gemert, F. van & M. Fleisher

- 2002 *In de greep van de groep; Een onderzoek naar een Marokkaanse problematische jeugdgroep.* Amsterdam: Regioplan.

- Gijtenbeek, J. & C.A. van 't Hoff
1990 *Hoezo verloren? Bemiddeling voor Marokkaanse jongeren*. Amsterdam: Stichting Centrum voor Onderwijsonderzoek.
- Heelsum, A, van & K. Kraal
2002 *Het Dynamisch Mozaïek, trends en ontwikkelingen bij Marokkaanse organisaties*. Utrecht: SMT.
- Hoff, C.A., van 't
1993 Een Preventieve aanpak van Marokkaanse jongens. *Proces* 72, pp. 48-53.
- Hoff, C.A. van 't, & N.C. Nilhorst
1996 *Een kleurrijke aanpak. Allochtone jongeren en criminaliteit: een uitwerking van mogelijke oplossingen*. Amsterdam: Van Dijk, Van Soomeren en Partners.
- Junger, M. & M. Zeilstra
1989 *Deviant gedrag en slachtofferschap onder jongens uit etnische minderheden I*. Arnhem: Gouda Quint.
- Kaufman, P. & H. Verbraeck
1986 *Marokkaan en verslaafd. Een studie naar randgroepvorming, heroïnegebruik en criminalisering*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Meijers, F,
2002 *Leerlingbegeleiding: Luxe of noodzaak*. Utrecht: Forum.
- Pels, T.
1998 *Opvoeding in Marokkaanse gezinnen in Nederland; De creatie van een nieuw bestaan*. Assen: Van Gorcum
- Vries, G.C. de
1988 *Schoolverzuim en schooluitval in het voortgezet onderwijs; Een literatuurstudie*. Den Haag: SVO/SCO.
- Werdmölder, H.
1986 *Van vriendenkring tot randgroep. Marokkaanse jongeren in een oude stadswijk*. Houten: Het Wereldvenster.

1990 *Een generatie op drift. De geschiedenis van een Marokkaanse randgroep.*
Arnhem: Gouda Quint.

