

Vergaderjaar 2004–2005

25 726

Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden

29 837

Jaarnota Integratiebeleid 2004

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2005

1 Inleiding

Al in 1997 werd in de nota Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden (TK 1997–1998, 25 726, nr. 1) gewezen op de bovenproportionele betrokkenheid van allochtonen bij criminaliteit. Nu, ruim zeven jaar later is die situatie niet veranderd; in de jaarnota integratiebeleid 2004 (TK 2004–2005, 29 837, nr. 1) aan uw Kamer is aangegeven dat er sprake is van een bovenmatige betrokkenheid van minderheden bij criminaliteit.

De registratie van etnische herkomst van groepen in de criminaliteit is lang een taboe geweest. Voor een gerichte aanpak van criminaliteit en voor een goede afweging van het gevoerde beleid is echter een zorgvuldige analyse op basis van juiste gegevens onontbeerlijk.

Hoewel er sterke aanwijzingen waren dat etnische groepen een relatief groot aandeel in de criminaliteit hebben, hadden de bronnen waarmee dat tot nog toe vastgesteld moest worden, ernstige beperkingen in zich. In de registraties waarop de statistieken over opsporing, vervolging en berechting zijn gebaseerd, worden namelijk alleen het geboorteland en de nationaliteit vastgelegd. Het was daarom niet mogelijk om nader inzicht te krijgen in de vertegenwoordiging van de tweede generatie (in Nederland geboren) allochtone bevolkingsgroepen.

Daarom heb ik het WODC verzocht onderzoek te doen naar de betrokkenheid van de verschillende bevolkingsgroepen bij criminaliteit en daarbij in het bijzonder te kijken naar de tweede generatie.

Het voorliggende onderzoeksrapport van het WODC/CBS is hiervan het resultaat¹. Hierin is een koppeling tot stand gebracht tussen verdachtengegevens uit het Herkenningssysteem (HKS) van de politie en het Sociaal Statistisch bestand van het CBS. Het peiljaar is 2002. Dit was ten tijde van het onderzoek het meest recente jaar waarover de benodigde gegevens beschikbaar waren. Met deze koppeling kan nader inzicht worden geboden in het antwoord op de vragen:

- Wat is de (absolute en relatieve) omvang van de populatie van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

verdachten onder de autochtone en allochtone bevolkingsgroepen (incl. de 2^e generatie) en van welke misdrijven worden zij verdacht?

- Hoe hangen vermoedelijk daderschap en kenmerken van gepleegde misdrijven samen met een aantal demografische en sociaal-economische kenmerken van de autochtone en allochtone bevolking?

Hierbij is een autochtoon gedefinieerd als een persoon van wie beide ouders in Nederland zijn geboren en een allochtoon van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren. Een tweede generatie allochtoon is een in Nederland geboren persoon met ten minste één in het buitenland geboren ouder.

Volledigheidshalve wil ik wijzen op enkele beperkingen van het landelijk dekkende HKS-systeem. Zo ontbreken gegevens van de bijzondere opsporingsdiensten (over bijvoorbeeld economische delicten, milieudelicten of uitkeringsfraude) en zijn jongeren die een Halt-afdoening krijgen niet opgenomen. Ook daders die niet zijn gepakt of delicten waarvan geen proces verbaal is opgemaakt worden niet geregistreerd. Daarnaast betreffen de gegevens verdachten en geen veroordeelden.

2 Onderzoeksresultaten

Gelet op de grote hoeveelheid gegevens in het rapport, volsta ik met enkele hoofdlijnen:

- Slechts een kleine minderheid van de bevolking komt als verdachte in contact met de politie. Van alle autochtonen was in 2002 0,9% bij de politie geregistreerd als verdachte en van alle allochtonen 2,2%.
- Van alle allochtone mannen was 3,8% in 2002 als verdachte in het HKS geregistreerd tegen 1,6% van de autochtone mannen, van allochtone vrouwen 0,7% tegen 0,3% van de autochtone vrouwen.
- Uitsplitsing naar de verschillende herkomstgroepen geeft een heel divers beeld. De Dominicaanse (5,9%) en Antilliaanse (5,6%) bevolkingsgroepen kennen het hoogste percentage geregistreerde verdachten. Onder de bovenste vijftien bevolkingsgroepen met hoge verdachtenpercentages bevinden zich veel groepen van Afrikaanse herkomst.
- Relatief lage percentages verdachten worden gevonden bij de meeste bevolkingsgroepen van West-Europese afkomst. Allochtonen van Aziatische (inclusief Indonesische) afkomst hebben een lagere criminaliteit dan autochtonen.
- Binnen de allochtone bevolking liggen de verdachtenpercentages van de eerste generatie enigszins hoger dan van de tweede. Bij personen van Marokkaanse en Turkse afkomst en enkele in omvang kleinere herkomstgroepen ligt dat echter anders: daar ligt het verdachtenpercentage van de tweede generatie juist enigszins hoger.
- Tussen westerse en niet-westerse allochtonen zijn grote verschillen te constateren binnen zowel de eerste als de tweede generatie. Het hoogste verdachtenpercentage heeft de groep mannelijke niet-westerse allochtone verdachten van de tweede generatie (7.1%).
- Binnen de tweede generatie allochtonen staan degenen met twee ouders van allochtone afkomst relatief (veel) vaker als verdachte bij de politie geregistreerd dan de degenen die één ouder van Nederlandse en één ouder van allochtone afkomst hebben.

In het onderzoek is ook speciaal gekeken naar jeugdige en jong-volwassen verdachten. Daaruit blijkt het volgende:

- Allochtone jongeren en jong-volwassenen staan vaker als verdachte geregistreerd bij de politie dan autochtone jongeren. Voor de 12 – 17 jarigen bedragen de percentages resp. 3,1% en 1,3%, bij de 18 – 24 jarigen resp. 4,4% en 2,2%.
- Bij de Marokkaanse jongeren zijn zowel de eerste als de tweede generatie vaker dan autochtone jongeren en de meeste andere herkomst-

groepen verdacht van een misdrijf. Bij Antilliaanse jongeren worden hoge verdachtenpercentages gevonden bij jongeren van de eerste generatie, terwijl het bij Joegoslavische jongeren de tweede generatie betreft.

- Als gekeken wordt naar het type verdachte kan het grootste gedeelte van de verdachten van de eerste generatie, los van de herkomst, worden bestempeld als «first offender». Een uitzondering hierop vormen de Marokkanen waarvan zowel de eerste als de tweede generatie in meerderheid meer- of veelpleger is.
- Ook de leeftijd waarop allochtone jongeren een eerste proces verbaal krijgen ligt lager dan bij autochtone jongeren. Daarbij moet wel bedacht worden dat in dit onderzoek niet is gekeken naar Halt-jongeren, maar alleen naar verdachten die in het HKS-systeem staan geregistreerd. Voor Halt-jongeren geldt dat autochtonen oververtegenwoordigd zijn en bovendien dat deze jongeren relatief jong zijn. Het is daarom mogelijk dat de jeugdige startleeftijd van allochtone jongeren, op basis van het HKS-systeem, iets is overschat.

Omdat de meeste allochtone groepen relatief jong zijn in vergelijking met autochtonen en ook de verhouding mannen en vrouwen soms aanzienlijk verschilt, zijn de gepresenteerde cijfers steeds gecorrigeerd voor leeftijd en geslacht.

Ook is gekeken naar de samenhang tussen het verdacht zijn en enkele andere achtergrondfactoren. Een deel van de verschillen in criminaliteit blijkt samen te hangen met verschillen in sociaal-economische kenmerken, zoals inkomen, scholing en werk. De conclusie dat allochtonen in het algemeen vaker verdacht worden van criminaliteit verandert hierdoor niet, maar het betekent wel dat als er rekening wordt gehouden met achtergrondfactoren de verschillen kleiner worden. Dat betekent dat het uitsluitend kijken naar herkomst te eenzijdig is.

Als specifiek wordt gekeken naar jeugdige verdachten van 12–17 jaar kan worden geconstateerd dat de gesignaleerde probleemgroepen (Marokkaanse, Antilliaanse/Arubaanse, Joegoslavische) ook na correctie voor achtergrondkenmerken relatief vaak voorkomen in de verdachtenregistratie.

Verder blijkt bij jeugdige verdachten dat naast herkomst, leeftijd en geslacht – van de onderzochte factoren – schooluitval (diplomabezit) een belangrijke rol speelt bij de verklaring van de kans op registratie als verdachte.

De onderzoekers stellen vast dat met de nu onderzochte achtergrondkenmerken niet alle in de literatuur bekende risicofactoren bij de analyse konden worden betrokken.

Ook is duidelijk dat generaliserende uitspraken over de samenhang tussen herkomst en criminaliteit niet verstandig zijn. Meer inzicht in de achterliggende processen en mechanismen bij de verschillende herkomstgroepen is nodig.

3 Algemene conclusies

a. Zorgvuldigheid is geboden.

Het onderzoek laat zien dat er flinke verschillen zijn in de mate waarin personen uit diverse bevolkingsgroepen door de politie worden geregistreerd als verdachte van het plegen van misdrijf. Vaak zijn de verschillen tussen allochtone en autochtone groepen verwaarloosbaar klein, soms zijn ze fors. Vooral specifieke groepen personen met een Afrikaanse herkomst springen er uit. Bevestigd wordt dat onder de Marokkaanse en Antilliaanse jongeren relatief veel verdachten te vinden zijn.

Het beeld van «forse oververtegenwoordiging» van allochtone groepen verdient nuancering vanwege de verschillen in criminaliteit tussen bevolkingsgroepen. Een aantal specifieke groepen (die qua omvang groot te noemen zijn) waar de problematiek zich in versterkte mate voordoet, heeft forse invloed op het totaalcijfer.

- b. Een belangrijk gegeven is dat de criminaliteit van jongeren van de tweede generatie van Marokkaanse en Turkse afkomst hoger ligt dan van de eerste generatie. Dit zijn immers jongeren, die in Nederland zijn geboren, de taal spreken en in Nederland zijn opgeleid.
- c. Opvallend is dat allochtonen van Aziatische afkomst *onder*-vertegenwoordigd zijn in de HKS-verdachtenregistratie. Het verdient aanbeveling nader onderzoek te doen naar de factoren die daar een rol in spelen. Het betreft hier namelijk groepen die qua cultuur en taal een grote afstand hebben tot de Nederlandse cultuur.
- d. De samenhang tussen de criminaliteitscijfers en verschillende sociaal-economische factoren bevestigt de noodzaak tot een samenhangende aanpak op een breed front van overheden en betrokken organisaties. Onder andere in het veiligheidsprogramma, Jeugd terecht, Operatie Jong en het Integratiebeleid wordt hieraan vorm gegeven.

4 Beleidsinitiatieven

Sedert 2002 zijn belangrijke beleidsinitiatieven genomen ter bestrijding van de criminaliteit. Ik wijs hierbij met name op het Veiligheidsprogramma en het actieprogramma Jeugd terecht. Deze programma's bevatten een reeks van acties, die deels reeds in uitvoering zijn, deels nog in voorbereiding. Deze acties zijn veelal niet specifiek gericht op speciale groepen, maar vergroten onze mogelijkheden om risicogroepen en individuele criminelen te identificeren en gericht aan te pakken.

Deze acties hebben onder meer betrekking op:

- het verbeteren van vroegtijdige signalering van probleemjongeren en het voorzien in een netwerk van justitiële en niet-justitiële organisaties dat adequaat op deze signalen reageert. Hierbij is zowel de uitbreiding van de mogelijkheden aan strafrechtelijke interventies en gedrags-beïnvloedende maatregelen voor jeugdigen van belang als het beter leveren van maatwerk door het aanscherpen van de regelgeving op het terrein van inbeslagname en verbeurdverklaring. Juist van deze maatregelen wordt bij bepaalde doelgroepen effect verwacht. Ik verwijs hierbij naar mijn recente brief (TK 2004–2005, 24 587 en 28 741, nr. 112) aan uw Kamer over Jeugdsancties Nieuwe Stijl;
- het verbeteren van de effectiviteit van strafrechtelijke interventies om recidive te verminderen. Interventies zullen worden getoetst op effectiviteit en beoordeeld door een nog te installeren erkenningscommissie. Hierbij zal ook expliciet gekeken worden naar de effectiviteit voor allochtone doelgroepen;
- het aanbieden van opvoedingsondersteuning en het scheppen van de mogelijkheid deze met de zogenaamde drangmodule af te dwingen. Hierbij wordt expliciet gelet op het bereik van allochtone doelgroepen;
- de ondersteuning van de inspanningen op lokaal niveau, onder andere door het beschikbaar stellen van celcapaciteit en het maken van afspraken over nazorg;
- het sinds juni 2004 landelijk beschikbaar stellen van ITB (Individuele Traject Begeleiding) voor niet-westerse allochtone jongeren;
- de aanpak van volwassen en jeugdige veelplegers;
- het verbeteren van de onderlinge afstemming en samenwerking tussen ketenpartners;
- het bijeenbrengen van gegevens door informatiesystemen te koppelen en het daarmee realiseren van een persoonsgerichte aanpak;
- als een van de onderdelen van Jeugdsancties Nieuwe Stijl is heden het

wetsvoorstel Gedragsbeïnvloeding Jeugdigen voor advies toegezonden aan de Raad van State;

- voorts heeft mijn ambtgenoot voor Vreemdelingenzaken en Integratie ten aanzien van de aanpak van de groep Antilliaanse risicojongeren uw Kamer op 4 oktober 2004 een «Notitie Antilliaanse risicojongeren» (TK 2004–2005, 26 283, nr. 19) toegezonden.

Bovengenoemde acties maken onderdeel uit van het Veiligheidsprogramma en Jeugd terecht. Deze programma's zijn in 2003 van start gegaan en lopen nog tot en met 2006. De analyse van het WODC/CBS is gebaseerd op het jaar voordat deze programma's van start gingen namelijk 2002. De start van Operatie Jong is van nog recenter datum.

Ondanks deze extra beleidsactiviteiten acht ik de constatering uit het rapport dermate ernstig dat ik aanvullende maatregelen overweeg, zonodig gericht op specifieke probleemgroepen. Ik heb dat ook al aangekondigd in mijn brief van 9 maart aan de Kamer (TK 2004–2005, 30 023, nr. 1) over de recidive onder justitiabelen naar aanleiding van de rapporten van het WODC over de recidivemonitor. Ik acht het van belang om in samenspraak met deskundigen en vertegenwoordigers van de allochtone gemeenschap te zoeken naar oplossingen en de relevante partners te mobiliseren om de problematiek krachtig en sluitend te kunnen aanpakken. Daartoe heb ik gesprekken gevoerd met deskundigen die nauw betrokken zijn bij deze justitiabelen, waaronder deskundigen die tot de Marokkaanse gemeenschap behoren. Binnenkort zal ik de Kamer nader informeren.

6 Tot slot

Het rapport van het WODC en het CBS levert een belangrijke bijdrage aan het inzicht in de criminele activiteiten van diverse bevolkingsgroepen, voor zover geregistreerd in het HKS-verdachtenregistratiesysteem van de politie.

Nieuwe kennis is met name verkregen over de criminaliteit van de tweede generatie allochtonen en de samenhang met een aantal demografische en sociaal-economische factoren.

Hierboven heb ik aangegeven welke extra maatregelen hiervoor reeds zijn genomen en dat ik aanvullende maatregelen overweeg.

Tevens acht ik het gewenst om een aantal van de onderzochte gegevens periodiek te actualiseren, zodat trends zichtbaar gemaakt kunnen worden.

Mede namens de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner