

Vergaderjaar 1997–1998

25 726

Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 4 november 1997

Hierbij doen wij u de nota «Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden» toekomen.

De nota is in breed interdepartementaal verband voorbereid.

De notitie geeft conform de opdracht een scherper beeld van de criminaliteitsproblematiek en de oorzaken en achtergronden daarvan onder met name Marokkaanse, Turkse, Antilliaanse en Surinaamse jongeren. De conclusie wordt getrokken dat deze ernstig is te nemen en dat, ondanks de inspanningen van de laatste jaren, met het huidige beleidsinstrumentarium de noodzakelijke trendbreuk niet bewerkstelligd kan worden.

Voorgesteld wordt via een integrale aanpak drie beleidssporen te volgen om een trendbreuk in de huidige ontwikkelingen teweeg te brengen.

Die drie beleidssporen richten zich respectievelijk op de zeer jeugdigen om hen beter voor te bereiden op school, op de schoolgaanden om spijbelgedrag en schooluitval tegen te gaan en op degenen die zich met lichtere vormen van criminaliteit bezighouden of daartoe neigen en die de aansluiting met de arbeidsmarkt moeten maken. Het kenmerk van deze sporen is niet zozeer het introduceren van nieuw beleid als wel het efficiënter, samenhangender en dus effectiever inzetten van bestaande beleidsinstrumenten, hetgeen ook de noodzaak inhoudt van een strakkere bestuurlijke aansturing.

Gelet op het belang dat wij hechten aan een evenwichtige en zorgvuldige benadering en gelet ook op de gevoeligheid van de problematiek hebben wij, zoals u eerder bericht, een externe commissie onder leiding van prof. dr. J. A. van Kemenade en verder bestaande uit mevrouw mr. L. Y. Gonçalves-Ho Kang You en mr. C. R. L. R. M. Ficq ingesteld om de tot standkoming van de nota te begeleiden.

Het verheugt ons bijzonder dat de commissie, die intensief bij de voorbereiding van de nota is betrokken, zich unaniem achter de inhoud van de nota, inclusief de daarin gedane voorstellen, heeft geschaard.

De Minister van Binnenlandse Zaken a.i.,
W. Sorgdrager

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

CRIMINALITEIT IN RELATIE TOT DE INTEGRATIE VAN ETNISCHE MINDERHEDEN

1. Inleiding

In het gecoördineerde integratiebeleid minderheden zoals dat sinds het begin van de jaren '80 is gevoerd, is de aandacht vooral uitgegaan naar het bevorderen van de integratie en participatie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving en het bevorderen van een multiculturele samenleving. Over de doeleinden van het beleid bestond een brede overeenstemming. Het beleid concentreerde zich daarbij onder meer op de te hanteren instrumenten; het verminderen van achterstanden op de terreinen van onderwijs, huisvesting en arbeidsmarkt, het bevorderen van politieke (kiesrecht) en bestuurlijke (inspraak) participatie van etnische minderheden, het belang van wederzijdse integratie, het tegengaan van discriminatie en het bevorderen van samenhang tussen rijks-, provinciaal en gemeentelijk beleid.

Op al die terreinen is ook veel vooruitgang geboekt, maar is wellicht te weinig aandacht geschonken aan negatieve ontwikkelingen bij groepen die de aansluiting met de Nederlandse samenleving dreigen te missen: onder sommige, met name jongere etnische groepen doen zich marginaliseringsprocessen voor met de daarmee samenhangende dreiging van afglijden naar crimineel gedrag. Dat is ook een risicovol thema gezien het gevaar van stigmatisering van groepen.

Het kabinet is niettemin van opvatting dat het wenselijk is expliciet aandacht te besteden aan de signalen dat naast de gunstige ontwikkeling in de positie van veel etnische minderheidsgroepen sommige groepen, en met name de jongeren onder hen, geen deel lijken te hebben aan die ontwikkeling en zich juist onderscheiden door een bovenproportionele betrokkenheid bij criminaliteit.

Die versterkte aandacht is van belang omdat zowel een succesvol integratiebeleid als een adequaat (preventief en repressief) criminaliteitsbeleid dat vereisen mede vanuit hun onderlinge samenhang. Criminaliteit onder etnische minderheden is in belangrijke mate een indicatie en gevolg van een integratieproblematiek en de daarbij te overbruggen culturele verschillen, terwijl anderzijds betrokkenheid bij criminaliteit – en dat geldt in sterke mate voor opgroeiende jongeren – de integratie ernstig kan belemmeren.

Een bijkomende reden om aandacht te besteden aan de problematiek van criminaliteit en minderheden is juist om stigmatisering tegen te gaan door fictie en feiten te scheiden. In publicaties worden soms te snel conclusies getrokken ten aanzien van aard en omvang van criminaliteit onder minderheden of wordt er onvoldoende onderscheid gemaakt tussen de diverse minderheidsgroepen, waardoor foutieve beelden snel kunnen postvatten.

Er blijken voldoende signalen te zijn om de problematiek van de criminaliteit onder etnische minderheden ernstig te nemen en nader te onderzoeken. Al in 1992 werd door het ministerie van Binnenlandse Zaken een conferentie over criminaliteit en etnische minderheden belegd. In de verschillende Integrale Veiligheidsrapportages is eveneens expliciet aandacht besteed aan dit onderwerp. In het bijzonder kwam in de eindrapportage van de parlementaire enquêtecommissie «Inzake Opsporing» en het in bijlage daarbij gevoegde rapport van de Onderzoeksgroep-Fijnaut (bijlage VIII, deel 1) naar voren dat bepaalde etnische groepen in zorgwekkende mate betrokken zijn bij vormen van georganiseerde (drugs)criminaliteit. Zoals wij u vorig jaar hebben bericht (TK 1996) vormde die bevinding voor ons aanleiding een afzonderlijk

project in te stellen inzake criminaliteit en integratie van etnische minderheden.

Het project had tot doel de aard, omvang, oorzaken en achtergronden van de criminaliteit – niet alleen drugsgerelateerde criminaliteit – onder etnische minderheden scherper in beeld te brengen, het huidige in uitvoering genomen overheidsbeleid te toetsen op zijn effectiviteit met betrekking tot de integratie van etnische groepen en op basis daarvan voorstellen te doen om door een gerichte aanpak het integratieproces te versterken en zo de omvang van de criminaliteit van bovengenoemde groepen te verminderen. Die aanpak zou, behalve op integratie gerichte voorstellen, ook voorstellen dienen te omvatten voor een zo actief en effectief mogelijk beleid en optreden in de keten politie–justitie, vanuit het besef dat alleen een integrale benadering van de problematiek tot een succesvolle inspanning zou kunnen leiden. Uit pragmatische overwegingen is de analyse vooral gericht op de vier grootste minderheids-groepen, namelijk groepen en personen van Turkse, Marokkaanse, Antilliaanse en Surinaamse herkomst.

In dat kader zijn door het WODC van het ministerie van Justitie onderzoeken verricht naar de criminele carrières van jongeren, naar criminaliteitsbevorderende factoren en is een criminologische analyse gemaakt op basis van recente literatuur. Onderzoek is nog gaande naar mogelijke verschillen in strafbeleving tussen diverse groepen jongeren.

Mede met behulp van een literatuurstudie door het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (ITS) en op basis van de meest relevante sociale data is een onderzoek verricht naar marginaliseringsprocessen onder jongeren. In een drietal steden zijn verder casestudies verricht naar de achtergronden van criminaliteit onder Marokkanen (Rotterdam-West), Turken (Arnhem) en Surinamers en Antillianen (Bijlmermeer). De problematiek in Nederland is tenslotte door een onderzoek van professor Tonry en een vergelijkende studie van het WODC ook in een breder, internationaal kader geplaatst.

Doel van die nadere studies was om dat scherpere beeld te verkrijgen (paragraaf 2), de oorzaken en achtergronden van criminaliteit onder met name jongeren uit etnische minderheden nader te analyseren (paragraaf 3), het huidige beleid kritisch te bezien en voorstellen te ontwikkelen om de problematiek te verminderen, zowel via een gerichte aanpak op het gebied van de criminaliteitsbestrijding van de kant van politie en justitie (paragraaf 4), als – en daar ligt het zwaartepunt – door een geïntensiveerd en meer samenhangend preventief integratiebeleid (paragrafen 5 en 6). De conclusies, ook die met betrekking tot de bestuurlijke aansturing, zijn samengevat in paragraaf 7.

Verheugend is het overigens te constateren dat ook elders in toenemende mate aandacht wordt besteed aan deze thematiek. Dat geldt zowel voor vele gemeenten, politie en het Openbaar Ministerie maar ook voor de minderhedenorganisaties zelf. Het spreekt dan ook vanzelf dat onze bevindingen en voorstellen voor een aangescherpt beleid samen met deze betrokkenen verder ontwikkeld en geïmplementeerd zullen moeten worden, al was het maar omdat juist een van de conclusies van het project is dat er meer samenhang en regie op dit terrein dient te komen en de verantwoordelijkheid daarvoor meer dan voorheen met de minderheidsgroeperingen en hun organisaties dient te worden gedeeld.

2. Aard en omvang criminaliteit onder etnische minderheden

2.1. Opmerkingen vooraf

Bij de beschrijving van het aandeel van de verschillende etnische groepen in de criminaliteit, wordt in deze notitie onderscheid gemaakt tussen «commune criminaliteit», waarvan de slachtoffers concreet

aanwijsbaar zijn, en georganiseerde misdaad, waarbij dikwijls geen sprake is van een direct slachtofferschap. Bij commune criminaliteit gaat het om vermogens- en geweldscriminaliteit, vandalisme, kleinschalige drughandel en verstoring van de openbare orde. Van georganiseerde criminaliteit kan men volgens de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden spreken wanneer groepen van personen primair gericht op gewin systematisch misdaden plegen en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door corruptie uit te schakelen.

Ter vaststelling van de omvang en aard van de commune criminaliteit onder etnische groepen wordt gebruik gemaakt van verschillende bronnen: de geanonimiseerde gegevens van een WODC-analyse van twaalf criminologische onderzoeken¹, de eveneens anonieme gegevens over de bij de arrondissementsparketten instromende verdachten² en de gegevens van penitentiaire inrichtingen en justitiële jeugdinrichtingen over de etnische samenstelling van de daar verblijvende populaties³. Deze bronnen kennen alle hun beperkingen. De onderzoeken die door het WODC zijn geanalyseerd, hebben voor het overgrote deel gebruik gemaakt van politiegegevens. Bij de registratie van delicten door de politie wordt vaak wel aantekening gemaakt van de nationaliteit van verdachten, maar niet van de etnische groep waartoe zij behoren. Nationaliteit is geen goede indicatie van etniciteit. Ongeveer 30% van de in ons land gevestigde personen van Turkse en Marokkaanse afkomst en nagenoeg alle mensen met een Surinaamse en Antilliaanse achtergrond bezitten de Nederlandse nationaliteit. Daardoor hebben de politiegegevens een beperkte waarde voor een adequate schatting van het aandeel van etnische minderheden in de totale geregistreerde criminaliteit. Daarnaast is het goed te beseffen dat politiegegevens een afspiegeling zijn van het opsporingsbeleid en dus worden vertekend door de prioriteiten die de politie in een bepaalde periode ten aanzien van bepaalde delicten stelt. Zo'n vertekening ten nadele van etnische minderheden kan optreden wanneer de politie in bepaalde buurten en perioden prioritaire aandacht besteedt aan delicten die naar verhouding veel worden gepleegd door bepaalde etnische groepen. Afgezien daarvan kan geenszins worden uitgesloten dat een verdachte van een etnische minderheidsgroep eerder wordt geverbaliseerd dan een autochtone verdachte, ook als het gaat om hetzelfde delict.

Parketten en penitentiaire inrichtingen registreren naar het land van geboorte. Daaruit vloeit weer een andere beperking voort voor de bepaling van de omvang van het aandeel van etnische minderheden in de criminaliteit. Van alle hier wonende jongeren (12 t/m 17-jarigen) uit die groepen is de meerderheid in Nederland geboren, namelijk 57% van de Marokkaanse, 52% van de Antilliaanse, 75% van de Surinaamse en 76% van de Turkse jongeren. De gegevens van de parketten over verdachten uit etnische minderheden hebben uitsluitend betrekking op de eerste generatie. De verdachten van de tweede generatie vallen in de categorie in Nederland geboren. Om inzicht te krijgen in de omvang van de problematiek van de tweede generatie zijn de gegevens van de parketten bewerkt met behulp van de demografische verhoudingen tussen de eerste en de tweede generatie. Bij die bewerking wordt verondersteld dat het criminaliteitsprobleem onder beide generaties even groot is. Omdat de tweede generatie in het algemeen een groter aandeel heeft in de criminaliteit dan de eerste generatie is het beeld dat wordt verkregen op grond van de parketgegevens waarschijnlijk een onderschatting van de ernst van de werkelijke situatie. Voor wat betreft de aard van de delicten waarvan men wordt verdacht is de extrapolatie naar de tweede generatie niet gemaakt. Ook de gegevens van de penitentiaire inrichtingen, die naar land van geboorte registreren, zijn niet nader bewerkt.

¹ WODC, Criminaliteit en Etnische Minderheden, 1996.

² Rapsody, Ministerie van Justitie, 1995.

³ Dienst Justitiële Inrichtingen, Ministerie van Justitie, 1997.

De justitiële jeugdinrichtingen tenslotte registreren naar afkomst. Daardoor vallen de hier en de in het buitenland geboren jeugdige uit etnische minderheidsgroepen in dezelfde categorie. Zodoende wordt een beeld verkregen dat het beste correspondeert met de werkelijkheid.

Veel moeilijker is het een indruk te krijgen van de omvang van de betrokkenheid van verschillende etnische groepen bij de georganiseerde misdaad. Officiële justitiële gegevens hierover zijn schaars en rechtvaardigen geen algemene conclusies. Hier is gebruik gemaakt van een aantal onderzoeken naar de georganiseerde drugshandel in enkele specifieke buurten in drie grote steden. De resultaten hiervan zijn grotendeels gebaseerd op interviews met alle mogelijke betrokkenen. Een beperking van dit type onderzoek is dat de resultaten ervan moeilijk generaliseerbaar zijn.

2.2. *Commune criminaliteit*

Marokkanen

Marokkaanse jongeren hebben (samen met Antilliaanse jongeren) een groter aandeel in de criminaliteit dan de jongeren uit andere etnische groepen. Van de verdachten in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar die in 1995 zijn ingestroomd bij de arrondissementsparketten had 15% een Marokkaanse achtergrond (daarvan is 8% in Marokko geboren en 7% in Nederland). Dat zijn 3137 personen die 11% vormen van de Marokkaanse bevolking in die leeftijdsgroep. Van de totale leeftijdsgroep van 12–17 jarigen stroomt slechts 2% wegens een delict in bij de parketten. Daarmee zijn Marokkaanse jongeren oververtegenwoordigd met een factor 5,6. In de leeftijdsgroep van 18 tot en met 24 jaar stroomden 4570 Marokkaanse verdachten in bij de parketten: 14% van de Marokkaanse bevolking in die leeftijdscategorie. Van de totale groep 18–24 jarigen stroomt slechts 3% in als verdachte bij de parketten. Daarmee is de oververtegenwoordiging van Marokkanen een factor 4,3. In de leeftijdsgroep 25 jaar en ouder stroomden in 1995 4536 Marokkaanse verdachten in: een oververtegenwoordiging met een factor 4,1.

In de justitiële jeugdinrichtingen zijn jongeren van Marokkaanse afkomst (zowel in het buitenland als hier geboren) met 29% het sterkst oververtegenwoordigd van alle etnische groepen, namelijk met een factor 10. In de penitentiaire inrichtingen voor volwassenen vormen de in Marokko geboren in de leeftijdsgroep tot en met 24 jaar 13% van de populatie in die leeftijdsgroep, waarmee zij de grootste etnische minderheidsgroep vormen.

Uit de gegevens van de arrondissementsparketten blijkt dat in Marokko geboren verdachten in vergelijking met in Nederland geboren verdachten vaak worden verdacht van diefstal door middel van geweld, vermogensdelicten en delicten tegen de Opiumwet.

Antillianen

Antilliaanse jongeren hebben een even groot aandeel in crimineel gedrag als Marokkaanse jongeren. Van het totale aantal verdachten dat in 1995 instroomde bij de arrondissementsparketten was, in de leeftijdsgroep van 12 tot en met 17 jaar, 5,1% van Antilliaanse afkomst (daarvan is 2,6% geboren op de Antillen en 2,5% in Nederland). Dat is een oververtegenwoordiging met een factor 5,8. In de leeftijdsgroep 18 tot en met 24 jaar is die oververtegenwoordiging een factor 4,4 en in de leeftijdsgroep 25 jaar en ouder 8,3. Antillianen zijn ook oververtegenwoordigd in de bevolking van justitiële inrichtingen.

In de justitiële jeugdinrichtingen zijn jongeren van Antilliaanse afkomst (zowel hier als op de Antillen geboren) met een aandeel van 5% oververtegenwoordigd met een factor 7. In de penitentiaire inrichtingen

voor volwassenen vormen op de Antillen geboren jongeren in de leeftijdsgroep tot en met 24 jaar ook 5% van de totale populatie.

Uit de parketgegevens blijkt dat op de Antillen geboren verdachten in vergelijking met in Nederland geboren verdachten vaak worden verdacht van diefstal door middel van geweld, vermogensdelicten en delicten tegen de Opiumwet.

Surinamers

Surinamers nemen wat betreft hun betrokkenheid bij crimineel gedrag een positie in tussen enerzijds Marokkanen en Antillianen en anderzijds Turken. In 1995 was het aandeel van Surinamers in het totale aantal verdachten dat instroomde bij de arrondissementsparketten voor de leeftijdsgroep van 12 tot en met 17 jaar 7% daarvan is 2,5% geboren in Suriname en 4,4% in Nederland), een oververtegenwoordiging met een factor 2,6. In de leeftijdsgroep van 18 tot en met 24 jaar was die oververtegenwoordiging een factor 3. Het beeld wijkt sterk af bij de leeftijdsgroep van 25 jaar en ouder. Daarbinnen hebben Surinamers een aandeel van 8%, wat een oververtegenwoordiging oplevert van 5,3.

In de jeugdinstellingen vormen jongeren van Surinaamse afkomst (zowel in Suriname als hier geboren) 11% van de populatie, een oververtegenwoordiging met een factor 5. In de penitentiaire instellingen voor volwassenen maken jongeren die in Suriname zijn geboren 7% uit van de populatie in de leeftijd tot en met 24 jaar.

Uit de gegevens van de parketten blijkt dat in Suriname geboren verdachten in vergelijking met in Nederland geboren verdachten vaak worden verdacht van diefstal met geweld, vermogensdelicten en delicten tegen de Opiumwet.

Turken

Het aandeel van Turkse jongeren in crimineel gedrag is het laagste van de hier behandelde etnische minderheidsgroepen. In 1995 was het aandeel van Turkse verdachten in het totale aantal verdachten dat instroomde bij de arrondissementsparketten voor de leeftijdsgroep 12 tot en met 17 jaar 6% (daarvan is 1,8% geboren in Turkije en 4% in Nederland), een oververtegenwoordiging met een factor 2,2. In de leeftijdsgroep 18 tot en met 24 jaar was de oververtegenwoordiging een factor 1,8 en in de leeftijdsgroep van 25 jaar en ouder een factor 3.

In de jeugdinstellingen vormen jongeren van Turkse afkomst (in Turkije en hier geboren) 6% van de populatie, een oververtegenwoordiging met een factor 2. In de penitentiaire instellingen voor volwassenen vormen in Turkije geboren 3% van de populatie in de leeftijd tot en met 24 jaar.

Uit de gegevens van de parketten blijkt dat het criminaliteitspatroon van in Turkije geboren verdachten afwijkt van dat van de in Marokko, Suriname en op de Antillen geboren verdachten. In Turkije geboren verdachten worden vaker dan de andere groepen verdacht van verkeers- en economische delicten. In vergelijking met de in Nederland geboren verdachten worden in Turkije geboren verdachten ongeveer even vaak verdacht van diefstal met geweld, maar vaker van andere geweldsdelicten (vooral bedreiging en mishandeling). Ook op het gebied van de economische delicten (waaronder naar verwachting een substantieel deel bestaat uit delicten tegen de Warenwet) overtreffen zij de in Nederland geboren verdachten.

Tabel 1

Criminaliteitscijfers	Marokkanen	Antillianen	Surinamers	Turken	Nederlanders*	Overigen**
totale populatie per 1-1-1996	224 900	96 700	288 800	264 100	–	354 086
percentage van de bevolking	1,45	0,6	1,9	1,7	–	–
instroom verdachten bij arrondissementsparketten in '95:						
– 12–17 jaar						
absoluut	3 137	1 057	1 426	1 195	11 386	2 513
percentage van de instroom	15,1	5,1	6,9	5,8	55	12,1
percentage van de eigen bevolkingsgroep	11	11	5	4	1,3	4
oververtegenwoordiging	5,6	5,8	2,6	2,2	0,7	2,4
– 18–24 jaar						
absoluut	4 570	2 026	3 547	2 505	31 623	5 691
percentage van de instroom	9,1	4,1	7,1	5	63,3	11,4
percentage van de eigen bevolkingsgroep	14	14	10	6	2,5	8
oververtegenwoordiging	4,3	4,4	3	1,8	0,8	2,5
– 25 jaar en ouder						
absoluut	4 536	4 808	9 851	4 352	95 137	11 135
percentage van de instroom	3,5	3,7	7,6	3,4	73,3	8,6
percentage van de eigen bevolkingsgroep	5	10	7	4	1	5
oververtegenwoordiging	4,1	8,3	5,3	3	0,8	4
populatie in justitiële inrichtingen (1995):						
jeugdinstellingen (strafrechtelijke titel); naar afkomst	29%	5%	11%	6%		49%
jongvolwassenen in penitentiaire instellingen; naar geboorteland	13%	5%	7%	3%	60%	12%

* Personen met een Nederlandse of andere westerse afkomst (inclusief Indonesiërs).

** Personen afkomstig uit Afrika (exclusief Marokko), Midden-Oosten, Oost-Europa, Midden- en Zuid-Amerika en het Verre Oosten.

Conclusie

Uit het bovenstaande, samengevat in tabel I blijkt dat Marokkanen en Antillianen naar verhouding het grootste aandeel hebben in de «gewone» criminaliteit. Dan volgen de Surinamers en tenslotte de Turken. Omdat in Nederland ruim twee keer zoveel Marokkanen als Antillianen wonen, springt de criminaliteit van Marokkanen het meest in het oog. Wat betreft de aard van de criminaliteit maken Marokkanen, Antillianen en Surinamers zich naar verhouding het meest schuldig aan diefstal met geweld, vermogensdelicten en delicten tegen de Opiumwet. Het criminaliteitspatroon van Turken wijkt af van dat van de andere drie groepen en lijkt nog het meest op dat van in Nederland geboren, met dien verstande dat in Turkije geboren zich naar verhouding meer schuldig maken aan economische delicten en aan bedreiging en mishandeling.

De delicten waarvan de verdachten instromen bij de parketten kunnen worden onderverdeeld in delicten die zijn gepleegd omwille van geldelijk gewin en overige delicten. Bij de laatste categorie moet men denken aan geweld omwille van het geweld, delicten tegen de openbare orde, wangedrag in het verkeer, enz. Dan blijkt dat alle in het buitenland geboren verdachten van de hier behandelde vier etnische groepen vaker dan de in Nederland geboren verdachten worden verdacht van op geldelijk gewin gerichte delicten. In Nederland geboren verdachten worden vaker verdacht van delicten tegen de openbare orde, vernieling en verkeersdelicten.

2.3. Georganiseerde misdaad

Uit het deelrapport dat de onderzoeksgroep Fijnaut heeft gemaakt ten behoeve van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden komt een alarmerend beeld naar voren van de betrokkenheid van verschillende etnische groepen bij de georganiseerde misdaad, in het bijzonder bij de internationale drugshandel. Na het verschijnen van dit deelrapport zijn nog onderzoeksrapporten verschenen over de betrokkenheid van in Nederland wonende leden van etnische minderheden bij de georganiseerde drugshandel¹ en is in het kader van het project Criminaliteit en integratie van etnische minderheden door middel van interviews nadere informatie vergaard in een drietal steden.

De methode van onderzoek die aan deze rapporten ten grondslag ligt bestond uit literatuurstudie, bestudering van het statistisch materiaal van politie en gemeente en het voeren van gesprekken met buurtbewoners, vertegenwoordigers van politie, justitie, wetenschap, onderwijs, gezondheidszorg, de gemeente en zelforganisaties van minderheden. Een methode die een goed inzicht geeft in de onderzochte wijk, maar in het algemeen geen generaliseerbare onderzoeksgegevens oplevert.

De onderzoeken bevestigen het beeld dat de Turkse drugshandel vooral bestaat uit handel in heroïne. De export uit Turkije, de groothandel en de detailhandel in Nederland zijn vrijwel geheel in handen van Turken. Voor de handel op straat worden ook Marokkanen, Surinamers en Nederlanders ingezet. Verschillende Turkse organisaties voeren één of meer taken uit in de drugshandel; voor diensten als transport en geweld worden zo mogelijk zelfstandige organisaties ingehuurd, die ook voor andere drugsorganisaties werken. De drugshandel is volgens de onderzoekers zeer aantrekkelijk en toegankelijk voor Turkse jongeren die het ontbreekt aan toekomstperspectief. Jongeren die graag een functie willen vervullen in de handel melden vaak zichzelf aan. Daarnaast zou sprake zijn van subtiele werving via de weg van «bindende hulpverlening» aan landgenoten, zowel aan kansloze legale als illegale immigranten. Zijn de drempels voor toetreding tot de Turkse drugshandel laag, de drempels om uit te treden zouden daarentegen zeer hoog zijn.

De Koerden bekleden de hogere posities in de organisatie, terwijl de Turken steeds meer de lagere posities innemen. Liquidaties komen in Arnhem minder voor dan in Amsterdam en Rotterdam. Negentig procent van het drugsgeld gaat naar Turkije, de rest blijft in Nederland en wordt geïnvesteerd in bedrijven die dienen als dekmantel voor drugshandel. Binnen de Turkse gemeenschappen in Arnhem houdt slechts een minderheid zich bezig met drugshandel; de meerderheid wil er niets mee te maken hebben.

Uit onderzoek naar de situatie in Rotterdam komt naar voren dat aldaar het internationale deel van de drugshandel volledig in Marokkaanse handen is. Daarnaast zijn de Marokkanen in Rotterdam West ook betrokken bij de distributie van heroïne uit Turkije en in mindere mate bij de distributie van synthetische drugs zoals XTC.

Onderzoek naar de situatie in de Bijlmer leert dat de Surinaamse georganiseerde criminaliteit zich voor het overgrote deel richt op de handel in verdovende middelen en dan met name in cocaïne. Dit gebeurt zowel door middel van groothandel via containers die van Suriname naar Nederland verscheept worden als door kleine handel via koeriersdiensten en per post. Voor de distributie zouden vooral bedrijfjes uit het midden- en kleinbedrijf worden opgekocht, zoals groentewinkels. De financiering zou onder meer geschieden door (rijst)handelaren en eigenaren van wisselkantoren.

Ons is gebleken dat de betrokken gemeenschappen de geschetste problematiek herkennen en dat men zich grote zorgen maakt over deze ontwikkelingen. Naast de overlast die de groepen zelf ondervinden, ziet

¹ Y. Yezilgöz en A. Lemmens, *De Mercatorbuurt*, 1996.
Y. Yezilgöz e.a., *Het Arnhemse Spijkerkwartier*, 1997.

men de stigmatisering als een risico voor integratie. Daarnaast maakt men zich zorgen over het feit dat de verleiding van het grote geld voor sommigen groter is dan de behoefte een regulier bestaan op te bouwen.

2.4. De cijfers nader geïnterpreteerd

Bij de duiding van de cijfers over de omvang van de criminaliteit onder etnische minderheden moet met een aantal factoren rekening worden gehouden. Een daarvan is de factor leeftijd. Ongeacht etniciteit maken jongeren zich, zeker waar het de commune criminaliteit betreft, beduidend meer schuldig aan criminaliteit dan ouderen. Jongeren vormen bij vrijwel alle, en zeker bij de onderzochte groepen, een (veel) groter aandeel in de populatie dan bij de autochtone bevolking.

Crimineel gedrag in het algemeen blijkt samen te hangen met maatschappelijke achterstandsfactoren. Een geringe maatschappelijke participatie, die onder meer kan voortkomen uit een lage opleiding en een geringe arbeidsparticipatie, hangt nauw samen met criminaliteit. Mensen die geen binding hebben met de samenleving voelen zich ook minder gebonden aan de regels van die samenleving. Dit geldt voor alle etnische groepen, ook voor de autochtone groep.

Het hoge aandeel in de criminaliteit van de hier behandelde vier etnische minderheidsgroepen kan deels worden verklaard door te wijzen op de naar verhouding slechte maatschappelijke positie van die etnische groepen. Deze komt tot uiting in een lage opleiding, een laag niveau van arbeidsparticipatie en een laag inkomen (zie tabel 2). Bovendien zijn deze groepen oververtegenwoordigd in de bevolking van de achterstandswijken van de grote steden. Turken en Marokkanen blijken het in deze opzichten nog slechter doen dan Surinamers en Antillianen. De slechte arbeidsmarktpositie van de vier etnische minderheden hangt samen met hun lage opleidingsniveau, de gebrekkige kennis van de Nederlandse taal, de afwezigheid van relevante sociale netwerken en de negatieve selectie door werkgevers. Bij dat laatste spelen ook directe vormen van discriminatie een rol. De onderwijsachterstand van etnische minderheden wordt veroorzaakt door een onvoldoende beheersing van het Nederlands, de lage sociaal-economische positie en de concentratie van kinderen uit deze groepen op een beperkt aantal scholen. Het gevaar dreigt dat de betrokken minderheidsgroepen terecht komen in een negatieve spiraal: een slechte arbeidsmarktpositie van de ouders is verbonden met een laag opleidingsniveau van de kinderen dat weer leidt tot een slechte arbeidsmarktpositie, enzovoort.

De verklaring van het relatief hoge aandeel van de vier minderheidsgroepen in de criminaliteit vanuit de leeftijdsopbouw, hun slechte maatschappelijke positie en hun slechte woonomgeving is echter niet toereikend. Deze factoren blijken niet het gehele verschil te kunnen verklaren in de criminaliteit van etnische minderheden en autochtonen. Wanneer de criminaliteitscijfers van de minderheden voor deze factoren gecorrigeerd worden, komen zij inderdaad lager uit, maar zij blijven significant hoger dan het gemiddelde. Zo wordt in de eerder genoemde publicatie *Criminaliteit en etnische minderheden van het WODC* op basis van een analyse van twaalf onderzoeken geconcludeerd dat onder etnische minderheden ongecorrigeerd voor demografische en sociaal-economische factoren, drie- tot zesmaal zoveel criminaliteit voorkomt. Na correctie voor deze factoren blijft het aandeel in de criminaliteit van de betreffende groepen nog steeds hoger, maar gaat het om anderhalf tot driemaal zoveel. Er moet dus meer aan de hand zijn. Bovendien is deze verklaring niet toereikend om de verschillen te verklaren tussen het criminele gedrag van de verschillende etnische minderheidsgroepen. De maatschappelijke positie van Turken en Marokkanen verschilt niet sterk, terwijl het aandeel van Marokkanen in de criminaliteit groter is dan dat van Turken.

Uit het bovenstaande blijkt een zekere samenhang tussen maatschappelijke achterstand en crimineel gedrag, maar welbeschouwd kunnen deze twee ieder op zich manifestaties zijn van een gebrekkige integratie van deze groepen in de Nederlandse samenleving.

Deze verschillende uitingsvormen versterken elkaar, leiden tot gevoelens van uitzichtloosheid en kunnen uiteindelijk – via een proces van reproductie van generatie op generatie – een segregatie bewerkstelligen tussen de etnische minderheidsgroepen en de autochtone bevolking.

De gebrekkige integratie van sommige groepen binnen de etnische minderheden in de Nederlandse samenleving wordt veroorzaakt door tal van factoren die naast de eerder genoemde relatie met de sociaal-economische positie, samenhangen met de verschillende immigratie-geschiedenis van die groepen en met de culturele afstand tussen de verschillende landen van herkomst en het land van immigratie. Daarop wordt in het hierna volgende hoofdstuk nader ingegaan.

Tabel 2. Enige kerngegevens

Kerngegevens	Marokkanen	Turken	Surinamers	Antillianen	Autochtonen
totaal aantal	225 253	271 764	282 310	93 514	12 872 194
waarvan in de 4 grote steden	108 526	98 917	163 292	30 315	1 212 310
% woonachtig in de 4 grote steden	48	36	58	32	9
percentage jonger dan 15 jaar	37	34	28	27	17
idem in de 4 grote steden	37	33	27	31	11
percentage 15 tot 25 jaar	21	21	18	19	15
idem in de 4 grote steden	20	20	17	19	11
5 t/m 15 jarigen in:					
Amsterdam	17%	9%	18%	3%	34%
Rotterdam	9%	12%	14%	3%	41%
Den Haag	9%	10%	15%	2%	48%
Utrecht	19%	10%	5%	1%	54%
verblijfsduur in Nederland:					
0-5 jaar	18%	15%	10%	25%	
5-10 jaar	20%	16%	9%	27%	
10 jaar of langer	62%	69%	81%	48%	
percentage kinderen dat opgroeit in een eenoudergezin	–	–	38%	52%	9%
gemiddeld aantal pers. per huishouden	4,1	3,8	2,6	2,3	2,2
gerealiseerd opleidingsniveau:					
geen, bao, lbo of mavo	93%	87%	70%	63%	48%
mbo, havo, vwo, hbo of wo	7%	13%	30%	37%	52%
eerste voortgezette opl. in Nederland:					
lbo, vbo, mavo	86%	86%	76%	60%	50%
havo, vwo	14%	14%	24%	40%	50%
% dropouts in het voortgezet onderwijs	23	24	11	9	6
arbeidsmarktparticipatie	37	44	59	59	63
geregistreerde werklozen	32	28	20	23	6

3. Oorzaken en achtergronden van criminaliteit onder etnische minderheden

3.1. Inleiding

Zoals uit het vorige hoofdstuk naar voren is gekomen laat het hogere aandeel dat bepaalde groepen van etnische minderheden hebben in de criminaliteit zich voor een belangrijk deel verklaren door de slechte maatschappelijke positie waarin deze groepen verkeren, hun van de autochtone bevolking sterk afwijkende leeftijdsopbouw en hun concentratie in de veelal oudere wijken van de grote steden. Factoren die traditioneel een sterke samenhang vertonen met criminaliteit, maar ook factoren die in sterke mate bepaald zijn door immigratiegeschiedenis van veel van de in ons land aanwezige minderheidsgroepen. De situatie in ons land verschilt in dat opzicht niet zo veel van andere westerse immigratie-

landen. De ervaring leert tevens dat die typische kenmerken bij veel migrantengroepen op den duur steeds minder geldig zijn: de leeftijdsopbouw gaat een normaler patroon vertonen, de sociaal-economische positie verbetert, waardoor ook een gevarieerder woonpatroon mogelijk wordt. Op grond daarvan mag verwacht worden dat voortzetting van het beleid gericht op versterking van hun maatschappelijke positie met name op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt op de langere termijn tot een daling van hun bovenproportionele criminaliteit zal leiden.

Voordat ingegaan wordt op de acculturalisatie- en integratieproblematiek wordt voor alle duidelijkheid vooraf gesteld dat de criminaliteit van de etnische minderheidsgroepen niet kan worden gezien als een kenmerk van de cultuur van die groepen. De criminaliteitsproblematiek doet zich in het algemeen niet voor in het land van herkomst, maar in het land van immigratie. Zij moet daarom worden gezien als een neveneffect van de integratie- en acculturalisatieproblematiek.

3.2. Integratie- en acculturalisatie

Tussen de diverse etnische minderheidsgroepen bestaan verschillen in de mate en het tempo waarin zij integreren in de westerse samenleving. Sommige groepen slagen er ogenschijnlijk zeer snel in om in de nieuwe samenleving te integreren, ook met behoud van hun eigen identiteit, terwijl andere groepen daar niet of nauwelijks in lijken te slagen en mede daardoor een hoger aandeel in de criminaliteit houden. Deze verschillen in integratietempo kunnen ook mede beïnvloed zijn door de verschillen in discriminatie die groepen ondervinden (zo ondervinden blijkens onderzoek immigranten uit Afrika en uit het Caribische gebied meer discriminatie dan bijvoorbeeld Aziatische immigranten ondervinden).

Maar ook los van het integratietempo en discriminatieverschillen kunnen zich bij een min of meer vergelijkbare sociaal-economische positie opvallende verschillen voordoen. Zo verklaren in de Nederlandse samenleving de meer algemene factoren van leeftijd, sociaal-economische positie en woonomgeving met name bij de Marokkanen en Antillianen onvoldoende hun hogere aandeel in de criminaliteit. Ook gecorrigeerd voor die factoren vertonen zij significant meer crimineel gedrag dan andere groepen.

De verklaring van die verschillen tussen op het oog in vergelijkbare positie verkerende groepen dient veeleer gezocht te worden in de immigratiegeschiedenis van deze groepen, maar dan vooral in sociaal-cultureel opzicht. Onderzoek¹ laat zien dat het verschil tussen de eigen cultuur en die van het nieuwe vaderland een belangrijke rol speelt. De culturele afstand tussen het land van herkomst en de Nederlandse maatschappij speelt een zodanige rol dat hoe groter die culturele afstand, hoe moeilijker niet alleen de integratie zal verlopen, maar ook hoe groter de kans dat zich bij de tweede en volgende generaties een versterkte problematiek zal voordoen. Geografische afstand speelt daarbij soms minder een rol dan verwacht: de relatief sterke maatschappelijke positie van de Turkse gemeenschap in Canada zou juist verklaard kunnen worden door de grote geografische afstand. De immigratie is daardoor definitiever en de oriëntatie op het herkomstland en de gedachte aan terugkeer geringer, waardoor de integratiegeneigdheid groter zal zijn.

Naast de culturele afstand spelen ook de verschillen in woon- en leefomgeving tussen land van herkomst en het nieuwe vaderland een rol. Vooral uit de vier grootste minderheidsgroepen komt een belangrijk deel uit nog sterk rurale en vaak ook kleine gemeenschappen. Deze worden veelal gekenmerkt door traditionele opvattingen over gezag tussen onder meer ouders en kinderen, en over de verhouding tussen mannen en vrouwen, en door een sterke sociale controle en hechte familiebanden.

¹ Tonry, A comparative perspective on minority groups, crime and criminal justice in the Netherlands, 1997.

Van daaruit zijn zij gekomen naar een samenleving, de Nederlandse, die met name vanaf het begin van de jaren zestig in snel tempo is veranderd in een sterk verstedelijkte, geïndustrialiseerde en op prestatie gerichte samenleving waarin sociale controle en sociale cohesie veel minder belangrijk zijn. Een samenleving die zich laat kenmerken door een scherpe daling van het geboortecijfer en verlaging van het sterftecijfer, massieve immigratie, individualisering, emancipatie van vrouwen, herwaardering van seksualiteit, veranderde leefvormen, ontzuiling en verval van gezagsstructuren, ontvoogding op mentaal en ethisch vlak, wegvallen van sociale controle.

Deze veranderingen die zowel als vervreemdend én als bevrijdend worden ervaren, zijn ingrijpend. De Nederlandse samenleving is een zogenaamde *permissive society* geworden, een samenleving die veel toelaat en die zich flexibel opstelt ten aanzien van de vrijheden van haar burgers met als (enige) begrenzing dat andermans vrijheid en verantwoordelijkheid niet wordt geschaad. Het opgroeien in een dergelijke samenleving is al niet eenvoudig en wordt nog bemoeilijkt als door immigratie sprake is van (grote) afstand in sociaal-culturele zin. Geplaatst in deze samenleving, soms van de ene op de andere dag, is het voor personen uit de etnische minderheidsgroepen lastig om zich daarin een weg te banen en een goede maatschappelijke positie te verwerven.

Bij de overgang van de cultuur van het moederland naar een West-Europese samenleving gaat het niet om een eenmalige cultuurschok. De gerichtheid van met name een groot deel van de eerste generatie op het moederland zorgt ervoor, dat ze blijvend leven met twee culturen, terwijl jongeren zich daarentegen primair richten op de Nederlandse samenleving. Omdat met name bij Turken en Marokkanen een deel van de eerste generatie slecht geïntegreerd is in de Nederlandse samenleving (slechte taalbeheersing, lage opleiding, hoge werkloosheid, oriëntatie op moederland, terugkeerwens) is deze vaak ook geen wervend voorbeeld voor de tweede generatie en ook overigens niet goed in staat – en soms ook niet ten volle bereid – de tweede generatie te doen integreren. Hoewel ook bij de etnische minderheidsgroepen ouders veel belang hechten aan goed onderwijs voor hun kinderen, leidt onbekendheid met de Nederlandse onderwijssituatie en wat daarin van ouders verwacht wordt – maar ook het nog onvoldoende openstaan van scholen voor andere culturen – in de praktijk vaak tot een geringere ondersteuning voor school en schoolprestaties van hun kinderen, het minder kunnen anticiperen op spijbelgedrag en het weinig toezien op en begeleiden bij het huiswerk, terwijl een extra inspanning van de ouders juist bij deze groepen gewenst zou zijn.

Religieuze organisaties zoals moskeeën spelen slechts een beperkte rol in het letterlijk en figuurlijk structuur geven aan het leven van de etnische jongeren. Enerzijds doordat zij veel kampen met onvoldoende financiën, gebrek aan bestuurskracht en aan professionele bedrijfsvoering en doordat veel imams zelf de Nederlandse samenleving onvoldoende kennen. Anderzijds oefenen deze religieuze instellingen weinig aantrekkingskracht uit op jongeren, omdat zij juist een uitingsvorm zijn van de oriëntatie op het moederland en dus als instellingen van en voor de eerste generatie worden ervaren. Er zijn overigens in toenemende mate moskeeën die zich juist doelbewust richten op jongeren, maar dan nog veelal meer vanuit de behoefte de eigen identiteit vorm te geven, een terechte en te respecteren behoefte, dan uit integratiemotieven.

De integratieproblematiek zoals hierboven beschreven, kan ertoe leiden dat delen van de immigrantengroepen marginaliseren, in de betekenis van een afnemend vermogen ontwikkelen om te kunnen participeren in de samenleving met daardoor een verhoogde kans op het zich afkeren van de samenleving, op antiwesterse gevoelens¹, op segregatie en delin-

¹ Jaarverslag over 1996 BVD, 1997.

quentie, maar ook met het risico van een terugkerende reproductie van die marginalisering van generatie op generatie; een situatie vergelijkbaar met delen van de zwarte bevolking in de grote steden van de VS. Hoewel de situatie in Nederland daarvan sterk verschilt, het algemene beeld kenmerkt zich veeleer door een gestage positieve ontwikkeling qua opleidingsniveau en arbeidsdeelname onder een deel van de minderheidsgroepen, is de positie van sommige groepen niettemin onmiskenbaar zorgwekkend.

In bestaande en in het kader van het project Criminaliteit en Integratie van Etnische Minderheden tot stand gekomen studies en publicaties wordt een groot aantal zeer uiteenlopende factoren genoemd die invloed zouden hebben op de hogere criminaliteitscijfers onder sommige minderheidsgroepen. Zoals hiervoor uiteengezet meent het kabinet dat de belangrijkste oorzaken gevonden kunnen worden in de sociaal-economische positie waarin veel minderheidsgroepen zich bevinden en in de sociaal-culturele acculturalisatieproblematiek die een aantal groepen kenmerkt. Over de eerste cluster oorzaken is voldoende materiaal voorhanden; over de tweede, de acculturalisatieproblematiek, veel minder mede omdat daaraan tot nu toe veel minder aandacht is besteed en voorzover dat wel het geval is, dan meestal aan specifieke thema's.

Anders dan deze factoren afzonderlijk te bestuderen is nu een poging gedaan deze factoren vanuit een geïntegreerd kader te bezien onder de noemer marginalisering. Daartoe is aan het ITS opdracht verstrekt het begrip marginalisering te definiëren¹. Marginalisering wordt dan opgevat als een proces van afnemende deelname aan de omringende samenleving.

Op basis van de ITS-studie en verder verzameld materiaal is een poging ondernomen de risicofactoren met betrekking tot marginalisering te destilleren vanuit de gedachte dat daarmee ook de aangrijpingspunten voor beleid zichtbaar zouden worden. Daarbij is gebleken dat in de ontwikkelingsfase van jongeren een nuttig onderscheid te maken valt tussen de primaire fase (0-4 jaar), waarin het gezin centraal staat, de secundaire fase (4-16 jaar), waarin naast het gezin vooral de school centraal staat, en de tertiaire fase, die feitelijk begint met het beëindigen van de schoolloopbaan.

Bij de beschrijving van die drie fasen is alleen waar nodig gedifferentieerd naar etnische groep; om toch recht te doen aan de verscheidenheid van de groepen gaat aan deze beschrijving een schets van de sociale structuur en de gezinscultuur per etnische groep vooraf.

3.3. Sociale structuur en gezinscultuur van de verschillende etnische groepen

Marokkaanse gezinnen

Marokkaanse gezinnen worden doorgaans gekenmerkt door een traditionele scheiding van de seksen en hiërarchische verhoudingen. De moeder regelt de zaken binnenshuis, inclusief het leeuwendeel van de opvoeding, en de vader is kostwinner en verzorgt de contacten met de buitenwereld. De vader heeft het gezag, de moeder bemiddelt tussen de vader en de kinderen en er is een duidelijk onderscheid tussen de opvoeding van jongens en meisjes. In Marokkaanse gezinnen heeft de migratie de gezagspositie van de vader vaak aangetast. Doordat Marokkaanse vaders aanvankelijk zonder hun gezin naar West-Europa zijn getrokken om daar te werken als gastarbeider, zijn hun kinderen vaak gescheiden van hen opgegroeid. Op het moment dat het gezin zich herenigt met de vader, blijkt deze veelal een betrekkelijk lage maatschappelijke status te bezitten. In de ogen van de kinderen hebben deze vaders

¹ Marginalisering bij jongeren uit etnische minderheden, ITS, 1997.

maar al te vaak gefaald. Daardoor zijn zij niet goed in staat de vaderrol als opvoeder en identificatiemodel voor hun zonen te vervullen. Een ander belangrijk kenmerk van de opvoeding is de nadruk die vaak wordt gelegd op trouw aan de eigen groep en stam. Jongens wordt geleerd dat een man respect moet verdienen door lef te tonen en zich niets door anderen moet laten zeggen. Hierdoor zijn Marokkaanse jongens wellicht niet zo gevoelig voor ambtelijke autoriteit. In de praktijk hebben jongens een grote mate van vrijheid buiten het gezin. Enerzijds brengen Marokkaanse jongens veel tijd door buiten het ouderlijk huis en anderzijds veronderstellen Marokkaanse ouders dat de verantwoordelijkheid voor de opvoeding in de openbare ruimte en op school ligt bij politie en onderwijzend personeel. Het gevolg is dat het gedrag van Marokkaanse jongens zich al vanaf jonge leeftijd onttrekt aan het toezicht en de correctie van volwassenen.

Turkse gezinnen

Turkse gezinnen worden evenals Marokkaanse gezinnen in veel gevallen gekenmerkt door een traditionele scheiding van de seksen en hiërarchische verhoudingen. Ook Turkse kinderen van de tweede generatie zijn vaak gescheiden van hun vader opgegroeid.

De afwezigheid van de vader heeft hier echter een minder negatieve invloed gehad op de ontwikkeling van de kinderen dan bij Marokkanen het geval is. In de eerste plaats doordat de afwezigheid van de vader korter duurde. In de tweede plaats doordat binnen de Turkse gemeenschappen een sterkere groepsbinding en hechtere familieverbanden bestaan die als vangnet konden dienen. Het vaderlijke gezag werd overgenomen door andere mannen.

De sterke sociale controle binnen de Turkse gemeenschappen heeft echter ook een negatieve uitwerking. Zij draagt er in bepaalde gevallen toe bij dat Turkse kinderen en jongeren niet integreren in de Nederlandse cultuur. Op het gedrag van jongens en meisjes wordt nauwlettend toegezien, waarbij jongens wat meer bewegingsvrijheid hebben dan meisjes.

Creools-Surinaamse en Antilliaanse gezinnen

De gezinsstructuur van veel Creools-Surinaamse en Antilliaanse jongeren wordt gekenmerkt door het naar verhouding vaak ontbreken van een vaste vaderfiguur. De moeder is de constante factor en de spil van het gezin. Veel vaders komen en gaan. De consequentie hiervan is dat de kinderen vaak vaderloos worden opgevoed. In het land van herkomst werd deze gezinsstructuur gecompenseerd door een uitgebreid netwerk van familieleden. In Nederland is die structuur veelal vervangen door het eenoudergezin. Die ontwikkeling is mede versterkt door de financiële onafhankelijkheid in Nederland van alleenstaande moeders met kinderen.

In eenoudergezinnen die op een sociaal minimum-niveau leven doen zich vaak opvoedingsproblemen voor. Vooral als de moeders in deze gezinnen werken kunnen spanningen ontstaan en kan er te weinig tijd en aandacht overblijven voor de opvoeding. Dochters nemen vaak een deel van de huishoudelijke taken over; de jongens hebben meer vrijheid en minder verantwoordelijkheden binnenshuis. Wat betreft de Antillianen moet nog worden opgemerkt dat de grootste problemen worden veroorzaakt door jongeren die hier zonder familie naartoe zijn gekomen en die hier leven buiten de structuur van een ouderlijk gezin. Zij zijn vaak afkomstig uit de marge van de eigen samenleving, spreken niet of nauwelijks Nederlands en hebben vaak geen of weinig opleiding genoten.

Hindoestaans-Surinaamse gezinnen

De familiestructuur van Hindoestanen vertoont veel gelijkenis met die van Turken. Zij delen de patriarchale cultuur waarin de vader een centrale rol in het gezin inneemt. Ook hier is een familieverband aanwezig dat verder gaat dan het kerngezin. Uit onderzoek komt naar voren, dat ook in veel Hindoestaanse gezinnen de machtspositie van de vader is aangetast. Bijvoorbeeld doordat de moeder wel een baan heeft gevonden en de vader niet. Ook de kinderen staan vaak kritisch tegenover hun vader. Door hun hogere opleidingsniveau en betere kennis van het Nederlands nemen zij bepaalde taken van hun vader over (zoals contacten met de Nederlandse instanties). Niet duidelijk is of de migratie naar Nederland zodanige fricties heeft opgeleverd als die zijn voorgekomen in Marokkaanse en Turkse gezinnen. Toch lijkt het erop, dat hoewel er sprake is van erosie van de machtspositie van de vader, tot nu toe de familieverhoudingen niet ernstig verstoord zijn geraakt.

Recentelijk zijn er echter aanwijzingen dat de situatie binnen een deel van de Hindoestaanse gezinnen minder rooskleurig wordt. Ook hier is te zien dat er voor veel Hindoestaanse jongeren een frictie ontstaat tussen de eigen etnische gemeenschap en de Nederlandse samenleving. Centraal in de Hindoestaanse gemeenschap staat, dat wordt vastgehouden aan de tradities en regels van de eigen gemeenschap. Zolang de jongere hieraan voldoet, worden contacten met autochtonen en participatie in de Nederlandse samenleving niet als bedreigend ervaren. Toch geven de recente signalen aan dat in deze relatief gesloten gemeenschap zich ook problemen voor en door jongeren ontwikkelen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de forse stijging van het aantal eenoudergezinnen onder de Hindoestanen in Nederland.

3.4. Marginaliseringsrisico's per ontwikkelingsfase

Zoals hierboven aangegeven worden hierna op basis van de ITS-studie en verder verzameld materiaal de risicofactoren met betrekking tot marginalisering beschreven per ontwikkelingsfase van jongeren, namelijk de primaire fase (0-4 jaar), waarin het gezin centraal staat, de secundaire fase (4-16 jaar), waarin naast het gezin vooral de school centraal staat, en de tertiaire fase, die feitelijk begint met het beëindigen van de schoolloopbaan.

Primaire fase

Bij de meeste minderheidsgroepen zijn veel jongeren en zeker hun ouders in het eerste, bepalende deel van hun leven gevormd in een andere sociaal-culturele omgeving; veelal zullen ook de opvoedingspatronen binnen de gezinnen uit deze groepen verschillen van de algemene opvattingen over opvoeding in de Nederlandse samenleving. Dit kan ertoe leiden dat deze gezinnen minder toegerust zijn om in de Nederlandse samenleving te functioneren. Daarbij zijn de rolpatronen binnen het gezin medebepalend voor de socialisatie van het kind. Door de vaak lange afwezigheid van de vader in de Turkse en in sterkere mate in de Marokkaanse gezinnen zijn de verhoudingen in het gezin sterk veranderd. Ook de veelvuldige afwezigheid van een (permanente) vaderfiguur bij jongeren uit het Caribische gebied, heeft consequenties gehad voor de binding binnen het gezin. Door de afwezigheid van de vader in veel Turkse en Marokkaanse gezinnen is zijn sterke gezagspositie aangetast, waardoor een van oudsher controlerende factor in het socialisatieproces van het kind wegvalt. Dit kan er toe leiden dat er minder consequente controle op het jonge kind wordt uitgeoefend.

Het ontbreken van een dergelijk consequent controlemechanisme als gevolg van mogelijk verstoorde gezinsverhoudingen, maar ook als een

mogelijk gevolg van de verschillen tussen de normen- en waardepatronen van de eigen cultuur en die van de Nederlandse samenleving, levert onduidelijkheden voor de kinderen op. Gevolg van een inconsistent opvoedingspatroon is dat kinderen de eigen grenzen niet voldoende leren kennen en dat ze daardoor veelal over te weinig zelfkennis, zelfcontrole en zelfvertrouwen beschikken.

Daarbij komt nog dat niet alleen de controle door de ouders wellicht vermindert, maar dat tevens de sociale controle door de gemeenschappen die onderdeel uitmaken van de sociale structuren in het land van herkomst, hier in de Nederlandse samenleving sterk is gereduceerd. Correctiemogelijkheden via het sociaal vangnet zijn hierdoor ook afgenomen.

Een andere factor die een belangrijke rol speelt bij de eerste socialisatie is de taal. Bij veel Marokkaanse en Turkse gezinnen en, weliswaar in mindere mate, ook bij Caribische gezinnen, wordt vaak een andere taal dan het Nederlands gesproken. Dit leidt onafwendbaar tot een taalachterstand ten opzichte van autochtone leeftijdgenoten. Daar bij komt dat de concentratie van minderheidsgroepen in bepaalde wijken de omgang met anderen beperkt tot de eigen groep, wat het leren van Nederlands niet bevordert en bovendien de mogelijkheden ontnemt eigen opvattingen te toetsen aan die welke gelden in de Nederlandse samenleving.

Verder maken kinderen uit etnische gezinnen minder gebruik van de peuterspeelzaal en (reguliere) kinderopvang, en starten later op de basisschool (anders dan autochtone kinderen vaak niet direct op 4-jarige leeftijd). Dit alles leidt er toe dat nogal wat kinderen uit etnische minderheidsgroepen met een taalachterstand en veelal op latere leeftijd aan de basisschool beginnen en daarmee laat of onvoldoende in aanraking komen met het normen- en waardepatroon in de Nederlandse samenleving.

Secundaire fase

Het begin van de schoolloopbaan betekent voor de meeste kinderen een eerste zelfstandige kennismaking met het normen- en waardepatroon van de Nederlandse samenleving en daarmee ook met andere gezagsstructuren en -regels die binnen gezin en op school gelden. Voor kinderen uit etnische minderheidsgroepen kan een discrepantie optreden tussen de opvoeding die zij vanuit het eigen gezin hebben gekregen en de verwachtingen die vanuit de school komen.

Veel kinderen uit etnische minderheidsgroepen beginnen hun loopbaan met een grote achterstand, die blijkt uit onvoldoende kennis van het Nederlands en van bepaalde cognitieve vaardigheden die het Nederlandse onderwijssysteem vereisen. Tijdens de schoolperiode wordt deze achterstand echter niet ingehaald. De kans is groter dat de achterstand zich bestendigt of nog groter wordt. Bovendien gaat het huidige onderwijssysteem uit van een actieve betrokkenheid van ouders bij de school.

De onbekendheid met de eisen die aan ouders worden gesteld, de afstand tussen de school en de thuissituatie, ook qua opvoedingsmethoden en overdracht van waarden en normen, maken dat er onder etnische minderheden vaak sprake is van een geringere ouderparticipatie. Dit geldt ook voor de praktische ondersteuning van het kind. Toezicht op en begeleiding bij huiswerk door de ouders komt ook minder voor, enerzijds omdat dit lastiger is voor de ouders gezien hun achtergrond, anderzijds door de beleving dat dit een uitsluitende taak van de school zou zijn (zoals het corrigeren van kinderen op straat veelal als een uitsluitende zaak van de politie wordt gezien). Daarbij komt dat kinderen uit etnische minderheidsgroepen vaak weinig contact hebben met autochtone school- en buurtgenoten waardoor het ook moeilijker is voor hen hun plaats in de Nederlandse samenleving structuur te geven.

Aan de andere kant sluit ook de school qua belevingswereld minder aan bij die van veel etnische kinderen. Van echt inter- of multicultureel onderwijs is nog nauwelijks sprake: de leerkrachten zijn over het algemeen autochtoon, de lesstof en -methoden in hoofdzaak gemaakt door autochtonen en sterk gericht op de autochtone situatie.

Bij de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs blijken de CITO-eindscores en de adviezen voor vervolgonderwijs, ondanks dat bij gelijke resultaten leerlingen uit etnische minderheidsgroepen iets hogere adviezen krijgen dan autochtone leerlingen, in belangrijke mate bepaald door de sociaal-etnische achtergrond van het kind. Voorkomen moet worden dat door de meerderheidskeus voor lagere vormen van voortgezet onderwijs de matige sociaal-economische positie van kinderen uit etnische minderheden bestendig wordt. Spijbelgedrag en ongekwalificeerd schoolverlaten komen onder leerlingen uit de minderheidsgroepen, met name onder Marokkanen, nog beduidend meer voor al neemt het aantal voortijdig schoolverlaters inmiddels iets af. Het voortijdig schoolverlaten heeft tot gevolg dat de jongeren onvoldoende voorbereid op de arbeidsmarkt komen, waar weinig vraag is naar ongeschoolde arbeid en veel vraag naar arbeid waarvoor langdurige scholing is vereist en een hoge mate van flexibiliteit en communicatief vermogen. Antilliaanse jongeren hebben indien zij pas op de middelbare schoolleeftijd naar Nederland migreren, in veel gevallen nog geen afgeronde schoolopleiding; daarbij beheersen zij het Nederlands in onvoldoende mate.

Buiten school is eveneens sprake van een geringere oriëntatie op de Nederlandse samenleving; zo is de participatie van minderheden in het sporten verenigingsleven beduidend lager, de oriëntatie op straat met het daarmee gepaard gaande hang- en zwerfgedrag daarentegen vooral bij de jongens veel hoger. Daarmee wordt deze groep vooral gekenmerkt doordat zij over veel vrije tijd beschikt waarbinnen weinig structuur bestaat. De oriëntatie van de groepen is in tegenstelling tot de eerste generatie veelal sterk gericht op de westerse samenleving (bij Surinaamse en Antilliaanse jongeren is op een aantal terreinen de invloed van de VS dominant), religie speelt in het algemeen een geringe rol. De invloed van de ouders op deze jongeren is in het algemeen ook gering. Zij vormen voor de jongeren niet altijd een voorbeeld en hun opvoedingsmethoden sluiten minder aan op de Nederlandse cultuur.

De, evenals bij autochtone bestaande, gerichtheid op een modieuze leefstijl en uitgaanscultuur en het daarmee gepaard gaande dure niveau van vrije tijdsbesteding (merkkleding, uitgaan) vormt, gezien de sociaal-economische positie van veel minderheidsgroepen en ook het ontbreken van een zakgeldtraditie onder hen, voor een aantal jongeren een ernstig risico. Het leidt vaak tot een nog grotere gerichtheid op de eigen groep. Voor sommigen is het lastig de verleiding van het snelle bijverdienen te weerstaan. Vooral de drugshandel vormt dan voor sommige jongeren uit minderheidsgroepen vanwege de geringe pakkans en hoge verdiensten een extra verleiding. Het Nederlandse drugsbeleid wordt weinig begrepen, de handel in drugs mede daardoor soms als niet erg crimineel beschouwd. Daarbij komt dat minderheden veelal woonachtig zijn in wijken van steden waar de handel zich concentreert. Vanwege de landen van herkomst van een aantal drugs zijn door taal- en (al dan niet verre) familiebanden sneller relaties gelegd. Door dit alles verlaat een aantal etnische jongeren gemarginaliseerd de schoolfase: weinig opleiding, vaak zonder diploma, gericht op de eigen groep, weinig perspectief op werk en nog minder op een conventionele loopbaan.

Tertiaire fase

Overeenkomstig de standaarden van onze moderne maatschappij stellen echter ook deze jongeren hoge eisen aan hun bestedingsmogelijkheden. Omdat werk in de reguliere maatschappelijke circuits voor hen schaars voorhanden is, wordt uitgeweken naar onregelmatige kostwinning, zo niet naar mogelijkheden die in het grijze of zwarte circuit bestaan voor het verkrijgen van inkomsten. Daarbij speelt een rol dat als de toekomstverwachtingen van de jongere slecht zijn en ook het eigen milieu geen alternatief biedt, de jongere zich minder gelegen laat liggen aan de verwachtingen die de omgeving aan hem stelt. Marokkaanse en Antilliaanse jongeren (met name zij die vanuit een reeds gemarginaliseerde positie naar Nederland zijn gekomen) lopen hierbij het grootste risico.

Onderzoek naar de factoren die invloed hebben op het stoppen of doorgaan met een criminele carrière geeft aan dat de mogelijkheden van (criminele) jongeren uit etnische minderheidsgroepen tot het beëindigen van hun criminele carrière worden bemoeilijkt als er specifieke factoren meespelen, zoals de mythe van de terugkeer, late gezinshereniging, dualisme van de ouders ten aanzien van Nederland en oriëntatie op de eigen etnische groep¹.

De vriendengroep van een jongere vormt meestal de belangrijkste referentiebron voor zijn ontwikkeling. Hoe verder deze «peer group» zich bevindt van de waarden en normen van de samenleving, des te groter de kans op marginalisering en criminalisering. De woon- en leefomgeving van de jongere blijft daarbij medebepalend. Als deze bestaat uit een sociaal-economisch en etnisch armoedegebied, is de kans groter dat sociaal-economische en -culturele armoede het voorland voor de jongere wordt en dat die situatie weer het uitgangspunt vormt voor een nieuwe generatie met dezelfde marginaliseringsrisico's.

Een recente studie van het SCP² naar de arbeidsmarktpositie van jongeren uit minderheidsgroepen in verband met het door hen gevolgde onderwijs bevestigt op hoofdlijnen de hierboven genoemde risicofactoren, maar voegt daar in het traject van school naar werk nog aan toe:

- een te hoge of te lage advisering bij de keuze van een schooltype in het voortgezet onderwijs, hetgeen of tot zwakke prestaties en uitval leidt of tot inefficiënte leerwegen;
- hoge, vaak irreële verwachtingen van de ouders over de mogelijkheden van hun kinderen;
- een sterke oriëntatie van ouders op het herkomstland die niet zelden resulteert in onderbreking van de schoolloopbaan voor tijdelijke terugkeer;
- een te geringe sociale controle in het thuismilieu ten aanzien van jongens en, in verband met traditionele opvattingen, non-participatie bij meisjes.

3.5. Conclusie

Hoewel de oorzaken van de bovenproportionele criminaliteit onder etnische minderheden voor een belangrijk deel samenhangen met «klassieke» criminaliteitsverklarende factoren als sociaal-economische positie, leeftijd en woonomgeving vormen deze geen afdoende verklaring. Ze verklaren zowel onvoldoende de omvang van de criminaliteit als de verschillen tussen de onderscheiden minderheidsgroepen. Aanvullende verklaringen dienen vooral gezocht te worden in de sociaal-culturele achtergrond van de verschillende minderheidsgroepen en de daaruit voortvloeiende integratie- en acculturatieproblemen die groepen ondervinden: normen- en waardepatronen, passend bij de sociaal-culturele situatie in het moederland, bijvoorbeeld met betrekking tot de

¹ Beke en Ferwerda, De dunne draad tussen doorgaan en stoppen, 1997.

² Van school naar werk, P. Tesser, SCP 1997.

opvoeding van kinderen, zijn niet altijd adequaat in de Nederlandse samenleving.

4. Voorstellen op het gebied van criminaliteitsbestrijding

4.1. De beperkte effectiviteit van repressie: het belang van preventie

Het criminele gedrag van autochtonen en minderheden moet door politie en justitie met kracht bestreden worden. Elke toegeeflijkheid in dit opzicht kan worden uitgelegd als een uitnodiging tot continuering van dat gedrag en kan zodoende de drempel naar een criminele levenswijze verlagen. Dit geldt bij uitstek voor de kwetsbare groep jongeren uit etnische minderheidsgroepen die de aansluiting bij de samenleving dreigt te verliezen en voor wie de verleiding om snel en betrekkelijk risicoloos geld te verdienen groot is. Ook minderhedenorganisaties benadrukken het belang van een eenduidig en herkenbaar optreden van politie en justitie als integraal onderdeel van een beleid dat erop is gericht (verder) afglijden naar criminaliteit te voorkomen.

Tegelijkertijd moet worden beseft dat de repressieve aanpak van criminaliteit slechts een beperkte invloed heeft op het criminaliteitsniveau in de samenleving. Daarvoor zijn de volgende redenen te geven. Ten eerste wordt slechts een deel van alle gepleegde delicten aangegeven bij de politie, waarvan maar een klein deel wordt opgehelderd, vervolgd, berecht en bestraft. Vanwege de relatief geringe reikwijdte van het strafrecht is de afschrikkende (generaal-preventieve) werking ervan betrekkelijk gering. Ten tweede blijkt steeds opnieuw dat strafrechtelijke sancties een zeer geringe resocialiserende (speciaal-preventieve) werking hebben. Mensen die eenmaal met Justitie in aanraking zijn gekomen, blijven dat vaker doen. Een derde bezwaar tegen een exclusief-repressieve aanpak van criminaliteit betreft de oppervlakkigheid van zo'n aanpak. Criminaliteit is vaak het gevolg van een complex van factoren dat kan worden samengevat als een gebrekkige binding aan de samenleving. Dit geldt voor de criminaliteit van autochtonen en, zoals in het vorige hoofdstuk is uiteengezet, zeker ook voor de criminaliteitsproblematiek onder minderheden. De criminaliteit onder deze doelgroepen kan alleen worden teruggedrongen door de onderliggende problemen van sociaal-culturele aard aan te pakken. Dat is een zaak van de gehele samenleving en ligt op het terrein van meerdere departementen.

De inspanningen moeten dus primair worden gericht op het voorkomen van criminaliteit door de integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving – via opvoeding, onderwijs en werk – te verbeteren. Daarop zal in het volgende hoofdstuk nader worden ingegaan. Dit laat echter onverlet dat het strafrecht zowel bij de preventie als de repressie van criminaliteit een belangrijke rol heeft te vervullen. Deze wordt hieronder uiteengezet.

4.2. Aanpak commune criminaliteit

Juist in een multiculturele samenleving moet het voor iedereen, ongeacht herkomst, duidelijk zijn welk gedrag strafrechtelijk niet wordt getolereerd. Het is de taak van politie en justitie om de strafrechtelijke grenzen te bewaken en overtredingen daarvan te corrigeren. Hoe zekerder, sneller en consequenter het strafrechtelijk optreden is, des te groter de preventieve werking ervan is op de wetsovertreder en zijn omgeving. Helaas moet worden geconstateerd dat het met de zekerheid en snelheid van het politieke en justitiële optreden nog niet zo goed gesteld is. Het ophelderingscijfer is laag en de doorlooptijden zijn vaak nog te lang. Om daarin verbetering te brengen wordt, in het kader van het grote-stedenbeleid, het programma «Jeugd en Veiligheid» uitgevoerd. Dit beleid is ontwikkeld als vervolg op de adviezen van de commissie-Van

Montfrans. Omdat van een dergelijke aanpak – naaste korte termijn successen – pas op langere termijn wezenlijke resultaten verwacht mogen worden, zal het – na afloop van de convenants-periode – met kracht worden voortgezet. Tevens zal worden bevorderd dat aan de resultaten van deze aanpak (instrumenten en methodiek) in de vorm van «best practices» een brede verspreiding wordt gegeven.

Inmiddels zijn extra jeugdofficieren van Justitie aangesteld en zijn de doorlooptijden voor de afhandeling van strafzaken tegen jeugdigen verkort. Met de korpsbeheerders wordt overlegd om het jeugd- en zedenspecialisme dat door de reorganisatie van de politie was verdwenen, opnieuw een herkenbare plaats te geven. Uit recent onderzoek van de Raad van hoofdcommissarissen naar de politieke jeugdzorg blijkt dat een extra kwaliteitsimpuls nodig is teneinde de politie beter in staat te stellen haar jeugdtaak in een sterk veranderde maatschappelijke context naar behoren te kunnen vervullen. Dit betreft zowel het preventieve als het repressieve deel van deze politietak.

De reclassering van jeugdige delinquenten wordt als apart specialisme georganiseerd. Door middel van arrondissementale platforms jeugdcriminaliteit wordt de samenwerking tussen de Raad voor de Kinderbescherming, het jeugdOM en de instellingen voor de jeugdreclassering verbeterd.

Ook werken politie en justitie meer dan vroeger samen met de jeugdhulpverlening en het onderwijs om jeugdcriminaliteit te voorkomen of vroegtijdig in te grijpen wanneer het mis dreigt te gaan. Onder regie van een netwerk van betrokken instanties wordt een groot aantal concrete projecten uitgevoerd, waarvan een deel specifiek is gericht op etnische minderheidsgroepen. Uit de ervaringen die daarbij zijn opgedaan blijkt dat de aanwezigheid van een strafrechtelijke stok achter de deur vaak een voorwaarde is voor het slagen van een project. Een adequaat politie- en justitie-optreden vormt een noodzakelijk complement op de beoogde integraal-preventieve aanpak die in het volgende hoofdstuk aan de orde komt. Het aanbieden van integratie-mogelijkheden, bijvoorbeeld een baan, aan mensen die zich al schuldig hebben gemaakt aan crimineel gedrag, is alleen zinvol als het criminele pad zo effectief mogelijk wordt geblokkeerd. In het bijzonder de politie kan, als 24-uurs organisatie die als geen andere op de hoogte is van wat zich in een buurt afspeelt, een onmisbare rol spelen in het preventiebeleid. Zij neemt ook in toenemende mate gerichte initiatieven op dit gebied, bijvoorbeeld ter bestrijding van de Marokkaanse jeugdcriminaliteit in Utrecht en de Antilliaanse jeugdcriminaliteit in Rotterdam.

Een voorbeeld van de nieuwe, integrale werkwijze is het project Gogam te Gouda dat gericht is op Marokkaanse jongens die zich stelselmatig schuldig maken aan crimineel gedrag. Gemeentelijke instanties, onderwijsinstellingen en hulpverleningsinstanties treden gecoördineerd op om te voorkomen dat jongeren afglijden naar een criminele levenswijze. De dreiging van een justitiële sanctie is op de achtergrond aanwezig voor het geval een jongere zich niet aan de afspraken houdt. Een belangrijk element van dit project is dat de Marokkaanse gemeenschap zoveel mogelijk wordt ingeschakeld om het gedrag van de jongere te beïnvloeden en hem steun te bieden.

In 1996 is in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie een onderzoek verricht naar de succes- en faalfactoren bij de aanpak van criminaliteitsproblemen bij met name jongeren uit etnische minderheden¹. Het onderzoeksrapport bevat een overzicht van afzonderlijke aanpakken en lessen en ervaringen daarbij, gebaseerd op 24 lokale projecten. Een onderzoek naar de ervaringen in de relatie tussen politie en Marokkaanse jongens leert overigens dat er weliswaar veel kennis en inzicht voorhanden is over een effectieve omgang van de politie met Marokkaanse jongens, maar dat deze sterk versnipperd is en dat het

¹ Een kleurrijke aanpak, 1996.

beleid een sterk ad hoc karakter heeft. Kennis- en ervaringsuitwisseling is dus nodig. Daartoe is het onderzoeksrapport via het Nederlands Politie Instituut aangeboden aan het politieveld. Het NPI zal de onderzoeksrapportage benutten voor verbreiding van de ervaringen van korpsen op dit terrein.

Justitie moet aanwezig zijn op die plaatsen waar de meeste overlast bestaat. Dat is de filosofie achter de experimenten die thans worden uitgevoerd met de huizen van Justitie. In probleemwijken opent Justitie bureaus van waaruit kan worden geparticipeerd in criminaliteitspreventieprojecten en kan worden bemiddeld in conflicten tussen burgers onderling en tussen burgers en maatschappelijke instanties. Op criminaliteit gepleegd door de lokale jeugd kan snel en op maat worden gereageerd met groepszittingen en met de oplegging van in de wijk uit te voeren taakstraffen. Zoals bekend maken etnische minderheidsgroepen een belangrijk deel uit van de bevolking van de meeste probleemwijken. De huizen van Justitie zijn een instrument om netwerken te vormen met lokale organisaties van deze bevolkingsgroepen. De mogelijkheden voor uitbreiding naar meer locaties in sociaal-kwetsbare wijken worden bestudeerd.

De harde kern van de jeugddelinquenten in de achterstandswijken van de grote steden is verantwoordelijk voor het leeuwendeel van de criminaliteit in die wijken. De buurtbewoners – onder wie veel mensen uit etnische minderheden – hebben het meest te lijden onder dit criminele en overlastgevende gedrag. Omdat relatief veel harde kern-daders afkomstig uit de etnische minderheidsgroepen zijn, zorgen zij bovendien voor de criminele stigmatisering van de gehele groep waartoe zij behoren. Bij de uitvoering van het grote-stedenbeleid is gebleken dat de aanpak van jeugddelinquenten die behoren tot de harde kern problematisch is. De projecten die gericht zijn op de harde kern hebben onvoldoende effect op de zwaarste categorie daarvan. Dit betekent dat een andere aanpak geboden is. Om hieraan gestalte te geven gaat de jeugdbescherming lokaal actiever optreden. Om een verder afglijden naar ernstige vormen van jeugdcriminaliteit te voorkomen moet de jeugdbescherming vroegtijdig signaleren en eerder dan nu het geval is ingrijpen met een verstrekkende maatregel. Dit kan al gebeuren wanneer sprake is van persistent hinderlijk gedrag van jeugdigen die behoren tot de harde kern.

4.3. Integrale Veiligheidsrapportage 1998

Elke twee jaar publiceert het ministerie van Binnenlandse Zaken namens het kabinet een integrale veiligheidsrapportage waarin een beeld wordt geschetst van de veiligheidssituatie op het terrein van de objectieve veiligheid, de veiligheidsgevoelens en de risico's. Sinds enkele jaren wordt daarin ook aandacht besteed aan de ontwikkeling van criminaliteit onder jongeren uit etnische minderheidsgroepen. In de toekomst zal dit onderzoek worden voortgezet om trends en ontwikkelingen tijdig te kunnen signaleren en beleidsgevolgen daaraan te verbinden.

In de IVR 1996 is verslag gedaan van twee onderzoeken: één naar de criminaliteit onder jongeren, jonger dan 12 jaar, en één naar de kwaliteit van de jeugdtaak bij de politie. De jeugdtaak heeft een belangrijke relatie met de effectiviteit van de aanpak in het kader van jongeren uit etnische minderheidsgroepen en veiligheid.

In de IVR 1998 zal speciaal aandacht worden besteed aan de evaluatie van het grote-stedenbeleid op het terrein van jeugd en veiligheid. Het streven is erop gericht – op basis van een secundaire analyse aan de hand van bestaand onderzoeksmateriaal – enkele evaluatieve uitspraken te doen over de resultaten van het jeugd- en veiligheidstraject in de grote steden, die mede de basis kunnen leggen voor het beleid in de komende

kabinetperiode. Daarnaast is er, van diverse kanten, een sterke belangstelling voor het fenomeen jeugdbendes, en voor de groepsaspecten van jeugdcriminaliteit, eveneens een onderwerp met een sterke minderhedencomponent.

4.4. Ruimte voor maatwerk

Het gelijkheidsbeginsel is bij uitstek richtinggevend voor Justitie. De geblinddoekte vrouw Justitia maakt geen onderscheid naar huidskleur en culturele achtergrond. Wetsovertreders van autochtone herkomst en uit etnische minderheidsgroepen worden gelijk behandeld. Het gelijkheidsbeginsel heeft twee aspecten. In de eerste plaats worden oordelen op basis van groepskenmerken vermeden. In de tweede plaats wordt gewaakt tegen de zogenaamde «cultural defense»: de culturele of etnische achtergrond is geen excuus voor gedragingen die volgens de Nederlandse wet strafbaar zijn. Bij de toepassing van het recht mogen uitsluitend individuele kenmerken en omstandigheden in de overwegingen betrokken worden. De strafrechter let op de persoon van de verdachte en niet op zijn etnische achtergrond.

Differentiatie kan daarom alleen plaatsvinden op het niveau van het individu. Zo kunnen medewerkers van de reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming in hun rapportages aandacht besteden aan de mogelijkheid dat specifieke soms cultuurgerelateerde kenmerken onderdeel uitmaken van de persoonlijkheid van de verdachte, zodat hiermee bij de bepaling van de specifieke interventie rekening kan worden gehouden. Extra inspanningen zijn wenselijk met het oog op de resocialisatie van (ex-) gestraften uit minderheidsgroepen. Deze dienen te worden verricht in nauwe samenwerking met relevante partners, zoals het bedrijfsleven en instellingen die vakopleidingen aanbieden. In het kader van het Nationaal Platform Criminaliteitsbestrijding heeft het bedrijfsleven zich in beginsel bereid verklaard om ex-gedetineerden werk aan te bieden dat aansluit bij de in de justitiële inrichting genoten vakopleiding (arbeidstoeleiding). Het is wenselijk dat ex-gedetineerden ook aan de slag kunnen bij overheidsinstellingen. Justitie is in dit verband bezig met de stimulering van experimenten op kleine schaal om ex-gedetineerden bij de overheid aan het werk te helpen. Om het streven naar resocialisatie door middel van werk werkelijk gestalte te kunnen geven, wordt overwogen of in het kader van een bijzondere betaalde regeling opleidings- en/of stageplaatsen kunnen worden gecreëerd. In het geval van etnische minderheden zal vaak specifieke begeleiding nodig zijn in verband met taalachterstanden en cultuurgebonden problemen op de werkplek. Hiervoor zullen voorzieningen worden getroffen.

4.5. Aanpak georganiseerde criminaliteit

De aanpak van de georganiseerde criminaliteit is een prioriteit van Justitie. Hiervoor worden preventieve en repressieve maatregelen genomen. Door de internationale handel in drugs worden grote winsten geboekt. De mogelijkheden om de illegaal verkregen winsten wit te wassen dienen waar mogelijk te worden weggenomen. Om witwaspraktijken te ontdekken en aan te pakken is het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties ingesteld en zijn zogenaamde vertrouwensnotarissen aangesteld. Daarnaast dient de nadruk te liggen op het behoud van de integriteit binnen politiekorpsen en andere overheidsinstanties. Ook het openbaar bestuur is immers kwetsbaar voor criminaliteit.

Met name daar waar het openbaar bestuur onbewust faciliteiten creëert voor criminaliteit, bijvoorbeeld met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten. In dat verband is onder leiding van Binnenlandse Zaken het project Bevordering van een integere besluitvorming van het openbaar bestuur (BIBOB) van belang. De Tweede Kamer is daarover

onlangs geïnformeerd. Het kabinet werkt aan nadere regels waarmee het openbaar bestuur instrumenten in handen krijgt om dit type inbreuken op integriteit en veiligheid te voorkomen. Naar aanleiding van de parlementaire enquête Opsporingsmethoden, zijn bestaande opsporingspraktijken getoetst aan de grondwettelijke en strafrechtelijke kaders. De mogelijkheden voor de opsporing en vervolging van georganiseerde criminaliteit zijn hierdoor op verantwoorde en evenwichtige wijze formeel uitgebreid. Naast de grootschalige handel in hard- en softdrugs, dient ook prioriteit te worden gegeven aan de kleinschaliger handel in harddrugs. De kleine handel is voor jongeren vaak een opstap naar een carrière binnen criminele organisaties.

De georganiseerde criminaliteit heeft, zeker wanneer daar minderheden bij betrokken zijn, een internationaal karakter. Daarom wordt waar mogelijk op internationaal niveau gezocht naar samenwerking. Een belangrijk thema daarbij is dat het lidmaatschap van een criminele organisatie ook in andere landen strafbaar wordt gesteld. Daarnaast zijn de politieke richtlijnen en de speciale aanbevelingen van de Groep op Hoog Niveau van belang: het Europol Verdrag en andere verdragen inzake de justitiële samenwerking tussen EU-lidstaten zullen snel geratificeerd worden. Om te voorkomen dat gezamenlijke besluiten door individuele lidstaten niet worden nagekomen, moet er een monitor ontwikkeld worden om de daadwerkelijke uitvoering te controleren.

Nederland heeft als lid van de Commission on Crime Prevention and Criminal Justice van de Verenigde Naties een resolutie ondersteund met het voorstel een internationale expertgroep in te stellen die de mogelijkheden voor een internationale conventie tegen georganiseerde criminaliteit zal onderzoeken.

4.6. Interculturalisering van politie en justitie

Om de lokale Justitie-organisatie in het algemeen beter toe te rusten op de culturele diversiteit, zullen cursussen worden aangeboden die beogen het bewustzijn van medewerkers voor de culturele verscheidenheid te vergroten. Naast het aanbieden van cursussen, zal serieus werk worden gemaakt met het indienstnemen van leden van etnische minderheden. Hierbij gaat het niet alleen om functies in het primaire proces, maar ook om leidinggevende functies. Naast het in dienst nemen van meer personen uit etnische minderheden zal ook meer aandacht worden besteed aan het in dienst houden van etnische minderheden. De praktijk leert immers dat vooral door het grotere verloop onder hen de nettoinstroom van minderheden bij de verwachtingen is achtergebleven.

4.7. Vreemdelingenbeleid

Het reguliere toelatingsbeleid is restrictief van karakter. Aan het toestaan van verblijf zijn voorwaarden verbonden die samenhangen met de verdeling van schaarse goederen in de Nederlandse samenleving zoals de beschikbaarheid van arbeid, huisvesting, onderwijs en sociale voorzieningen. Door een te groot beslag op schaarse goederen kunnen processen ontstaan die desintegratie en marginalisering tot gevolg hebben. Daarnaast speelt het belang van de openbare rust, openbare orde en de nationale veiligheid een rol. Criminele antecedenten zijn een grond om een vergunning tot verblijf te weigeren of in te trekken. De beoordeling hiervan geschiedt aan de hand van een glijdende schaal waarbij de verhouding tussen legale verblijfsduur en de hoogte van de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf een rol spelen. Ten aanzien van vreemdelingen geboren en/of getogen in Nederland, vreemdelingen met een Nederlandse ouder en vreemdelingen die 20 jaar of langer in Nederland legaal verblijven, is ongewenstverklaring en ontzegging van voortgezet verblijf op grond van een inbreuk op de openbare orde niet

mogelijk omdat zij per definitie sterke banden met de Nederlandse samenleving hebben.

Ten aanzien van vreemdelingen op wie de glijdende schaal wel van toepassing is en die zich veelvuldig schuldig maken aan het plegen van strafbare feiten, past in principe geen coulante houding. Hun aanwezigheid heeft bovendien een zeer ongunstige uitwerking op de acceptatie van de overige vreemdelingen en is ook daarom ongewenst. In Rotterdam zal daarom een pilot worden gestart die tot doel heeft te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om vreemdelingen met een waslijst aan criminele antecedenten eerder ongewenst te verklaren. Naast het verbeteren van de procedures voor samenwerking en informatie-uitwisseling tussen lokale diensten, zal dus worden bezien of de uitzettingsmogelijkheden op basis van crimineel gedrag kunnen worden verruimd.

4.8. Discriminatie

Discriminatie dient met kracht te worden bestreden. Er zijn verschillende maatregelen en initiatieven genomen om aan vooroordeel, discriminatie en racisme het hoofd te bieden. Gedurende de afgelopen jaren is het strafrechtelijk instrumentarium tegen discriminatie verscherpt. Recentelijk is voor politie en Openbaar Ministerie een nieuwe handleiding verschenen waarin aandacht wordt besteed aan een effectieve aanpak van rechts-extremistische ordeverstoringen. De handleiding is positief ontvangen; de discriminatie-officieren achten de handleiding goed bruikbaar. Bij het tegengaan van discriminatie is een belangrijke taak weggelegd voor de Commissie gelijke behandeling, de lokale anti-discriminatiebureaus en het Landelijk Bureau Racisme Bestrijding. Tussen laatstgenoemde bureaus is overleg gaande over een nauwere samenwerking om de dienstverlening te kunnen verbeteren. De in gang gezette ontwikkeling om tot een landelijk netwerk van generieke antidiscriminatie bureaus te komen, zal door het Ministerie van Justitie waar nodig worden ondersteund.

In het rapport van de Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid (TWCM) «Bestrijding van vooroordeel, discriminatie en racisme» constateert deze commissie dat vooroordelen, discriminatie en racisme de laatste jaren duidelijker vorm hebben gekregen, openlijker plaatsvinden en groter van omvang zijn geworden. De commissie wijst er terecht op dat ook niet-strafrechtelijke methoden meer aandacht en ondersteuning verdienen. Dit geldt vooral voor de vaak minder zichtbare discriminatie van etnische minderheden, bijvoorbeeld in het onderwijs, op de arbeidsmarkt – zo zouden arbeidsbureaus meer aandacht kunnen besteden aan het tegengaan van discriminatie bij ontslag van werknemers – en bij de sport.

Juist bij de jeugd kan het tegengaan van racistisch en discriminatoir gedachtegoed nog veel effect hebben. Scholing en training in de kennis over racisme maakt deel uit van het lesprogramma van onderwijzend personeel. Aandacht voor intercultureel onderwijs op scholen is wettelijk verplicht. In verschillende vakken van het eindexamenpakket, zoals aardrijkskunde en geschiedenis, wordt reeds aan de aspecten van de multiculturele samenleving aandacht besteed.

Een andere niet-strafrechtelijke methode die een bijdrage kan leveren aan de bestrijding van minder zichtbare discriminatie is het gebruik van gedragscodes. Gedragscodes hebben niet alleen een signaalwerking, maar kunnen bovendien een langdurig effect hebben. Omdat zij door de organisaties zelf worden opgesteld, kunnen zij nauw aansluiten op de behoeften die daarbinnen leven.

In het kader van het op 30 januari 1997 geopende Jaar tegen Racisme schenkt het Nationaal Comité Antiracisme (NCA) ook aandacht aan de implementatie van gedragscodes op het terrein van de arbeidsmarkt.

Tijdens de campagne legt het NCA de nadruk op het alledaagse racisme. Rond de subthema's racisme en arbeid zijn gedurende het gehele jaar conferenties, debatten en festivals georganiseerd.

4.9. Conclusie

Voor een effectieve aanpak van de criminaliteit onder etnische minderheidsgroepen is de inzet van politie en justitie, zowel in repressieve als preventieve zin, onontbeerlijk. Die inzet is complementair aan een op integratie gericht, preventief beleid. De afgelopen jaren is al veel in gang gezet. Het beleid wordt gekenmerkt door een veelheid aan projecten die door uiteenlopende instanties zijn opgezet. Het kabinet heeft grote waardering voor die initiatieven, omdat ze blijken te geven van betrokkenheid en omdat ze veelal zijn toegespitst op specifieke, vaak lokale problemen. Niettemin acht het kabinet de tijd rijp om lering te trekken uit de verschillende projecten en om samen met alle betrokkenen te komen tot een meer structurele, integrale aanpak. Deze moet nauw aansluiten bij de voorstellen voor een integratiebeleid, die in het volgende hoofdstuk worden gedaan.

5. Voorstellen voor preventief integratiebeleid

5.1. Het huidige beleid

In de vorige hoofdstukken is gebleken, dat er van een zorgwekkende aanwezigheid in de criminaliteitsstatistieken kan worden gesproken van leden afkomstig uit de grootste groepen van etnische minderheden. Hierbij gaat het dan met name om een groot aantal jongeren uit deze groepen. Verklarende factoren voor de onevenredig hoge deelname van de betreffende groepen in de criminaliteit zijn, naast sociaal-economische, ook de sociaal-culturele achtergronden van de betreffende etnische minderheidsgroepen.

Hoewel er reeds enige jaren intensieve beleidstrajecten zijn uitgestippeld om deze ongewenste situatie adequaat aan te pakken, blijken deze trajecten in het geheel genomen niet voldoende effectief te zijn geweest. Het huidige beleid is niet in staat gebleken een betekenisvolle trendbreuk teweeg te brengen. Dit perspectief is zowel voor de samenleving als ook voor de groep jongeren die het betreft intrinsiek bedreigend. De zorg om verandering in de effectiviteit van het beleid ten aanzien van deze groep jongeren is een zeer legitieme, zeker als ook rekening wordt gehouden met de demografische ontwikkelingen van deze groep in de komende periode.

Zo blijkt uit het rapport «Allochtonen in Nederland 1997» van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), dat de laatste jaren de omvang van de tweede generatie jongeren met 15 procent is toegenomen. De tweede generatie van de vier grootste groepen is evenwel met 49 procent toegenomen tot ruim 320 000 in 1996. Het CBS verwacht, dat rond het jaar 2010 de tweede generatie ongeveer 50 procent zal vormen van alle personen van Antilliaanse, Marokkaanse, Surinaamse en Turkse herkomst.

De factoren die verklarend zijn voor de zeer onevenredige marginalisering van bepaalde groepen van etnische jongeren zullen met kracht moeten worden aangepakt om te voorkomen, dat het in deze nota beschreven probleem mede door demografische ontwikkelingen alleen maar groter zal worden.

De afgelopen jaren is er relatief veel beleidsaandacht uitgegaan naar de problematiek van gemarginaliseerde jongeren. Dat heeft geleid tot een aantal initiatieven op het terrein van het algemeen jeugdbeleid waarbij signalering en preventie de sleutelwoorden zijn. Met het regerings-

standpunt «Regie in de Jeugdzorg» is in 1994 een proces in gang gezet om de toegang tot het hulpaanbod in de jeugdzorg en de afstemming van het aanbod op de vraag te verbeteren.

In breder perspectief omvat de regie in de jeugdzorg tevens afstemming met het lokaal preventief jeugdbeleid. Op dit terrein is in 1995 vanuit de rijksoverheid een projectgroep «Ontwikkeling lokaal preventief jeugd-beleid» in het leven geroepen met de opdracht de ontwikkeling van dit beleid te stimuleren en te faciliteren. Ook vanuit het grote-stedenbeleid zijn – met name binnen het programma Jeugd en Veiligheid – initiatieven ondernomen om de zorgelijke ontwikkelingen bij bepaalde groepen jongeren te keren en te voorkomen. Naar aanleiding van het rapport van de commissie-Van Montfrans «Met de neus op de feiten» is het kabinet gekomen met een programma jeugdcriminaliteit. In samenwerking met de lokale overheden en betrokken organisaties zijn specifieke plannen ontwikkeld voor het tegengaan van criminaliteit onder jongeren.

Specifiek beleid voor jongeren uit de etnische minderheidsgroepen is daarbij slechts incidenteel en veelal in de vorm van projecten geformuleerd. Voor een overzicht van het kabinetsbeleid voor deze specifieke groepen wordt voor de volledigheid verwezen naar het Jaaroverzicht Integratie Etnische Groepen dat jaarlijks aan de Tweede Kamer wordt gezonden.

In het kader van het CRIEM-project zijn niet alleen deze specifieke beleidsinspanningen op een rijtje gezet, maar ook de algemene maatregelen op de terreinen van jeugdgezondheidszorg, opvoedingsondersteuning, onderwijs, arbeidsmarkt en criminaliteit. De invalshoek bij deze inventarisatie was het in kaart brengen van overheidsbeleid dat zich richt op het voorkomen van uitval van jongeren in alle fasen van hun ontwikkeling. Daarbij ging het gezien de urgente situatie van een deel van de jongeren uit de etnische minderheidsgroepen vooral om de effecten van dit beleid voor deze jongeren.

Op grond van deze inventarisatie constateert het kabinet dat er de afgelopen periode veel in gang is gezet om marginalisering onder jongeren te voorkomen. Het terugtrekken van de centrale overheid en het overdragen van bevoegdheden naar het lokale niveau heeft de gemeenten meer ruimte gegeven om inspanningen te kunnen verrichten om samenwerking tot stand te brengen op de verschillende beleidsterreinen.

Geconstateerd kan worden dat in toenemende mate gemeenten, scholen en andere instellingen de verantwoordelijkheid krijgen om beleidsdoelstellingen op verschillende terreinen met elkaar te verknopen en een integraal aanbod te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid en het lokaal welzijnsbeleid die gericht zijn op de versterking van de gemeentelijke regie met het oog op het tot stand komen van een meer vraaggestuurd aanbod van school en buitenschoolse voorzieningen op zeer diverse beleidsterreinen.

5.2. De noodzaak tot beleidsveranderingen

Tegen de achtergrond van de bevindingen uit het CRIEM-project over de zorgelijke positie van een deel van de jongeren uit de etnische minderheidsgroepen heeft het kabinet zich de vraag gesteld of met het huidige beleid in afdoende mate een trendbreuk kan worden gerealiseerd. Temeer ook om te voorkomen, dat er generaties zullen volgen die in een vergelijkbare moeilijke positie verkeren en die hun situatie weer «overdragen» op de volgende.

Van een trendbreuk kan ondanks alle inspanningen moeilijk gesproken worden.

Om dit wel te kunnen bewerkstelligen zullen een aantal zaken effectiever moeten worden aangepakt. De afstand tussen de culturele

achtergrond van de jongeren en het gezin waarvan zij deel uitmaken enerzijds en de Nederlandse samenleving anderzijds, blijkt een belangrijke factor wanneer het mis gaat bij sommigen van deze jongeren. Dit noemt professor Schuyt in zijn rapport «Kwetsbare jongeren en hun toekomst» het dilemma van de dubbele emancipatie. Zij moeten net als autochtone jongeren zich ontwikkelen tot zelfstandige en mondige volwassenen. Daarnaast moeten zij zich een plaats zien te verwerven als lid van een minderheidsgroep in de Nederlandse samenleving. Vaak is er sprake van tegenstrijdige eisen die gesteld worden door de ouders enerzijds en vanuit de maatschappelijke omgeving anderzijds.

Een groot deel van de jongeren blijkt aan het begin van hun school-carrière over een zo geringe beheersing van de Nederlandse taal en andere cognitieve vaardigheden te beschikken, dat het niet verwonderlijk mag zijn, dat deze leerlingen in de loop van hun verdere schoolloopbaan in de problemen komen. Spijbelen en voortijdig schoolverlaten komen onevenredig veel voor onder jongeren uit de minderheidsgroepen. Het recente onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) «Van school naar werk», waarin de arbeidsmarktpositie van jongeren uit de minderheden in verband wordt gebracht met het door hen gevolgde onderwijs, constateert dat het ongediplomeerd verlaten van het onderwijs de belangrijkste oorzaak is voor de nog steeds ongunstige arbeidsmarkt-positie van deze jongeren.

Ook constateert dit rapport dat jongeren uit de minderheidsgroepen in het traject van school naar werk op tal van momenten en ten aanzien van tal van aspecten grotere risico's lopen de aansluiting te missen dan autochtone jongeren.

Een analyse van het huidige overheidsbeleid tegen de achtergrond van wat bereikt moet worden, laat zien dat dit op een aantal punten om een aanzienlijke heroriëntatie en aanvulling vraagt. Deze zal moeten aansluiten bij de drie eerder onderscheiden socialisatiefasen en de specifieke problematiek die de doelgroepen daarin ervaren. Zo zal er duidelijke aandacht moeten komen voor de voorschoolse fase waarin vaardigheid in het omgaan met de Nederlandse taal centraal zal moeten staan en waarvan opvoedingsondersteuning een integraal onderdeel vormt. Voor de oudere groep die met de hierboven geconstateerde taalachterstand het onderwijs in komt en die door slechte schoolprestaties en eventuele moeilijkheden thuis mogelijk gedemotiveerd voor het onderwijs raakt, zal juist extra aandacht moeten komen voor de aanpak van het spijbelen en het voortijdig schoolverlaten. Ook de toeleiding naar de arbeidsmarkt, indien nodig via aanvullende scholing, vraagt om een duidelijke aanpak. Van cruciaal belang is dat er rekening gehouden moet worden met de specifieke achtergrond van de jongeren uit de etnische minderheidsgroepen, om het beleid effectief te laten zijn.

Hierbij staat voorop dat dit alleen bereikt kan worden wanneer er meer afstemming en samenhang in de beleidsmaatregelen gerealiseerd wordt. In zijn algemeenheid kan gesteld worden, dat op een drietal terreinen waar de risicomomenten het grootst zijn, een vernieuwende aanpak noodzakelijk is.

Trefwoorden daarbij moeten zijn: een heldere regie, een structurele sluitende aanpak, gericht op de specifieke problematiek van deze groepen van jongeren, met ruimte voor maatwerk en een individuele aanpak. En zoveel mogelijk aansluitend bij en gebruikmakend van succesvolle projecten. In deze aanpak moet zeker de rol en de betrokkenheid van de doelgroepen zelf niet vergeten worden.

Een essentiële voorwaarde om het effect van de heroriëntatie op beleid effectief te laten zijn, is onderlinge consistentie en samenhang in de maatregelen. Dit eist afstemming en samenwerking op centraal en op

decentraal niveau. In het volgende hoofdstuk zal hierop nog nader worden ingegaan, maar de hierna volgende voorgestelde beleidssporen bepleiten een duidelijke regieverdeling tussen de verschillende overheden en betrokken instanties.

In het navolgende geeft het kabinet aan in welke richting zij een preventieve aanpak van marginaliseringsprocessen onder jongeren uit etnische minderheidsgroepen voorstelt. Daarbij staat voorop, dat het kabinet niet zozeer uit is op nieuw beleid als wel op een heroriëntatie van beleid en uitvoering waaraan een aantal cruciale keuzen ten grondslag ligt. Aangegeven wordt welke deze zijn. Bij deze keuzen heeft het kabinet zich mede laten leiden door de wens van de Tweede Kamer om te komen tot een integrale aanpak voor onder meer het voorkomen van schooluitval, de bestrijding van criminaliteit en het verbeteren van de toeleiding naar werk.

Juist vanwege de eerder aangegeven grote betrokkenheid van andere actoren op met name het lokaal niveau neemt het kabinet zich voor om over deze heroriëntatie en de daarbij gemaakte keuzen in het bijzonder met de gemeenten van gedachten te wisselen om in gezamenlijk overleg tot een verdere uitwerking en operationalisering te komen. In een aantal grote steden wordt op vergelijkbare wijze nagedacht hoe met de genoemde problematiek omgegaan moet worden. Het lijkt het kabinet verstandig om bij een definitieve besluitvorming over de wijze van aanpak hierbij aansluiting te zoeken.

5.3. Drie beleidssporen

De aanpak van de problematiek die het kabinet voor ogen heeft, is opgebouwd uit drie beleidssporen, die zoals al vermeld aansluiten bij de drie socialisatiefasen (in omgekeerde volgorde).

Het *eerste* beleidsspoor richt zich op de groep etnische jongeren die hetzij in aanraking met het strafrecht dreigen te komen, hetzij reeds in aanraking met het strafrecht zijn gekomen voor delicten die tot op heden door de politierechter konden worden afgedaan. Een deel van deze jongeren heeft reeds een veroordeling achter de rug. Een ander deel heeft contacten gehad met politie en Justitie die resulteerden in een Halt-afdoening of een alternatief voor strafoplegging. Een ander deel heeft om verschillende redenen (bijvoorbeeld door seponeren) de dans met Justitie weten te ontspringen.

Er moet een landelijke aanpak ontwikkeld worden gericht op een sluitende, individuele en gestructureerde benadering van alle jongeren uit etnische groepen die zich met lichtere vormen van criminaliteit bezighouden dan wel daartoe neigen en waarvoor zonder overheidsingrijpen een voor individu en samenleving ongewenste situatie ontstaat.

De aanpak die het kabinet hier voor ogen heeft, zal aan de volgende eisen moeten voldoen:

- Gestreefd wordt naar een landelijke, structurele aanpak. Begonnen wordt met gemeenten die 100 000 of meer inwoners hebben, omdat de gesignaleerde problematiek zich daar het meest voordoet.
- De jongeren zullen een programma op maat aangeboden krijgen, nadat hun achtergrond en mogelijkheden in beeld zijn gebracht. Een individuele trajectbegeleider bewaakt het gehele traject.
- Deze programma's worden gekenmerkt door een sluitende aanpak in die zin dat instanties op het gebied van welzijn (instanties voor de Jeugdhulpverlening), onderwijs, arbeidsmarkt-toeleiding, politie en Justitie (i.c. openbaar ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, Justitiële jeugdinrichtingen en instellingen belast met de jeugd-

reclassering) de handen ineen slaan. Dit betekent dat er afspraken gemaakt moeten worden over het «overdragen» van de jongeren. Lokale minderhedenorganisaties en -gemeenschappen zullen worden betrokken bij de lokale planvorming en uitvoering. Tevens speelt de betrokkenheid van de ouders een belangrijke rol;

- De programma's worden gekenmerkt door een op resultaat gerichte aanpak met objectief te controleren doelen;
- De op het individu toegesneden programma's zullen zich niet eenzijdig richten op onderwijs of arbeidsmarkttoeleiding, maar ook op andere terreinen waarop zich problemen voordoen (bijvoorbeeld huisvesting).
- Het grote aantal betrokken instanties maakt een heldere, eenduidige bestuurlijke regievoering noodzakelijk. Er moet één verantwoordelijke komen die aangesproken kan worden op de aansturing en stimulering van het totaalproces. Hierbij kan gedacht worden aan een inburgeringsachtige aanpak. Vanuit de rijksoverheid zou gedacht kunnen worden aan een tijdelijke begeleidingscommissie van zwaar kaliber waarin ook personen van buiten de overheid kunnen hebben om desgewenst ondersteuning te bieden en knelpunten te bespreken.
- Er zal aansluiting worden gezocht bij succesvolle methoden, zoals deze de afgelopen periode in verschillende gemeenten tot ontwikkeling zijn gebracht.

Kenmerkend voor deze integrale benadering is dat de afstemming van repressief en preventief beleid van groot belang is. Een vroege en consequente interventie bij misstappen is noodzakelijk. Een element van strafrechtelijke dreiging is onlosmakelijk verbonden met de initiatieven gericht op het voorkomen van maatschappelijke ontsporing. Een politieke en strafrechtelijke aanpak én samenlevingsopbouw hebben alles met elkaar te maken.

Als eerste stap naar de operationalisering van dit – ambitieuze – beleidsspoor heeft het kabinet opdracht gegeven een inventarisatie te maken van de betrokken groep in kwantitatieve en kwalitatieve zin. Dat kan onder meer door bij de verschillende instellingen de daartoe benodigde informatie te vergaren.

Het *tweede* beleidsspoor richt zich op het voorkomen van spijbelgedrag en voortijdig schoolverlaten. De problematiek van voortijdig (ongediplomeerd) schoolverlaten is bij jongeren uit etnische minderheidsgroepen omvangrijker dan bij autochtone jongeren. In het SCP-advies «Van school naar werk» wordt vermeld dat ruim 80% van de generatie leerlingen die in 1989 het voortgezet onderwijs instroomde na zes jaar een diploma had behaald. Van de jongeren uit etnische minderheidsgroepen was dit percentage meer dan 10% lager. Voortijdig schoolverlaten is vaak een signaal, dat het met een jongere de verkeerde kant opgaat. Zowel oorzaken van als oplossingen voor het voortijdig schoolverlaten liggen vaak buiten de school. Een effectieve aanpak van de problematiek vraagt dan ook om een integrale benadering. De actoren die hierbij zijn betrokken zijn zo talrijk en zo divers, dat de kans groot is, dat de jongere tussen wal en schip terecht komt en uit beeld verdwijnt, voordat een oplossing geboden is.

In de hier voorgestelde aanpak zal zeker meegenomen moeten worden dat het creëren van betere identificatiemogelijkheden voor jongeren uit etnische minderheidsgroepen onderwijsuitval wellicht kan beperken. Het werven en opleiden van leraren uit de te onderscheiden groepen kan daarbij een belangrijke rol spelen. Mogelijk kunnen de zelforganisaties van de minderheidsgroepen hieraan ook een bijdrage leveren.

Het terugdringen van ongekwalificeerd schoolverlaten door het bestrijden van spijbelgedrag en het voorkomen van voortijdige school-

uitval en bevordering van inpassing in het arbeidsproces is een tweede stap in de aanpak die het kabinet voorstaat. Deze is met name gericht op jongeren die nog niet de stap hebben gezet in het criminele circuit, maar die al wel een potentiële risico-groep vormen.

Het kabinet heeft hierbij een versterking en verdere implementatie van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC's) voor ogen. Wel moet voorop blijven staan dat scholen als eerste verantwoordelijk blijven voor het onderwijs en hun leerlingen, en voor het betrekken van ouders bij de school. De voorgestelde aanpak houdt alleen extra ondersteuning voor het onderwijs in.

Om deze versterking van de RMC's daadwerkelijk tot stand te brengen, moeten de volgende functies worden gerealiseerd:

- Voortijdig schoolverlaten zal gerelateerd moeten worden met spijbelgedrag. De signaleringsfunctie van scholen moet in het belang van de leerling hierbij een essentiële rol vervullen;
 - De aanpak van voortijdig schoolverlaters wordt in samenwerking met scholen en andere betrokken instanties sluitend gemaakt. Hiertoe moet de regiefunctie worden versterkt. Er moet een heldere bestuurlijke samenwerking van de grond komen;
 - Een duidelijk registratiesysteem zal worden opgezet. Dit is van groot belang, met name waar het de jongeren uit de etnische minderheidsgroepen betreft;
 - Een van de belangrijkste aandachtspunten bij de RMC zal de teruggeleiding van de voortijdig schoolverlaters naar het onderwijs zijn. Het gaat daarbij om de volgende functies en expertises:
 - intake: de aangemelde voortijdig schoolverlater zal opgeroepen c.q. benaderd worden voor een oriëntatiegesprek;
 - trajectbegeleiding: teruggeleiding of doorgeleiding van de voortijdig schoolverlater naar (vervolg)onderwijs zal expliciet plaatsvinden; waar nodig doorverwijzing naar arbeidsvoorziening, jeugdwerk of jeugdhulpverlening;
 - de mogelijkheden van de combinatie werken-leren moet met nadruk in beeld komen. Contractonderwijs en leerarbeidsplaatsen bieden daartoe goede aanknopingspunten.
 - signalering: lacunes in het aanbod van het meldpunt en in de afspraken met de uitvoerende instellingen worden gesignaleerd en besproken;
 - bewaking; instellingen worden aangesproken bij het onvoldoende nakomen van afspraken en het realiseren van taakstellingen.
- Nagegaan zou kunnen worden in hoeverre de op 1 januari 1998 op te richten Bureaus Jeugdzorg hierbij een rol kunnen spelen. Voor wat betreft uitkeringsgerechtigde voortijdig schoolverlaters zouden ook de voorziene Centra Werk en Inkomen (CWI's) een rol kunnen spelen.
- Indien de teruggeleiding naar het onderwijs niet plaats kan vinden en er een doorgeleiding naar de arbeidsmarkt plaats vindt, zal een traject op maat aangeboden moeten worden. Voor jongeren, die door sociale en psychische problemen nog niet goed kunnen functioneren op de arbeidsmarkt en jongeren met een gebrek aan arbeidsmotivatie is een intensiever arbeidstoeleidingstraject met meer deskundige begeleiding nodig. De nieuwe Wet inschakeling werkzoekende (Wiw) is een belangrijk instrument om werkervaring in brede zin op te doen en verplicht tot een sluitende aanpak voor werkloze jongeren tot 23 jaar.

– Er ligt het raakvlak met de (jeugd)hulpverlening en de (jeugd)-gezondheidszorg. Voor het daadwerkelijke realiseren van een sluitende aanpak alsmede het optimaliseren van het rendement van de programmering in de jeugdzorg is het van belang dat de organisaties worden betrokken bij de regionale planvorming in de preventieve jeugdzorg.

Het *derde* beleidsspoor is gericht op de voorschoolse jeugd. Een slechte uitgangspositie aan het begin van de basisschool is voor kinderen uit gezinnen afkomstig uit de etnische minderheden te herleiden tot een paar in het oog springende factoren. Een gebrek aan beheersing van de Nederlandse taal betekent dat een leerling uit een minderheidsgroep de instructietaal voor alle vakken in het primair onderwijs onvoldoende beheerst. Deze achterstand die één à anderhalf jaar kan belopen, wordt, alle inspanningen ten spijt, door de meesten gedurende het onderwijs niet meer ingehaald, wat de maatschappelijke carrière blijvend kan beïnvloeden.

Daarnaast krijgt een leerling afkomstig uit de minderheidsgroepen minder adequate ondersteuning van de ouder(s) dan autochtone leeftijdgenootjes. Hierbij spelen culturele achtergrond en eventuele aanpassingsproblemen van het gezin aan de Nederlandse situatie een rol.

Het derde spoor dat het kabinet wil volgen, is erop gericht om zoveel mogelijk te voorkomen dat er een nieuwe generatie opgroeit die al met een slechte uitgangspositie begint aan de basisschool en daardoor tot de risicogroep van de toekomst behoort.

Voor alle duidelijkheid zij gesteld, dat niet pas met het derde spoor begonnen moet worden, nadat de andere twee beleidssporen geoperationaliseerd zijn. De urgentie hiervan is evident. Het aangrijpingspunt voor beleid ligt alleen steeds vroeger in de ontwikkeling van de jongeren.

Het kabinet heeft de volgende aanpak voor ogen:

- De beheersing van de Nederlandse taal is cruciaal voor kinderen uit etnische minderheidsgroepen. Zij moeten zo goed mogelijk uitgerust worden om aan de basisschool te beginnen. Een voorwaarde voor het aanleren van taalvaardigheden is de stimulering van de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling.
- De taalbeheersing en -verwerving van kinderen is meetbaar. Concrete programma's kunnen hierop ingezet worden.
- Het is duidelijk, dat het hier om zeer jonge kinderen gaat, zodat de betrokkenheid van de ouders van groot belang is. Ondersteuning van ouders bij opvoedingsvragen, problemen en bij het stimuleren van de ontwikkeling van het kind is hier van belang. Aansluiting zou gezocht moeten worden bij de basisvoorzieningen voor vroegtijdige signalering en mogelijke doorgeleiding. Het preadvies van de interdepartementale werkgroep Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering (IWG-OO) komt met een aantal aanbevelingen op dit punt. Uitgangspunt hiervan is het belang van een samenhangend aanbod in probleemwijken in de grote steden. Het belang van extra inspanningen ten behoeve van moeilijk bereikbare groepen en geïsoleerde gezinnen wordt hierin benadrukt.
- Een belangrijk element in deze aanpak is het bereik en de inzet van ouders met hun kind(eren) in een zo vroeg mogelijk stadium.
- In de begeleiding van de ouders en hun kind wordt aansluiting gezocht bij positieve resultaten die in experimenten op dit terrein bereikt zijn met onder meer vrouwen als intermediair die zelf afkomstig zijn uit de minderheidsgroepen. Op die manier blijkt het bijvoorbeeld mogelijk de ouders en hun kind ook na het eerste bezoek aan het consultatiebureau terug te blijven zien;

- Het bereik en de kwaliteit van de voorschoolse voorzieningen, waaronder de peuterspeelzalen, dienen verder versterkt te worden. Dit houdt in dat de peuterspeelzalen beter in staat worden gesteld om ook de taal- en de cognitieve ontwikkeling bij de kinderen uit de doelgroepen te verbeteren;
- Maximaal effect kan worden bereikt door het voeren van structureel beleid in plaats van projectenbeleid, het formuleren van een eenduidige doelstelling en het aanbrengen van een duidelijke regie.

In aanvulling op deze aanpak zal de aandacht voor versterking van het taalonderwijs in de onderbouw van de basisschool noodzakelijk zijn om de eenmaal behaalde resultaten vast te kunnen houden. Dit sluit goed aan bij de opdracht die is gegeven aan het Expertise Centrum Nederlandse taal (ECN) voor de verbetering van het onderwijs in de Nederlandse taal in de onderbouw van het basisonderwijs.

Onderdeel van deze aanpak zou ook kunnen zijn de verlaging van de leerplicht tot vier jaar, omdat in de praktijk blijkt, dat vooral kinderen uit de minderheidsgroepen, gemiddeld een half jaar later naar school gaan dan hun autochtone leeftijdsgenootjes.

Daarnaast moet er duidelijke aandacht zijn voor het feit dat de basisschool als algemene voorziening op wijkniveau aanwezig is en (nagenoeg) 100% van de kinderen en daarmee ook de ouders bereikt. Hierdoor is de school-in-de-buurt zo niet het vertrekpunt dan toch zeker een belangrijke partner bij het bevorderen van de sociale cohesie en het creëren van een laagdrempelig aanbod voor alle buurtbewoners op terreinen als voorlichting, scholing, opvang, ontspanning, sport en hulpverlening. Hierbij kan worden gedacht aan het optimaal benutten van de materiële faciliteiten (ruimte, computers, etc.), alsook de afstemming met en verwijzing naar het overige aanbod. De mogelijkheden die deze benadering biedt worden lokaal reeds onderkend. Verschillende gemeenten ontplooiën hiertoe reeds initiatieven als de «brede school», de «vensterschool» en de «kantoorurenschool».

6. Enige algemene noties

Los van de hiervoor genoemde voorstellen op het gebied van criminaliteitsbestrijding en de drie voorgenomen beleidsprogramma's met betrekking tot preventief integratiebeleid, roept de analyse van de problematiek inzake criminaliteit en etnische minderheden en van de huidige beleidsinspanningen op dit terrein vragen op van meer algemene aard: met betrekking tot de te kiezen aanpak (generiek of specifiek, centraal of decentraal, projectgewijs of structureel), het belang van inter- of multiculturalisatie en vragen met betrekking tot de bestuurlijke aansturing, coördinatie en evaluatie van het beleid.

Specifiek of generiek

De primaire invalshoek van het beleid is dat beleidsinstrumenten voor alle groepen, dus ook voor etnische groepen, effectief dienen te zijn zodat zij aantoonbaar volledig kunnen participeren op alle maatschappelijke terreinen. Generiek beleid staat dus voorop. Specifiek of categoriaal beleid wordt slechts toegepast als generiek beleid bepaalde doelgroepen niet bereikt. Het is dan altijd tijdelijk en aanvullend van karakter. De beleidspraktijk van de laatste jaren wijst uit, dat het specifieke beleid de afgelopen jaren grotendeels is afgebouwd.

De problemen die de hier beschreven groepen hebben zijn echter zo groot en zo specifiek dat, met name op de terreinen van arbeid, taal, onderwijs en criminaliteitsbestrijding, het evident is dat een generieke

aanpak alléén onvoldoende is. De verschillen tussen de beschreven minderheidsgroepen tonen veeleer de noodzaak in het beleid meer kennis te hebben van en rekening te houden met de specifieke kenmerken en achtergronden van de verschillende minderheidsgroepen.

Zonder nu weer terug te vallen op specifiek beleid, ziet het kabinet onder ogen dat bijsturing van het beleid in meer specifieke richting, in aanvulling op het algemene beleid, nodig kan zijn. Bij de uitwerking van de drie beleidssporen in concrete uitvoeringsprogramma's, maar waar mogelijk ook bij de nadere uitwerking van de voorstellen voor criminaliteitsbestrijding, zal steeds zorgvuldig nagegaan dienen te worden waar dat het geval is.

Interculturalisering en participatie van etnische groepen

Uit de analyse, maar ook uit de gesprekken die in dit kader gevoerd zijn met vertegenwoordigers van de minderheidsgroepen, komt naar voren dat een deel van de problematiek gezocht kan worden in de onbekendheid met en het gebrek aan vertrouwen in beleid en instellingen waar etnische minderheden mee te maken hebben. Andersom geldt dat bij beleidsmakers en instellingen de kennis van de cultuur en achtergronden van minderheidsgroepen ook vaak tekort schiet.

Het niet overbruggen van culturele verschillen kan bij etnische groepen leiden tot de behoefte aan eigen instellingen, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs en vrije tijd. Voorzover dat uitingen zijn van het beleven van de eigen identiteit staat het kabinet daar in beginsel positief tegenover, maar gevreesd moet worden dat die behoefte evenzo voortkomt uit het zich onvoldoende kunnen herkennen in de algemene voorzieningen en instellingen.

Opvallend is dat, ondanks alle beleidsinspanningen, juist in de sectoren waarmee de probleemjongeren uit de etnische groepen (relatief) veel te maken hebben – zoals onderwijs, hulpverlening, politie en justitie – in verhouding tot hun doelgroep weinig leden van de minderheidsgroepen werkzaam zijn. Afgezien van het (kwalitatief hoogwaardige) werkgelegenheidsaspect, vergroot dat de kans dat de kennis bij de instellingen in die sectoren ten aanzien van de minderheidsgroepen tekort zal schieten en dat etnische minderheden zich minder kunnen herkennen en vertrouwen zullen hebben in deze instellingen. Het betekent echter ook het ontbreken van positieve rolmodellen voor de opgroeiende jeugd, die in bepaalde wijken vooral wordt geconfronteerd met rolmodellen afkomstig uit het criminele milieu.

Daarnaast wordt nog te weinig onderkend dat het interculturaliseren van instellingen en instituties en daarmee ook van professionele beroepen als positief neveneffect heeft, dat de betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid van de etnische groepen meer dan tot dusver wordt geconcretiseerd. De groep zelf wordt ingeschakeld bij de oplossing van de problemen en draagt daar zelf verantwoordelijkheid voor. Aspecten van de realisering van de verantwoordelijkheid van deze groepen zijn daarbij het tot stand brengen van netwerken, structuren en organisaties die een betekenisvolle rol kunnen gaan spelen.

Tenslotte levert interculturalisering een waardevolle bijdrage aan het ontwikkelen en versterken van een positief zelfbeeld onder etnische minderheden, stimuleert het hun zelfbewustzijn en scheidt het ruimte voor het op een positieve wijze beleven van hun culturele identiteit. Interculturalisering van onze instellingen en instituties is derhalve een essentiële voorwaarde, waaraan met kracht zal moeten worden gewerkt. Op grond van demografische ontwikkelingen en het beleid inzake klassenverkleining zal het onderwijs de komende jaren een fors beroep op de arbeidsmarkt moeten doen. Bezien zal worden of een gerichte actie kan worden ondernomen om meer mensen uit etnische minderheden te werven voor de lerarenopleidingen. Juist het onderwijs heeft een voorbeeldfunctie te

vervullen voor de integratie van minderheden in de Nederlandse samenleving. Niet alleen daar waar veel leerlingen uit etnische minderheidsgroepen aanwezig zijn, behoren leraren uit deze doelgroepen voor de klas te staan. Ook daar waar in overwegende mate autochtone leerlingen zijn, is het vanwege de voorbeeldfunctie wenselijk dat een evenredig deel van de leraren tot de minderheidsgroepen behoort. Om dat te bewerkstelligen wordt op dit moment een landelijk actieplan ontwikkeld.

Bij de uitwerking van de eerder beschreven beleidssporen zal uitdrukkelijk rekening worden gehouden met het uitgangspunt dat de minderheden zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen voor het helpen vermindern van de problematiek.

Experimenten en projecten

De wens om maatwerk te leveren en zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de specifieke omstandigheden van de individuele jongere en daarmee ook een oplossing te bieden die zo effectief mogelijk is, heeft ertoe geleid, dat er bij de vormgeving van beleid steeds minder gewerkt wordt met blauwdrukken en tot in detail uitgewerkte centraal gestuurde programma's. Aan de andere kant hebben beleidsterreinen steeds meer met elkaar te maken en zijn er vele actoren betrokken bij de totstandkoming en de uitvoering van het beleid. Het vinden van trefzekere oplossingen die op voldoende draagvlak kunnen rekenen is daarmee niet gemakkelijker geworden. Proeftuinen, experimenten en tijdelijke projecten zijn inmiddels beproefde instrumenten om op kleine schaal ervaring op te doen. Het aantal experimenten en projecten dat is ingezet ter voorkoming van marginalisering van jongeren is groot. Dit geldt voor alle betrokken beleidsterreinen en voor alle bestuurlijke niveaus. Door de veelheid aan initiatieven is zo langzamerhand veel kennis en ervaring opgedaan, maar ontbreekt het nogal eens aan onderlinge consistentie. Processen verlopen te vaak los van elkaar, terwijl zij eigenlijk in elkaars verlengde moeten liggen om een optimaal resultaat te behalen. Bij gebrek aan eenduidige evaluaties is ook niet altijd aan te geven of projecten ook in andere situaties ingezet zouden kunnen worden.

Het kabinet is van oordeel dat inmiddels zodanige ervaring is opgedaan met diverse projecten dat thans de fase lijkt aangebroken om tot een meer integrale, structurele en sluitende aanpak te komen op basis van «best practice». Om pragmatische redenen kan wel gekozen worden voor een stapsgewijze aanpak, te beginnen in die steden waar de problematiek het grootst is. De beleidssporen zullen derhalve vanuit dat perspectief worden uitgewerkt.

Samenwerking en bestuurlijke regie

De in deze notitie beschreven problematiek – de criminaliteit en integratie van etnische minderheden – hangt met zeer veel beleids-terreinen samen en kan ook vanuit zeer verschillende invalshoeken worden gezien, zoals grote-stedenbeleid, integraal veiligheidsbeleid, reclassering, minderhedenbeleid, jeugdbeleid, onderwijsbeleid, arbeidsmarktbeleid, criminaliteitsbestrijding, etc.

Een integraal, consistent en samenhangend beleid vraagt derhalve om nogal wat afstemming en samenwerking. Veel beleidsterreinen, zoals het jeugdbeleid, het lokaal onderwijsbeleid en het arbeidsmarktbeleid, kennen bovendien complexe lokale netwerken. Er is een grote verscheidenheid aan organisaties die aan uiteenlopende andere organisaties verantwoording verschuldigd zijn en van daaruit verschillend worden aangestuurd. Gemeentelijke diensten moeten samenwerken met openbare of bijzondere scholen, vrijwilligersorganisaties, particuliere ondernemingen enzovoorts. Als ten aanzien van de onderhavige problematiek een

effectieve aanpak gerealiseerd moet worden, dan is het van belang de regievoering helder en eenduidig te regelen. Eén instantie of organisatie moet aangesproken kunnen worden op het geheel. De bestuurlijke regie moet een essentieel aandachtspunt zijn bij de uitwerking van een vernieuwende aanpak.

7. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

7.1. Samenvatting & conclusies

De betrokkenheid van sommige (delen van) etnische minderheids-groepen bij vormen van criminaliteit is relatief groot; dit geldt met name voor Marokkaanse en Antilliaanse jongeren. Leeftijd, sociaal-economische omstandigheden en woonomgeving verklaren vooral bij die groepen slechts een deel van die hoge betrokkenheid. Andere factoren spelen derhalve ook een rol.

Wellicht speelt enige selectiviteit bij politie en justitie ook mee, maar de belangrijkste oorzaak dient gezocht te worden in de onvolkomen integratie van betrokken groepen, welke mede voortkomt uit de grote sociaal-culturele afstand tussen hun moederland en de Nederlandse samenleving. Gevreesd moet worden dat een soortgelijke problematiek zich ook zal kunnen voordoen met relatief recente groepen immigranten, met name uit Afrikaanse landen.

Onvolkomen integratie kan vooral bij de tweede en derde generatie etnische minderheden leiden tot marginalisering, hetgeen op te vatten is als een proces van afnemende deelname aan de omringende samenleving. Marginalisering kan op haar beurt weer leiden tot segregatie, het zich afkeren van de samenleving, het terugvallen op verouderde normen en waardepatronen en delinquentie. In termen van (non)integratie zien we marginalisering vooral terug in vroegtijdig opgelopen taal- en ontwikkelingsachterstanden, spijbelgedrag, ongekwalificeerd schoolverlaten, werkloosheid en mede daardoor een hoog risico van betrokkenheid bij criminaliteit. Sommige autochtone groepen zijn daarbij extra kwetsbaar door de rol die hun moederlanden als export- of doorvoerland spelen bij de drugshandel. Ervaringen in met Nederland vergelijkbare landen laten eenzelfde patroon zien, zowel qua omvang, ontwikkeling – de laatste decennia is er in veel immigratielanden sprake van een toenemende criminaliteit onder jongeren uit etnische minderheden – als qua patroon (hoe groter de culturele afstand hoe groter de betrokkenheid bij criminaliteit).

Repressief beleid houdt marginalisering niet tegen; het leidt vooral tot (nog) grotere aantallen jongeren in justitiële inrichtingen. Het begin van een oplossing dient gezocht te worden in preventief integratiebeleid. Toch is ook aandacht voor repressieve maatregelen noodzakelijk. Deze handhaven en bevestigen normen in onze samenleving die door sommige, ook autochtone groepen als minder duidelijk of serieus te nemen worden ervaren; zij vormen een tegenwicht tegen de voor sommige gemarginaliseerde groepen grote verleiding van het snel veel geld verdienen in met name de drugshandel en zij vormen daarmee het logisch complement van een meer dwingend preventief beleid. Een snelle afdoening bij veroordelingen, hetgeen reeds in gang gezet maar nog onvoldoende gerealiseerd beleid is in navolging van de aanbevelingen van de commissie-Van Montfrans, maar ook meer oog voor de effectiviteit van straffen vormen daarnaast belangrijke aandachtspunten.

Zoals gezegd zal het zwaartepunt echter moeten liggen bij preventief integratiebeleid. Gebleken is dat dit het meest effectief is wanneer op zo jong mogelijke leeftijd het oplopen van achterstanden wordt tegengegaan. Een eenmaal opgelopen achterstand wordt op school immers meestal niet meer ingehaald, maar leidt zelfs veelal tot verdere achterstand, met alle risico's van marginalisering. Vroegtijdig preventief beleid

heeft in termen van het voorkomen van het ontstaan van gemarginaliseerde groepen vooral een langere termijn-effect. Voor de gemarginaliseerde jongeren van dit moment zal preventief beleid zich vooral moeten uiten in het bieden van meer structuur qua tijdsbesteding en qua begeleiding op school en van school naar werk.

Daarbij is een wat dwingender preventief beleid onontkoombaar, omdat bij het louter bieden van faciliteiten de kans groot is dat juist de etnische groepen er te weinig gebruik van maken. Behalve dwingender naar de groepen zelf, zal het beleid ook dwingender van karakter moeten zijn voor de organisaties en instellingen die hierbij een rol spelen. Samenwerking, een integrale benadering, zoveel mogelijk regulier beleid in plaats van elkaar steeds opvolgende experimenten, pilots en projecten, meer standaardisering door het kiezen van «best practice» en door het stellen van helderder en eenduidiger eisen en vooral meer regie zijn daarbij sleutelwoorden. Daarbij gaat het lang niet altijd om meer en nieuwe voorzieningen, maar vooral om het bundelen van alle activiteiten gericht op integratiebeleid.

Een preventief integratiebeleid kan alleen succesvol zijn als het wordt ontwikkeld en uitgevoerd samen met de (organisaties van) minderheden zelf. Niet alleen door met hen te overleggen over het te voeren beleid, maar door hen zelf verantwoordelijkheid te geven, zowel via hun organisaties als door hen meer in dienst te laten treden bij organisaties en instellingen die rechtstreeks bij preventief integratiebeleid zijn betrokken.

7.2. Aanbevelingen

Onderzoek, registratie en bundeling van kennis

Hoewel op het gebied van minderhedenbeleid in Nederland een rijke onderzoekstraditie bestaat is het onderwerp criminaliteit en etnische minderheden daarin onderbelicht. In het afgelopen jaar zijn al of niet in het kader van het project Criminaliteit en etnische minderheden de witte vlekken slechts voor een deel ingevuld. Het beeld van de betrokkenheid van etnische minderheden bij criminaliteit is allesbehalve volledig en ook niet altijd even betrouwbaar. Dat is onder meer het gevolg van het sterke ad hoc-karakter dat veel onderzoeken kenmerkt en de definities en operationalisaties die worden gehanteerd. Deze komen lang niet altijd met elkaar overeen.

Het kabinet heeft naar aanleiding van vragen van het Tweede Kamerlid Dankers inzake registratie naar etnische afkomst reeds aangegeven¹ dat voor onderzoeksdoeleinden door politie en justitie gebruik kan worden gemaakt van een geanonimiseerde, dus niet tot personen herleidbare, registratie naar etnische afkomst.

– Bevorderd zal daarom worden dat zo'n uniforme registratie wordt opgezet om de ontwikkelingen terzake goed te kunnen volgen en zo nodig ten aanzien van bepaalde groepen gerichte maatregelen te kunnen nemen. Daartoe zullen alle instellingen nadrukkelijk worden gevraagd hun registratie op te zetten op basis van het besluit Gevoelige gegevens, de zogeheten objectieve registratiemethode. Dit betekent dat gevraagd wordt naar het geboorteland van de betreffende persoon alsmede die van de ouders. Onderzoek wijst uit dat op deze manier de vier onderscheiden doelgroepen voor de eerste komende periode op een uniforme wijze geregistreerd kunnen worden.

– Het WODC van het Ministerie van Justitie zal in zijn onderzoeks-programmering meer aandacht blijven schenken aan de relatie criminaliteit en etnische minderheden. Gedacht wordt onder meer aan onderzoek naar de strafbeleving door etnische minderheden, de relatie tussen betrokkenheid bij commune criminaliteit en georganiseerde criminaliteit, de betrokkenheid van etnische minderheden bij de zogenaamde witte

¹ Antwoord van de ministers Dijkstal en Sorgdrager d.d. 29 april 1997.

boordencriminaliteit en onderzoek naar de betrokkenheid bij criminaliteit van andere (dan de vier onderzochte) etnische minderheidsgroepen.

- Het NPI zal gevraagd worden een nadrukkelijker rol te spelen als expertisecentrum voor de politie waar het gaat om het bundelen van kennis en ervaring op het gebied van politie en etnische minderheden.
- Gekoppeld aan dat expertisecentrum is aan te bevelen te komen tot een help-desk (7 dagen per week, 24 uur per dag) waar de politie terecht kan met operationele en strategische vragen.

Normstelling en -handhaving, criminaliteitsbestrijding, repressie

- Politie, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming en de (jeugd)reclassering zullen in gezamenlijkheid optrekken bij de aanpak van de jeugdcriminaliteit. De arrondissementale platforms jeugdcriminaliteit die deze kabinetsperiode van start zijn gegaan, zullen een belangrijkere rol krijgen op lokaal niveau, zowel wat betreft het bepalen van het lokale beleid ter bestrijding van jeugdcriminaliteit als het bewaken van een gezamenlijke aanpak van individuele jongeren. Het cliëntvolgsysteem dat thans wordt ontwikkeld is hiervoor een belangrijk instrument.

- De aandacht voor de jeugd zal een herkenbare plaats binnen de politiedistricten en het openbaar ministerie dienen te krijgen, zowel qua organisatie (bereikbaarheid) als qua kennis (continuïteit).
- De extra beschikbare middelen voor de politie, naar aanleiding van de motie-Bolkenstein zoals ingediend bij de laatste Algemene Politieke Beschuwingen, zullen op basis van concrete door de regionale korpsen in te dienen plannen met name worden ingezet voor het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit en geweld.
- Het aantal Huizen van Justitie zal moeten worden uitgebreid, met name in die buurten waar de jeugdproblematiek zich het meest doet voelen.

- De periode tussen het plegen van een strafbaar feit en het sanctioneren daarvan zal aanmerkelijk moeten worden bekort. Om dit te bereiken worden de afdoeningsprocessen binnen het openbaar ministerie en de rechterlijke macht meer gerationaliseerd. Waar nodig zal extra personeel (parketsecretarissen, officieren van Justitie en rechters) moeten worden ingezet.

- Politie, Huizen van Justitie, Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming en het lokale bestuur zullen zich moeten blijven inspannen voor het leggen van contacten met vertegenwoordigers van lokale etnische minderheidsgroepen. Overlast en criminaliteit, zowel van groepen als van individuen, dient binnen deze lokale verbanden te worden besproken en zoveel mogelijk gezamenlijk te worden aangepakt, o.a. via de lokale driehoek.

- In hun rapporten pro Justitia zullen de Raad voor de Kinderbescherming en de instanties voor de (jeugd)reclassering meer rekening moeten houden met de individuele, soms mede cultuur bepaalde individuele kenmerken van de cliënt, opdat de officier daarmee kan rekening houden bij het bepalen van de afdoeningsmodaliteit. Hiertoe dienen openbaar ministerie, Raad voor de Kinderbescherming en de instanties voor de (jeugd)reclassering zich te blijven inspannen voor het werven en behouden van leidinggevend en uitvoerend personeel afkomstig uit de etnische minderheden.

Preventief (integratie)beleid

- In overleg met nader te bepalen (grote) steden zullen enige pilots gestart worden om de voorgestane aanpak (de drie beleidssporen) uit te proberen. De pilots dienen een samenwerkingsverband te zijn van lokale overheid, betrokken ministeries en minderheidsorganisaties.

- Onderzocht zal worden of het verlagen van de leerplichtige leeftijd naar 4 jaar een bijdrage kan leveren aan het verkleinen van de achterstand van kinderen uit etnische minderheden bij de start van hun schoolcarrière.
- Consultatiebureaus krijgen een bredere functie waarbij naast monitoring, registratie en advisering op het gebied van de lichamelijke ontwikkeling, ook taalbeheersing, sociale ontwikkeling en opvoedingsproblematiek tot hun terrein gaan behoren.
- De functie van de RMC's wordt versterkt opdat een sluitende registratie, preventie, bestrijding en curatie van ongeoorloofd schoolverzuim en ongekwalificeerd schoolverlaten mogelijk wordt.
- Het beleid inzake interculturalisering wordt met kracht voortgezet waarbij prioriteit wordt gegeven aan die sectoren waarmee veel opgroeiende jongeren uit minderheidsgroepen te maken hebben zoals onderwijs, hulpverlening, politie en justitie en de interculturalisering nog onvoldoende van de grond is gekomen. In dat kader zal ook bezien worden of gelet op het te verwachten arbeidstekort in het onderwijs en de zeer geringe werfkracht van lerarenopleidingen op jongeren uit etnische minderheidsgroepen een speciaal programma kan worden opgezet.

Organisatorische vormgeving, regievoering en coördinatie

- Op rijksniveau is de Minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor de coördinatie van het integratiebeleid; interdepartementale afstemming vindt plaats door middel van de Interdepartementale Coördinatiecommissie Minderhedenbeleid (ICM). Bij de coördinatie zal nadrukkelijker dan voorheen de criminaliteitsproblematiek onder etnische minderheden worden betrokken.
- Onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlands Zaken worden de drie beleidssporen uitgewerkt tot concrete beleidsprogramma's. De uitwerking vindt plaats in overleg met een aantal betrokken gemeenten en in overleg met minderhedenorganisaties. De drie beleidsprogramma's worden vervolgens eerst in een aantal gemeenten uitgetoetst (pilot). In overleg met de Minister van Justitie wordt de intensivering van de criminaliteitsbestrijding zoveel mogelijk aan die beleidsprogramma's gekoppeld. Bij de uitwerking zal moeten blijken of de bestaande budgetten (voor onderwijsbeleid, jeugdzorg, grote-stedenbeleid, bestrijding jeugdcriminaliteit, etc) door efficiënter en gericht gebruik voldoende zijn.
- De regie voor de uitvoering van de beleidsprogramma's wordt gelegd bij de gemeenten. De uitvoering geschiedt volgens vooraf in overleg tussen alle betrokken partijen vastgelegde regels. Monitoring en evaluatie van de programma's hoort tot die regels.
- Interculturalisatie behoort tot de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van alle bewindspersonen, resp. bestuursorganen, nl. voor de onder hen ressorterende sectoren. De minister van Binnenlandse Zaken heeft in deze een coördinerende rol. Met het oog op die taak draagt hij zorg voor een goede monitoring en voortgangsbewaking terzake.