

Samenvatting

Aanleiding tot het onderzoek

In de nota *Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden* (1997) werd vastgesteld dat met name Antillianen en Marokkanen relatief vaak in aanraking komen met politie en justitie. Deze oververtegenwoordiging werd in de nota vooral toegeschreven aan sociaal-culturele factoren. De toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie spraken de vrees uit dat vergelijkbare problemen zouden ontstaan met 'relatief recente groepen immigranten', vooral afkomstig uit Afrikaanse landen. Enkele jaren later bleek uit de *Integrale Veiligheidsrapportage 2000* dat in 1998 de helft van alle allochtone jeugdige verdachten (eerste generatie) tot andere groepen behoorde dan de 'grote vier' (Surinamers, Antillianen & Arubanen, Turken en Marokkanen). Het ging hier onder meer om verdachten geboren in Afrikaanse en Oost-Europese landen, maar ook om West-Europeanen. Mede in reactie hierop heeft de directie Jeugd en Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie het WODC gevraagd nader onderzoek te doen naar criminaliteit onder jongeren en jongvolwassenen uit andere groepen dan de 'grote vier'. Uit het oogpunt van preventie wilde men eventuele problemen in deze groepen vroegtijdig signaleren. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek is de *Integratiemonitor 2002* verschenen, waaruit blijkt dat ook jeugdigen uit landen als voormalig Joegoslavië, Somalië en Irak oververtegenwoordigd zijn in de verdachtencijfers. Ander recent onderzoek heeft laten zien dat dit ook geldt voor jongeren en jongvolwassenen uit de voormalige Sovjet-Unie (Snel e.a., 2000).

Vraagstelling en onderzoeksgroep

De vraagstelling van dit onderzoek luidt:

Zijn er groepen allochtonen, exclusief de 'grote vier', die een dusdanig aandeel in de jeugdcriminaliteit hebben dat preventieve maatregelen geïndiceerd zijn? Zo ja, welke groepen zijn dit? Kampen deze groepen met problemen die aanknopingspunten bieden voor preventie? Zo ja, welke?

Deze vraagstelling is uitgewerkt in een zevental onderzoeksvragen.

Het onderzoek betreft jongeren (12 tot en met 17 jaar) en jongvolwassenen (18 tot en met 24 jaar) en beperkt zich tot allochtonen (westers en niet-westers) van de eerste generatie. Uitgangspunt is dat deze jeugdigen minstens nog enkele jaren in Nederland zullen verblijven, met welke verblijfsstatus dan ook. De analyse van verdachtencijfers (zie hierna) is voor een belangrijk deel beperkt tot jeugdigen uit Europese landen en uit zogenoemde nieuwe etnische groepen. Met deze laatste omschrijving wordt bedoeld op groepen met een relatief korte geschiedenis van migratie naar Nederland. Deze migranten zijn voor een belang-

rijk deel als asielzoeker naar Nederland gekomen. Onder hen bevinden zich ook alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's). De vraag welke problemen aanknopingspunten bieden voor preventieve maatregelen wordt alleen beantwoord voor nieuwe etnische groepen.

Methode

Het onderzoek bestaat uit een kwantitatief en een kwalitatief deel. In het kwantitatieve deel zijn landelijke verdachtencijfers geanalyseerd uit het Herkenningsdienstsysteem (HKS) van de politie (1999 en 2000) en uit de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD) (1999). Dit betreft alleen de geregistreerde criminaliteit (voornamelijk misdrijven). Daders of verdachten van delicten die niet ter kennis zijn gekomen van de politie, of tegen wie geen proces-verbaal is opgemaakt, blijven hier noodgedwongen buiten beschouwing. Daarnaast moet bij de interpretatie van de resultaten worden bedacht dat de aangiftebereidheid van het publiek en de prioriteiten van de politie invloed hebben op de verdachtencijfers.

Om de mate van over- of ondervertegenwoordiging van de bestudeerde bevolkingsgroepen in de criminaliteitscijfers te bepalen, is per groep het aantal jeugdige verdachten vergeleken met het aantal in Nederland geregistreerde jonge inwoners uit hetzelfde geboorteland. De uitkomsten hiervan kunnen vertekend zijn door de aanwezigheid van illegale verdachten in HKS. Hierdoor wordt de mate van oververtegenwoordiging waarschijnlijk enigszins overschat.

Het kwalitatieve deel van dit onderzoek is verkennend van aard. Er zijn tien focusgroepbijeenkomsten gehouden met in totaal 77 professionals, die in hun dagelijkse praktijk met jeugdigen uit nieuwe etnische groepen te maken hebben. Zij zijn afkomstig uit onder meer het onderwijs, het welzijnswerk, de psychosociale hulpverlening, justitiële organisaties, zelforganisaties, en organisaties die zich bezighouden met de begeleiding van vluchtelingen en AMA's. Tijdens de bijeenkomsten zijn praktijkervaringen en -inzichten geïnventariseerd, om meer inzicht te krijgen in de achtergronden van jeugdcriminaliteit in deze groepen en in de mogelijkheden voor preventie en aanpak daarvan. Als theoretisch kader is gebruikgemaakt van een sociaal-ecologisch model, waarin zowel algemene als specifiek voor allochtonen geldende risico- en protectieve factoren zijn opgenomen. De professionals hebben deze factoren nader ingevuld en aangevuld met eigen ervaringen en inzichten. In het kader van dit project konden deze door de onderzoekers niet worden getoetst. Hun houdbaarheid dient dan ook nader te worden onderzocht.

Resultaten

Aard en omvang jeugdcriminaliteit

Het antwoord op de vraag of er in Nederland allochtone groepen aanwezig zijn – anders dan de ‘grote vier’ – die een dusdanig aandeel hebben in de jeugdcriminaliteit dat preventieve maatregelen geïndiceerd zijn, luidt ‘ja’. In absolute aantallen was in 1999 en 2000 ongeveer een zevende van alle 12- tot en met 24-jarige verdachten geboren in een ander land dan Nederland, de Antillen & Aruba, Suriname, Turkije of Marokko. Dit aandeel is niet bijzonder groot. Het percentage verdachten binnen elk van de onderzochte groepen blijkt in veel van deze groepen echter hoger te zijn dan het percentage verdachten in de totale jeugdbevolking (alle geboortelanden). Met andere woorden, een deel van deze groepen is oververtegenwoordigd in de verdachtencijfers.

Meer specifiek geldt voor verdachten uit *Europese landen* dat de meesten niet in Nederland blijken te wonen. Bij degenen die wel in Nederland wonen, blijkt dat jeugdigen uit Frankrijk, België, Polen, Duitsland, Groot-Brittannië en Italië enigszins oververtegenwoordigd zijn. In 2000 was het percentage 12- tot en met 24-jarige verdachten in deze groepen maximaal tweemaal zo hoog als gemiddeld. Opvallend veel Italiaanse meisjes en jonge vrouwen zijn aangemerkt als verdachte.

Analyse van het delictpatroon wijst uit dat bij Polen en Italianen het aandeel vermogensdelicten bovengemiddeld is. Jeugdigen uit Frankrijk, België en Duitsland zijn relatief vaak verdacht van opiumdelicten. Waarschijnlijk zijn dit grotendeels delicten van niet in Nederland woonachtige drugstoeristen. In relatief veel zaken van Duitsers en Belgen gaat het Openbaar Ministerie over tot een transactie, terwijl de rechter (ZM) aan jongvolwassen Britten en Polen relatief vaak een vrijheidsstraf oplegt. Maatregelen op gebied van criminaliteitspreventie ten aanzien van Europese groepen zijn waarschijnlijk het meest op hun plaats in de grenssteden en de grote steden, die het meest met drugsproblematiek te maken krijgen.

Bij jeugdige verdachten uit *nieuwe etnische groepen* tekent zich een verschil af tussen Afghanen en Chinezen aan de ene kant, en de andere bestudeerde groepen aan de andere kant. Het percentage jonge Chinese en Afghaanse verdachten schommelt rond het gemiddelde. Daarentegen zijn (in aflopende volgorde) de voormalige Sovjet-Unie, de D.R. Congo, Sierra Leone, Angola, Somalië, Soedan, voormalig Joegoslavië, Ethiopië en Eritrea, Iran en Irak ruim oververtegenwoordigd in de verdachtencijfers. Het percentage 12- tot en met 24-jarige verdachten geboren in deze landen, was in 2000 ruim twee maal tot bijna vijfmaal zo hoog als gemiddeld. Ook als wordt gecontroleerd voor geslacht verdwijnt de oververtegenwoordiging van groepen die in Nederland vooral uit mannen bestaan niet. Opvallend is dat ook Afrikaanse meisjes en jonge vrouwen ruim zijn oververtegenwoordigd in de verdachtencijfers voor vrouwen. Jeugdigen uit de voormalige Sovjet-Unie en voormalig Joegoslavië worden

relatief vaak verdacht van vermogensdelicten zonder geweld. Bij veel van de andere groepen is sprake van een iets hoger percentage delicten waar geweld aan te pas komt dan gemiddeld. De meeste groepen zijn ondervertegenwoordigd bij 'vernietiging en openbare orde-', 'verkeers-' en 'opium'delicten.

De afdoeningsprofielen door OM en ZM wijken niet sterk af van het gemiddelde profiel. De zaken van verschillende groepen zijn wel relatief vaak afgedaan met vrijspraak of sepot. Het absolute aantal zaken waarop vrijspraak of sepot is gevolgd is echter heel klein, en de redenen voor seponeren zijn ons onbekend. Daarom kunnen we op basis van deze gegevens geen duidelijke conclusie trekken ten aanzien van de vraag of jeugdigen uit deze groepen vaker onterecht worden aangehouden dan jongeren uit andere groepen. Dit zou binnen de justitiële organisaties wel een aandachtspunt dienen te zijn.

De professionals die hebben deelgenomen aan de focusgroepbijeenkomsten blijken weinig zicht te hebben op de criminaliteitsproblematiek van jeugdigen uit nieuwe etnische groepen, zeker waar het de landelijke situatie betreft. Sommigen hebben wel aanwijzingen voor delinquent gedrag, maar de criminaliteit onder deze groepen speelt zich af in 'schimmige werelden', waar de professionals weinig zicht op hebben. De algemene indruk van de praktijkmensen is dat criminaliteit bij jongeren uit nieuwe etnische groepen een beperkt probleem is. Deze indruk wordt ondersteund door de cijfers waar het de absolute aantallen betreft, maar niet als het gaat om de mate van oververtegenwoordiging ten opzichte van het landelijk gemiddelde.

Criminaliteit en probleemgedrag worden in de praktijk met name gesignaleerd bij jongeren uit Oostbloklanden, Angola en Somalië. Dit betreft vooral vermogens- en geweldsdelicten, en bij jeugdigen uit het Oostblok en Angola ook georganiseerde criminaliteit vanuit het herkomstland. Ten aanzien van Chinese jongeren worden veel verborgen problemen vermoed.

Achtergronden van jeugdcriminaliteit

Ten aanzien van jeugdigen uit nieuwe etnische groepen is de vraag gesteld of zij met problemen kampen die aanknopingspunten bieden voor preventie van probleemgedrag en criminaliteit. Ook deze vraag leidt tot een bevestigend antwoord. In de focusgroepbijeenkomsten zijn diverse risicofactoren genoemd, die zich voordoen in de leefsituatie van jongeren uit nieuwe etnische groepen, en die het ontwikkelen van crimineel gedrag kunnen bevorderen. Dit betreft zowel algemene als meer specifieke risicofactoren. De mate waarin bepaalde risicofactoren gelden voor alleenstaande minderjarige asielzoekers, jongeren in gezinnen en jeugdigen die illegaal in Nederland verblijven, varieert.

De professionals (h)erkennen de risicogebieden uit de literatuur die aan hen zijn voorgelegd (maatschappelijke factoren, persoonsgebonden factoren, gezin, school, werk, vriendengroep/vrije tijd; vluchtgeschiedenis, cultuurverschillen

tussen gezin en buitenwereld, cultuurconflicten binnen gezinnen). Men legt daarbij de nadruk op factoren in de maatschappelijke en sociale omgeving. Voorts voegen zij nog enkele specifieke risicofactoren toe: de sociaal-economische situatie in het herkomstland, onrealistische verwachtingen bij migranten van de situatie in Nederland, en diverse aspecten van het Nederlandse overheidsbeleid op het gebied van toelating, opvang, terugkeer en integratie van asielzoekers en vluchtelingen.

Bij hun nadere invulling van *algemene risicofactoren* benadrukken de professionals de volgende problemen:

Maatschappelijke positie

- financiële problemen;
- wonen in een achterstandswijk;
- illegaliteit (betekent: geen toegang tot voorzieningen).

Gezin

- ontbreken van een sociaal netwerk;
- geweld binnen het gezin en khatgebruik (Somaliërs);
- AMAs: alleenstaand zijn met als gevolg een gebrek aan toezicht en sturing.

School

- leerachterstanden bij de jeugdigen;
- gebrekkige aansluiting van het onderwijsaanbod op de verschillende leer-niveaus van de jongeren;
- problemen om toegang te krijgen tot opleidingen, stages en de arbeidsmarkt;
- hiaten in de schoolcarrière door overplaatsingen tussen opvangcentra voor asielzoekers;
- weinig toezicht op schoolverzuim.

Vriendengroep en vrijetijdsbesteding

- aansluiting van jongeren uit Somalië en Sierra Leone bij Marokkaanse en Antilliaanse jeugdigen in het criminele circuit (m.n. het drugscircuit);
- onvoldoende toegankelijkheid van het reguliere aanbod van vrijetijdsbesteding;
- AMAs: geen of verspreide vriendengroep.

Bij de *specifieke risicofactoren* noemen de professionals:

Vluchtgeschiedenis

- afkomstig zijn uit een oorlogssituatie;
- afkomstig zijn uit een situatie van wetteloosheid.

Sociaal-economische situatie in het herkomstland

- geen of weinig onderwijsvoorzieningen;
- economische chaos en corruptie.

Verwachtingen

- ouders verwachten een hoge opleiding voor hun kinderen, die op korte termijn niet realiseerbaar is.

Asielprocedure

- langdurige asielprocedures en onzekerheid over toekomstige positie in Nederland;
- AMA's: 'jokken' over hun leeftijd.

Toelatings- en integratiebeleid

- toegelaten migranten krijgen onvoldoende kansen om volwaardig te participeren in de samenleving;
- gebrek aan toekomstperspectief.

Ouders met specifieke eigen problemen

- ouders met traumatische ervaringen;
- ouders die kampen met statusverlies na de migratie;
- gezinnen die niet kunnen aarden in Nederland.

Cultuurverschillen tussen gezin en school/buitenwereld

- problemen om ouders te betrekken bij het onderwijs van hun kinderen door taalproblemen en de verwachting bij ouders dat onderwijs een exclusieve taak van de school is;
- gebrek aan toezicht door ouders op het gedrag van hun kinderen buitenshuis, als gevolg van de verwachting dat de omgeving mede een oogje in het zeil houdt.

Generatie- en acculturatieconflicten binnen het gezin

- verwijdering tussen jongeren en hun ouders doordat kinderen sneller wegwijs raken in de Nederlandse samenleving dan hun ouders en niet meer alles van hen accepteren.

Opvang- en terugkeerbeleid voor AMA's

- ongunstige omstandigheden in asielzoekerscentra;
- knelpunten in de decentrale opvang van AMA's in Kleine Wooneenheden;
- gedwongen vertrek (ex-)AMA's uit de KWE's op achttienjarige leeftijd;
- aangescherpt terugkeerbeleid.

Als mogelijke *protectieve factoren* hebben de professionals genoemd:

- een hoge opleiding van de ouders;

- een gering cultuurverschil tussen gezin en Nederlandse samenleving;
- een ‘bewuste’ opvoeding en controle op schoolprestaties;
- psychologische oriëntatie van de ouders op een toekomst in Nederland;
- de aanwezigheid van een sociaal netwerk en steun vanuit de eigen etnische gemeenschap.

Hoewel de professionals geneigd zijn veel gewicht toe te kennen aan bepaalde factoren uit het sociaal-ecologisch model, zoals het onderwijsniveau van de ouders, moeten we op grond van de literatuur en onze bevindingen constateren dat de gevonden verschillen in criminaliteit niet zonder meer kunnen worden verklaard uit slechts een van de volgende factoren:

- a. de verschillen in opleiding en positie op de arbeidsmarkt tussen de verschillende groepen,
- b. de vraag of een groep relatief veel of weinig alleenstaande jongeren bevat, en
- c. de mate waarin sprake is van cultuurverschillen tussen het herkomstland en Nederland.

Deze bevinding bevestigt het uitgangspunt van de risicofactorenbenadering, dat de ontwikkeling van probleemgedrag in elke individuele situatie bepaald wordt door een combinatie van en wisselwerking tussen risico- en protectieve factoren, en dat derhalve sprake is van multicausaliteit.

Aanknopingspunten voor preventie en aanpak

Bij de ontwikkeling van preventief beleid richt men zich vaak op het verminderen van risicofactoren en het versterken van protectieve factoren. Deze factoren zijn van overheidswege echter niet allemaal even gemakkelijk te beïnvloeden. De professionals hebben de volgende suggesties gedaan voor *preventie* van probleemgedrag en criminaliteit:

Gezin/sociaal netwerk

- informeer ouders actief over de Nederlandse samenleving, inclusief het Nederlandse onderwijssysteem, en over mogelijke cultuurverschillen op het gebied van opvoeding;
- zet maatjes-, buddy- en gastouderprojecten op voor jeugdigen die geen steun van een gezin ontvangen en stimuleer de deelname van mensen uit de etnische groepen en zelforganisaties hierbij.

Onderwijs

- pak institutionele belemmeringen aan die samenhangen met de verblijfsrechtelijke positie van jeugdigen;
- zorg voor strenge controle op schoolverzuim van jongeren;
- betrek ouders meer actief bij de school;
- stimuleer de oprichting van ‘brede scholen’.

Vreemdelingenbeleid

- zorg voor snellere asielprocedures en kortdurender opvang;
- formuleer een helder terugkeerbeleid;
- stem de opvang en begeleiding van AMA's meer af op hun persoonlijke vaardigheden dan op hun kalenderleeftijd;
- verbeter de omvang en de inhoud van de begeleiding in alle opvangvormen voor AMA's;
- ondersteun ex-AMA's die terug moeten keren naar hun herkomstland beter bij het organiseren van hun vertrek.

Psychosociale hulpverlening

- vergroot de deskundigheid van hulpverleningsinstellingen op het gebied van psychische problemen in nieuwe etnische groepen, vooral als gevolg van traumatische gebeurtenissen;
- interculturaliseer de diverse instellingen die met nieuwe etnische groepen werken (inclusief scholen en justitiële organisaties);
- schakel zelforganisaties in bij de aanpak van jeugdproblematiek en gezinsproblemen;
- zorg dat zelforganisaties worden geprofessionaliseerd en gesubsidieerd.

Met betrekking tot de *aanpak van delinquent gedrag* menen de professionals dat de huidige mogelijkheden voor strafrechtelijke reactie op wetsovertredingen van jongeren uit nieuwe etnische groepen te beperkt zijn. Strafrechtelijke begeleiding door bijvoorbeeld de jeugdreclassering zou volgens hen beschikbaar moeten komen voor alle jeugdigen, ongeacht hun verblijfsstatus. Wanneer jongeren uit nieuwe etnische groepen een HALT-afdoening krijgen, zijn volgens praktijkmensen extra faciliteiten nodig. Geconstateerd wordt echter ook dat een alternatieve straf niet altijd als straf geïnterpreteerd wordt. De professionals pleiten er echter niet voor om voor jeugdigen uit nieuwe etnische groepen aparte sancties te ontwerpen.

Voorts is vanuit de praktijk maar weer eens aanbevolen dat diverse betrokken instanties rondom jongeren uit nieuwe etnische groepen meer en beter met elkaar *samenwerken*.

Tot slot

Gezien het grote aantal risicofactoren waarmee jeugdigen uit nieuwe etnische groepen blijken te kampen, is de geconstateerde oververtegenwoordiging in de criminaliteitscijfers niet verrassend. In de suggesties van professionals voor preventie en aanpak van dit probleem klinkt de aanbeveling door om bij de ontwikkeling van beleid voor nieuwe etnische groepen recht te doen aan de individuele omstandigheden van jongeren en ouders, in plaats van aan de opgestelde regels. Een belangrijk knelpunt daarbij blijkt te zijn dat het toekomst-

perspectief van deze mensen in Nederland onduidelijk is, zowel voor henzelf als voor organisaties en beleidsmakers. Dit belemmert hun integratie op tal van terreinen. Criminaliteitspreventie is onzes inziens echter van belang ten aanzien van iedereen die langer of korter in Nederland verblijft, zowel ten behoeve van de Nederlandse samenleving als ten behoeve van de betrokkenen zelf. Dit betekent dat de gesignaleerde risicofactoren voor zover mogelijk dienen te worden aangepakt, ook al is op voorhand niet duidelijk hoe lang men nog precies in Nederland zal verblijven. Deze aanpak zal in ieder geval een versoepeling dienen in te houden van de regels die in de opvang van asielzoekers, het onderwijs, de hulpverlening en het jeugdstrafrechtstelsel worden gesteld, ten aanzien van de kalenderleeftijd en de verblijfsstatus die vereist worden om voor begeleiding in aanmerking te komen. Deze en andere gedane suggesties raken niet alleen het terrein van het Ministerie van Justitie, maar ook dat van andere departementen, gemeenten, scholen, maatschappelijke organisaties en zelf-organisaties.

