



Veiligheidshuizen en migranten

**Een onderzoek naar de aandacht van veiligheidshuizen
voor de specifieke problemen van migrantenjongeren**

Veiligheidshuizen en migranten
Een onderzoek naar de aandacht van veiligheidshuizen
voor de specifieke problemen van migrantenjongeren

Woerden, maart 2013
Van Montfoort
Drs. A. E. Van Burik
Mr. drs. B. J. de Jong

Drs. C. Hoogeveen (Bureau Alpha)
met medewerking van Drs. M. van Leeuwen (Pharos)

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding en verantwoording	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Onderzoeksvragen en afperking onderzoek	8
1.2.1	Onderzoeksvragen	8
1.2.2	Afperking onderzoek.....	9
1.3	Verantwoording onderzoeksonderdelen.....	9
1.3.1	Literatuuronderzoek.....	9
1.3.2	Kwalitatief onderzoek binnen de veiligheidshuizen	10
1.3.3	Expertmeeting.....	11
2	Beschouwing van de context: doorontwikkeling veiligheidshuizen.....	13
3	Literatuurstudie: de rol van etnisch culturele factoren	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Vraag vooraf: zijn etnisch culturele verklaringen nodig?	15
3.3	Etnisch culturele factoren Marokkaans-Nederlandse risicjongeren	15
3.3.1	Cultuurverschillen	16
3.3.2	Sociale omgeving	16
3.3.3	Zorg, hulp en school	17
3.3.4	De rol van maatschappelijke beeldvorming.....	18
3.3.5	Effectieve interventies?	18
3.4	Intermezzo Marokkaans-Nederlandse risicjongeren: etnisch culturele of toch groepsdynamische factoren?	19
3.5	Etnisch culturele factoren bij Antilliaanse risicjongeren.....	22
3.5.1	Culturele factoren op gezinsniveau en persoonsniveau.....	22
3.5.2	Sociale omgeving	23
3.5.3	Hulp, zorg, school.....	24
3.6	MOE-landers: analyse problematiek en overzicht van relevante factoren	24
3.6.1	Enkele kenmerken van MOE-landers.....	24
3.6.2	Probleemanalyse MOE-landers en relevante factoren.....	25
3.7	Etnisch culturele sensitiviteit: de <i>Meetladder Diversiteit</i> als hulpmiddel	28
3.8	Samenvatting en conclusies.....	28
4	Resultaten interviews veiligheidshuizen en gemeenten	31
4.1	Inleiding	31
4.2	Kenmerken veiligheidshuizen.....	31
4.3	Specifieke aanpakken migrantenjongeren	34
4.4	(Ervarings)kennis etnisch culturele factoren	37
4.5	De groepsaanpak overlastgevende en criminele jeugdgroepen	40
4.6	Noodzaak en mogelijkheden veiligheidshuizen voor specifieke aandacht.....	41
4.7	Resultaten aanpak migrantenjongeren.....	45
4.8	Invloed privacyregels	46
4.9	Aanbevelingen geïnterviewden voor verbetering interventies.....	49
4.10	Samenvatting en conclusies.....	50
5	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen.....	57
5.1	Samenvatting en conclusies.....	57

5.1.1	Etnisch culturele factoren in theorie en praktijk.....	57
5.1.2	Welke ervaringen zijn opgedaan met specifieke aanpakken	60
5.1.3	Praktijk, noodzaak en resultaten van specifieke aandacht	61
5.1.4	De invloed van de privacyregels.....	62
5.1.5	Aanbevelingen geïnterviewden	63
5.2	Betekenis onderzoeksresultaten voor de veiligheidshuizen van de toekomst	63
5.3	Aanbevelingen	64
Bijlage 1	Oververtegenwoordiging verschillende groepen migrantenjongeren in cijfers	67
Bijlage 2	Geraadpleegde literatuur	68
Bijlage 3:	Overzicht kenmerken geïnterviewden (n=43).....	71

1 Inleiding en verantwoording

1.1 Inleiding

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (Directie Inburgering & Integratie - DI&I)¹ heeft Van Montfoort een inventariserend onderzoek uitgevoerd naar de aandacht die veiligheidshuizen besteden aan de specifieke problemen van de verschillende groepen migrantenjongeren. Het ministerie wil graag in samenwerking met de veiligheidshuizen bezien op welke wijze de problemen van deze jongeren meegenomen worden in de casusoverleggen binnen de veiligheidshuizen. Doel van het onderzoek is om in kaart te brengen wat succesfactoren zijn voor een maatwerk aanpak voor migrantenjongeren en welke belemmeringen de veiligheidshuizen ervaren om een dergelijke aanpak te realiseren. Het onderzoek is uitgevoerd in 2012. Het ministerie wil de resultaten van het onderzoek gebruiken om te bepalen hoe zij de veiligheidshuizen kan ondersteunen in hun aanpak gericht op jongeren van allochtone herkomst.

Ondanks de inzet van beleid en diverse maatregelen gericht op specifieke groepen migrantenjongeren is er nog steeds sprake van een flinke oververtegenwoordiging in criminaliteitsstatistieken. Recent cohortonderzoek (cohort van 10 jaar: jongeren van 12 tot 23 jaar gevolgd) van het SCP heeft beter zicht gegeven op de mate van oververtegenwoordiging van migrantengroepen in jongerencriminaliteit en de duiding ervan (Gijsberts et.al.(2012)). De percentages liggen voor de verschillende migrantengroepen flink hoger dan de 25% bij autochtone jongens. Van de Marokkaans-Nederlandse jongens werd 65% tenminste eenmaal verdacht; onder Turks-Nederlandse jongens ligt het ook flink hoger dan gemiddeld (46%). Ook Antilliaanse en Surinaamse mannelijke jeugd komt vaker tenminste eenmaal met de politie in aanraking (respectievelijk 55% en 50%). Een analyse van het SCP² laat zien dat voor de verklaring van deze verschillen niet kan worden volstaan met sociaal-economische achterstand *alleen*. Ook etnisch culturele factoren spelen een rol. Op de rol die veiligheidshuizen hierbij kunnen spelen is nog onvoldoende zicht.

De aanleiding voor het onderzoek is de afbouw van het huidige doelgroepenbeleid. Het feit dat de nadruk van de aanpak van migrantenjongeren in de toekomst binnen *regulier* beleid zal liggen betekent dat lessen over de *specifieke* aanpak van de afgelopen jaren nu geleerd kunnen worden. Middels dit onderzoek hebben we in de eerste plaats kaart gebracht welke etnisch culturele factoren blijken de literatuur bij de aanpak van bepaalde groepen migrantenjongeren een rol kunnen spelen. Vervolgens zijn we nagegaan wat de ervaringen van veiligheidshuizen zijn met een aanpak specifiek gericht op bepaalde groepen migrantenjongeren en welke kennis ze hiermee hebben opgedaan over de aanpak van deze

¹ Bij het verschijnen van de rapportage van onderhavig onderzoek is de portefeuille ondergebracht bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid (directie Integratie en Samenleving).

² Gijsberts, M. et.al.(2012), *Jaarrapport integratie 2011*. SCP, Den Haag.

groepen. In de derde plaats hebben we in kaart gebracht welke noodzaak de veiligheidshuizen zien en welke mogelijkheden zij hebben om binnen hun reguliere aanpak specifieke aandacht te besteden aan etnisch culturele factoren die van belang kunnen zijn bij de aanpak van bepaalde groepen migrantenjongeren.

Op het niveau van de veiligheidshuizen levert het onderzoek een beeld op van de bestaande praktijk en mogelijkheden om aandacht te besteden aan de specifieke problemen van migrantenjongeren. Op landelijk niveau wordt duidelijk (1) in hoeverre de veiligheidshuizen in hun toekomstige rol aandacht besteden aan deze groepen jongeren (2) op welke manier men deze aandacht vorm en inhoud kan geven en (3) hoe het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waar deze portefeuille inmiddels is ondergebracht, de veiligheidshuizen kan ondersteunen in hun aanpak gericht op migrantenjongeren.

Het onderzoek heeft een inventariserend karakter en bestaat uit de volgende drie onderdelen³:

1. Een kwalitatief onderzoek (interviews) naar de aandacht die veiligheidshuizen besteden aan de specifieke problemen van deze groepen.
2. Een literatuuronderzoek naar de culturele factoren die van belang zijn bij de aanpak van specifieke groepen migrantenjongeren.
3. Een expertmeeting waarin de bevindingen uit de interviews zijn besproken.

1.2 Onderzoeksvragen en afperking onderzoek

1.2.1 Onderzoeksvragen

In het onderzoek worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord.

De rol van culturele factoren in de aanpak

1. Welke etnisch culturele factoren kunnen volgens de literatuur, de problemen van migrantenjongeren mede verklaren en zijn daarom van belang bij het vormgeven van interventies die (mede) gericht zijn op migrantenjongeren?

Specifieke aanpakken voor groepen migrantenjongeren

2. Welke veiligheidshuizen hebben ervaring opgedaan met een specifieke aanpak van een of meer groepen migrantenjongeren?
3. Op welke doelgroep(en) was deze aanpak gericht, hoe zag/ziet deze aanpak eruit? Kan er iets gezegd worden over de resultaten van deze aanpak?
4. Welke lessen/ good practices zijn hieruit af te leiden voor andere veiligheidshuizen?

Aandacht voor de specifieke problemen van migrantenjongeren

5. In hoeverre en op welke manier besteden veiligheidshuizen aandacht aan de specifieke problemen van migrantenjongeren bij het vormgeven van een persoonsgerichte aanpak?

³ In het onderzoek was ook een kwantitatief onderdeel opgenomen. Doel was (1) na te gaan hoe recidivecijfers van migrantenjongeren die via het veiligheidshuis met een interventie te maken kregen zich tot elkaar verhouden en (2) na te gaan in hoeverre deze cijfers verschillen van de landelijke recidivecijfers die het RISBO periodiek verzamelt. Halverwege het onderzoekstraject heeft de opdrachtgever geconcludeerd dat de hiervoor benodigde inspanningen in onvoldoende mate opwegen tegen de verwachte opbrengsten. Dit onderzoeksdeel is daarom eind 2012 afgebroken.

6. Is er zicht op hoe de persoonsgerichte aanpak uitpakt bij jongeren van allochtone herkomst (in vergelijking met jongeren van autochtone herkomst)? Welke eventuele belemmeringen spelen een rol bij de aanpak van jongeren van allochtone herkomst? Sluiten de interventies die worden ingezet bijvoorbeeld wel voldoende aan? Is er eerder sprake van drop-out/voortijdige uitval?
7. Hoe kijken de veiligheidshuizen zelf aan tegen nut, noodzaak en mogelijkheden om specifieke aandacht te besteden aan de problemen van migrantenjongeren?

De rol van privacy

8. In hoeverre werken privacyregels volgens de veiligheidshuizen belemmerend voor het bereiken van doelen die het veiligheidshuis zichzelf stelt?
9. Wat betekent het feit dat de etnische achtergrond niet mag worden vastgelegd voor de aanpak van migrantenjongeren binnen het veiligheidshuis?

De literatuurstudie richt zich alleen op beantwoording van onderzoeksvraag 1. Het kwalitatieve gedeelte (interviews) richt zich op beantwoording van de overige onderzoeksvragen. In het slothoofdstuk (samenvatting, conclusies en aanbevelingen) leggen we de verbinding tussen de kennis over het belang van etnisch culturele factoren op basis van de literatuur en de ervaringskennis die binnen de veiligheidshuizen aanwezig is over dit onderwerp.

1.2.2 Afperking onderzoek

Het onderzoek is op verschillende manieren afgeperkt:

1. Het onderzoek richt zich op de leeftijdsgroep 12 - 23 jaar.
2. Het literatuuronderzoek was beperkt qua opzet. Het is daarom beperkt tot drie etnische groepen: jongeren van Marokkaanse herkomst, jongeren van Antilliaanse herkomst en jongeren uit de Midden en Oost Europese landen (MOE-landen).
3. Bijna alle veiligheidshuizen richten zich op vier doelgroepen/thema's, te weten jeugd, veelplegers, huiselijk geweld en nazorg ex-gedetineerden. Binnen het onderzoek lag de focus op twee van deze doelgroepen/thema's te weten: jeugd en (jeugdige) veelplegers.

Verder richten we ons in dit onderzoek primair op de problemen die voorkomen uit de etnisch culturele achtergrond van migrantenjongeren. We richten ons dus niet op problemen van migrantenjongeren die voortkomen uit sociaal economische achterstand (armoede, werkloosheid). Andere problemen voortkomend vanuit de migratie (denk aan slechte beheersing van de Nederlandse taal, beperkte kennis van de organisatie van de hulpverlening) komen alleen zijdelings aan de orde.

1.3 Verantwoording onderzoeksonderdelen

1.3.1 Literatuuronderzoek

We zoeken in de literatuur met name naar voor interventies relevante etnisch culturele factoren ter verklaring van de problemen van migrantenjongeren (onderzoeksvraag 1). We proberen zicht te krijgen op factoren die handvatten bieden voor een concrete aanpak. Daarbij plaatsen we de etnisch culturele factoren naast andere mogelijke factoren die een rol kunnen spelen in

de verklaring van oververtegenwoordiging van migrantenjongeren in de criminaliteitsstatistieken.

We zijn gestart bij enkele belangrijke basisbronnen. Omdat we ons richten op toepassing van wetenschappelijke kennis in de praktijk van interventies zijn dit zowel twee standaardwerken met wetenschappelijk onderzoek als een praktijkgerichte handleiding⁴:

- Brons, D., Hilhorst, N., Willemsen, F. (2008), Kennisfundament t.b.v. de aanpak van Marokkaanse criminele jongeren. WODC, Den Haag.
- Distelbrink, M. & T. Pels (2008), Aandachtspunten voor preventie van marginalisering van Antillianen. WODC, Den Haag.
- Binnenlandse Zaken/DSP-groep (2011), Veiligheidshuizen en de aanpak van Marokkaans-Nederlandse risicjongeren. Wegwijzer voor en door gemeenten.

De eerste twee bronnen staan bekend als het Kennisfundament (de tweede een addendum met betrekking tot Antilliaanse risicjongeren). Voor de aanpak bij MOE-landers is geen basisbron/rapportage beschikbaar. De informatie in het Kennisfundament is aangevuld met informatie uit bronnen die zijn geraadpleegd op basis van (combinaties van) de volgende aspecten en zoektermen:

- cultureel/culturele factoren;
- concrete aanpak of persoonsgerichte interventies;
- etnische achtergrond als factor;
- jeugdcriminaliteit;
- migrant/allochto(o)n(en).

De bronnen zijn gezocht via literatuurdatabases en internet (zie overzicht in bijlage 2).

1.3.2 Kwalitatief onderzoek binnen de veiligheidshuizen

In de eerste helft van 2012 zijn in totaal 43 (merendeels face to face) interviews gehouden binnen een steekproef van 20 van de in totaal 41 veiligheidshuizen⁵. Bij de steekproefbepaling is rekening gehouden met:

- Een gelijke verdeling van centrale veiligheidshuizen versus regionale veiligheidshuizen.
- Extra vertegenwoordiging van veiligheidshuizen in regio's met een of meer gemeenten die meedoen binnen het Samenwerkingsverband aanpak Marokkaanse en/of Antilliaanse risicjongeren (omdat de Marokkaanse en/of de Antilliaanse risicjongeren zijn oververtegenwoordigd in hun gemeente).⁶

⁴ De geselecteerde publicaties hoeven niet alle betrekking te hebben op wetenschappelijk onderzoek. We zoeken ook naar praktijkkennis over relevante culturele factoren.

⁵ Het overzicht van alle veiligheidshuizen in Nederland is te vinden op: www.veiligheidshuizen.nl.

⁶ Doel van deze samenwerkingsverbanden was om de oververtegenwoordiging van deze migrantengroepen op vier terreinen terug te dringen, te weten: schooluitval, werkloosheid, criminaliteit en overlast. De betrokken gemeenten hebben tot eind 2012 geld gekregen voor hun extra aanpak.

Bijna alle veiligheidshuizen in de steekproef waren bereid om mee te doen aan de afname van een of meer interviews. Twee veiligheidshuizen hadden geen tijd of vonden dat zij de afgelopen tijd al teveel belast waren geweest met onderzoek. Voor één van de twee is een alternatief veiligheidshuis benaderd. Het kwalitatieve onderzoek is daarmee uitgevoerd in 19 van de 41 veiligheidshuizen (46%). Hiermee wordt geen compleet beeld maar wel een goede indruk verkregen van de aandacht die veiligheidshuizen besteden aan de specifieke problemen van migrantenjongeren.

De onderzoeksgroep van 19 veiligheidshuizen heeft de volgende kenmerken:

- 11 centrale en 8 regionale veiligheidshuizen. Binnen de totale groep van 41 veiligheidshuizen is deze verdeling gelijk (25 centrale en 16 regionale veiligheidshuizen).
- Drie van de vier grote steden maken deel uit van de onderzoeksgroep.
- 10 van de 19 veiligheidshuizen (53%) werken voor een of meer gemeenten die aangesloten zijn bij het samenwerkingsverband aanpak Marokkaanse risicjongeren. Binnen de totale groep van 41 veiligheidshuizen ligt dat percentage op 39%.
- 10 van de 19 veiligheidshuizen (53%) werken voor een of meer gemeenten die aangesloten zijn bij het samenwerkingsverband aanpak Antilliaanse risicjongeren. Binnen de totale groep van 41 veiligheidshuizen ligt dat percentage op 39%.

Kenmerken geïnterviewden

Er is in totaal met 43 functionarissen gesproken. Van deze 43 geïnterviewden zijn er 31 geheel of gedeeltelijk werkzaam binnen een veiligheidshuis; de overige 12 geïnterviewden zijn werkzaam binnen een gemeente. De 43 geïnterviewden zijn in dienst bij de volgende instellingen/instanties:⁷

- 23 van de 43 geïnterviewden zijn in dienst bij de gemeente.
- 10 van de 43 geïnterviewden zijn in dienst bij het OM of bij de politie.
- 10 van de 43 geïnterviewden zijn in dienst bij andere instellingen (BJZ, reclassering, raad voor de kindbescherming) of werkzaam als zelfstandige.

1.3.3 Expertmeeting

De resultaten van het kwalitatief onderzoeksdeel zijn voorgelegd aan een groep van experts met ervaring op het betreffende onderzoeksthema, te weten:

- Pieterjan van Delden: organisatiepsycholoog en adviseur bij Andersson Elffers en Felix.
- Inge Bakker: senior-onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut.
- Hans Bellaart: beleidsadviseur bij Forum (Instituut voor multiculturele ontwikkeling).
- Paul Beekman: ketenmanager Veiligheidshuis West-Veluwe Vallei.

De bevindingen vanuit deze expertmeeting zijn verwerkt in het slothoofdstuk (samenvatting, conclusies en aanbevelingen).

⁷ Voor een meer gedetailleerd overzicht van de geïnterviewden verwijzen we naar bijlage 2.

2 Beschouwing van de context: doorontwikkeling veiligheidshuizen

Voordat in de hoofdstukken 3 en 4 de resultaten van het onderzoek worden weergegeven gaan we in op de context waarin dit onderzoek is uitgevoerd. We geven een plaatsbepaling van veiligheidshuizen. De veiligheidshuizen hebben de afgelopen jaren een belangrijke positie gekregen in de uitvoering en facilitering van lokaal veiligheidsbeleid. Ze zijn vooral door de rol die ze speelden bij het verbeteren van samenwerking tussen betrokken organisaties niet meer weg te denken als verbindende factor. Na de pioniersjaren is er inmiddels een flink aantal veiligheidshuizen ontstaan. Deze hebben door de grote vrijheid in de eerste jaren van ontwikkeling, zeer uiteenlopende vormen gekregen. De komende jaren beoogt het Ministerie van V&J een doorontwikkeling. Belangrijke ontwikkeling is dat vanaf 1 januari 2013 de regie is overgegaan van het Rijk naar de gemeenten. Dit betekent dat gemeenten de verantwoordelijkheid hebben gekregen voor de coördinatie van de regionale samenwerking in het Veiligheidshuis. Lastig hierbij is dat de decentralisatie van veel taken naar gemeenten samengaat met een tegengestelde beweging bij politie en justitie. Waar veiligheidshuizen zich meer gaan richten op samenwerking bij de aanpak van complexe problematiek is Justitie juist druk bezig binnen ZSM⁸ met justitiepartners de relatief eenvoudige misdrijven snel en simpel af te doen. Het afstemmen van beide ontwikkelingen is niet gemakkelijk.

Het onlangs verschenen Landelijk kader Veiligheidshuizen richt zich op het veiligheidshuis als netwerk en niet op activiteiten die in het veiligheidshuis plaatsvinden waarbij het veiligheidshuis meer als bedrijfsverzamelgebouw fungeert. De belangrijkste ontwikkeling is de scherpere focus op complexe multiproblematiek die van de veiligheidshuizen wordt gevraagd. De beoogde doorontwikkeling houdt hierbij overigens oog voor de couleur locale.

Er wordt veel verwacht van de veiligheidshuizen in de toekomst. Tegelijkertijd wordt verwacht dat ze focussen en soms ook afslanken: ze bestaan in de toekomst uit een vaste kleine kern (veiligheidshuispersoneel: ketenmanager en administratief ondersteuner), sleutelpartners en een flexibele schil er omheen.

In het landelijk kader zijn onder meer de volgende elementen genoemd die voor dit onderzoek relevant kunnen zijn. Ze hebben betrekking op doel, focus en doelgroepen:

- Doelen zijn (1) behandelen complexe casuïstiek; en (2) (strategisch) adviseren van bestuurders en sleutelpartners ten aanzien van de problematiek.
- Focus: multiprobleem, minimaal dwang/drang nodig, impact op gezinssysteem/ernstige lokale overlast.
- De 3 vaste thema's (veelplegers, huiselijk geweld, nazorg) worden losgelaten.

De hier genoemde elementen raken aan de centrale vraag in dit onderzoek. Het staat buiten kijf dat bepaalde groepen migrantenjongeren zijn oververtegenwoordigd in de groep met een hoog recidiverisico die hierdoor complex van aard is. Expertise over een goede aanpak zou blijkens de beoogde strategische adviesrol van de veiligheidshuizen voldoende aanwezig dienen te zijn.

⁸ ZSM staat voor de nieuw ingevoerde methode om met justitiepartners zaken zo snel, slim, selectief, simpel, samen en samenlevingsgericht mogelijk aan te pakken. Er wordt zo spoedig mogelijk na aanhouding beslist over de afdoening.

Verder zijn het juist groepen waar relatief veel multiproblematiek voorkomt. Het loslaten van de vaste drie thema's tenslotte, laat ruimte om in de doorontwikkeling ook aanpakken op te zetten gericht op specifieke groepen migrantenjongeren als de lokale problematiek daar om vraagt.

De veiligheidshuizen zijn momenteel al druk bezig zich te herbezinnen op de doelgroepen. De doorvertaling naar casusoverleggen wordt direct gemaakt: voor welke casusoverleggen heeft het veiligheidshuis een meerwaarde in facilitering en informatievoorziening en voor welke casusoverleggen kunnen ze beter slechts de vergaderlocatie zijn? Verschillende veiligheidshuizen hebben hierin inmiddels afhankelijk van de lokale situaties, eigen afwegingen gemaakt. Ze zoeken naar de manier waarop ze echt aantoonbaar meerwaarde kunnen hebben.

De veiligheidshuizen hebben momenteel veel aan hun hoofd. We noemen nog twee belangrijke ontwikkelingen waar de veiligheidshuizen mee te maken hebben. De eerste is regionalisering. Hoewel al jaren gesproken wordt van een 'landelijk dekkend netwerk' is hiervan in de praktijk nog zeker geen sprake. De veiligheidshuizen zijn momenteel druk doende om de middelgrote en kleinere gemeenten aan zich te binden. Het feit dat de regio ook in de praktijk steeds sterker bij de gemeenten komt te liggen speelt hierbij een grote rol.

Een andere belangrijke ontwikkeling is de implementatie van het nieuwe registratiesysteem GCOS. Momenteel wordt dit nieuwe systeem landelijk uitgerold. Zoals altijd met dit soort grote implementaties van registratiesystemen gaat dit niet gemakkelijk en kost het de nodige tijd voordat men overal effectief van het systeem gebruik kan maken. Daarnaast loopt de discussie over 'privacy'. Welke informatie mag wel en welke niet gedeeld worden? Wanneer is sprake van informatie delen? De veiligheidshuizen zijn op zoek naar antwoorden op dergelijke vragen en naar praktisch en juridisch houdbare vormen van samenwerking en informatiedeling. Nog steeds is hierover veel onduidelijkheid. Daarbij spelen de onderzoeken van het CBP⁹ een belangrijke rol. In deze onderzoeken werden enkele negatieve conclusies getrokken over de juridische houdbaarheid van de omgang met privacy maar meer nog over de gebrekkige borging in convenanten. In deze onderzoeken werd niet stilgestaan bij de wijze waarop informatie-uitwisseling bijdraagt aan oplossing van problemen. Het CBP richt zich immers alleen op de *bescherming* van persoonsgegevens. We hebben in de interviews met de veiligheidshuizen stil gestaan bij de vraag hoe zij omgaan met het vastleggen en uitwisselen van persoonsgegevens. We hebben daarbij met name aandacht besteed aan het feit dat het juridisch niet is toegestaan om de etnische achtergrond van een persoon vast te leggen. In hoeverre werkt het feit dat de etnische achtergrond niet mag worden vastgelegd, belemmerend dan wel juist bevorderend bij de aanpak van de problemen van bepaalde groepen migrantenjongeren?

⁹ College Bescherming Persoonsgegevens.

3 Literatuurstudie: de rol van etnisch culturele factoren

3.1 Inleiding

We geven in dit hoofdstuk weer wat vanuit de literatuur bekend is over relevante etnisch culturele factoren. Maar vooraf stellen we de vraag of er überhaupt ruimte is voor verklaringen in termen van culturele achtergrond (paragraaf 3.2). Vervolgens bespreken we de relevante factoren uit de literatuur ten aanzien van Marokkaans-Nederlandse risicjongeren (paragraaf 3.3). In paragraaf 3.4 vragen we ons in een intermezzo af in hoeverre het etnisch culturele factoren zijn die het verschil maken of dat het eigenlijk gaat over groepsdynamische aspecten. Daarna volgen de factoren uit de literatuur voor Antilliaanse risicjongeren (paragraaf 3.5) en MOE-landers (paragraaf 3.6). We bespreken de Meetladder Diversiteit als hulpmiddel (paragraaf 3.7) en sluiten af (paragraaf 3.8) met een samenvatting en conclusies.

3.2 Vraag vooraf: zijn etnisch culturele verklaringen nodig?

Volstaat het niet om de oververtegenwoordiging in de criminaliteitsstatistieken te verklaren vanuit persoons- en sociaal-economische factoren? Het SCP heeft om deze vraag te beantwoorden een zogenaamde decompositieanalyse uitgevoerd (Gijsberts et.al. (2012) p. 214 e.v.). Hierbij worden verschillende soorten factoren cijfermatig in kaart gebracht. De oververtegenwoordiging van de migrantengroepen met de hoogste criminaliteitsscores (Marokkaanse, Surinaamse, Antilliaanse herkomst) blijkt in de eerste plaats te worden verklaard uit verschillen in inkomen en opleiding. Maar tegen de verwachting in laat de decompositieanalyse zien dat, rekening houdend met inkomen, opleiding, sekse, leeftijd, opleiding en stedelijkheid van de woonomgeving, nog een groot deel van het verschil onverklaard blijft. De genoemde factoren verklaren slechts een kwart tot een vijfde van de verschillen. Hoewel andere sociaal-economische factoren zoals grootte van gezin, gebroken gezin, achterstandswijk niet zijn meegenomen brengt het de SCP-onderzoekers tot de conclusie dat culturele factoren ook zeker deel uit moeten maken van de verklaring.

3.3 Etnisch culturele factoren Marokkaans-Nederlandse risicjongeren

We stellen eerst vast dat goed en bruikbaar onderzoek op dit vlak schaars is. Er is nog steeds niet of nauwelijks wetenschappelijk bewezen welke differentiaties in interventies, wanneer werken.¹⁰ Binnen de geraadpleegde bronnen hebben we een aantal etnisch culturele factoren gevonden die bij Marokkaans-Nederlandse jongeren een rol (kunnen) spelen bij de

¹⁰ In een recent verschenen speciale uitgave van het Tijdschrift voor Criminologie lezen we dat bij experimenteel onderzoek gericht op jongeren die antisociaal gedrag vertonen onderzoekers voortdurend aanlopen tegen obstakels waardoor veel onderzoeken niet van de grond komen of mislukken. Zie ook Brons et.al. (p. 121, 122) over het feit dat etnische minderheden het moeilijkst te bereiken zijn zowel voor de interventies zelf als voor onderzoek.

werkzaamheid van interventies. We geven hieronder weer welke factoren dit zijn en waar mogelijk geven we aan wat de implicaties zijn voor de interventies.

3.3.1 *Cultuurverschillen*

Verschillende onderzoeken (Hilhorst, Wolswinkel & Schaafsma, 2010; Peters & Ter Voert, 2006; Klooster, Van Hoek & Van 't Hoff, 1999 (p. 27); Angenent, 1997 (p. 117)) wijzen op het verschil tussen de individualistische autochtone cultuur versus de collectivistische cultuur waarin Marokkaans-Nederlandse risicjongeren opgroeien. In deze collectivistische cultuur spelen de wensen, goedkeuringen en afkeuringen van familie en de directe omgeving een belangrijke rol. Banden met familie zijn sterk en de directe omgeving bepaalt wat verwacht wordt en wat hoort. Mensen worden hierbij aangespoord om in te passen in een groep (Peters & Ter Voert, 2006). Aanpassing aan de groep staat centraal en het individu is hieraan ondergeschikt (Angenent, 1997).

Dit cultuurverschil hangt ook samen met de in veel publicaties aangehaalde *schaamtecultuur* in Marokkaanse gezinnen (Hilhorst, Wolswinkel & Schaafsma, 2010; Peters & Ter Voert, 2006; Angenent, 1997 (p. 117)) die verschilt van de *schuldcultuur* in Nederlandse gezinnen (Peters & Ter Voert, 2006). Het draait in Marokkaans-Nederlandse gezinnen meer dan in autochtone gezinnen om eergevoel, prestige, eerbied voor autoriteit, gehoorzaamheid, vormelijkheid en tonen van respect. Er wordt in de opvoeding weinig beroep gedaan op schuldgevoel: gedrag wordt meer bepaald door schaamtegevoel (Angenent, 1997, p. 121).

Verder is in het algemeen sprake van een meer traditionele cultuur met meer vaste normen en gebruiken. De Marokkaanse cultuur is verder meer gesloten en de cultuur is positioneel. Er gelden voor de eigen groep andere rechten en plichten dan naar buiten toe (Peters en Ter Voert, 2006).

3.3.2 *Sociale omgeving*

In deze paragraaf komen achtereenvolgens aan de orde: sociale bindingen, sociale controle, de *buitencultuur* en de cultuur van 'externe locus of control' versus het Nederlandse jeugdstrafrecht.

In het algemeen is de rol van sociale bindingen voor het voorkomen van criminaliteit onomstreden. Een verbinding tussen thuis-, school- en straatcultuur kan criminaliteit voorkomen (De Ruiter, 2007). Als er wordt gezorgd voor binding met school, moskee, buurthuis en gezin dan wordt hiermee de kans op overlastgevend gedrag verminderd (El Hadioui, 2008).

Als we kijken naar de rol van de binding met thuis dan is er in Marokkaans-Nederlandse gezinnen relatief vaker sprake van een strenge, harde en autoritaire opvoedingscultuur; (Hilhorst, Wolswinkel & Schaafsma, 2010; De Ruiter & Oorsouw, 2008). Dit leidt volgens Ruiter en Oorsouw (2008) in sommige gevallen tot een achterstand in morele ontwikkeling. Veel Marokkaanse opvoeders zien het moment dat hun zoon in de puberteit komt, als het einde van de opvoeding (Pels, 1991). In het algemeen gaat men er meer vanuit dat kinderen zelf groot worden en rijpen onder invloed van het milieu. Thuis is de moeder een essentiële emotionele spil (Hilhorst, Wolswinkel & Schaafsma, 2010). Ze vervult vaak een bemiddelaarsrol binnen het gezin. En omdat het contact tussen de adolescent en vader wegens diens autoritaire positie vaak via de moeder verloopt, wordt de band tussen de adolescent en moeder verstevigd (Huiberts et al., 2002).

Maar er zijn meer factoren in de opvoeding die mogelijk negatief uitwerken op het risico op delinquent gedrag. Zo worden Marokkaans-Nederlandse jongens tijdens hun opvoeding minder gecontroleerd dan de meisjes (Stevens, Vollebergh, Pels, & Crijnen, 2005b). Junger-Tas (2001) betoogt dat het feit dat over Marokkaanse jongens minder formele sociale controle wordt uitgeoefend er mede toe leidt dat het risico op spijbelen, zich vervelen en gaan rondhangen groter is (Junger-Tas, 2001). Zij voelen minder bemoeienis van, maar ook minder betrokkenheid met het gezin, waardoor het voor hen gemakkelijker is om delinquent gedrag te vertonen. Kortom: minder toezicht vanuit thuis en minder binding met thuis vergroten het risico.

Er is verder onder Marokkaans-Nederlandse jongeren veel meer sprake van een buitencultuur (Hilhorst, Wolswinkel & Schaafsma, 2010). Doordat kinderen veel met elkaar spelen zonder toezicht van hun opvoeders krijgen ze meer vrijheid dan Nederlandse leeftijdsgenoten. In de literatuur wordt opgemerkt dat dit gebrek aan toezicht en begeleiding mogelijk mede het resultaat is van verkeerde verwachtingen van Marokkaanse opvoeders. Zij zouden verwachten dat leerkrachten, burens en politieagenten de opvoedingstaak op zich nemen wanneer het kind buitenshuis is (De Jong, 2007). Dit gebrek aan toezicht en correctie buitenshuis (Ruiter & Oorsouw, 2008) kan gemakkelijk leiden tot het ontwikkelen van delinquent gedrag.

Bereidheid mee te werken aan oplossingen

Het is een cultuur met een externe 'locus of control': het leven wordt tot op grote hoogte door omstandigheden bepaald en men heeft daar zelf maar beperkte invloed op (Angenent, 1997, p.115). Hierdoor wordt de soms geringe bereidheid van ouders om mee te werken aan oplossingen verklaard. Oorzaken van het strafbare gedrag van hun kind (Nijsten et al., 2002) worden eerder buiten zichzelf gelegd. Dit staat haaks op het feit dat binnen het Nederlandse Jeugdstrafrecht de focus ligt op straffen met een opvoedende waarde. We lezen in de literatuur dat uit interviews met allochtone ouders blijkt dat zij zich bekritiseerd of zelfs gestraft voelen als zij door strafrechtplegers aangesproken worden op hun opvoedingsverantwoordelijkheid. De visie van jongeren en hun omgeving (ouders) op de overheid en op de rechtvaardiging van straffen, is direct van invloed op de wijze waarop zij de opgelegde straf beleven (Klooster, Van Hoek & Van 't Hoff, 1999). Het verschil in visie op opvoeding staat samenwerking met vertegenwoordigers van justitiële instanties in de weg (Nijsten et al., 2002). Een mogelijke oplossing hiervoor is om te zorgen voor een cultureel divers team (Hilhorst, Wolswinkel & Schaafsma, 2010); of om soms juist bewust te kiezen voor een gezinsmanager van autochtone herkomst wegens de schaamtecultuur (Hilhorst, Wolswinkel & Schaafsma, 2010). Het is in ieder geval nodig bij het inzetten van interventies het belang van dit soort etnisch culturele factoren goed te wegen.

3.3.3 Zorg, hulp en school

In deze paragraaf bespreken we de slechtere toegang tot hulpverlening, het belang van voorlichting aan allochtone ouders en de rol van school.

In de literatuur vinden we ondersteuning voor het feit dat sprake is van slechtere toegang tot hulpverlening, waardoor gedragsproblemen in een laat stadium worden behandeld.

Externaliserende gedragsproblemen zijn een voorloper van crimineel gedrag en deze gedragsproblemen worden minder goed erkend door de ouders (Ruiter & Oorsouw, 2008). In Brons et.al. (p. 152, 153) lezen we dat onderzoek van Knipscheer en Kleber (2004) laat zien dat

een therapeut van dezelfde etnische afkomst niet strikt noodzakelijk is. Turkse en Marokkaanse patiënten die behandeld worden in de Nederlandse geestelijke gezondheidszorg vinden het belangrijker dat de behandelaar expertise en empathie toont. Volgens Schwab, Stone et.al. (2001) is het voor een therapeut wel essentieel om inzicht te hebben in de rollen, de context en de gevolgen van psychologische behandeling binnen de verschillende culturen.

Voorlichting aan allochtone ouders blijkt erg belangrijk te zijn als de doelstelling is om allochtone probleemkinderen eerder te signaleren en eerder te behandelen. Voor het signaleren is het aan te bevelen dat scholen (schoolartsen, jeugdgezondheidszorg, leerkrachten) een belangrijkere rol gaan spelen. Leerkrachten zouden bijvoorbeeld gestimuleerd kunnen worden om in hun klas te screenen op gedragsproblemen. Wanneer allochtone ouders via de school verwezen worden naar de hulpverlening werkt dit drempelverlagend. Nog beter zou het zijn wanneer de hulpverlening op of via de school aangeboden wordt. Dat zullen allochtone ouders, maar ook ouders met een lage sociaal-economische status, als drempelverlagend en minder stigmatiserend ervaren dan wanneer ze uit eigen beweging hun weg moeten vinden naar bijvoorbeeld de jeugd-GGZ. Kortom: leerkrachten of andere professionals van school dienen meer betrokken te worden. De school zou meer een rol moeten hebben in het verwijzen naar hulpverlening. Dit werkt voor deze groepen namelijk drempelverlagend. Voorlichting aan allochtone ouders omtrent hulpverlening is nodig en de school zou ook meer betrokken moeten zijn bij de signalering van problemen (Ruiter & Oorsouw, 2008).

3.3.4 De rol van maatschappelijke beeldvorming

Naast cultuurverschillen, de rol van de sociale omgeving en van hulpverlening en school doet zich het verschijnsel voor dat het heersende negatieve beeld over met name Marokkaanse jongeren in Nederland (maar in mindere mate ook over de hierna besproken Antilliaanse jongeren en jongeren uit MOE-landen) ertoe leidt dat deze jongeren zich minder betrokken bij de gemeenschap voelen. Met name Marokkaanse jongeren verzetten zich tegen de eenzijdige beeldvorming en stigmatisering van hun etnische groep (De Jong, 2007). Dit kan ertoe leiden dat deze jongeren het gevoel hebben dat zij minder te verliezen hebben, men heeft immers toch al een slecht beeld van hen. De ervaren negatieve beeldvorming en afstand tot de Nederlandse samenleving kan ertoe leiden dat ze gemakkelijker regelovertredend gedrag legitimeren (Pels, 2003; 2005). Daarnaast kan deze negatieve beeldvorming tot gevolg hebben dat deze jongeren veel frustratie en spanning ervaren, waardoor zij makkelijker delinquent gedrag laten zien. Bij Antillianen speelt de ambivalentie in relatie met Nederland een rol. Een deel richt zich sterk op Nederland, anderzijds is er sprake van spanningen in deze loyaliteit. Ook zij hebben te maken met negatieve beeldvorming in de samenleving die op hun gedrag zijn weerslag kan hebben.¹¹

3.3.5 Effectieve interventies?

Boot camps en dergelijke programma's (bijvoorbeeld *Glenn Mills*) werken niet op de morele ontwikkeling, maar versterken eerder de externe moraliteit (Tuma, Loeber, & Lochman, 2006). Bij Marokkaanse jeugdigen zullen dit type strategieën niet effectief zijn om de morele rijping te vergroten, omdat repressie vaak al de dominante opvoedingsstijl vanuit thuis is. *Functionele Gezinstherapie* (FFT) en *Multisystemische Therapie* (MST) en *Aggression Replacement*

¹¹ Zie ook het eind van paragraaf 3.4 waar dit onderwerp ('Zwart-wit denkwijze: wij en zij) nog kort aan de orde komt.

Training (ART) maken veel meer kans, omdat die zich specifiek richten op de ontwikkeling van moreel redeneren, belonen van pro sociaal gedrag en het verbinden van negatieve consequenties aan agressief gedrag. Bovendien leggen ambulante interventies zoals FFT, MST en ART veel nadruk op het doorbreken van het contact met delinquente leeftijdgenoten, een belangrijke voorwaarde voor reductie van antisociaal gedrag.

Conclusie: interventies gericht op ontwikkeling van moreel redeneren, belonen pro sociaal gedrag en verbinden negatieve consequenties aan agressief gedrag zijn veelbelovend.

Daarnaast is ook het verbreken van het contact met delinquente vrienden belangrijk.

3.4 Intermezzo Marokkaans-Nederlandse risicojongeren: etnisch culturele of toch groepsdynamische factoren?

Groepsdynamische processen

We zijn in de voorgaande paragrafen ingegaan op mogelijke etnisch culturele factoren die uit de literatuur naar voren komen. Maar twee belangrijke etnografische publicaties over criminaliteit in jeugdgroepen van Marokkaans-Nederlandse herkomst van De Jong (2007) en Van Gemert (2002) nuanceren dit beeld. Zij menen dat het hier slechts schijnbaar om etnisch culturele factoren gaat, maar het eigenlijk groepsdynamische processen zijn die als verklaring hiervoor in de plaats moeten worden gesteld. Beide onderzoekers komen tot deze conclusie na het langere tijd volgen van een of meerdere groepen. Groepsdynamische processen voeren in de verklaring van het gedrag van groepsleden duidelijk de boventoon menen ze. Ze verschillen duidelijk van mening met de SCP-onderzoekers over de mate waarin delinquent gedrag te duiden zou zijn vanuit de culturele achtergrond. Natuurlijk is de beperking van de analyses van Van Gemert en De Jong dat ze alleen betrekking hebben op het delinquente gedrag van leden van een jeugdgroep, en dat deze studies niet zonder meer naar alle jeugdgroepen met migrantenjongeren kunnen worden gegeneraliseerd. Tegelijkertijd weten we dat een groot deel van de jeugdcriminaliteit wordt gepleegd door een groep als geheel of door leden van een groep vanuit. Daarom is het op zijn minst interessant de bevindingen van deze onderzoekers naast de eerdere bevindingen te plaatsen.

Groepsdynamische factoren aangezien voor 'cultureel'?

De wetenschap schiet volgens De Jong te kort in het kunnen aantonen dat bepaalde culturele factoren van belang zijn om criminele jeugdgroepen (die (grotendeels) bestaan uit Marokkaans-Nederlandse jongeren) te begrijpen. De opbrengsten kunnen volgens De Jong zelfs worden samengevat in één zin (naar Asterix en Obelix): 'Rare jongens, die Marokkanen.' In het algemeen benadrukt De Jong telkens dat de culturele verklaringen die buitenstaanders (wetenschappers en anderen) aandragen ook door de groepsleden vaak *wel* als zodanig ('Marokkaans') worden erkend. De verklaringen gelden volgens hem echter steeds niet, en hij betoogt op basis van eigen onderzoek dat er meestal andere en betere verklaringen voor het delinquente gedrag van deze jongeren zijn aan te dragen.

De Jong noemt zeven centrale straatwaarden¹² die de Marokkaans-Nederlandse groepen gemeen hebben en die hun gedrag sturen. Vanuit het geringe maatschappelijk perspectief dat ze hebben en de tijd die ze buiten op straat met elkaar doorbrengen zoeken ze uitingen voor het vinden van erkenning, vermaak en veiligheid. Als de groep buiten op straat vrijwel zonder toezicht van ouders of andere volwassenen kan opereren is er veel ruimte om deviantie groepswaarden te kunnen ontwikkelen. De sterke groepsdruk zorgt ervoor dat jongeren emotioneel afhankelijk zijn van naleving van de gedeelde groepswaarden.

Van Gemert (2002) is het nadrukkelijk met De Jong eens dat de sterke groepsdruk op het individu maakt dat verbreken van de band met de groep noodzakelijk onderdeel moet zijn van interventies. In navolging van De Jong schakelt hij ook snel over van cultuur als verklaring naar groepsdynamische processen als verklaring voor het gedrag van de Marokkaans-Nederlandse jongeren. Hij benadrukt het voorbeeld van het naar beneden halen van groepsleden of andere personen die zich maatschappelijk willen verbeteren. Hij werpt aan het eind wel de vraag op of dit wellicht verbonden is aan de culturele achtergrond van de groepsleden. Een antwoord heeft hij echter niet.

In het algemeen ziet Van Gemert cultuur als een dynamisch concept dat meer omvat dan de etnische achtergrond. Hij verbindt het direct met de individuele keuzes die groepsleden maken vanuit de cultuur. Hij noemt daarbij twee culturele aspecten die ook direct met de Marokkaanse achtergrond te maken kunnen hebben. Dit zijn leren door te proberen (trial en error) en wantrouwen. We gaan hieronder nader in op dit (ook in andere literatuur veelvuldig aangetroffen concept van) wantrouwen.

Wantrouwen of waakzaamheid?

Ook De Jong noemt het wantrouwen in de groep als mogelijke culturele verklaring van het gedrag. Maar hij betoogt dat andere (dan culturele factoren) dit wantrouwen bepalen. Hij wijst op basis van zijn onderzoek op de drive van 'overleven' in de groep, de voortdurende dreiging van andere groepsleden, de strijd die ze voortdurend leveren en het recht van de sterkste. Alle weer groepsdynamische en geen culturele verklaringen die volgens De Jong in plaats komen van 'wantrouwen' als cultuurelement. Hij wijst voorts op de waakzame houding die van jongens wordt gevraagd om te overleven in de groep. Als ze niet waakzaam zijn (niet alleen tegenover de 'boze buitenwereld', maar ook ten opzichte van elkaar) dan kunnen ze de voortdurende dreiging niet het hoofd bieden. Hij ruilt zo de culturele factor *wantrouwen* in voor de groepsdynamische factor *waakzaamheid*.

In de greep van de groep

De jongeren ontwikkelen een houding van wantrouwen en doordat iedereen de handen van hen aftrekt komen ze in een isolement terecht. Steun vinden ze bij elkaar, of eigenlijk in het groepslidmaatschap. De verbondenheid samengevat in een zinnetje als soort mantra: 'ik ken hem al zo lang'. In de door Van Gemert onderzochte groep verklaren de jongeren niet over elkaar bij de politie, dit zou verraad betekenen. Het valt verder op dat de groep egalitair van

¹² 1. Weerbaarheid; 2. Loyaliteit; 3. Onkwetsbaarheid; 4. Moed; 5. Waakzaamheid; 6. Succes uitstralen; 7. Gevat zijn.

aard is, alle jongeren zijn in principe gelijk. Er zijn geen hiërarchisch verschillen¹³ in de door Van Gemert onderzochte groep. Als iemand een leidende rol aanneemt dan is die positie doorgaans instabiel. Bij grote leeftijdsverschillen is er wel sprake van verschillen op de groeps ladder. Bij het gaan plegen van delicten speelt de groepsdruk een sterke rol volgens Van Gemert. Hij tekent op dat leden worden uitgedaagd mee te doen en 'nee zeggen' geen optie is als anderen dat ook niet doen. Er is een groot verschil tussen het gedrag van jongeren in de groep en in een-op-een gesprekken met een jongerenwerker. Jongeren durven plannen voor een maatschappelijke carrière (school of solliciteren) in de groep niet te uiten. De reactie is steevast: 'lukt je toch niet'. Het lijkt logisch dat de angst om hierop toch door een jongerenwerker te worden aangesproken het wantrouwen vergroot. Alleen sterke jongens zetten door in positieve maatschappelijke keuzes.

De jongens zijn verder niet in staat elkaar te corrigeren, dit wordt namelijk niet geaccepteerd. Elkaar aanspreken op negatief gedrag is ook lastig door de egalitaire relaties. 'Als er iets is gebeurd is het gewoon gebeurd'. Onder de groepsdruk uitkomen, door het ontwijken van elkaar, is lastig als er in een jeugdgroep geen afspraken worden gemaakt, maar ze elkaar gewoonweg op straat ontmoeten zoals in de door Van Gemert onderzochte groep. We kunnen hieruit afleiden dat het uit elkaar spelen van een jeugdgroep op straat dus een effectieve interventie is. Het maakt dat welwillende leden meer mogelijkheden hebben zich aan een groep te onttrekken.

Zwart-wit denkwijze: wij en zij

De afhankelijkheid van de groep is groot benadrukt ook De Jong. Door de groep als Marokkaanse groep te benoemen wordt deze identiteit (en daarmee de afstand tot 'wij') versterkt. Deze preoccupatie met cultuur als verklaring versterkt juist de wij-zij verhouding en werkt ook als versterker van het delinquente gedrag. Veel buitenstaanders zien de groep als 'Marokkaans' en benoemen hen als zodanig. En dit terwijl de jongeren niet alleen een afstand ervaren tot de conventionele waarden van de Nederlandse samenleving, maar ook tot de Islamitische achtergrond van hun ouders. Geloofselementen lijken volgens De Jong daarom juist geen aanknopingspunt om je in de aanpak op te richten. Van Gemert benoemt verder de zwart-wit wijze waarop de jongeren redeneren en waarbij ze er steeds op aansturen het eigen slachtofferschap te benadrukken. Ze creëren voortdurend een eigen werkelijkheid waarin ze samen de (vermeende) beloftes die hen gedaan zijn, benadrukken om te laten zien dat deze niet worden nagekomen en dat ze steeds weer worden achtergesteld. Een taalachterstand zorgt er hierbij voor dat ze niet of moeilijk in staat zijn zich verbaal teweer te stellen. Versimpeling van zaken wordt hierdoor in de hand werkt. Het is goed of fout. De Jong benoemt dat het verschil in maatschappelijke status en de generatiekloof de tegenstelling kunnen versterken. We leiden hieruit af dat dit voor interventies kan betekenen dat het inzetten van professionals van vergelijkbare leeftijd en jongeren afkomstig uit de doelgroep de afstand zouden kunnen verkleinen.

¹³ Van Gemert geeft aan dat hier mogelijk van een verschil met andere groepen sprake is.

3.5 Etnisch culturele factoren bij Antilliaanse risicjongeren¹⁴

Voor het in kaart brengen van de factoren die bij Antilliaanse risicjongeren een rol spelen doen we primair een beroep op Distelbrink en Pels (2008). De informatie in deze paragraaf is grotendeels op deze Antilliaanse module behorend bij het Kennisfundament gebaseerd. Opvallend bij de Antilliaanse jongeren in de gevarenzone ten opzichte van de Marokkanen is het feit dat het relatief hoge risico op crimineel gedrag en marginalisering niet beperkt is tot jongeren. Onderzoek laat zien dat ook de betrokkenheid bij crimineel gedrag van oudere leeftijdsgroepen (tot 35/40 jaar) aanzienlijk hoger is dan gemiddeld. Ook is betrokkenheid bij crimineel gedrag veel minder voorbehouden aan mannen. Ook Antilliaanse vrouwen maken zich relatief vaker dan de meeste andere etnische groepen, schuldig aan delicten. Bij de Antilliaanse jongeren en gezinnen is er een aantal etnisch culturele factoren die een rol dienen te spelen bij het inzetten van interventies. We gaan achtereenvolgens in op factoren vanuit de Antilliaanse cultuur die, respectievelijk betrekking hebben gezins- en persoonsniveau, de sociale omgeving en op hulp, zorg en school.

3.5.1 Culturele factoren op gezinsniveau en persoonsniveau

In de literatuur worden verschillende culturele factoren aangedragen. De matrifocale gezinsstructuur met relatief veel losse gezinsverbanden speelt een rol. In gezinnen waar meerdere vaders zijn en deze vaders soms slechts passanten zijn leveren deze ook vaak een geringe bijdrage aan de opvoeding van de kinderen (Angenent, 1997: p. 173). We vinden ook in Klooster et. al. (1999) enkele culturele factoren die een rol zouden spelen. Allereerst het feit dat Antilliaanse jongeren relatief vaker geneigd zijn de schuld buiten zichzelf te zoeken, voorkomend uit de behoefte zich niet te hoeven schamen. Antilliaanse jongeren zijn gewend aan sterke sociale controle en voor jongeren is schaamte ten opzichte van hun moeder met name van belang hierin. Een tweede cultureel aspect is een soms voorkomende onverschilligheid tegenover de samenleving die volgens wetenschappers geworteld is in het koloniale verleden. Een derde aspect dat door Klooster et.al (1999) wordt genoemd is het macho-gedrag dat in jeugdgroepen vrij gebruikelijk is en van waaruit gemakkelijker grensoverschrijdend gedrag ontstaat. Verder worden in Distelbrink & Pels (2008) de volgende factoren genoemd. Zij wijzen allereerst op een gebrek aan zogenaamd conventioneel kapitaal dat zich met name voordoet in de eerste generatie en in mindere mate ook bij tweede generatie immigranten van Antilliaanse afkomst. Dit gebrek uit zich in een verslechterde positie op onderwijsgebied en een gebrekkige aansluiting bij zowel onderwijs als werk. Een ander cultureel aspect dat zich op persoonsniveau voordoet is het negatief zelfbeeld gecombineerd met een juist zeer sterke assertiviteit. Ook hier wordt de verklaring gezocht vanuit de slavernij van eerdere generaties in het verleden. Verder dragen (op gezinsniveau) niet-conventionele waarden en normen soms bij aan het ontstaan of voortduren van crimineel gedrag. Het gaat dan bijvoorbeeld om relativering van geweldsdelicten, geen vragen stellen bij het krijgen van luxe goederen, niet problematiseren van probleemgedragingen, of het zoeken van oorzaken buiten zichzelf door ouders.

¹⁴ De beschrijving in deze paragraaf bevat relatief wat meer informatie over een preventieve aanpak doordat de basispublicatie (het Kennisfundament) hierop iets meer focus legt.

3.5.2 Sociale omgeving

Ook in de directe sociale omgeving van Antilliaanse jongeren vinden we enkele factoren die bij kunnen dragen aan de verklaring van delinquent gedrag. Gebrek aan binding is bij migranten die relatief vaak zonder ouders overkomen naar Nederland een belangrijk probleem. Ze verblijven bij familie die ze soms niet kennen. Juist jongeren hebben hierdoor vaker intensieve ondersteuning op het vlak van huisvesting nodig. Ze verhuizen relatief vaak, en kunnen (soms ook mede hierdoor) regelmatig geen werk vinden. Hierdoor ontstaat soms schuldenproblematiek. Deze schulden kunnen soms ook ontstaan door de nadruk op een luxueus leven bij Antilliaanse delinquenten die zich met drugshandel bezig houden. Daarbij is het ook zo dat velen al voor de immigratie op de Antillen problemen hadden. Het blijkt dat degenen die in Nederland met justitie in aanraking komen, vaak al op de Antillen waren gestart met crimineel gedrag.

Vanuit opvoeding en deels uit de straat- of eercultuur is geweld soms onderdeel van het normale gedragsrepertoire. In het gezin van risicjongeren is relatief vaker sprake (geweest) van een vrij eenzijdige pedagogische benadering. Risicofactoren waar het volgens het kennisfundament om gaat zijn dan bijvoorbeeld een strenge autoritaire opvoeding met weinig warmte, een slechte ouder-kind relatie en inconsistentie in de opvoeding. Streng fysiek straffen en weinig uitleg van regels gecombineerd met nadruk op conformiteit en weinig aandacht voor autonomie van kind of jongere is hierbij een risicofactor.

Verder groeien relatief veel Antilliaanse jongeren (ongeveer de helft) op in een éénoudergezin. Hoewel er geen aanwijzingen zijn voor een causaal verband tussen opgroeien in éénoudergezin en crimineel gedrag, is het in interventies wel van belang rekening te houden met afwezigheid van de vader in de opvoeding. Aandacht voor positieve rolmodellen in de omgeving is raadzaam. Verder hoeven zonen in het algemeen minder verantwoording af te leggen thuis, dochters worden meer opgevoed met gezinsverantwoordelijkheid in het verschiet. Juist bij Antilliaanse moeders is er sprake van vrij veel opvoedingsonzekerheid: ze hebben veel vragen over de opvoeding van met name pubers. Hierbij speelt een rol dat ook buiten het gezin vaker sprake is van een zwakke pedagogische infrastructuur. Er zijn dan bijvoorbeeld weinig informele netwerken door de migratie.

Naast deze gezinsfactoren zijn er ook factoren in de sociale omgeving van Antilliaanse risicjongeren. Ze leven over het algemeen vaker in risicowijken met relatief veel kans op negatieve invloeden vanuit de straat. Het dragen van wapens wordt vaker als gewoon gezien en de anticipatie op geweld wordt hiermee in stand gehouden. De invloed van leeftijdsgenoten is relatief groot juist bij Antilliaanse jongeren doordat zij relatief vaak alleen naar Nederland komen ofwel doordat de opvoeding minder gericht is op autonomie van de jongere en ze daardoor gevoeliger zijn voor de negatieve invloed van leeftijdsgenoten.

Bestrafen

Vanuit de opvoeding zijn jongeren meer gewend aan harde, vaak ook fysieke bestraffing en een meer autoritaire opvoedingsstijl. Hierdoor is de drempel tot geweld wellicht lager. Jongeren vinden de politie vaak te soft en de straffen worden vaak als weinig indrukwekkend ervaren. Mede hierdoor werkt straffen soms juist statusverhogend voor de jongeren.

3.5.3 Hulp, zorg, school

Gebrek aan conventioneel verbaal, sociaal, cultureel en informatie-kapitaal heeft gevolgen voor ondersteuning van kinderen in het onderwijs. Er is voorts vaak een gebrekkige aansluiting van het gezin op de hulpverlening. Verder is relatief vaak sprake van een haperende interactie met jeugdzorg: de gezinnen komen pas in beeld bij jeugdzorg als de problemen al groot zijn. Weinigen worden bereikt in vrijwillige hulpverlening doordat Antilliaanse ouders niet gemakkelijk steun zoeken in de formele kring. Ze weten de weg hier niet zo goed of ervaren schaamte over problemen tegenover buitenstaanders. Voor het creëren van een vertrouwensband kan de combinatie met praktische ondersteuning (huisvesting, schuldhulpverlening) nuttig zijn. Distelbrink en Pels (2008) noemen als aangrijpingspunten voor interventies onder meer: overbrugging van de afstand tussen gezin en instanties als school en andere socialiserende instituties.

3.6 MOE-landers: analyse problematiek en overzicht van relevante factoren

Vooraf: vrijwel geen informatie beschikbaar over etnisch culturele factoren

In deze paragraaf bespreken we de relevante factoren bij MOE-landers. Maar voordat we dit doen geven we een (cijfermatig) overzicht van kenmerken van de gehele groep MOE-landers (dus niet alleen 'jongeren' of 'risicjongeren'). Dit doen we omdat het hier een nieuwe relatief onbekende groep betreft.

3.6.1 Enkele kenmerken van MOE-landers

Begin 2011 zijn er tussen 200.000 en 280.000 Midden- en Oost-Europeanen in Nederland. Er staan iets minder dan 200.000 personen uit deze landen geregistreerd als inwoner of werknemer, maar omdat een deel van de arbeidsmigranten niet geregistreerd staat is dit getal een ondergrens. Van der Heijden et.al.(2011) komt tot een schatting van 280.000. De verhouding tussen verschillende herkomstlanden is als volgt: het gaat om ongeveer 156.000 Polen, 45.000 Roemenen en 45.000 Bulgaren. Verder komen er ongeveer 37.000 personen uit andere landen in Midden- en Oost-Europa.¹⁵

Personen uit MOE-landen komen vooral naar Nederland voor werk. Nederland is vergeleken met andere landen, vooral aantrekkelijk wegens de beschikbaarheid van werk en de hoogte van het netto loon. Ook de rol van de uitzendbureaus bij vooral seizoensarbeid is van invloed op de keuze voor Nederland. Uitzendbureaus vestigen zich in de landen van herkomst en werven daar actief arbeidsmigranten door hen totaalpakketten aan te bieden met reis, huisvesting, en alles wat nodig is om hier aan de slag te gaan. Zo is volgens Dagevos (2010) zo'n twee derde van de geïmmigreerde Polen arbeidsmigrant (ruim 63.000 van de circa 100.000).

Het grootste deel van deze migranten vestigt zich tijdelijk in Nederland. Zo is van de Poolse immigranten die in de jaren 2000 - 2009 naar Nederland kwamen, inmiddels bijna 60 procent weer vertrokken. Seizoensarbeiders verblijven maximaal zo'n 7 maanden in Nederland, maar sommigen komen wel jaarlijks terug. Anderen komen met de intentie kort te blijven, maar blijven

¹⁵ Ongeveer de helft van dit aantal betreft geregistreerde personen.

uiteindelijk langer en er zijn ook arbeidsmigranten die voor een lange periode willen komen. We leiden hieruit af dat het van belang is bij het kiezen van een interventie om rekening te houden met de (mogelijke) verblijfsduur van de immigrant, of van de ouders van de immigrant. Heeft een dader bijvoorbeeld belang bij taalonderwijs en/of betere integratie in Nederland of is een korte intensieve interventie beter.

Jongeren uit MOE-landen

Cijfers over het aantal jongeren zijn niet beschikbaar. Volgens Dagevos (2011) gaat slechts een klein gedeelte van de recent gemigreerde Polen tussen de 15 en 65 jaar momenteel naar school. Dit zijn zowel studiemigranten als meegemigreerde kinderen.

3.6.2 Probleemanalyse MOE-landers en relevante factoren

Er zijn, logischerwijs gezien het feit dat het een relatief nieuwe groep betreft, veel minder bronnen beschikbaar voor deze migrantengroepen. Bij gebrek aan voldoende wetenschappelijk onderzoek over deze groep doen we ook een beroep op wat meer zachte informatie. Omdat het een relatief nieuwe groep is leggen we in deze paragraaf, anders dan in beide voorgaande, meer nadruk op een bredere probleemanalyse. Zoals aan het begin van de paragraaf al aangegeven gaan we in op meer factoren dan alleen de etnisch culturele factoren, omdat hierover onvoldoende gedegen informatie voorhanden is. We gaan ook in op de rol van migratiemotieven.

Migratiemotieven

Er is een duidelijk verschil tussen mensen die hier naar toe komen voor werk en mensen die hier komen om criminaliteit te plegen. Daartussenin zitten mensen die hier naar toe gekomen zijn met de intentie om te gaan werken, daar niet in geslaagd zijn of door andere criminogene factoren eindigen in een traject waarvoor zij op voorhand niet gekozen hebben. Zij belanden dan in de criminaliteit of veroorzaken overlast, terwijl zij oorspronkelijk de intentie hadden om hier te gaan werken en een leven op te bouwen of na een aantal maanden of jaren weer terug te keren naar het land van herkomst.

In de rapportage van de Tijdelijke commissie "Lessen uit recente arbeidsmigratie" (2011) lezen we verder dat MOE-landers regelmatig worden uitgebuit door malafide uitzendbureaus of werkgevers, met als gevolg: onredelijk hoge kosten, wurgcontracten, onwetendheid over schijnzelfstandigheid, het onder valse voorwendselen naar Nederland halen van migranten, oneigenlijke koppelingen tussen werk en huisvesting, onwenselijke huisvesting en prostitutie. Een beperkt aantal Roemenen en Bulgaren is daarbij slachtoffer van mensenhandel.

Werkloosheid

Uit een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Dagevos, 2011) blijkt dat een substantieel deel van de Polen werkloos is (13%). Van de arbeidsmigranten die thans werkloos zijn, heeft de overgrote meerderheid eerder wel in Nederland gewerkt. Zij zijn werkloos geraakt als gevolg van ontslag of het aflopen van het contract. Daarnaast heeft ongeveer een vijfde van de arbeidsmigranten die thans zonder werk zijn, geen arbeidsverleden in Nederland. Zij zijn waarschijnlijk op de bonnefooi naar Nederland gekomen om werk te vinden, maar zijn daar niet in geslaagd. Van de arbeidsmigranten in de beroepsbevolking is 12% werkloos. Ook volg- en

huwelijksmigranten zijn vaak zonder werk. Velen van hen hebben in Nederland niet eerder gewerkt. Zij zijn er vooralsnog niet in geslaagd om werk te vinden. Polen zijn dus kwetsbaar voor werkloosheid, wegens hoge risico's op uitstroom (tijdelijke contracten, sectoren die gevoelig zijn voor seizoens- en conjuncturele invloeden) en wegens een moeizame instroom (waarschijnlijk wegens problemen met de Nederlandse taal, aansluitingsproblemen als gevolg van buitenlandse diploma's en het ontbreken van functionele sociale netwerken). In dat opzicht zijn Polen niet anders dan bijvoorbeeld niet-westerse migrantengroepen.

Uit onderzoek van Engbersen e.a. (Poolse arbeidsmigranten in het Westland) komt een ander beeld naar voren. In dit onderzoek hebben negen van de tien respondenten werk. Het verschil hangt naar mogelijk samen met de wijze van werving van respondenten in deze studie. Bij het onderzoek van Engbersen werden de respondenten geworven op plaatsen waar veel Polen samenkomen en werken. Hieronder ook veel Polen die zich niet hebben ingeschreven.

Dakloosheid

Volgens Snel et.al. (2011) is dakloosheid een belangrijke factor bij criminaliteit door MOE-landers. Er zijn drie redenen waarom MOE-landers (gebaseerd op onderzoek in de gemeente Den Haag) dakloos worden. Een *eerste* reden is dat ze door verlies van werk ook hun onderdak verliezen. Als men ontslagen wordt of om andere redenen (gezondheidsproblemen, eigen keuze) werk verliest en ook geen gebruik kan maken van de sociale zekerheid, dan heeft men al snel geen geld meer voor onderdak en raakt men aangewezen op de straat of de daklozenopvang. Een *tweede* manier om dakloos te worden, is het geschonden vertrouwen van vrienden (en soms familie). Vier van de vijftien respondenten werden dakloos nadat vrienden hadden toegezegd om werk en onderdak voor hen te organiseren, maar dit niet deden. Een *derde* reden voor dakloosheid zijn allerlei complexe individuele problemen (verslaving, psychische stoornissen), die vaak ook al speelden voordat de respondent naar Nederland kwam. Deze groep is niet in staat in eigen onderhoud en huisvesting te voorzien.

Implicaties voor interventies

Uit het voorgaande leiden we af dat het belangrijk is om onderscheid te maken tussen daders die door verschillende omstandigheden tijdelijk in de criminaliteit belanden en daders die structureel misdrijven plegen. Wat betekent dit voor interventies? Bij de eerste groep kunnen bijvoorbeeld weerbaar maken (wijzen op rechten en plichten), voorlichting en informatie verstrekken over werk en/of huisvesting, de zelfredzaamheid herstellen. Voor de tweede groep is intensievere begeleiding of vrijwillige repatriëring nodig.

Scholing en integratie

Opvallend is het hoge aandeel laagopgeleide jongeren (Dagevos, 2011). Ruim 40% van de jongeren heeft maximaal basisonderwijs of enkele jaren lager secundair onderwijs gevolgd. Dit wijst erop dat een selectie van laagopgeleide jongeren naar Nederland komt, mogelijk aangetrokken door het aanbod van laaggeschoold werk. Ook op andere terreinen nemen Poolse jongeren in dit onderzoek een opmerkelijke plaats in. Zo is hun werkloosheid hoog, hebben ze weinig contact met autochtonen en voelen ze zich niet erg thuis in Nederland. Ze hebben een onduidelijk toekomstperspectief: een belangrijk deel van de jongeren

weet niet of ze in Nederland zullen blijven of terug zullen keren naar Polen.

De gemeenten Den Haag en Rotterdam constateren dat zich in het voortgezet onderwijs aansluitingsproblemen voordoen die het gevolg zijn van factoren zoals drankmisbruik van de ouders, normvervaging, negatief gedrag en verwaarlozing. Een deel van de kinderen van arbeidsmigranten gaat niet naar school. Controle daarop is zeer moeilijk, omdat een gedeelte van deze kinderen niet ingeschreven staat in de Gemeentelijk Basisadministratie (GBA). Soms zijn ouders niet op de hoogte van het feit dat het in Nederland verplicht is dat kinderen naar school gaan. Dit lijkt voornamelijk een probleem bij kinderen met een Bulgaarse achtergrond, met name bij Roma-kinderen. Dit is mede verklaarbaar omdat in Bulgarije kinderen niet altijd naar school gaan. Ouders zijn dus niet vertrouwd met het bestaan van leerplicht of met het feit dat onderwijs goed is voor de toekomst van de kinderen.

Ook worden scholen geconfronteerd met het plotseling vertrekken van leerlingen. Tussen 2009 en 2011 kwam er overigens bij de Poolse groep juist veel minder plotselinge uitstroom voor. Bij Roma is verzuim wel een 'normaal' verschijnsel.

Scholen zijn verschillend in de mate waarin zij nieuwkomers uit Midden- en Oost-Europese landen kunnen opvangen. Sommige scholen zetten verschillende middelen in om de problemen te bestrijden, zoals speciale projecten en/of programmering, aangepast lesmateriaal, extra menskracht, samenwerking met andere scholen, speciale klassen of een tolk.

Van de Polen die maximaal zes jaar in Nederland wonen en in het bevolkingsregister zijn ingeschreven, heeft 22% niet meer dan basisonderwijs genoten. Het aandeel laagstopgeleiden ligt hiermee drie keer zo hoog als onder de autochtone bevolking tussen de 15 en 65 jaar. Ook zijn er relatief minder hogeropgeleide Polen dan in de autochtone populatie: 20% van de Polen in onze onderzoeksgroep heeft een hogeronderwijsdiploma en nog eens 34% een diploma op mbo-, havo- of vwo-niveau. Voor autochtone Nederlanders liggen deze aandelen op 28% respectievelijk 42% (Dagevos, 2011).

De meerderheid van de recent gemigreerde Polen in Nederland heeft vaak moeite met de Nederlandse taal, of spreekt helemaal geen Nederlands. Dit is niet verwonderlijk gezien de relatief korte periode dat ze in Nederland wonen. Veel Polen zijn er echter wel op gericht om de Nederlandse taal te leren. Ruim 40% van de recent gemigreerde en ingeschreven Polen heeft een taal cursus gevolgd (in het kader van de vrijwillige inburgering, een taal cursus of beide). Gegeven de korte periode van verblijf is dit een hoog percentage. Uit ander onderzoek blijkt dat een hoog aandeel Poolse migranten het Nederlands wil leren, maar dat men niet overgaat tot het volgen van een cursus vanwege de korte tijd dat men in Nederland blijft en het gebrek aan tijd vanwege lange werkdagen (Dagevos, 2011).

Kerk

Circa driekwart van de recent gemigreerde en ingeschreven Polen rekent zich tot het katholieke geloof. Voor ongeveer de helft van de gelovigen speelt het geloof een belangrijke rol in hun persoonlijk leven. Zij vinden het geloof een belangrijk deel van zichzelf en voelen zich persoonlijk gekwetst wanneer anderen kritiek uitoefenen op het geloof. Voor de andere helft van degenen die zich katholiek noemen, geldt dit dus niet. Zij lijken

er een minder persoonlijke geloofsbeleving op na te houden (Dagevos, 2011). Bij een interventie voor ouders met een katholieke achtergrond kan het daarom zinvol zijn samen te werken met Poolse organisaties of kerken.

3.7 Etnisch culturele sensitiviteit: de *Meetladder Diversiteit* als hulpmiddel

Er is veel aandacht voor de effectiviteit van interventies, maar de culturele context blijft in onderzoek vaak buiten beschouwing. Ook interventies die als veelbelovend of effectief te boek staan hoeven nog niet hun werkzaamheid bij verschillende etnische groepen te hebben bewezen. Omdat rekening houden met diversiteit niet tot de standaard criteria behoort om effectiviteit aan af te meten (Brons et.al. , 2008, p. 190) is enkele jaren geleden gestart met de ontwikkeling van een Meetladder Diversiteit.

Meetladder Diversiteit

Het Verwey-Jonker instituut ontwikkelde een Meetladder Diversiteit (Pels et.al, 2009). De complexiteit van de materie wordt bevestigd als we deze meetladder bekijken en zien dat de als 'criteria' in deze ladder opgenomen punten vrij algemene aandachtspunten (probleemanalyse, competenties professional, methodiek, et cetera) zijn die voor alle soorten interventies gelden. Per punt is in de meetladder aangegeven hoe interventies kunnen worden getoetst op etnisch culturele diversiteit. Maar hierin blijven de aanwijzingen van de meetladder nog steeds vrij algemeen (aanpassen taalgebruik, etnisch culturele vooroordelen vermijden, extra investeren in toeliden) en soms problematiserend (waak voor wantrouwen).

Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) heeft de volgende stap gezet en de meetladder als basis gebruikt om te komen tot een operationalisatie in criteria voor het erkenningstraject van jeugdinterventies. Gaandeweg dit traject bemerkte ook het NJI de weerbarstigheid van de materie en heeft men ervoor gekozen de focus te verbreden van etnisch cultureel naar cultureel in bredere zin. Het resultaat bestaat uit een vragenlijst die als hulpmiddel kan dienen om de mate van culturele sensitiviteit van een interventie te toetsen. De meetladder (vragenlijst) kan ook voor de professionals in veiligheidshuizen een hulpmiddel zijn om de etnisch culturele sensitiviteit van hun interventies te toetsen.

3.8 Samenvatting en conclusies

Doel van de literatuurstudie was om antwoord te formuleren op de volgende onderzoeksvraag:

- Welke etnisch culturele factoren kunnen volgens de literatuur de problemen van migrantenjongeren mede verklaren en zijn daarom van belang bij het vormgeven van interventies gericht op migrantenjongeren (onderzoeksvraag 1).

Marokkaans-Nederlandse risicjongeren

Allereerst speelt met betrekking tot Marokkaans-Nederlandse risicjongeren de maatschappelijke beeldvorming een rol. Het heersende negatieve beeld van migrantengroepen zorgt voor stigmatisering en werkt frustratie en spanning in de hand, waardoor zij makkelijker delinquent gedrag laten zien (De Jong, 2007; Pels, 2003). Daarnaast wordt in de meer

collectivistische cultuur gedrag met name bepaald door een schaamtecultuur waarin onder andere eergevoel, prestige en respect van belang zijn, maar dan 'schuld' ten aanzien van delinquent gedrag. Goede binding met thuis en school kan criminaliteit voorkomen, bindingen die relatief vaak minder sterk zijn. 'Thuis' denken opvoeders soms dat buiten de burens, politieagenten en leerkrachten toezicht houden en de opvoedingstaak waarnemen (De Jong, 2007) en dat vanaf de puberteit de opvoedtaak erop zit (Pels, 1991). Jongens hebben met thuis sowieso relatief minder betrokkenheid, er met minder toezicht en onder invloed van een straatcultuur is het risico van delinquent gedrag groter. Samenwerking met opvoeders is voor justitiële instanties lastiger doordat sancties vaker als bestraffing van de ouders wordt ervaren door deze ouders in plaats van dat de opvoedende waarde ervan wordt gezien. Werken met een cultureel divers team kan helpen, hoewel in de zorg therapeuten met dezelfde etnische achtergrond niet nodig zijn. Wel dienen ze inzicht te hebben in rollen, context en gevolgen van de psychologische behandeling binnen verschillende culturen.

Voor tijdig signaleren van problemen en voor verwijzing is een sterkere en meer centrale rol van scholen nodig, ook om drempels naar hulpverlening te verlagen. Effectief zijn naar verwachting vooral de interventies die zich richten op ontwikkeling van moreel redeneren, belonen prosociaal gedrag en consequenties bij negatief gedrag. Dit zijn bijvoorbeeld MST, FFT en ART: interventies die ook het verbreken van contact met delinquente leeftijdsgenoten voorstaan.

Culturele factoren of groepsdynamische factoren

De rol die culturele factoren spelen in de verklaring van delinquentie wordt sterk bestreden door enkele onderzoekers (zoals De Jong en Van Gemert) die juist van mening zijn dat dit artefacten zijn van groepsdynamische processen in jeugdgroepen. Deze invalshoek is met name interessant om naast de genoemde culturele factoren te plaatsen omdat veel criminaliteit, ook in groepen met migrantenjongeren, in groepsverband of vanuit groepen wordt gepleegd. Deze onderzoekers zien met name grote invloed van groepsdruk, bepaalde straatwaarden die, buiten het toezicht van ouders, bepalend voor gedrag worden. Wantrouwen is een belangrijke factor maar De Jong ziet dit niet als culturele factor. Hij wijst erop dat dit wel degelijk een rol speelt, maar dan vooral het feit dat de jongeren wantrouwen ontwikkelen doordat ze moeten overleven in de eigen groep en daarbij dreiging ervaren van de andere groepsleden. Deze zullen benadrukken dat 'het hem toch niet lukt' als een groepslid toch probeert een conventionele baan of opleiding te krijgen of af te ronden. Op het moment dat anderen de handen van de jongeren aftrekken en ze voor steun van elkaar afhankelijk zijn raakt een deel in een isolement. Jongeren zijn verder vooral gefocust op het benadrukken van eigen slachtofferschap. Ze creëren een eigen werkelijkheid waarin ze voortdurende achterstelling benadrukken. Taalachterstand maakt het niet gemakkelijker zich effectief verbaal teweer te stellen. Een groepslid isoleren van de rest en één op één contact is nodig om daadwerkelijk tot de jongere door te dringen.

Antilliaanse risicjongeren

Bij Antilliaanse jongeren in de gevarenzone spelen veelal dezelfde factoren een rol als de hiervoor al genoemde. Daarnaast speelt het bestaan van losse gezinsverbanden waarbij de vaderrol niet is ingevuld een rol. In ieder geval is het raadzaam in interventies rekening te houden met de context van een eenoudergezin. Machogedrag, onverschilligheid tegenover de

samenleving en verder ook een negatief zelfbeeld dat gepaard gaat met juist veel assertiviteit doen zich regelmatig voor. Er kunnen vrij veel factoren gelinkt worden aan de slavernij van vroegere generaties. Niet-conventionele waarden en normen, zoals relativisering van geweldsdelicten (soms onderdeel van de straatcultuur en voortkomend uit autoritaire opvoedstijl) spelen een rol op het vlak van de sociale omgeving. Bij moeders is er vaak veel opvoedonzekerheid en een zwak informeel netwerk hieromheen zorgt ervoor dat de pedagogische structuur kwetsbaar is. Jongeren vinden straffen vaak weinig indrukwekkend en soms juist ook statusverhogend. Tot slot is er regelmatig sprake van haperende interactie met jeugdzorg: ouders ervaren schaamte en weten vaak niet goed de weg.

MOE-landers

Weinig informatie is bekend over etnisch culturele factoren die bij MOE-landers een rol spelen. Een groot deel vestigt zich tijdelijk in Nederland: de beoogde periode van verblijf is zeker een feit waarmee in interventies rekening gehouden dient te worden. Werkloosheid is een belangrijke criminogene factor bij een deel van de MOE-landers. Ook speelt dakloosheid soms een rol, door verlies van werk, geschonden vertrouwen van vrienden of complexe individuele problemen zoals verslaving of psychische stoornissen. Velen hebben een lage opleiding en, ondanks het feit dat velen wel de taal willen leren, is de beoogde verblijfsduur sterk van invloed op de beslissing hier al dan niet in te investeren.

4 Resultaten interviews veiligheidshuizen en gemeenten

4.1 Inleiding

In de interviews met de vertegenwoordigers van de veiligheidshuizen (ketenmanagers, regisseurs, deelnemers casusoverleg en anderen) en de functionarissen bij de gemeente (managers, projectleiders, beleidsmedewerkers) zijn de volgende thema's aan de orde gesteld:

1. De ervaringen met een specifieke aanpak voor bepaalde migrantengroepen.
2. (Ervarings)kennis over etnisch culturele factoren die een rol spelen bij de aanpak
3. Nut, noodzaak en mogelijkheden van veiligheidshuizen om extra aandacht te besteden aan de specifieke problemen van migrantenjongeren en de wijze waarop eventuele extra aandacht gestalte krijgt.
4. De resultaten die bereikt worden met migrantenjongeren (in vergelijking met de jongeren van Nederlandse herkomst).
5. De invloed van de privacyregels op het bereiken van de doelen in het algemeen en specifiek op de doelbereiking bij migrantenjongeren.

Voordat de vier thema's aan de orde komen in verschillende paragrafen (2.3 tot en met 2.6) van dit hoofdstuk starten we met een meer algemene beschrijving van de kenmerken van de veiligheidshuizen. Hiermee geven we een korte impressie van 'het veiligheidshuis'. Daarbij richten we ons vooral op de vraag hoeveel ruimte er binnen een veiligheidshuis is om de problemen van jongeren te bespreken. We geven met deze paragraaf ook weer dat er sprake is van een grote variëteit in uitvoeringspraktijk.

4.2 Kenmerken veiligheidshuizen

Wat zijn veiligheidshuizen?

Veiligheidshuizen zijn netwerksamenwerkingsverbanden, die partners uit de strafrechtketen, de zorgketen, gemeentelijke partners en bestuur verbinden in de aanpak van complexe problematiek. Het doel van de samenwerking is het terugdringen van overlast, huiselijk geweld en criminaliteit. De ketenpartners signaleren problemen, bedenken oplossingen en voeren die samen uit. Werkprocessen worden op elkaar afgestemd, zodat strafrecht en zorg elkaar aanvullen. Ingezet wordt op gedragsverandering, recidivevermindering en verbetering van de kwaliteit van leven van de delinquent.¹⁶

De doelgroepen van het veiligheidshuis

In bijna alle veiligheidshuizen wordt onderscheid gemaakt naar de eerder genoemde vier doelgroepen/ thema's te weten: jeugd, veelplegers, huiselijk geweld en nazorg ex-

¹⁶ Bron: www.veiligheidshuizen.nl

gedetineerden. Wij hebben ons binnen de interviews met name gericht op de eerste twee doelgroepen: de jeugd en de (jeugdige) veelplegers.

De doelgroep veelplegers (jeugdigen en volwassenen) is duidelijker omschreven dan de doelgroep jeugdigen. We zien daarom bij de casusoverleggen gericht op de veelplegers, minder variëteit dan bij de casusoverleggen gericht op de jeugdigen. De belangrijkste ontwikkelingen bij de veelplegers zijn: (1) de omvorming van het veelplegersoverleg naar een Top X aanpak en (2) het gaan werken met scenario's. Dat laatste is overigens een ontwikkeling die ook relevant is voor de andere doelgroepen van een veiligheidshuis. Het betekent dat er niet alleen een plan van aanpak wordt gemaakt voor de huidige situatie maar ook afspraken worden gemaakt over wat de aanpak wordt als een jongere opnieuw wordt opgepakt. Ook de ontwikkeling naar een Top X aanpak betekent een kwalitatieve verbetering van de bestaande veelplegersaanpak. In de veiligheidshuizen die deze omvorming in gang zetten komt hiermee ook meer aandacht voor het gezin en met name voor de broertjes en zusjes.. Dit wegens hun risico's op later crimineel gedrag. Ook wordt hiermee gestreefd naar een meer integrale benadering en aanpak van de problematiek op alle leefgebieden. Er vindt vaker overleg plaats en intensievere monitoring.

Als we kijken naar de doelgroep 'jeugd' dan is de variëteit aan casusoverleggen groot. Sommige veiligheidshuizen rekenen de jongeren waar het mis mee *dreigt* te gaan ook tot hun doelgroep, andere richten zich alleen op de jongeren die in aanraking zijn gekomen met de politie wegens een strafbaar feit.

Het merendeel van de veiligheidshuizen heeft een casusoverleg (veelal aangeduid als JCO: justitieel casusoverleg) waarin de strafrechtelijke afdoening van jongeren wordt vastgesteld. Toen het CBP bepaalde dat er binnen dit en andere afdoeningsoverleggen geen informatie-uitwisseling mocht plaatsvinden tussen justitie en zorgpartijen is de deelname aan dit overleg in de meeste veiligheidshuizen beperkt tot het Openbaar Ministerie (OM), de raad voor de kindbescherming (RvdK) en de politie. Voorheen waren vaak ook Leerplicht, Halt, gemeente en bureau jeugdzorg en soms ook andere zorgpartners aanwezig op dit overleg en konden straf en zorg langs deze weg op elkaar worden afgestemd. De afperking tot de justitiepartners wordt door een meerderheid van de geïnterviewden betreurd omdat het de mogelijkheden van een integrale aanpak (afstemmen van straf én zorg) sterk belemmert.

Een aantal veiligheidshuizen heeft als reactie op deze afperking (een) extra casusoverleg(gen) in het leven geroepen, zoals een apart leerplichtoverleg en/ of een zorgoverleg voor in het JCO besproken jongeren die ook problemen hebben op andere gebieden en zorg nodig hebben. Er zijn echter ook veiligheidshuizen waar de justitiële casussen buiten beeld van de zorgpartners blijven omdat persoonsgegevens van de in het JCO besproken jeugdigen vanuit het oogpunt van privacybescherming niet bij zorgpartners bekend mogen worden.

De meeste veiligheidshuizen hebben naast het JCO ook andere casusoverleggen gericht op de jeugdigen. Voorbeelden zijn een Integraal Zorgoverleg voor criminele jongeren waarbij de zorg/de justitiële maatregelen niet blijken te werken en de groepsaanpak voor criminele en overlastgevende jeugdgroepen.

Ruimte binnen het casusoverleg om problematiek uit te diepen

Er zijn duidelijke verschillen in de aard van het casusoverleg: primair gericht op afstemming of ook op inhoud. In afstemmingsoverleggen wordt de problematiek niet diepgaand besproken;

hier is het doel om samen te bepalen welke partner aan zet is. Deze partner neemt de aanpak op zich zonder dat voor deze aanpak in het casusoverleg gezamenlijk de lijnen worden uitgezet. Dat is aan de betreffende organisatie. Daar staan overleggen tegenover die er juist wel op gericht zijn de problematiek inhoudelijk te bespreken en in beeld te brengen welke interventies al zijn ingezet (met welk resultaat). Hier wordt ook een plan van aanpak afgesproken. Dergelijke casussen worden veelal ook niet direct afgesloten na bespreking maar komen vaker terug op de agenda. Casussen die besproken zijn in een afstemmingsoverleg kunnen overigens ook gemonitord blijven worden.

In sommige veiligheidshuizen zijn de casusoverleggen vooral gericht zijn op afstemming maar er zijn ook veiligheidshuizen waar in bijna elk casusoverleg een gezamenlijke probleemanalyse wordt gemaakt en een plan van aanpak wordt opgesteld. Dit verschil hangt samen met de insteek van het veiligheidshuis: fungeren als informatieknooppunt voor een brede groep van cases of gefocust zijn op een beperkte groep van meest complexe cases. Het hangt ook samen met de doelgroep van het casusoverleg. Een casusoverleg waar jongeren worden besproken met vastgelopen hulpverlening of waarbij opgelegde maatregelen steeds maar niet blijken te werken wordt expliciet aandacht besteed aan de probleemanalyse. In een casusoverleg dat een screeningsfunctie heeft is dat vaak niet het geval.

De regie op de uitvoering van de aanpak en het monitorfunctie

Sommige veiligheidshuizen geven nadrukkelijk aan alleen in uitzonderingsgevallen zelf als coördinator/ regisseur van de uitvoering van complexe casussen op te treden. Andere veiligheidshuizen rekenen dit wel tot hun taak. Enkele veiligheidshuizen hebben zelfs specifieke functionarissen in dienst die zorgen voor de regie op het tot stand komen en de uitvoering van een plan van aanpak. Deze coördinatoren/regisseurs zijn vaak goed bekend met het lokale veld en fungeren als schakel tussen het lokale veld en partijen binnen het veiligheidshuis.

Of de uitvoering van de aanpak gemonitord wordt vanuit het veiligheidshuis hangt af van het soort casusoverleg en van het totaal aantal cases dat besproken wordt. Het hangt ook af van de visie van het veiligheidshuis. Sommige veiligheidshuizen rekenen het tot de hun taak om een casus te blijven volgen tot men zeker weet dat de uitvoering van de hulp is gestart. Andere achten het de verantwoordelijkheid van de uitvoerende instellingen om een casus opnieuw in te brengen als dat nodig blijkt te zijn. Overigens geldt in bredere zin dat het casusoverleg in het veiligheidshuis niet de enige plek is waar over jongeren/gezinnen wordt gesproken. De fysieke locatie van het veiligheidshuis waar men elkaar tegenkomt of zelfs een eigen werkplek heeft is minstens zo belangrijk om zorgen te delen en de uitvoering van de hulpverlening te monitoren.

Aanpak gericht op de individuele persoon of breder op het gezin/ de omgeving

Enkele geïnterviewden bevestigen volmondig dat er in hun veiligheidshuis altijd breder gekeken wordt naar het gezin, de omgeving en de groep waar een jongere deel van uitmaakt. In andere veiligheidshuizen gebeurt dat met name bij een bepaald type casusoverleg of alleen bij de meest complexe cases. Diverse geïnterviewden zijn van mening dat er binnen hun veiligheidshuis nog te weinig gezinsgericht wordt gewerkt. Het feit dat bepaalde instellingen niet gezinsgericht maar individu – of kindgericht werken, vormt hiervoor een belemmerende factor. De wettelijke beperkingen om informatie uit te mogen wisselen wordt ook als belangrijke factor

genoemd die het werken vanuit het principe 'één gezin, één aanpak' belemmert dan wel onmogelijk maakt.

De aansluiting met het lokale veld

Binnen een paar veiligheidshuizen is deze aansluiting met het lokale veld (redelijk) goed geregeld. In enkele veiligheidshuizen die zich ontwikkeld hebben tot een zorg- en veiligheidshuis, zijn lokale overleggen zelfs integraal onderdeel van het veiligheidshuis. Hier zijn dan bijvoorbeeld ook de ZAT's (zorg-adviesteams) ondergebracht. Soms zijn specifieke functionarissen aangesteld die een spilfunctie vervullen tussen het veiligheidshuis en het lokale veld. In de meeste veiligheidshuizen echter is de aansluiting met het lokale veld nog niet goed (genoeg) geregeld. Hier is men nog zoekende (welke casussen horen waar?) of er zijn belemmeringen in de aansluiting met de lokale overleggen. Soms is het voorveld nog niet goed georganiseerd. Er is dan bijvoorbeeld nog geen CJG, geen verbinding met het CJG of het CJG functioneert naar de mening van de geïnterviewde, niet naar behoren. Ook noemt men het verschil in cultuur tussen het lokale veld dat vooral kijkt naar problemen, ondersteuning en hulpverlening en te weinig oog heeft voor criminaliteit en veiligheid en de mogelijkheden van dwang en drang. Het verschil in niveau van de organisatie speelt ook een belemmerende rol: veiligheidshuizen zijn steeds meer regionaal georganiseerd en CJG's gemeentelijk. Belemmeringen in de informatie-uitwisseling tussen lokale en regionale partijen wegens de privacy-wetgeving zijn in dit verband ook naar voren gebracht. Als voorbeeld is genoemd dat zorginstellingen vaak geen informatie over hun cliënten geven ten behoeve van bespreking in het casusoverleg binnen het veiligheidshuis.

4.3 Specifieke aanpakken migrantenjongeren

Aanwezigheid specifieke aanpak migrantenjongeren en deelname Samenwerkingsverband

In hoeverre bestaan er binnen de veiligheidshuizen specifieke aanpakken voor migrantenjongeren? Een minderheid van de veiligheidshuizen heeft deze vraag bevestigend beantwoord. Concreet gaat het om 5 van de 19 veiligheidshuizen (26%).

- Twee van de 19 veiligheidshuizen hebben een specifieke aanpak voor Marokkaans-Nederlandse jongeren.
- Drie van de 19 veiligheidshuizen hebben een specifieke aanpak voor Antilliaanse jongeren.

Verder is er ook nog één veiligheidshuis dat gaat starten met een specifieke aanpak voor Roma Jongeren. Dit project richt zich onder andere op de aanpak van criminaliteit en op het tegengaan van schooluitval. Het is nog in een startfase.

Sommige veiligheidshuizen geven aan dat ze geen specifieke aanpak hebben omdat de vraag daarnaar nooit gekomen is vanuit de gemeente.

De vijf specifieke aanpakken voor Marokkaans-Nederlandse jongeren of Antilliaanse jongeren worden alle uitgevoerd in een gemeente die deel uit maakte van het Samenwerkingsverband voor Marokkaans-Nederlandse en/of Antilliaanse risicojongeren. Deze samenwerkingsverbanden zijn ingesteld voor gemeenten met een oververtegenwoordiging van Marokkaans-

Nederlandse en/of Antilliaanse risicjongeren. Doel van het samenwerkingsverband was om de oververtegenwoordiging op onder meer het gebied van criminaliteit en overlast terug te dringen.

Binnen de totale onderzoeksgroep van 19 veiligheidshuizen zijn 10 veiligheidshuizen met een of meer gemeenten in hun regio die deel hebben uitgemaakt van het Samenwerkingsverband aanpak Marokkaans-Nederlandse risicjongeren of het Samenwerkingsverband Antilliaanse risicjongeren. Het valt op dat de veiligheidshuizen geen prominente plaats hebben gekregen in de aanpakken die door de gemeenten van deze Samenwerkingsverbanden zijn ontwikkeld. Vijf van de 10 veiligheidshuizen zijn direct betrokken bij deze aanpak. Hier worden onderdelen van de aanpak uitgevoerd die in het kader van het Samenwerkingsverband zijn ontwikkeld.

Deels gaat het ook om versterking van een specifieke aanpak die al bestond.

Alle 10 veiligheidshuizen zijn wel op meer indirecte wijze betrokken bij de aanpak van het Samenwerkingsverband. Enkele veiligheidshuizen hebben van de gemeente die deel uitmaakt van het samenwerkingsverband, extra financiële middelen gekregen waarmee zij hun reguliere aanpak eerder en/of intensiever konden inzetten voor de Marokkaans-Nederlandse en/of Antilliaanse risicjongeren. Verschillende veiligheidshuizen hebben meegedacht met de gemeente over de invulling van de aanpak of leverden input aan de betreffende afdeling van de gemeente.

In het algemeen geldt dat de 10 veiligheidshuizen bij het inzetten van hulpverlening vanuit het veiligheidshuis gebruik kunnen maken van de specifieke programma's/methodieken die in het kader van het Samenwerkingsverband zijn ontwikkeld binnen de gemeente en worden aangeboden voor Antilliaanse jongeren of Marokkaans-Nederlandse jongeren.

Specifieke aanpak Marokkaans-Nederlandse jongeren

Vanuit één veiligheidshuis worden sinds kort Marokkaanse gezinscoaches ingezet als ingang tot het gezin. Dat gebeurt binnen de aanpak van criminele jeugdgroepen. Het blijkt van groot belang te zijn daarbij goed onderscheid te maken tussen de jongeren die preventief en de jongeren die repressief worden aangepakt. Deze jongeren dienen duidelijk van elkaar onderscheiden te worden en verschillend te worden aangepakt.

Een tweede veiligheidshuis heeft een coördinator Marokkaanse jeugd. Zij heeft in het verleden deelgenomen aan een casusoverleg om specifieke aandacht te vragen voor jongeren met een Marokkaanse achtergrond. Het bleek lastig om het effect hiervan te laten doorwerken binnen de uitvoerende instellingen, zo geeft zij aan. Verder is voorlichting georganiseerd voor professionals waar ook vrijwilligers uit de Marokkaanse gemeenschap bij waren betrokken.

We besteden specifieke aandacht aan een project gericht op het stimuleren van ouderbetrokkenheid bij OTP¹⁷ zittingen (de zitting bij de officier van justitie) en de jeugdstrafzitting (de zitting bij de kinderrechter), dat vanuit dit veiligheidshuis is uitgevoerd.¹⁸ Door ouders¹⁹ actief te betrekken bij het jeugdstrafproces van hun minderjarige kind, kunnen verschillende doelen worden bereikt: (1) ouders kunnen op de zitting informatie geven over het

¹⁷ Het onderhoud ten Parkette (OTP) is een gesprek van een minderjarige en zijn ouders met een parketsecretaris dat plaats vindt als politie en officier van justitie de minderjarige verdenken van een strafbaar feit.

¹⁸ Het is geëvalueerd door de Universiteit Utrecht. Zie voor het rapport Hepping, K. & Weijers I. Effectieve ouderparticipatie in het jeugdstrafproces; SWP, 2011.

¹⁹ Dit project was niet alleen bedoeld voor Marokkaanse ouders.

kind en de opvoedingssituatie en (2) ze worden direct betrokken bij de uitvoering van de sanctie hetgeen de kans van slagen van de sanctie vergroot. Het project bestond uit twee onderdelen:

- Ouders is voorlichting geboden over de zitting en over het belang van hun aanwezigheid bij de zitting.
- Kinderrechters, officieren van justitie en parketsecretarissen zijn getraind in communicatie met ouders op de zitting.

Uit een evaluatie van dit project blijkt dat ouders door de voorlichting beter op de hoogte zijn van de gang van zaken bij de zitting, hun rol realistischer kunnen inschatten en gebruik maken van hun spreekrecht. Ze worden hiertoe ook gestimuleerd door de parketsecretaris, de kinderrechter of de officier van justitie. De onderzoekers doen aanbevelingen voor structurele implementatie van de voorlichting aan de ouders en de training van de parketsecretarissen, officieren van justitie en kinderrechters. Door het project is de samenwerking tussen de zelforganisatie en bureau jeugdzorg verbeterd.

Specifieke aanpak Antilliaanse jongeren

Drie veiligheidshuizen hebben een aparte aanpak voor Antilliaanse jongeren.

Twee veiligheidshuizen hebben een apart casusoverleg voor Antilliaanse jongeren om specifieke aandacht te kunnen besteden aan de culturele achtergronden en de methoden en interventies voor deze groep. Aanleiding voor het starten met een dergelijk overleg is gelegen in de constatering dat deze groep oververtegenwoordigd is op de lijst van veelplegers en gezien hun specifieke culturele achtergrond om een specifieke benadering vraagt.

Beide casusoverleggen zijn breed van samenstelling onder andere: politie, gemeente (verschillende afdelingen), reclassering, bureau jeugdzorg, welzijnswerk. Het OM is in een van beide casusoverleggen (nog) niet betrokken. In beide aanpakken is aandacht voor de rol van het geloof (door deelname van christelijke organisaties). Er is ook contact met instellingen op de Antillen. Deze worden bijvoorbeeld benut voor re-integratie van Antilliaanse ex-gedetineerden die teruggaan naar de Antillen.

In het derde veiligheidshuis bestaat al jarenlang een specifieke aanpak voor Antilliaanse jongeren gericht op re-integratie, aanpak schulden en huisvesting. Onlangs is hier een generieke aanpak van gemaakt maar in de praktijk stromen nog steeds alleen Antillianen in. Het gaat hier om een gemeentelijke aanpak. Onderdelen van deze aanpak worden uitgevoerd vanuit het veiligheidshuis. Uitgangspunt is dat veelplegers uit de Top X een contract krijgen. Als ze geen strafbare feiten meer plegen en meewerken worden ze geholpen. Zo niet dan wordt een sanctietraject ingezet. Centraal aangrijpingspunt van de hulp is het leggen van verbinding met reguliere instellingen. Door de schaamtecultuur legt de doelgroep deze contacten niet zelf, zo wordt aangegeven. Ook de aanwezigheid van een verstandelijke beperking speelt hierbij een belemmerende rol aldus de geïnterviewde.

Er is ook nog een veiligheidshuis waar in het verleden verschillende casusoverleggen specifiek voor Antillianen zijn opgestart. Door onvoldoende commitment van het OM hebben deze overleggen steeds maar kort bestaan. Een en ander heeft te maken met opvattingen over uitwisseling van gegevens tussen justitie en andere partners binnen het veiligheidshuis.

4.4 (Ervarings)kennis etnisch culturele factoren

Etnisch culturele factoren die van belang zijn bij aanpak Marokkaans-Nederlandse jongeren

Met name de geïnterviewden van de twee veiligheidshuizen met een specifieke aanpak voor Marokkaans-Nederlandse risicjongeren noemen etnisch culturele factoren die implicaties hebben voor de aanpak van de Marokkaans-Nederlandse jongeren. Deels gaat het ook om factoren voorkomend uit migratie (zoals een slechte beheersing van de Nederlandse taal). De lezer dient bij onderstaande opsomming wel te bedenken dat het niet gaat om statische vaststaande cultuurkenmerken en dat er grote onderlinge verschillen zijn tussen Marokkaanse gezinnen. Bij de door geïnterviewden genoemde punten die direct vergelijkbaar zijn met de resultaten vanuit de literatuur wordt dit in onderstaande opsomming (met verwijzing naar de paragraaf in het vorige hoofdstuk) opgenomen.

- In de interviews wordt het beeld vanuit de literatuur met betrekking tot minder sociale controle (zie paragraaf 3.3.5) bevestigd. De sociale controle werkt anders in de Marokkaanse cultuur geven geïnterviewden aan: Ouders vinden dat zodra hun kind het huis heeft verlaten het toezicht bij anderen (de politie) dan henzelf ligt. Dit geeft problemen op het leefgebied vrije tijd. Daardoor is bijvoorbeeld de opkomst van deze ouders bij een groepsgesprek in het kader van de overlastaanpak laag. Om deze ouders te bereiken is een andere meer persoonlijke benadering nodig.
- Als het gaat om culturele verschillen (zie ook 3.3.1 voor de literatuur over dit onderwerp) dan benadrukken de geïnterviewden dat Marokkaanse ouders vaak andere waarden, normen en verwachtingen hebben dan Nederlandse ouders. Ouders van Nederlandse herkomst vinden dat ze bepaalde dingen van hun burens mogen vragen. Marokkaanse ouders denken daar vaak anders over. Dit betekent dat Marokkaanse gezinnen waarmee het niet goed gaat zich sneller in een isolement bevinden. Er is geen aansluiting met de gemeenschap. Het is daarom des te meer van belang dat er gezocht wordt naar bronnen van steun binnen het eigen netwerk (een oom of een vriend) en daarop in te zetten.
- Ouders van Nederlandse herkomst realiseren zich vaak wel dat een hulpverlener hen alleen kan helpen bij de oplossing van hun problemen. Marokkaanse ouders verwachten dat de hulpverlener het probleem voor hen oplost en er bijvoorbeeld voor zorgt dat ze geen schulden meer hebben. Dit is een belangrijke aanvulling op de in paragraaf 3.3.2 genoemde factoren uit de literatuur ten aanzien van de rol van hulpverlening. Een hulpverlener moet zich van dergelijke cultuurverschillen bewust zijn.
- Beheersing van de taal is een groot probleem. Velen spreken de taal niet goed genoeg.
- Een andere aan cultuur gerelateerde factor betreft het ontkennen van delinquent gedrag. Iets wat Marokkaans-Nederlandse jongeren vaak tegenover politie en justitie doen, maar ook tegenover hun eigen ouders zo brengen geïnterviewden naar voren. Hier kan een relatie gelegd worden met de schaamtecultuur versus de schuldcultuur (paragraaf 3.3.1). Ouders op hun beurt zijn geneigd het gedrag van hun kind te vergoelijken. Het is daarom van belang dat er zodanig in de relatie met de ouders wordt geïnvesteerd dat zij een jongere niet meer beschermen maar aanspreken op zijn gedrag.
- Het lukt vaak niet om de ouders gezamenlijk te spreken en de mogelijkheden daarvan te benutten. Een opvoedingsondersteuner die in het gezin komt, krijgt veelal alleen te maken met moeder. Bij een afspraak buitenshuis, bijvoorbeeld door het jongerenwerk, is

er vaak alleen contact met de vader of een broer. In contact komen met beide ouders vraagt iets extra's, zeker als het om vrijwillige hulpverlening gaat.

- Binnen de groep Marokkaans-Nederlandse jongeren is vaak sprake van LVB problematiek, niet alleen bij de jongeren zelf maar ook bij de ouders. Dit vergt een andere manier van omgaan met de jongeren en zijn ouders. Het is van belang dat belangrijke partijen zoals bijvoorbeeld de politie geschoold worden in de omgang met jongeren met een licht verstandelijke beperking.
- Het contact met een Marokkaanse gezin vraagt om een bepaalde opbouw. Eerst het vertrouwen winnen, bijvoorbeeld door een kopje thee te drinken. Daarna heb je een ingang voor het verhaal over hun kind waar je voor komt. Hulpverleners en politie moeten daar de tijd voor (kunnen) nemen. Het gesprek met de ouders dient vervolgens positief te worden ingestoken. Teneur moet zijn dat je het kind wel leuk vindt, maar dat hij bepaalde dingen heeft gedaan die niet goed zijn. Afkeuring van de daad, niet van de dader.
- Als autochtone jongeren in contact komen met de politie is er vaak al hulpverlening ingezet. Bij Marokkaans-Nederlandse (en Antilliaanse) jongeren start dan vaak pas het traject van hulpverlening. Deze ouders zijn niet bekend met vrijwillige hulpverlening. Argwaan en drempels moeten worden overwonnen. Ook op dit punt zien we dat het beeld vanuit de literatuur (zie paragraaf 3.3.3 over de slechtere toegang tot hulpverlening) wordt bevestigd.

De vertegenwoordigers van deze beide veiligheidshuizen noemen verschillende lessen die zij hebben geleerd met hun aanpak.

- Maatwerk moet altijd voorop blijven staan; er zijn grote verschillen tussen de Marokkaans-Nederlandse jongeren en tussen de Marokkaanse gezinnen.
- Elke organisatie moet kijken naar de ouderbetrokkenheid en zich realiseren dat dit vaak meer vraagt bij ouders van allochtone herkomst.
- Het is nodig om mensen in te schakelen die de ouders/een jongere kunnen bereiken. Als een organisatie die vaardigheid/deskundigheid niet zelf niet in huis heeft dan is het geboden om samenwerking te zoeken met andere partijen. Het veiligheidshuis is daar bij uitstek de plek voor. Maak gebruik van elkaars aanbod, betrek ook de welzijnsorganisatie en de zelforganisaties.
- Er zou een aandachtsfunctionaris moeten zijn binnen het veiligheidshuis die in de gaten houdt dat er aandacht blijft voor de mogelijke invloed van etnisch culturele factoren op de aanpak.

Etnisch culturele factoren die van belang zijn bij aanpak Antilliaanse jongeren

De veiligheidshuizen geven aan dat met het uitvoeren van een specifieke aanpak voor de Antillianen, veel kennis is opgebouwd over de doelgroep. Dan gaat het om culturele en maatschappelijke factoren die een risicofactor vormen voor crimineel gedrag, om het profiel van de hulpverlener en de invulling van interventies aangepast aan de doelgroep. Voorbeelden die in de interviews naar voren komen zijn (met verwijzing naar literatuur in het voorgaande hoofdstuk als punten direct vergelijkbaar zijn):

- Een grote hang naar geweld en vooral een vergoelijking van geweld. Dit maakt het extra belangrijk dat er snel, consequent en hard wordt opgetreden ook als het gaat om een first offender.

- Het geloof speelt (in tegenstelling tot wat we op basis van De Jong (2007) in paragraaf 3.4 beschrijven) bij deze jongeren vaker dan bij Nederlandse jongeren een rol. Dit kan een aanknopingspunt zijn om jongeren te bereiken en te beïnvloeden.
- De specifieke opvoedings- en gezinssituatie. De opvoeding is vaak streng maar weinig consequent. Geïnterviewden bevestigen het beeld vanuit de literatuur (zie hiervoor paragraaf 3.5.1) dat vrouwen (moeder, oma, tantes, zussen) een belangrijke rol spelen in de opvoeding van de jongeren. Het is daarom van belang om hier specifiek op in te zetten bij de inzet van hulpverlening.
- Er is weinig zelfregulatie binnen de eigen gemeenschap.
- Bij Nederlandse jongeren neemt het plegen van delicten vaak af als ze ouder worden. Bij Antilliaanse jongeren is dat veel minder het geval.
- De delicten zijn vaak zwaar en volgen elkaar snel op en kunnen ook op de eigen gemeenschap gericht zijn. Het gebruik van geweld tegen elkaar wordt afgewisseld met samen een overval plegen.
- De Antillianen hebben een verleden van overheersing en slavernij. Voor de Nederlandse samenleving is dat iets uit het verre verleden, maar zoals ook in de literatuur werd gevonden (zie 3.4.2) is dat voor de Antilliaanse jongeren pas recent gestopt. Dit levert dilemma's op voor de aanpak. Antilliaanse jongeren hebben snel het gevoel dat ze door een blanke Nederlander niet als volwaardig persoon worden beschouwd.
- Antillianen zijn licht ontvlambaar, hebben een kort lontje (vergelijk de bevinding uit het literatuuronderzoek dat 'geweld soms onderdeel is van het normale gedragspatroon, in 3.5.2). Een hulpverlener moet daarmee om kunnen gaan.
- De Antilliaanse jongeren/volwassenen die naar Nederland komen hebben vaak weinig opleiding en weinig binding met de samenleving. Zij hebben daardoor bij voorbaat al weinig kansen in onze samenleving.
- De beheersing van de Nederlandse taal kan een probleem zijn. Het moet daarom mogelijk zijn om iemand in te zetten die Papiaments spreekt.
- Eer en schaamte spelen een belangrijke rol in de cultuur van de Antillianen. Ook dit wordt in het literatuuronderzoek bevestigd (zie 3.5.1). Daardoor is deze groep lastig bereikbaar, zij leggen zelf geen contact met instellingen.
- Er is vaak sprake van LVB problematiek²⁰. Dit wordt onvoldoende onderkend door instellingen.

Werkzame factoren van de aanpak die worden genoemd, zijn:

- Erkennung van de oververtegenwoordiging van deze doelgroep in de criminaliteitscijfers.
- De aanwezigheid van specifieke deskundigheid over culturele achtergrond en consequenties hiervan voor de hulpverlening: *“Iemand die in staat is om met een Antilliaanse bril op naar de problematiek te kijken”*.
- De hardnekkigheid en complexiteit van de problematiek vraagt om: (1) creatief en out of de box kunnen denken, (2) de aanwezigheid van doorzettingsmacht: iemand met genoeg mandaat om knopen door te hakken vooral als al verschillende interventies zijn geprobeerd en (3) bestuurlijke betrokkenheid.

²⁰ Licht Verstandelijke Beperking.

- Overzicht en ordening van het aanbod naar geschiktheid voor de doelgroep zodat per case gekozen kan worden wat het beste aansluit.
- Het kunnen inzetten van gezinswerkers/jongerenwerkers uit de eigen doelgroep.
- Het betrekken van vrouwen (moeder, tante), gezinnen en ouderen met een voorbeeldfunctie.
- Contacten over zee (met politie en raad voor de kinderbescherming).
- De mogelijkheid van intensieve en langdurige begeleiding (een lange adem), jongeren moeten langere tijd aan de hand genomen worden.
- De zorgkring rondom de jongere/het gezin strak regelen zodat er geen gaten vallen en jongeren niet kunnen ontsnappen. Uit onderzoek blijkt (zo zagen we in het vorige hoofdstuk, paragraaf 3.5.2), een vrij gebrekkige aansluiting op de hulpverlening.
- Niet alles hoeft gelijk te worden aangepakt. Kies een focus waarmee op korte termijn resultaat valt te bereiken.

Belang van borging ervaringen

Drie van de vijf specifieke aanpakken voor migrantenjongeren worden binnenkort stopgezet of dreigen stopgezet te worden omdat de financiering vanuit het Rijk ophoudt. De meeste betrokkenen maken zich zorgen over de continuïteit en de borging van de ervaringen. Hier is namelijk nog weinig aandacht aan besteed. Verschillende geïnterviewden wijzen op het belang dat al hetgeen is geleerd, ook opgenomen wordt in de expertise en de werkwijze van de instellingen, juist omdat er nog steeds een oververtegenwoordiging is van Antilliaanse en Marokkaanse jongeren in de criminaliteitscijfers. Men merkt echter bij de instellingen een terughoudende opstelling die door de geïnterviewden als volgt wordt getypeerd: *“We mogen geen doelgroepenbeleid meer voeren dus gaan we niet met de aanpak door”*. Ervaring en kennis dreigen daarmee verloren te gaan.

4.5 De groepsaanpak overlastgevende en criminele jeugdgroepen

We hebben gemerkt dat sommige veiligheidshuizen de factor etnisch culturele achtergrond wel als een specifiek item beschouwen van de aanpak van problematische jeugdgroepen terwijl dit binnen de overige casuoverleggen geen punt van aandacht is. We besteden daarom apart aandacht aan de zogenaamde groepsaanpak van overlastgevende en criminele jeugdgroepen. Deze aanpak is vanuit de Beke shortlist ontwikkeld. In de gemeenten die deel uitmaken van het Samenwerkingsverband aanpak Marokkaans-Nederlandse risicojongeren heeft deze aanpak soms een extra impuls gekregen wegens de oververtegenwoordiging van de Marokkaans-Nederlandse jongeren in deze groepen.

Binnen de groepsaanpak wordt altijd breder gekeken dus niet alleen naar de individuele leden maar ook naar de groep als geheel en naar de buurt. Daarbij loopt men eerder dan bij de individuele casuïstiek aan tegen de noodzaak om rekening te houden met etnisch culturele factoren. Geïnterviewden noemen als voorbeeld de contactlegging met de ouders (voor de uitreiking van de zogenaamde burgemeestersbrief) in het kader van de groepsaanpak. Gewoon een brief sturen bleek niet te werken. Hier zijn we elementen als schaamte (bij zowel jongere als ouders) en een gebrekkige thuisbinding van deze risicojongeren (zie vorig hoofdstuk) weer naar voren komen. Een deel van de jongeren probeert op alle manieren te voorkomen dat er

contact tot stand komt met de ouders. We zien dat een kleine gemeente die vrij plotseling wordt geconfronteerd met een groot probleem met een Marokkaans-Nederlandse jeugdgroep, hiermee soms geen raad weet. Men mist dan de benodigde kennis over de culturele achtergrond van de doelgroep en de ervaren afstand tot het veiligheidshuis kan voor zo'n regiogemeente groot zijn hetgeen het opzetten van een aanpak ook niet gemakkelijker maakt. Men noemt ook het nut van kennis over de culturele achtergrond van de jongeren bij het uit elkaar spelen van een groep. Vanuit de literatuur hebben we in het voorgaande hoofdstuk aangegeven dat dit 'uit elkaar spelen' als effectieve interventie naar voren komt. Het is ook onderdeel van de in voorgaand hoofdstuk genoemde effectieve interventies (zoals FFT, MST, ART). Respondenten noemen zelf als bronnen van informatie over culturele achtergronden bij de groepsaanpak: het raadplegen van vaste sleutelpersonen en het Kennisfundament. Deze sleutelpersonen kunnen specifieke functionarissen zijn bij instellingen, met name het jongerenwerk maar ook de regiocoördinatoren aanpak problematische jeugdgroepen²¹ zijn in dit verband verschillende keren genoemd. Sommige geïnterviewden verwachtten nadrukkelijk op dit punt ondersteuning te krijgen van de regiocoördinatoren. Hiermee zijn ook al positieve ervaringen opgedaan.

4.6 Noodzaak en mogelijkheden veiligheidshuizen voor specifieke aandacht

Ervaren noodzaak

In hoeverre vinden de veiligheidshuizen het nodig om specifieke aandacht te besteden aan de etnisch culturele achtergrond van migrantenjongeren? We hebben bij de afname van de interviews gemerkt dat dit item niet sterk leeft binnen de veiligheidshuizen. Wel bleek een aantal keer dat tijdens de afname van het interview het onderwerp meer tot leven kwam voor de geïnterviewde. We hebben meerdere keren ervaren dat geïnterviewden aanvankelijk de aandacht voor etnisch culturele factoren eigenlijk niet zo'n issue vonden. Gaandeweg het interview benoemden zij toch steeds nadrukkelijker de noodzaak om hier tijdens een casusoverleg ook aandacht aan te besteden. Datzelfde gold ook voor de mogelijkheden en de positie van het veiligheidshuis om hierbij stil te staan. Ook op dit punt merkten we soms dat er sprake was van voortschrijdend inzicht. In de eerste plaats leeft echter de opvatting binnen de veiligheidshuizen dat het vanzelfsprekend is dat de deelnemers van het casusoverleg rekening houden met de culturele achtergrond van een jongere. Dat hoort bij de deskundigheid van de professional. Gegeven dit uitgangspunt is er wel verschil in de opvattingen van de geïnterviewden over de noodzaak om hiermee binnen het veiligheidshuis rekening te houden.

1. 7 van de 19 veiligheidshuizen (37%) vinden het niet (echt) nodig om binnen het veiligheidshuis aandacht te besteden aan de specifieke problemen van migrantenjongeren;
2. 12 van de 19 veiligheidshuizen (63%) vinden dat (nadrukkelijk) wel nodig.

²¹ Om politie, OM en gemeenten te ondersteunen bij de aanpak van problematische jeugdgroepen zijn (onder andere) 10 regionale coördinatoren aangesteld om partijen te ondersteunen bij het opstellen en uitvoeren van een plan van aanpak op de groep en de groepsleden.

Ad 1: Aandacht voor de etnisch culturele achtergrond van jongeren is niet nodig

De veiligheidshuizen die het niet (echt) nodig vinden zijn over het algemeen van mening dat andere algemeen geldende factoren (veel) belangrijker zijn voor het ontstaan en de aanpak van criminaliteit dan de etnisch culturele achtergrond. Een enkeling huldigt de opvatting dat de problemen van de migrantenjongeren in de eigen regio dezelfde zijn en even groot zijn als de problemen waar de autochtone jongeren mee kampen. Dan gaat het om risicofactoren als armoede, gebrekkige opleiding, ongunstige opvoedingsituatie, leven tussen verschillende culturen, verveling, gebrek aan binding met de samenleving en LVB problematiek. Een van de geïnterviewden uit deze groep verwoordt zijn opvatting als volgt: *“De factor een-ouder gezin is veel bepalender voor crimineel gedrag dan de etnische herkomst van een jongere”*.

Het merendeel geeft aan dat migrantengroepen te maken hebben met dezelfde maatschappelijke problemen als autochtone jongeren maar dat bepaalde (combinaties van) problemen wel vaker voorkomen bij migrantenjongeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om LVB problematiek of onderdiagnose van psychiatrische problematiek en om de combinatie ‘LVB, verslaving en wonen’. Voor zover het van belang is om ook rekening te houden met de etnisch culturele achtergrond is hiervoor voldoende deskundigheid beschikbaar bij de instellingen/het veiligheidshuis/de regio, is de opvatting. Verder zijn de migrantenjongeren gebaat bij (versterking van) de generieke meerwaarde die het veiligheidshuis kan bieden. Men noemt dan als werkzame factoren: fungeren als informatieknoppunt, regie op de aanpak, snel reageren, afstemming tussen straf en zorg. Tenslotte dient te worden opgemerkt dat een deel van deze geïnterviewden aangeeft dat zij geen oververtegenwoordiging van bepaalde migrantengroepen hebben in de eigen regio.

Ad 2: Aandacht voor de etnisch culturele achtergrond van jongeren is wel nodig

Bij tweederde van de veiligheidshuizen overheerst, soms na enig wikken en wegen, de opvatting dat er wel iets extra's nodig is voor migrantenjongeren gezien hun oververtegenwoordiging in de criminaliteitscijfers en de recidivecijfers. Een van de geïnterviewden verwoordt dit als volgt: *“Zolang twee van de drie jongeren die besproken worden binnen het veiligheidshuis van Marokkaanse afkomst is, is het legitiem om specifieke kennis in huis te hebben over deze doelgroep”*. Een ander stelt dat er noodzaak is om de expertise op dit punt te verbeteren: *“Nog steeds hebben we niet de juiste manier gevonden om Marokkaans- Nederlandse risicjongeren aan te pakken binnen onze regio”*.

Elk veiligheidshuis dient expliciete aandacht te besteden aan die etnische risicogroepen die in haar regio oververtegenwoordigd zijn, aldus een aantal geïnterviewden. Dan gaat het niet alleen om de Marokkaans-Nederlandse en Antilliaanse jongeren maar ook om de Roma-jongeren, de Syrische orthodoxe jongeren, de Somalische jongeren en de jongeren uit de MOE-landen. Daarbij wordt opgemerkt dat er met name nog weinig kennis is over de specifieke problemen van de MOE-landers. Ook is opgemerkt dat de aandacht teveel uitgaat naar de geijkte groepen, te weten de Marokkaans-Nederlandse jongeren en de Antilliaanse jongeren. De aanpak van de Roma vraagt volgens deze geïnterviewden om opbouw en bundeling van kennis die aanwezig is bij de verschillende gemeenten. Hier wordt naar hun mening te weinig in geïnvesteerd.

Sommigen plaatsen wel kanttekeningen bij deze ‘extra aandacht’. Er mag geen stigmatiserende werking vanuit gaan, een specifiek project is dus ongewenst of men geeft expliciet aan dat het

altijd maatwerk moet blijven: *'de verschillen tussen de Marokkaans-Nederlandse jongeren zijn net zo groot als de overeenkomsten'*.

Een van de geïnterviewden is van mening dat het veiligheidshuis met name een belangrijke rol kan vervullen bij de zware categorie van allochtone jeugdige veelplegers zowel vóór, tijdens als na detentie. Met name bij allochtone jongeren die uit detentie komen, is het een probleem dat ze aanvankelijk vaak zeggen geen hulp nodig te hebben. Op dit moment worden alleen de jongeren die zelf aangeven hulp nodig te hebben geholpen vanuit het veiligheidshuis. Juist de jongeren die 'nee' zeggen zouden bij het inzetten van begeleiding de hoogste prioriteit moeten krijgen omdat juist deze categorie jongeren vaak de meeste hulp nodig heeft om het leven buiten de gevangenis goed op orde te krijgen. In het veiligheidshuis komt alle informatie met betrekking tot de jongeren die terug gaan keren in de maatschappij bij elkaar. Dit is dus ook de plek waar zowel de motivatie als de gehele problematiek goed in kaart gebracht kan worden.

Wordt de extra aandacht ook gegeven in de praktijk?

Van de groep van 12 veiligheidshuizen die extra aandacht nodig vinden, geven er vier aan dat deze extra aandacht ook wordt geboden. De overige acht zijn van mening dat deze extra aandacht in de praktijk onvoldoende wordt geboden.

Met name de veiligheidshuizen die een specifieke aanpak/casusoverleg hebben, geven aan dat zij die extra aandacht ook realiseren. Een belangrijk deel van de veiligheidshuizen noemt in dit verband ook de mogelijkheid om specifieke deskundigheid in te roepen. Men doelt dan op functionarissen culturele minderheden bij de politie maar ook op het AMW en het jongerenwerk waar soms specifieke deskundigheid aanwezig is. Verschillende veiligheidshuizen hebben positieve ervaringen met eigen stagiaires, vrijwilligers en medewerkers uit de etnische doelgroepen. Zij fungeren vaak als belangrijke bron van kennis over de etnisch culturele achtergrond van allochtone jongeren. Er zijn ook veiligheidshuizen die graag iemand uit een van de etnische doelgroepen in dienst zouden nemen.

Op de vraag hoe deze specifieke aandacht gestalte krijgt binnen het veiligheidshuis, wordt een aantal concrete voorbeelden gegeven:

- Er is (soms door schade en schande wijs geworden) veel aandacht voor het taalgebruik van de brieven voor jongeren en/of ouders en de wijze waarop een brief wordt bezorgd. Een brief per post versturen levert nauwelijks respons op, is de ervaring van verschillende geïnterviewden.
- Er wordt gekeken naar de positie van de vader in het gezin. In hoeverre is hij betrokken? Kan je dat versterken?
- Het betrekken van de ouders is meer in het algemeen een belangrijk punt van aandacht. Als dat niet lukt, zijn er dan mensen te vinden in het netwerk die een vervangende ouderrol of voorbeeldfunctie kunnen vervullen?
- Er is specifieke aandacht voor de aanwezigheid van LVB problematiek (gezien de verhoogde kans op een LVB binnen bepaalde groepen migranten). Is hierop gescreend en wat betekent dit voor de inzet van interventies?
- Er wordt altijd gekeken of moeder Nederlands spreekt. Zo nodig wordt door de hulpverlening toegewerkt naar het volgen van Nederlandse taallessen.

- Contact met de school is een vast onderdeel van het plan van aanpak. Men heeft de ervaring dat schooluitval bij Marokkaanse jongeren vaker tot problemen leidt dan bij jongeren van Nederlandse afkomst.

Belemmerende factoren

Acht veiligheidshuizen zijn van mening aan dat de extra aandacht in de praktijk onvoldoende wordt geboden. Dat is iets minder dan de helft van alle veiligheidshuizen die in het onderzoek zijn betrokken (42%). Bij een aantal van hen hebben we in de interviews doorgevraagd waarom deze extra aandacht niet wordt geboden binnen het veiligheidshuis. Dat levert de volgende antwoorden op (in willekeurige volgorde):

- De mogelijkheden van de veiligheidshuizen zijn beperkt gezien hun positie en beperkte financiële middelen. Het is primair aan de uitvoerende instellingen om hier oog voor te hebben en te zorgen voor voldoende deskundigheid.
- Het zijn roerige tijden voor de veiligheidshuizen. Zij hebben te maken met bezuinigingen, fusies en samenvoegingen, regionalisering bij belangrijke partners, terugtrekkende bewegingen van het OM (in het kader van ZSM) en een eigen kwaliteitsverbetertraject.
- Er is op regionaal niveau geen beleidsmatige informatie voorhanden over de resultaten die binnen het veiligheidshuis bereikt worden met deze groepen. Het komt daarom niet op de agenda van de beleidsmakers. Volgens verschillende geïnterviewden kan de noodzaak om binnen een veiligheidshuis te investeren in specifieke deskundigheid met betrekking tot een bepaalde migrantengroep, alleen aangetoond worden als er etnisch kan worden geregistreerd.
- Specifieke aandacht voor migrantengroepen leidt tot onrust en stigmatisering.
- We zijn de oververtegenwoordiging van met name de Marokkaans-Nederlandse jongeren als een gegevenheid gaan accepteren. Er is geen elan meer om specifiek in te zetten op het terugdringen van recidive bij deze groep. Instanties zijn 'Marokkanen-moe'. Aan de andere kant zijn de Marokkaans-Nederlandse jongeren ook 'politie-moe' omdat ze altijd onder een loep liggen.

Een specifieke belemmerende factor: de positie van het veiligheidshuis

De (on)mogelijkheden van de veiligheidshuizen om specifieke aandacht te besteden aan de problemen van de migrantenjongeren is in de interviews nader uitgediept. Een enkeling benadrukt dat het veiligheidshuis bij uitstek de plek is om de aanpak van complexe problematiek, ook van migrantenjongeren te bespreken. Partijen kunnen hier profiteren van elkaars expertise en de aanpak gezamenlijk bepalen. De algemene teneur van de antwoorden is echter dat de mogelijkheden van het veiligheidshuis om aandacht te besteden aan de specifieke problemen van migrantenjongeren beperkt zijn. Het veiligheidshuis heeft geen eigen bevoegdheden en geen doorzettingsmacht, hebben we van verschillende geïnterviewden te horen gekregen. Uitvoerende instellingen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van een plan van aanpak. Het veiligheidshuis moet zich daar in principe niet mee bemoeien.

Het merendeel van de geïnterviewden geeft echter ook aan dat er wel ruimte is om te bevorderen dat er binnen het casusoverleg meer aandacht wordt besteed aan de specifieke problemen van de migrantenjongeren. Waar deze ruimte ligt kan als volgt worden samengevat.

- De culturele achtergrond is niet alleen bij het maken van een probleemanalyse een relevant gegeven maar ook van belang bij de benadering van ouders en de keuze van in

te zetten interventies. Dat hoort bij de uitvoering op maat. De voorzitter van het casusoverleg kan ervoor zorgen dat hier standaard aandacht voor is in het casusoverleg. Deze voorzitters worden vaak door het veiligheidshuis geleverd.

- De culturele achtergrond van een jongere/het gezin kan een vast aandachtspunt worden bij het aanleveren van informatie over een casus (voorafgaand aan de casusbespreking). Ook bij de procesregie, het bewaken of de afspraken zijn nagekomen, kan er meer aandacht aan worden besteed.
- De veiligheidshuizen hebben veelal ook een taak op het gebied van deskundigheidsbevordering. Binnen sommige veiligheidshuizen zijn ook wel eens workshops en cursussen rond dit thema georganiseerd. Het budget voor deskundigheidsbevordering is echter beperkt.
- Een ketenmanager kan het onderwerp agenderen op het voorzittersoverleg, het bestuurdersoverleg en het stakeholdersoverleg. Het veiligheidshuis kan hier ook aandacht voor vragen in haar signalerende beleidsadvisering. Een cijfermatige onderbouwing van het probleem is echter moeilijk te geven omdat er niet op etnische afkomst geregistreerd mag worden. Dat maakt het lastig om het onderwerp op de agenda te krijgen.

4.7 Resultaten aanpak migrantenjongeren

Een van de onderzoeksvragen heeft betrekking op de resultaten die met de migrantenjongeren worden bereikt (in vergelijking met de jongeren van autochtone herkomst).

Binnen geen van de veiligheidshuizen kan men een met cijfers onderbouwd antwoord geven op de vraag of de resultaten die bereikt worden met migrantenjongeren achterblijven en de interventies minder goed bij hen aansluiten. Op basis van eigen ervaring of een inschatting geven de meeste geïnterviewden aan dat dit inderdaad het geval is. Uit de redenen voor achterblijvende resultaten komt het beeld naar voren dat de grootste belemmeringen spelen bij de Marokkaanse jongeren.

We hebben de redenen voor achterblijvende resultaten geclusterd.

- Strafrechtelijke interventies (taakstraffen, gevangenisstraf) werken niet of onvoldoende omdat de jongeren een andere strafbeleving hebben. "*Zij lachen om onze straffen en de gevangenis werkt alleen maar statusverhogend*". Onze straffen moeten consequenter worden toegepast. Jongeren moeten merken dat ze continu gemonitord worden. Dat vraagt een op de jongeren gerichte werkwijze van de politie in plaats van een gebiedsgerichte werkwijze.
- De reguliere reclassering werkt niet omdat deze begeleiding niet intensief genoeg is.
- Vooral de interventies in vrijwillig kader sluiten onvoldoende aan. De wijze van werken van deze organisaties sluit niet aan bij de verwachtingen van de allochtone gezinnen. Allochtone gezinnen hebben geen hulpvraag. Hulpverleners hebben/nemen te weinig tijd voor contactlegging en opbouw van de relatie. De aanpak van deze groepen vraagt om hulpverleners met specifieke eigenschappen waarvan er veel te weinig zijn. Dit moeten namelijk hulpverleners zijn die investeren in de opbouw van een relatie, vasthoudend zijn (dus niet afhaken omdat het gezin geen hulpvraag heeft) en daarnaast integraal werken. Ze zijn dus gericht op de jongere, het gezin maar ook op de school en de wijk.

- Migrantenjongeren haken snel af. Juist bij de aanpak van deze jongeren moet sprake zijn van een strakke zorgketen en moeten we als één overheid optreden, dus voorkomen dat ze kunnen ontsnappen. Ook naar de ouders toe moeten we gezamenlijk meer druk uitoefenen om hulp te accepteren. Dat betekent veel meer gezamenlijk optreden van instanties als de raad voor de kindbescherming en de gemeentelijke diensten van wonen en werken.
- De problemen van deze groepen zijn hardnekkig en complex, kortdurende interventies hebben daarom weinig effect. Deze problemen vragen om een lange adem, out of de box denken, een strakke regie en doorzettingsmacht.
- Er is nog onvoldoende kennis bij politie en OM over licht verstandelijke beperkingen (LVB). Er is sprake van ondersignalering en men weet hier niet goed mee om te gaan. Ook het LIJ (landelijk instrumentarium jeugdstrafrecht) kijkt hier niet goed naar.

Uit het verhaal van een aantal geïnterviewden klinkt door dat men niet meer weet wat nog te doen met bepaalde jongeren/ouders. Zij geven aan alles gedaan te hebben wat binnen hun mogelijkheden lag. Zij vragen zich af wat nog te doen als ouders echt niet willen en wat je nog kan bieden aan jongeren die door hun criminele verleden geen kans meer hebben op werk, te maken hebben met LVG problemen, geen opleiding hebben afgemaakt en nog thuis wonen (omdat ze geen geld hebben). Deze jongeren hebben geen boodschap meer aan Nederlandse hulpverleners, aldus een van de geïnterviewden.

Er worden echter niet alleen kritische opmerkingen gemaakt over de aansluiting van interventies. Een aantal geïnterviewden noemt ook interventies die naar hun mening wel goed aansluiten bij migrantenjongeren/ gezinnen zoals: JPT, Titan, ACT project, Triple P, NPT, NP, intensief casemanagement, gezinsmanagers en ITB Criem. Als sterke kant van bijvoorbeeld ITB Criem wordt genoemd dat deze interventie gezinsgericht werkt en dat er meteen intensief ingezet wordt op een first offender. Als pluspunt van HALT wordt genoemd dat de ouders hier goed bij betrokken worden (middels drie gesprekken). Verschillende veiligheidshuizen noemen hun eigen outreachende aanpak die ze als een good practice beschouwen. Dan gaat bijvoorbeeld om een aanpak waarbij politie en AMW samen op huisbezoek gaan als er binnen het veiligheidshuis weinig of niets bekend is over een jongere/gezin. Hiermee worden de ouders direct aangesproken. Een ander voorbeeld is het veiligheidshuis dat bij complexe problematiek zo nodig directe zorg kan inzetten. Dat betekent drie weken bemoeienis met het gezin (6 uur per week). Daarna moet de aansluiting met de reguliere hulpverlening zijn gerealiseerd. Deze zorg is gezinsgericht, dus bedoeld voor alle leden van het gezin.

4.8 Invloed privacyregels

We hebben de geïnterviewden twee vragen gesteld over de privacyregelgeving. Eerst is meer in het algemeen gevraagd in hoeverre de privacyregels belemmerend werken voor het bereiken van de doelen die het veiligheidshuis zichzelf stelt. Vervolgens is nagevraagd of de etnische achtergrond van de jongeren wordt vastgelegd en in hoeverre dat noodzakelijk wordt geacht voor het bereiken van de doelen van het veiligheidshuis.

Privacyregels en bereiken van doelen

Het veiligheidshuis is bij uitstek de plek waar men op basis van het met elkaar delen van informatie tot de best mogelijke aanpak binnen een casus komt. Het kunnen uitwisselen van informatie wordt echter in hoge mate bepaald door de ruimte die de regelgeving rondom de privacybescherming hiervoor biedt. Dat de privacyregels door een aantal veiligheidshuizen als belemmerend worden ervaren is in de voorgaande paragrafen reeds aan de orde gekomen. Het betrof hier met name de uitwisseling van justitiële informatie met andere partners ten behoeve van een integrale aanpak van straf en zorg. (zie paragraaf 3.2).

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat bij het uitwisselen van informatie twee uitgangspunten van belang zijn: (1) het doel moet kunnen rechtvaardigen dat informatie wordt gedeeld, en (2) er moet een protocol of convenant zijn op basis waarvan alle partijen voor geheimhouding hebben getekend en niets naar buiten gaat.

Slechts een minderheid van de ondervraagde veiligheidshuizen (n=4) is van mening dat de huidige regels rondom de privacybescherming geen belemmeringen opleveren. Zij geven unaniem aan dat goede onderlinge verhoudingen tussen partijen in de regio én een actieve opstelling van de ketenmanager/procesmanager van het veiligheidshuis de basis vormen voor een goede uitvoeringspraktijk. De werkzame elementen bij belemmeringen zijn: (1) persoonlijke benadering van de juiste personen (2) creatief omgaan met mogelijkheden en (3) steeds het gesprek aangaan met de betreffende uitvoerders en leidinggevende en duidelijk maken dat de informatie die gevraagd wordt er veel toe doet en dat er zorgvuldig wordt omgegaan met de gevraagde informatie. Deze uitvoeringspraktijk kan het nadeel hebben dat informatie wel wordt gedeeld als deze maar niet wordt vastgelegd. Dergelijke informatie kan echter verloren gaan bij personele wisselingen. Met andere woorden continuïteit en borging vereisen zeker op de langere termijn dat gegevens worden vastgelegd, aldus enkele geïnterviewden.

De meeste veiligheidshuizen ervaren in verschillende mate (van beperkt tot zeer sterk) dat de huidige privacyregels belemmerend werken om de gestelde doelen te bereiken. Men heeft last van het feit dat er grote onduidelijkheid bestaat in het veld over wat wel en wat niet is toegestaan. Dat maakt het ook lastig om te bepalen of instellingen zich terecht beroepen op de bescherming van de privacy van hun cliënten of dat veelal sprake is van onvoldoende kennis van de regelgeving, koudwatervrees, onwil of andere belemmeringen. Er is grote behoefte aan duidelijkheid vanuit de overheid. Daarbij is de vraag waar de balans komt te liggen tussen twee uitersten die nu in het werkveld worden aangetroffen, te weten (1) alles kan als het doel maar goed omschreven is en rekening is gehouden met de proportionaliteit en (2) een strikte opvatting van de wetgeving die weinig toestaat.

De veiligheidshuizen krijgen te maken met verschillende soorten belemmeringen:

- Er zijn verschillende regio's waar bepaalde instellingen niet bereid zijn om informatie te verschaffen over hun cliënten. Het gaat dan om informatie die van belang is voor een goede probleemanalyse en/of het opstellen van een plan van aanpak (waaraan instellingen een op elkaar afgestemde bijdrage leveren). Genoemd zijn: de GGZ instellingen, De LVG instellingen, de GGD, de verslavingszorg en het jongerenwerk.
- Het verschil tussen de benadering van de zorginstellingen en de benadering van het veiligheidshuis. Er is binnen de zorg geen focus op straf. Het komt regelmatig voor dat het belang van het veiligheidshuis anders is dan het belang van een zorginstelling.

- Het bepalen van een integrale aanpak met name een goede afstemming tussen justitiële interventie en zorg is niet (goed) mogelijk omdat justitiepartners en zorgpartners niet mogen uitwisselen/ niet gezamenlijk met elkaar aan tafel mogen zitten.

Sommige veiligheidshuizen geven aan dat zij de afgelopen tijd een aantal veranderingen hebben doorgevoerd. We geven enkele voorbeelden: één veiligheidshuis maakt melding van het feit dat zij tegenwoordig alle jongeren informeren over het feit dat zij worden besproken in het veiligheidshuis. Dat deed men voorheen niet. Enkele veiligheidshuizen laten weten dat zij cliënten niet meer om toestemming vragen voor bespreking in het veiligheidshuis. Men volstaat nu met een mededeling. Enkele veiligheidshuizen zijn bezig om (in regionaal verband) een nieuw privacy-convenant op te stellen. Men hoopt dat de landelijke overheid hierbij ook aanschuift zodat er een (overkoepelend) protocol kan komen voor alle veiligheidshuizen.

Registratie van etnische afkomst

Nagenoeg alle veiligheidshuizen geven aan dat zij de etnische afkomst van een jongere niet vastleggen omdat dat wettelijk niet is toegestaan. Een enkeling acht het vastleggen van de etnische afkomst van jongeren van dermate groot belang voor de aanpak van migrantenjongeren dat men er bewust voor kiest om dit wel vast te leggen ook al weet men dat dit niet is toegestaan. Sommigen zijn op dit punt niet geheel duidelijk. Zij geven enerzijds aan dat de etnische herkomst niet wordt vastgelegd maar anderzijds ook dat dit item wel kan worden aangevinkt in GCOS²² of dat het alleen wordt vastgelegd als expliciet is onderbouwd waarom het bij een bepaalde jongere van belang is om te vermelden. Met deze laatste werkwijze refereert men aan de opvatting dat er veel ruimte is om onderling informatie te delen zolang het doel hiervan expliciet is vastgelegd. De twee veiligheidshuizen²³ die aangeven dat de etnische afkomst wel in GCOS kan worden vastgelegd, achten dit ook legitiem omdat GCOS alleen toegankelijk is voor een beperkt aantal partijen en deze informatie alleen gebruikt wordt ten behoeve van het casusoverleg. Men maakt in dit verband onderscheid tussen informele registratie en formele registratie van de etnische afkomst.

De algemene tenor van de antwoorden is dat de etnische afkomst niet wordt geregistreerd, dat dit ook niet nodig is voor het casusoverleg omdat de afkomst toch wel bekend is of is af te leiden uit de naam van een jongere, maar dat het wel een gemis is voor het beleid. Men vindt de etnische afkomst over het algemeen wel een relevant item bij het opstellen van het plan van aanpak binnen de maatwerkaanpak, de naam van een jongere biedt op dit punt echter veelal voldoende aanknopingspunten. Een enkele maal wordt er een vergissing begaan en blijkt het bijvoorbeeld niet om een Marokkaanse jongere maar om een Algerijnse jongere te gaan. Over het algemeen kan men met deze benadering echter goed uit de voeten.

Vanuit beleidsmatig oogpunt geldt een ander verhaal. Een ruime meerderheid (13 van de 19 veiligheidshuizen) vindt het vanuit beleidsmatig oogpunt een gemis dat de etnische afkomst niet mag worden geregistreerd. Dit betekent namelijk dat het veiligheidshuis geen gegevens kan presenteren over het aandeel van bepaalde migrantenjongeren binnen de totale groep die

²² Het nieuwe registratiesysteem van de veiligheidshuizen.

²³ Dat dit slechts door enkele geïnterviewden wordt gemeld heeft mede te maken met het feit dat GCOS nog niet overal (volledig) is geïmplementeerd en dat een aantal geïnterviewden niet goed zicht heeft op hetgeen er op casusniveau wordt vastgelegd in GCOS.

besproken wordt binnen het veiligheidshuis en ook niet over de resultaten die bereikt worden met de inzet van interventies voor deze jongeren. Omdat dergelijke informatie ontbreekt kan de wenselijkheid om bijvoorbeeld extra financiële middelen vrij te maken voor inzet van specifieke expertise binnen een veiligheidshuis niet aangetoond worden. Ook is het niet mogelijk om op basis van de praktijk zichtbaar te maken of het beschikbare aanbod in een regio dat wordt ingezet vanuit het veiligheidshuis voldoende cultuursensitief is en dus effectief is voor verschillende groepen jongeren.

4.9 Aanbevelingen geïnterviewden voor verbetering interventies

De geïnterviewden hebben een aantal suggesties gedaan voor verbetering van de aanpak van migrantenjongeren en hun ouders. Deels gaat het ook om algemene verbeteringsuggesties. Deze hebben vooral betrekking op het vereiste profiel van de hulpverlener. Daarbij gaat het vooral om de houding en de wijze van communiceren. We geven een overzicht.

- Het vraagt een bepaald type professional om allochtone jongeren goed te kunnen benaderen. Hij/zij moet het kunnen en durven en autoriteit uitstralen. De benadering moet laagdrempelig en persoonlijk zijn om effectief te kunnen zijn. Het vraagt ook een intensievere aanpak en het contact moet langer vastgehouden worden.
- Bij het aandacht besteden aan culturele factoren gaat het vooral om (1) de wijze waarop men cliënten informeert, (2) de wijze waarop iemand wordt aangesproken en (3) de persoon die iemand gaat aanspreken. In sommige gevallen is het bedreigend om door een persoon met dezelfde etnische achtergrond te worden aangesproken. In andere gevallen werkt dat juist beter.
- Er moet meer ingezet worden op het betrekken van (allochtone) ouders bij het strafproces van hun kind. Naast de eerder genoemde voorbeelden van betrokkenheid van ouders bij de OTP, de voorlichting aan officieren en kinderrechters en de lunch in de rechtbank worden nog enkele suggesties gedaan: (1) ouders betrekken in de fase van in verzekeringstelling, (2) ouders beter betrekken bij de TOM zittingen (3) voorgeleidingzaken binnen het veiligheidshuis laten plaatsvinden, de schorsende voorwaarden kunnen dan veel beter worden besproken met alle partijen en met de ouders. Bureau jeugdzorg dient bij het betrekken van ouders een belangrijke rol te spelen.
- Zoek de oplossing niet in ontwikkeling van nieuwe interventies. Er is al heel veel ontwikkeld. Zorg dat bestaande interventies beter worden door versterking van de relatie delict, dader, slachtoffer, buurt en maatschappij. Maak slimme combinaties van bestaande interventies waarmee het geheel sterker wordt dan de afzonderlijke onderdelen.
- Expertise blijven ontwikkeling voor de aanpak van migrantenjongeren is van groot belang. Er moet een leeromgeving komen om ervoor te zorgen dat verschillende groepen beter worden bereikt.
- Zorgverleners en justitiepartners moeten zorgen voor voldoende deskundigheid bij hun mensen. Zij moeten cultuurgevoelig zijn. Dat is geen kwestie van een cursus volgen maar er moet structureel aandacht voor zijn binnen de organisatie. Organisaties moeten dit vastleggen in hun missie.

- Aandacht besteden aan de culturele achtergrond van een jongere moet een vast item zijn van het casusoverleg. Het kan helpen om dit item ook op te nemen in documenten (richtlijnen en beleidsstukken) over de taak en werkwijze van het veiligheidshuis.
- Er is behoefte aan een overzicht van alle beschikbare interventies en de geschiktheid van deze interventies voor migrantengroepen.
- Bij het omschrijven van de doelgroepen van het veiligheidshuis zouden de specifieke kenmerken meer benadrukt moeten worden, te weten aanwezigheid verstandelijke beperking en allochtone herkomst. Dit heeft vervolgens ook consequenties voor de werkwijze en het profiel van de betrokken medewerkers.
- De ervaring heeft geleerd dat jongere broertjes en zusjes van jongeren die worden besproken in het veiligheidshuis, een grote kans hebben om ook in de problemen te komen. Een analyse van het gezin is daarom van groot belang. Er moet een goede samenwerking zijn met het CJG voor het geval er jongere kinderen in het gezin zijn.

4.10 Samenvatting en conclusies

Via een interviewronde onder 19 van de in totaal 41 veiligheidshuizen is antwoord verkregen op de gestelde onderzoeksvragen. Onderstaand volgt een beknopte samenvatting per onderzoeksvraag. We eindigen deze paragraaf met een samenvatting van de aanbevelingen van de geïnterviewden

Ervaringen en opgebouwde kennis specifieke aanpak migrantenjongeren (vraag 2 tot en met 4)
Een kleine groep van enkele veiligheidshuizen besteden (of besteedden) expliciet aandacht aan de specifieke problemen van Marokkaanse en/of Antilliaanse jongeren. Zij hebben hiervoor veelal een doelgroepgerichte aanpak ontwikkeld.

- Twee veiligheidshuizen hebben een apart casusoverleg voor Antilliaanse jongeren gericht op de specifieke culturele achtergrond van deze groep en op de inzet van specifieke interventies. Een derde veiligheidshuis heeft een specifieke aanpak voor Antilliaanse jongeren vanuit de gemeente. Onderdelen van deze aanpak worden uitgevoerd vanuit het veiligheidshuis.
- Vanuit één veiligheidshuis worden Marokkaanse gezinscoaches ingezet (binnen de aanpak van criminele jeugdgroepen). Een ander veiligheidshuis heeft een coördinator Marokkaanse jeugd in dienst.

Concrete resultaten van deze aanpakken zijn lastig aan te geven. Wel is duidelijk dat met het uitvoeren van een doelgroep gerichte aanpak veel, waardevolle kennis en ervaring is opgebouwd over de doelgroep. Dat blijkt ook uit de interviews. In de praktijk loopt men aan tegen een aantal etnisch cultureel bepaalde factoren die van belang kunnen zijn bij de aanpak van de Marokkaans-Nederlandse risicjongeren. Deze hebben betrekking op (1) specifieke verwachtingen van de hulpverlening en de toezichhoudende rol van instanties (2) ontkenning van het delict door de jongeren en vergoelijking van het gedrag door ouders (3) de drempels bij ouders om het eigen sociale netwerk in te schakelen (4) de beperkte mogelijkheden om de beide ouders tegelijkertijd aan te kunnen spreken als opvoeders (5) de opbouw van het hulpverleningscontact en (6) de onbekendheid met het instituut hulpverlening.

Meer algemene belemmerende factoren zijn: de gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal en de aanwezigheid van LVB problematiek binnen het gezin.

Voor de aanpak van de Antilliaanse risicojongeren is een aantal etnisch cultureel bepaalde factoren genoemd zoals: (1) De hang naar en vergoelijking van geweld (2) de rol van het geloof (3) de kenmerken van de opvoeding en de rol van vrouwen hierin (4) De beperkte zelfregulatie binnen de gemeenschap (5) het verleden van overheersing en slavernij waardoor de huidige relatie met Nederland beladen is (6) het licht ontvlambare temperament en (7) de rol van eer en schaamte die het contactleggen met de hulpverlening bemoeilijkt.

De meer algemene belemmerende factoren zijn grotendeels dezelfde als bij de Marokkaans-Nederlandse risicojongeren: Beperkte kennis van de Nederlandse taal, weinig opleiding en binding met de samenleving, aanwezigheid van LVB problematiek.

De lessen die geleerd zijn van deze aanpakken zijn voor beide groepen migranten gebundeld.

Algemeen

- Erkenning van de oververtegenwoordiging van de doelgroep in de criminaliteitscijfers is een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle aanpak
- Veiligheidshuizen moeten specifieke deskundigheid in huis hebben over de etnisch culturele achtergrond en consequenties hiervan voor de hulpverlening.
- Maatwerk moet altijd voorop blijven staan; er zijn grote verschillen binnen de doelgroepen (van jongeren en ouders) in de mate waarin etnisch culturele factoren een rol spelen
- Er zou een aandachtsfunctionaris moeten zijn binnen het veiligheidshuis die in de gaten houdt dat er aandacht blijft voor de mogelijke invloed van etnisch culturele factoren op de aanpak.

Werkwijze en inzet interventies

- De hardnekkigheid en complexiteit van de problematiek vraagt om: (1) De mogelijkheid van intensieve en langdurige begeleiding (een lange adem), (2) creatief en out of de box kunnen denken (3) de aanwezigheid van doorzettingsmacht: iemand met genoeg mandaat om knopen door te hakken vooral als al verschillende interventies zijn geprobeerd en (4) bestuurlijke betrokkenheid.
- Niet alles hoeft gelijk te worden aangepakt. Kies een focus waarmee op korte termijn resultaat valt te bereiken.
- De zorgkring rondom de jongere/het gezin moet strak geregeld zijn zodat er geen gaten vallen en jongeren niet kunnen ontsnappen.
- Overzicht en ordening van het aanbod naar geschiktheid voor de doelgroep is nodig zodat per case gekozen kan worden wat het beste aansluit.
- Er moet specifieke aandacht zijn voor het bereiken van jongeren en ouders. Als een organisatie die vaardigheid/deskundigheid niet zelf niet in huis heeft dan is het geboden om samenwerking te zoeken met andere partijen. Het veiligheidshuis is daar bij uitstek de plek voor. Maak gebruik van elkaars aanbod, betrek ook de welzijnsorganisatie en de zelforganisaties. De mogelijkheid moet aanwezig zijn om gezinswerkers/jongerenwerkers uit de eigen doelgroep in te zetten.

- Zorg voor versterking van het eigen sociale netwerk rondom de jongere/het gezin. Zowel Marokkaans-Nederlandse als Antilliaanse gezinnen hebben op dit punt extra handicaps. Betrek mensen die een voorbeeldfunctie kunnen vervullen.
- Specifieke voor de Antilliaanse jongeren: leg contact met instanties (politie en raad voor de kindbescherming op de Antillen).

Met het verdwijnen van het doelgroepenbeleid zullen deze doelgroepgerichte benaderingen verdwijnen. Geïnterviewden voorzien dat het lastig wordt om de kennis die is opgedaan te borgen binnen het veiligheidshuis en binnen de uitvoerende organisaties. Voorbeelden van good practices waarbij binnen een generieke maatwerk aanpak de specifieke kennis over de aanpak van bijvoorbeeld Antilliaanse jongeren nog steeds aanwezig is en ook gemakkelijk wordt aangeboord, kunnen (nog) niet gegeven worden. Het is wel interessant om de ontwikkeling die nu gaande is in deze regio's te blijven volgen.

Noodzaak, huidige praktijk en (on)mogelijkheden van specifieke aandacht (vraag 5 en 7)

Uit de interviews komt als algemeen beeld naar voren dat het niet vanzelfsprekend is voor de veiligheidshuizen om specifieke aandacht te besteden aan de etnisch culturele achtergrond van migrantenjongeren. Een minderheidsgroep van een derde van alle veiligheidshuizen ziet hiervoor geen noodzaak. Zij vinden veelal dat de migrantenjongeren geen specifieke benadering nodig hebben omdat de oververtegenwoordiging van bepaalde groepen migrantenjongeren voor het merendeel te verklaren is uit algemene risicofactoren die (in bepaalde combinaties) vaker voorkomen bij deze groepen dan bij autochtone jongeren. Migrantjongeren zijn net als autochtone jongeren gebaat bij (versterking van) de generieke meerwaarde die een veiligheidshuis kan bieden. Voor zover etnisch cultureel bepaalde factoren wel een rol spelen, hebben de uitvoerende instellingen naar hun mening voldoende deskundigheid in huis.

Een meerderheid van de veiligheidshuizen ziet (soms na enige aarzeling) wel het nut en de noodzaak om expliciet aandacht te besteden aan de specifieke problemen van bepaalde migrantengroepen. Het veiligheidshuis heeft immers als doelstelling om de recidive terug te dringen. De aarzelingen zijn vooral gelegen in:

- Het feit dat het veiligheidshuis als netwerkorganisatie maar beperkte mogelijkheden heeft om hier specifieke aandacht aan te besteden. Dit uitvoering van de aanpak is namelijk primair de verantwoordelijkheid van de uitvoerende instellingen.
- Het feit dat de veiligheidshuizen te maken hebben met allerlei andere problemen en ontwikkelingen die hun aandacht opeisen.
- Het feit dat de omvang van het probleem op regionaal veelal niet bekend is en dat er binnen het veiligheidshuis zelf ook geen informatie is over de resultaten die met de migrantenjongeren worden bereikt maakt dat dit onderwerp niet op de agenda komt van de beleidsmakers.

Toch is dit de groep die in principe wel meer wil doen op dit vlak maar wel binnen bepaalde voorwaarden. Het moet geen nieuw doelgroepenbeleid worden maar binnen de maatwerk aanpak passen. Men is bang voor stigmatisering en soms ook voor onrust.

Met name de veiligheidshuizen die een specifieke aanpak/casusoverleg hebben, geven aan dat zij die extra aandacht momenteel al realiseren. Een belangrijk deel van de veiligheidshuizen noemt verder in dit verband dat zij gebruik maken van de mogelijkheid om specifieke deskundigheid in te roepen. Men doelt dan op functionarissen culturele minderheden bij de politie maar ook op het AMW en het jongerenwerk en op eigen stagiaires, vrijwilligers en medewerkers uit de etnische doelgroepen.

Er worden verschillende suggesties gedaan om het onderwerp prominenter op de agenda te krijgen:

- De culturele achtergrond van een jongere/het gezin kan een vast aandachtspunt worden bij het aanleveren van informatie over een casus (voorafgaand aan de casusbespreking).
- De voorzitter van het casusoverleg kan ervoor zorgen dat er standaard aandacht is voor de culturele achtergrond van een jongere binnen het casusoverleg. Dan gaat het niet alleen om de probleemanalyse maar ook om de benadering van ouders en de keuze van in te zetten interventies. Ook bij de procesregie, het bewaken of de afspraken zijn nagekomen, kan het een vast punt van aandacht worden.
- De veiligheidshuizen hebben veelal ook een taak op het gebied van deskundigheidsbevordering. Het (beperkte) budget kan ook ingezet worden voor expertise- ontwikkeling op het gebied van cultuursensitiviteit.
- Een ketenmanager kan het onderwerp agenderen op het voorzitteroverleg, het bestuurdersoverleg en het stakeholdersoverleg. Het veiligheidshuis kan hier ook aandacht voor vragen in haar signalerende beleidsadvisering. Hiervoor kunnen jaarlijks regionale cijfers worden verzameld over de verdachtenpercentages bij autochtone en allochtone migrantengroepen. Een en ander kan wellicht landelijk worden georganiseerd.

De groepsaanpak

Sommige veiligheidshuizen vinden het met name bij de groepsaanpak van belang om rekening te houden met de invloed van etnisch culturele factoren. Zij lopen onder andere tegen deze factoren aan bij de benadering van ouders binnen de groepsaanpak en bij hun inzet om de jongeren uit elkaar te spelen. De regiocoördinatoren kunnen op dit punt wellicht extra ondersteuning bieden naast de reguliere bronnen zoals de lokale experts en het kennisfundament. De theoretische benadering van De Jong en Van Gemert met hun nadruk op het belang van groepsdynamische processen, kunnen voor de groepsaanpak ook een belangrijke, nog weinig benutte bron van inspiratie zijn.

Blijven resultaten die bereikt worden met migrantenjongeren achter (vraag 6)

Binnen geen van de veiligheidshuizen kan men een met cijfers onderbouwd antwoord geven op de vraag of de resultaten die de bereikt worden met migrantenjongeren achterblijven en de interventies minder goed bij hen aansluiten. Op basis van eigen ervaring of een inschatting geven de meeste geïnterviewden aan dat dit inderdaad het geval is. Zij noemen een aantal factoren die belemmerend werken op de doelbereiking:

- Strafrechtelijke interventies (taakstraffen, gevangenisstraf) werken niet of onvoldoende omdat deze jongeren een andere strafbeleving hebben en de interventies niet consequent genoeg worden toegepast.

- Interventies werken niet of onvoldoende omdat de wijze van werken niet aansluit bij de verwachtingen van allochtone gezinnen. De aanpak van deze groepen vraagt om hulpverleners die investeren in de opbouw van een relatie, vasthoudend zijn en integraal werken. Ze zijn dus gericht op de jongere, het gezin maar ook op de school en de wijk.
- Migrantenjongeren en ouders haken snel af. Er moet daarom sprake zijn van een strakke sluitende zorgketen en gezamenlijk meer druk uitoefenen om hulp te accepteren. Dus meer gezamenlijk optreden van instanties als de raad voor de kindbescherming en de gemeentelijke diensten van wonen en werken.
- De problemen van deze groepen zijn hardnekkig en complex, kortdurende interventies hebben daarom weinig effect.
- Er is nog onvoldoende kennis bij politie en OM over licht verstandelijke beperkingen (LVB). Er is sprake van ondersignalering en men weet hier niet goed mee om te gaan. Ook het LIJ (landelijk instrumentarium jeugdstrafrecht) kijkt hier niet goed naar.

Er worden ook interventies genoemd die wel goed aansluiten bij migrantenjongeren/gezinnen zoals. Enkele voorbeelden zijn: JPT, ITB criem en het ACT project. Verschillende veiligheidshuizen noemen ook hun eigen outreachende aanpak die ze als een good practice beschouwen. Dan gaat bijvoorbeeld om een aanpak waarbij politie en AMW samen op huisbezoek gaan als er binnen het veiligheidshuis weinig of niets bekend is over een jongere/gezin. Een ander voorbeeld is het veiligheidshuis dat bij complexe problematiek zo nodig directe zorg kan inzetten. Dat betekent drie weken bemoeienis met het gezin (6 uur per week). Daarna moet de aansluiting met de reguliere hulpverlening zijn gerealiseerd. Deze zorg is gezinsgericht, dus bedoeld voor alle leden van het gezin.

Invloed privacyregelgeving (vraag 8 en 9)

Het veiligheidshuis is bij uitstek de plek waar men op basis van het met elkaar delen van informatie tot de best mogelijke aanpak binnen een casus komt. Het kunnen uitwisselen van informatie wordt echter in hoge mate bepaald door de ruimte die de regelgeving rondom de privacybescherming hiervoor biedt. De meeste veiligheidshuizen ervaren in verschillende mate (van beperkt tot zeer sterk) dat de huidige privacyregels belemmerend werken om de gestelde doelen te bereiken. Men heeft last van het feit dat er grote onduidelijkheid bestaat in het veld over wat wel en wat niet is toegestaan. Dat maakt het ook lastig om te bepalen of instellingen zich terecht beroepen op de bescherming van de privacy van hun cliënten of dat veelal sprake is van onvoldoende kennis van de regelgeving, koudwatervrees, onwil of andere belemmeringen. Er is grote behoefte aan duidelijkheid vanuit de overheid. Daarbij is de vraag waar de balans komt te liggen tussen twee uitersten die nu in het werkveld worden aangetroffen, te weten (1) alles kan als het doel maar goed omschreven is en rekening is gehouden met de proportionaliteit en (2) een strikte opvatting van de wetgeving die weinig toestaat.

Wat betreft het registreren van de etnische afkomst is het algemene beeld dat dit niet wordt geregistreerd en dat dit ook niet nodig is voor het casusoverleg omdat de afkomst toch wel bekend is of is af te leiden uit de naam van een jongere. Vanuit beleidsmatig oogpunt geldt een ander verhaal. Een ruime meerderheid vindt het vanuit beleidsmatig oogpunt een gemis dat de etnische afkomst niet mag worden geregistreerd. Hierdoor kan het veiligheidshuis geen gegevens presenteren over het aandeel van bepaalde migrantenjongeren binnen de totale

groep die besproken wordt binnen het veiligheidshuis en ook niet over de resultaten die bereikt worden met de inzet van interventies voor deze jongeren. De wenselijkheid om bijvoorbeeld extra financiële middelen vrij te maken voor inzet van specifieke expertise binnen een veiligheidshuis kan daardoor niet cijfermatig onderbouwd worden. Ook is het niet mogelijk om zichtbaar te maken of het beschikbare aanbod in een regio dat wordt ingezet vanuit het veiligheidshuis voldoende cultuursensitief is en dus effectief is voor verschillende groepen jongeren.

Aanbevelingen geïnterviewden

De geïnterviewden hebben een aantal suggesties gedaan voor verbetering van de aanpak van migrantenjongeren en hun ouders.

- *Werkwijze Veiligheidshuis:* aandacht voor de culturele achtergrond van een jongere moet een vast item zijn van het casusoverleg. Het kan helpen om dit item op te nemen in documenten (richtlijnen en beleidsstukken) over de taak en werkwijze van het veiligheidshuis. Bij het omschrijven van de doelgroepen van het veiligheidshuis zouden de specifieke kenmerken meer benadrukt moeten worden, te weten aanwezigheid verstandelijke beperking en allochtone herkomst. Dit heeft consequenties voor de werkwijze en het profiel van de betrokken professionals. Een analyse van het gezin is van groot belang. Jongere broertjes en zusjes hebben een grote kans om ook in de problemen te komen. Er moet een goede samenwerking zijn met het CJG voor het geval er jongere kinderen in het gezin zijn.
- *Profiel hulpverlener:* Voor het benaderen en vasthouden van het contact met allochtone jongeren zijn professionals nodig die zelfvertrouwen en autoriteit uitstralen, een laagdrempelig en persoonlijke benadering hebben en een intensieve en langer durende aanpak hanteren. Het inzetten van personen met dezelfde etnische doelgroep moet maatwerk zijn.
- *Deskundigheid professionals:* Zorgverleners en justitiepartners moeten zorgen voor voldoende deskundigheid bij hun mensen. Zij moeten cultuurgevoelig zijn. Dat is geen kwestie van een cursus volgen maar er moet structureel aandacht voor zijn binnen de organisatie. Organisaties moeten dit vastleggen in hun missie. Blijf inzetten op ontwikkeling expertise voor de aanpak van migrantenjongeren.
- *Inzet interventies:* Ontwikkel geen nieuwe interventies maar maak slimme combinaties van bestaande interventies waarmee het geheel sterker wordt dan de afzonderlijke onderdelen. Er is behoefte aan een overzicht van alle beschikbare interventies en de geschiktheid van deze interventies voor migrantengroepen.
- *Betrekken ouders bij het strafproces van hun kind.* Dat kan door: het betrekken van ouders bij het OTP, de TOM zittingen, voorlichting aan officieren en kinderrechtters, ontmoetingen tussen ouders en professionals organiseren binnen de rechtbank, ouders betrekken in de fase van in verzekeringstelling en voorgeleidingzaken binnen het veiligheidshuis laten plaatsvinden.

5 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

5.1 Samenvatting en conclusies

In paragraaf 5.1.1 beantwoorden we eerst de vraag of etnisch culturele factoren een substantiële rol spelen en welke factoren dit dan zijn (onderzoeksvraag 1). Hierbij verbinden we de bevindingen vanuit de literatuuronderzoek met de bevindingen uit de interviews met betrokkenen bij veiligheidshuizen en gemeenten. Vervolgens trekken we in paragraaf 5.1.2 conclusies over de ervaring die binnen de veiligheidshuizen is opgedaan met een specifieke aanpak gericht op migrantenjongeren (onderzoeksvraag 2 en 3) en de lessen die hieruit zijn te trekken voor andere veiligheidshuizen (onderzoeksvraag 4). In paragraaf 5.1.3 gaan we in op de vraag in hoeverre de veiligheidshuizen momenteel aandacht besteden aan de specifieke problemen van migrantenjongeren (onderzoeksvraag 5), de resultaten die met deze groepen worden bereikt (onderzoeksvraag 6) en de ervaren noodzaak van specifieke aandacht voor migrantenjongeren (onderzoeksvraag 7). We sluiten af met paragraaf 5.1.4 over de invloed van privacyregels (onderzoeksvraag 8).

5.1.1 *Etnisch culturele factoren in theorie en praktijk*

Recent SCP onderzoek (Gijsberts et.al. 2012) laat zien dat het verklaren van delinquent gedrag van jongeren uit sociale en sociaal-economische factoren bij lange na niet volstaat. Slechts maximaal een kwart van de verschillen in delinquent gedrag kunnen worden verklaard vanuit sekse, leeftijd, opleiding, inkomen en stedelijkheid. Culturele factoren zullen tenminste een deel van de verklaring vormen. Hoewel goed en bruikbaar onderzoek dat de rol van de etnisch culturele factoren kwantificeert schaars is laat de literatuur wel zien dat er diverse etnisch culturele factoren zijn waarvan aannemelijk is dat ze een rol spelen.

Maar voordat we ingaan op de relevante factoren volgens de literatuur en in de praktijk moeten we eerst een belangrijke kanttekening plaatsen. Het benoemen van factoren als etnisch cultureel, maar vooral het groepsgewijs benoemen van problemen (als 'Marokkanenprobleem' of 'Antillianenprobleem') kan als zodanig van invloed kan zijn op delinquent gedrag van jongeren met deze achtergrond. We vinden namelijk in de literatuur aanwijzingen dat negatieve beeldvorming ervoor zorgt dat jongeren eerder het gevoel hebben toch niets te verliezen te hebben als problemen het etiket 'Marokkanenprobleem' krijgen. De afstand tot de Nederlandse samenleving wordt erdoor vergroot, alsmede gevoelens van frustratie waardoor regelovertredend gedrag gemakkelijk door hen kan worden gelegitimeerd (De Jong, 2007; Pels, 2003) en dus moeilijker kan worden gestopt. Er doet zich dus de paradox voor dat etnisch culturele factoren een rol lijken te spelen, maar dat naarmate problemen meer expliciet in etnisch culturele termen worden benoemd dit geen bijdrage levert aan het oplossen van de problemen.

Verder moeten we ook vaststellen dat over het duiden van factoren als zijnde 'etnisch cultureel' verschillend wordt gedacht. Enkele onderzoekers vinden in hun onderzoek groepsdynamische factoren die ze als verklaring (vrijwel) volledig in de plaats van etnisch culturele factoren

plaatsen. Met name in criminele en overlastgevende jeugdgroepen spelen zich volgens onderzoekers De Jong (2007) en Van Gemert (2002) de volgende processen af. Jongeren met slecht maatschappelijk perspectief zijn emotioneel sterk afhankelijk van de groep, komen niet uit onder de groepsdruk. Door beperkt toezicht en toegang van anderen ontstaan deviantie groepswaarden en durven leden geen 'nee' te zeggen tegen de uitdaging mee te doen met het plegen van delicten. Vanuit het idee dat er voor hen nauwelijks kansen zijn op een 'normale' maatschappelijke carrière (afmaken van school, vinden van een baan) worden leden die zich hierop toch durven te richten naar beneden gehaald. Overleven in de groep staat voorop voor de leden en dé door andere onderzoekers als 'wantrouwen' (tegen de gevestigde orde) benoemde factor is veeleer 'waakzaamheid' (tegen de dreiging van andere groepsleden). Het verbreken van de band met de groep waar ze steun vinden heeft voor leden teveel risico's hetgeen het delinquent gedrag in stand houdt. Er is onvoldoende binding met thuis of positieve instituties die tegenwicht bieden aan de deviantie groeps cultuur.

Belangrijkste conclusie uit de analyse van De Jong en Van Gemert lijkt te zijn dat interventies die zich richten op het uit elkaar spelen van groepen en het bieden van geloofwaardige en bereikbare kansen aan individuele leden kansrijk kunnen zijn.²⁴ Ook rolmodellen (voorbeelden van jongeren die kansen kregen en hebben benut) kunnen stimulerend werken. Het is daarbij voor professionals zaak voortdurend op hun hoede te blijven dat beloftes worden nagekomen en groepsleden niet de kans krijgen het eigen slachtofferschap te belijden door te kunnen verwijzen naar achterstelling. Deze jongeren worden alleen bereikt door professionals die de taal van de straat begrijpen en spreken en zich in de versimpelde denkwereld van de jongeren kunnen verplaatsen.

Maar dit is slechts een deel van het verhaal. Uit de literatuur komen ook etnisch culturele factoren naar voren. We bespreken deze factoren achtereenvolgens voor de Marokkaans-Nederlandse en de Antilliaanse jongeren. We sluiten af met een korte weergave van factoren die bij MOE-landers een rol spelen.

Bij interventies gericht op Marokkaanse jongeren dienen we rekening te houden met het feit dat een meer op 'schaamte' dan op 'schuld' gericht cultuur met zich mee brengt dat eergevoel maar ook respect voor autoriteit van belang is. Het is dus zaak te zorgen dat instanties en professionals die dreigen met straf of deze opleggen ook als zodanig worden erkend. En het bekennen van schuld wordt bemoeilijkt als schaamte een belangrijke rol speelt. Algemeen wordt erkend dat positieve bindingen (met thuis, vrienden, school, buurthuis) delinquent gedrag kunnen voorkomen. Moeder is thuis de essentiële emotionele spil (Hilhorst, Wolswinkel & Schaafsma, 2010) en vanaf de puberteit gaan ouders er soms vanuit dat kinderen vanzelf groot worden. Het vroegtijdig betrekken van de moeder bij interventies gericht op risicojongeren is daarom nodig. Het inzetten op versterking van toezicht vanuit thuis is ook nodig (Junger-Tas, 2001). Om verkeerde verwachtingen bij te stellen moet verder aan ouders ook voortdurend worden duidelijk gemaakt wat ze wel en niet van school, politie en justitie kunnen verwachten.

²⁴ Een recent nog niet gepubliceerd literatuuronderzoek naar de kenmerken en de effectieve aanpak van criminele jeugdgroepen laat zien dat er in Europa (waaronder ook Nederland) nog weinig wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar (groepsprocessen binnen) criminele jeugdgroepen (Van Burik et al., 2013). Het ontwikkelen van een op wetenschappelijke kennis gebaseerde interventie wordt hierdoor bemoeilijkt.

Om vervolgens ouders nadrukkelijker verantwoordelijk te maken (Nijsten et.al., 2002) voor het gedrag van hun kinderen. Autoriteiten moeten nut en noodzaak van opgelegde straffen ook steeds opnieuw blijven uitleggen om te zorgen dat ze als 'autoriteit' gezien worden ook door ouders. Van geval tot geval dient te worden bekeken of inzet van professionals met dezelfde culturele achtergrond nu wel (makkelijker contact leggen) of juist niet (schaamtecultuur) effectief is. Tot slot is bij Marokkaanse jongeren sprake van (zeer) slechte bereikbaarheid voor hulpverlening. Drempelverlagend werken is nodig bijvoorbeeld door hulpverlening veel nadrukkelijker via school aan te bieden (Ruiters & Oorsouw, 2008). Als het gaat om de vraag welke interventies effectief zijn dan valt vooral op dat interventies gericht op het verbreken van contact met delinquente vrienden nodig zijn naast aandacht voor moreel redeneren, belonen van sociaal gedrag en het verbinden van negatieve consequenties aan agressief gedrag.

Enkele conclusies met betrekking tot de Antilliaanse risicjongeren zijn de volgende. Bij deze jongeren speelt het koloniaal verleden (indirect) een grotere rol dan soms verondersteld. Onverschilligheid ten aanzien van de samenleving en ook de combinatie van sterke assertiviteit en negatief zelfbeeld worden door onderzoekers hiermee in verband gebracht. Ook bij hen speelt schaamte een rol, vooral ten opzichte van de moeder die in de opvoeding centraal staat. De vaderrol wordt regelmatig niet ingevuld. Vooral bij jongeren die alleen overkomen vanuit de Antillen speelt gebrekkige binding een rol. Huisvesting regelmatig een knelpunt bij deze jongeren: ze verhuizen relatief vaak. Geweld komt voor als onderdeel van het normale gedragspatroon soms ontstaan vanuit gewenning aan fysieke bestraffing als onderdeel van een autoritair opvoedingsstijl.

De MOE-landers zijn een relatief nieuwe groep waarvan geen informatie bekend is over de etnisch culturele factoren die volgens literatuur een rol spelen bij risicjongeren. We weten over MOE-landers dat ze zich grotendeels tijdelijk in Nederland vestigen voor werk. We moeten volgens Dagevos (2011) bij de aanpak onderscheid maken in personen die hier komen voor werk (waarvan een deel ten prooi valt aan uitbuiting) en zij die hier komen om delicten te plegen. Het niet kunnen krijgen of houden van werk is een belangrijke criminogene factor waarbij (net als bij andere groepen) aansluitings- en taalproblemen de werkloosheid kunnen veroorzaken. Voor een deel van de personen is huisvesting (soms dakloosheid) een belangrijke factor. Het onduidelijk toekomstperspectief (wel of niet lang blijven?) maakt het lastig op interventieniveau goed af te stemmen. Ook zorgt deze onduidelijkheid ervoor dat, ondanks het wel willen leren van de taal, er toch niet wordt geïnvesteerd in een taal cursus. In combinatie met het feit dat veel MOE-landers relatief laag opgeleid zijn verhoogt dit het risico op criminaliteit bij een deel van de groep.

Verhouding tussen theorie en de uitvoeringspraktijk in veiligheidshuizen

Het valt op dat veel van de in de literatuur genoemde factoren ook in de praktijk naar voren worden gebracht. Enkele aspecten die te maken hebben met de etnisch culturele achtergrond van migrantenjongeren worden in de interviews het meest duidelijk naar voren gebracht. We vatten de belangrijkste factoren uit de praktijk die worden ondersteund door de literatuur hier kernachtig samen, eerst met betrekking tot de Marokkaanse doelgroep. We maken hierbij de vertaalslag naar concrete aanknopingspunten voor interventies :

- Er is vaak sprake van isolement: het zoeken van steunbronnen in het eigen netwerk van belang.
- Ouders verwachten dat anderen toezicht houden en dat hulpverleners 'het oplossen'. Een persoonlijke en gerichte benadering is nodig om ouders daadwerkelijk te kunnen betrekken.
- Er is voldoende tijd nodig. Er moet stapsgewijs te werk gegaan worden startend met het winnen van vertrouwen. Veel argwaan moet hierbij worden overwonnen.
- Vaak is sprake van ontkennen vanuit schaamte.
- Er wordt relatief veel LVB-problematiek gezien in deze groep.

Vervolgens benoemen we op dezelfde wijze de elementen die bij de aanpak van problemen met Antilliaanse jongeren in de praktijk het meest duidelijk naar voren komen:

- Vanwege de soms snelle overgang naar geweld is het van belang om snel, consequent en hard op te treden volgens geïnterviewden.
- In de praktijk valt op dat relatief zware delicten elkaar vaak vrij snel opvolgen.
- Hoewel dit vanuit de literatuur niet duidelijk wordt ondersteund, is geloof volgens geïnterviewden wel een aanknopingspunt van gedragsbeïnvloeding.
- Er is vaak sprake van een strenge maar weinig consequente opvoeding waarbij de moeder een sleutelrol heeft.
- Er is weinig zelfregulatie in de gemeenschap.
- Er dient rekening te worden gehouden met slavernij als actueel thema. Minderwaardigheidsgevoelens hangen hiermee samen.
- Voor professionals is het van belang dat ze kunnen omgaan met licht ontvlambaarheid.
- Ook bij deze groepen spelen eer en schaamte een belangrijke rol. Men klopt daardoor niet zelf aan bij de hulpverlening.

Voor beide groepen zijn de gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal (bij ouders en deels ook bij jongeren) en de aanwezigheid van LVB problematiek belangrijke algemene belemmerende factoren.

5.1.2 Welke ervaringen zijn opgedaan met specifieke aanpakken

Het valt op dat relatief vaak veiligheidshuizen niet sterk betrokken waren als in een gemeente met een oververtegenwoordiging van Marokkaanse/ Antilliaanse risicjongeren specifieke aanpakken gericht op Marokkaans-Nederlandse of Antilliaanse risicjongeren werden uitgevoerd. In de helft (10 van de 19) veiligheidshuizen die meededen aan ons onderzoek vielen dergelijke gemeenten binnen het werkgebied, maar waren veiligheidshuizen meestal meer indirecte betrokken. Zo kregen sommige veiligheidshuizen extra financiële middelen voor intensivering van hun reguliere aanpak voor Marokkaans-Nederlandse en/of Antilliaanse jongeren terwijl andere meedachten met de gemeente over het beleid.

In vijf veiligheidshuizen is sprake (geweest) van een doelgroepgerichte aanpak via een doelgroepgericht casusoverleg, inzet van specifieke interventies en inzet van hulpverleners of intermediairs uit de doelgroep. Betrokkenen zijn positief over deze aanpakken. De interviews laten ook zien dat er veel kennis en ervaring mee is opgedaan. Concrete resultaten van deze aanpakken zijn echter lastig aan te tonen. Met name de vertegenwoordigers van juist deze veiligheidshuizen hebben in de interviews benadrukt dat culturele en maatschappelijke factoren

in de praktijk belemmerend werken voor de aanpak van de problemen van respectievelijk Marokkaans-Nederlandse en Antilliaanse jongeren. Men vreest dan ook dat er te weinig aandacht is voor de borging van deze kennis nu deze specifieke aanpakken ophouden te bestaan (door afschaffing van het doelgroepenbeleid).

Welke lessen zijn geleerd uit de specifieke aanpakken?

Uit de ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan is een aantal lessen te trekken/ werkzame factoren naar voren gebracht. Allereerst is erkenning nodig van de oververtegenwoordiging. Verder is specifieke deskundigheid nodig en moet maatwerk voorop blijven staan. De hardnekkigheid en complexiteit van de problematiek vraagt om creatief en out-of-the-box denken, doorzettingsmacht en bestuurlijke betrokkenheid. Het inzetten van de juiste professionals om jongeren en ouders te bereiken is van essentieel belang. Overzicht en ordening van het aanbod naar geschiktheid voor de doelgroep is eveneens een belangrijke factor alsmede aandacht voor het versterken van het netwerk rondom een jongere bijvoorbeeld middels het inzetten van voorbeeldfiguren uit de gemeenschap. Ook is ruimte voor een langdurige en intensieve aanpak nodig, waarbij de zorgkring en de justitieketen strak worden georganiseerd en problemen stuk voor stuk (focus) worden aangepakt.

5.1.3 Praktijk, noodzaak en resultaten van specifieke aandacht

Met name de veiligheidshuizen die een specifieke aanpak/casusoverleg hebben, geven aan dat zij momenteel voldoende aandacht besteden aan de specifieke problemen van migrantenjongeren. Een belangrijk deel van de veiligheidshuizen noemt in dit verband wel dat zij gebruik maken van de mogelijkheid om specifieke deskundigheid in te roepen. Men doelt dan op functionarissen culturele minderheden bij de politie maar ook op het AMW en het jongerenwerk en op eigen stagiaires, vrijwilligers en medewerkers uit de etnische doelgroepen.

Een meerderheid (ongeveer twee derde) van de veiligheidshuizen erkent dat er iets extra's nodig is om de oververtegenwoordiging van migrantenjongeren in criminaliteitsstatistieken effectief te kunnen bestrijden. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat specifieke aandacht voor de problemen van migrantenjongeren geen thema is dat sterk leeft binnen de veiligheidshuizen. Dat geldt dan zowel voor de noodzaak überhaupt als voor de mogelijkheden en de positie die het veiligheidshuis heeft om dit te doen. Het veiligheidshuis is een netwerkorganisatie, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de aanpak licht primair bij de deelnemende instellingen. Een andere reden voor het feit dat de specifieke problematiek van de migrantenjongeren weinig aandacht krijgt binnen de veiligheidshuizen, is gelegen in het feit dat er niet op etniciteit mag worden geregistreerd. Er zijn dus geen gegevens bekend op regionaal niveau over de omvang van het probleem en de resultaten die specifiek met de migrantenjongeren worden bereikt. Dit maakt dat het onderwerp niet op de agenda komt van de beleidsmakers. Het gevaar van een stigmatiserende werking wordt in dit verband ook regelmatig onderstreept. Er zijn verschillende suggesties gedaan om het onderwerp prominenter op de agenda te krijgen binnen de veiligheidshuizen:

- De culturele achtergrond van een jongere/het gezin kan een vast aandachtspunt worden bij het aanleveren van informatie over een casus (voorafgaand aan de casusbespreking).
- De voorzitter van het casusoverleg kan ervoor zorgen dat er standaard aandacht is voor de culturele achtergrond van een jongere binnen het casusoverleg.

- De veiligheidshuizen kunnen hun (beperkte) budget voor deskundigheidsbevordering inzetten voor expertise- ontwikkeling op het gebied van cultuursensitiviteit.
- Een ketenmanager kan het onderwerp agenderen op het voorzitteroverleg, het bestuurdersoverleg en het stakeholdersoverleg.

Bereikte resultaten en ervaren belemmeringen

Wat kunnen we nu op basis van dit onderzoek zeggen over de resultaten. Blijven deze bereikt met migrantenjonger achter of juist niet? Helaas is het niet goed mogelijk hierop een antwoord te formuleren. Dit komt vooral doordat er niet op etnische afkomst wordt geregistreerd. Er is dus geen cijfermatige informatie over de cliënten van de veiligheidshuizen beschikbaar. Daarom is niet bekend of migrantenjongeren al dan niet eerder uitvallen uit de aanpak die binnen het veiligheidshuis wordt bedacht. Ze weten ook niet of de doelen die worden gesteld al dan niet minder vaak worden bereikt bij migrantenjongeren. Op basis van eigen ervaring of een eigen inschatting geven de meeste geïnterviewden aan dat dit waarschijnlijk wel het geval is. Uit de analyse komen vijf oorzaken naar voren: (1) interventies sluiten onvoldoende aan bij de verwachtingen van allochtone gezinnen (2) het effect van straffen is beperkt (3) jongeren en ouders krijgen teveel kansen om af te haken (4) de LVB problematiek wordt onvoldoende onderkend en (5) de interventies zijn veelal te weinig intensief en te kortdurend voor de complexe en hardnekkige problemen van deze groepen. Er worden echter ook interventies en werkwijze genoemd die wel goed aansluiten.

5.1.4 De invloed van de privacyregels

Aansluiting tussen straf, zorg en bestuur is de centrale kracht van het veiligheidshuis. Daarmee is het veiligheidshuis sterk afhankelijk van de ruimte die de privacyregelgeving biedt om deze sectoren op casusniveau met elkaar te verbinden. De meeste veiligheidshuizen zijn van mening dat de huidige privacyregels in beperkte of sterke mate belemmerend werken om de gestelde doelen te bereiken. Men heeft last van het feit dat er grote onduidelijkheid bestaat in het veld over wat wel en wat niet is toegestaan. Daardoor is niet goed vast te stellen of instellingen zich terecht beroepen op de bescherming van de privacy van hun cliënten of dat sprake is van onvoldoende kennis van de regelgeving, koudwatervrees, onwil of andere belemmeringen. Er is grote behoefte aan duidelijkheid vanuit de overheid. Daarbij is de vraag waar de balans komt te liggen tussen twee uitersten die nu in het werkveld worden aangetroffen, te weten (1) alles kan als het doel maar goed omschreven is en rekening is gehouden met de proportionaliteit en (2) een strikte opvatting van de wetgeving die weinig toestaat.

Het registreren van de etnische afkomst wordt op casusniveau veelal niet noodzakelijk geacht aangezien de afkomst van een jongere toch wel bekend is of is af te leiden uit de naam van een jongere. Een enkele maal leidt dit tot vergissingen maar over het algemeen kan men met deze benadering goed uit de voeten.

Vanuit beleidsmatig oogpunt wordt het niet registreren van de etnische afkomst wel als een duidelijk gemis ervaren. Hierdoor kan het veiligheidshuis geen gegevens presenteren over (1) het aandeel van bepaalde migrantenjongeren binnen de totale groep die besproken wordt binnen het veiligheidshuis (2) de resultaten die bereikt worden met de inzet van interventies voor deze jongeren en (3) de geschiktheid van de interventies voor deze groepen.

5.1.5 Aanbevelingen geïnterviewden

De geïnterviewden hebben een aantal suggesties gedaan voor verbetering van de aanpak van migrantenjongeren en hun ouders. Deze hebben betrekking op (1) de werkwijze van de veiligheidshuizen (2) het vereiste profiel van de hulpverlener (3) de aanwezigheid van deskundigheid (4) de inzet van interventies van de juiste interventies en (5) de noodzaak om sterk in te zetten op het betrekken van ouders.

5.2 Betekenis onderzoeksresultaten voor de veiligheidshuizen van de toekomst

Wat betekenen de conclusies van dit onderzoek als we ze afzetten tegen de door het Ministerie beoogde ontwikkelingsrichting van veiligheidshuizen? Voorop staat de constatering dat – gegeven het feit dat (1) een van de primaire doelstellingen van de veiligheidshuizen volgens het Ministerie blijft ‘bijdragen aan de veiligheid(beleving)’ en (2) verschillende migrantengroepen oververtegenwoordigd zijn in criminaliteitsstatistieken - veel veiligheidshuizen in sterke mate te maken hebben en houden met verschillende migrantengroepen.

Het onderzoek heeft laten zien dat dit onderwerp tot nog toe niet sterk leeft in de veiligheidshuizen; de betrokkenheid bij specifieke aanpakken was beperkt. Maar de twee functies die de veiligheidshuizen in de toekomst zouden moeten gaan vervullen, noodzaken de veiligheidshuizen op z'n minst een positie in te nemen ten aanzien van de rol van etnisch culturele factoren. Deze functies van de veiligheidshuizen van de toekomst zijn:

- het behandelen van complexe casuïstiek;
- (strategisch) adviseren van lokale bestuurders en sleutelpartners ten aanzien van lokale gebiedsgebonden problematiek.

Hoewel het onderhavige onderzoek niet gericht was op de prevalentie van multiproblematiek bij migrantengroepen zien we wel dat juist bij migrantengroepen op veel leefgebieden belangrijke knelpuntenaanwezig zijn. Dan gaat het onder andere om: de opvoedingsituatie, de gebrekkige aansluiting op de hulpverlening en de ontbrekende binding met school. We kunnen dus voorzichtig stellen dat bij casussen van migrantengezinnen waar sprake is van multiproblematiek de uitdaging om interventies van de grond te krijgen en daarna te doen slagen vrij groot is. Veiligheidshuizen krijgen hier dus mee te maken.

De tweede functie gaat over advisering van bestuur en partners vanuit expertise. Als in een specifiek veiligheidshuis sprake is van criminaliteitsproblemen met bepaalde migrantengroepen dan mag vanuit deze tweede functie volgens het landelijk kader worden verwacht dat dit veiligheidshuis zich erover kan uitspreken. Het gaat dan over de vraag hoe de aanpak van deze criminaliteitsproblemen gestalte moet krijgen en welke aandacht besteed moet worden aan achterliggende etnisch culturele factoren. Ook zou het veiligheidshuis dan een adviesrol hebben over de zo nodig in te brengen expertise op dit vlak. Kortom: de vraag hoeveel en hoe er aandacht voor etnisch culturele factoren dient te zijn moet vanuit de veiligheidshuizen zelf opgepakt en beantwoord worden.

5.3 Aanbevelingen

Het onderzoek laat zien dat er noodzaak en draagvlak is binnen de veiligheidshuizen om nadrukkelijker aandacht te besteden aan de specifieke problemen van migrantenjongeren die in hun regio zijn oververtegenwoordigd. Daarbij gaat het niet om een doelgroepgerichte aanpak maar om regulier beleid. Specifieke aandacht voor bepaalde groepen migrantenjongeren kan wel onderdeel uitmaken van breder diversiteitbeleid in gemeenten met een weerslag voor de manier van werken in een veiligheidshuis. Hiermee worden negatieve effecten van stigmatisering van bepaalde bevolkingsgroepen zoveel mogelijk voorkomen.

Op basis van deze eindconclusie doen we de aanbeveling aan de opdrachtgever van het onderzoek om het Ministerie van Veiligheid & Justitie te benaderen met een voorstel om samen met de veiligheidshuizen te bekijken hoe zij structureel aandacht kunnen besteden aan de specifieke problemen van migrantenjongeren. Wij doen hieronder een aantal concrete suggesties (aanbevelingen) hoe deze structurele aandacht gestalte kan krijgen.

Aanbeveling 1

Het is van belang dat het urgentiebesef bij de gemeenten (als regievoerder van de veiligheidshuizen) dat etnisch culturele factoren meer aandacht dienen te krijgen, wordt gestimuleerd. Het onderzoek laat zien dat gemeenten behoefte hebben aan cijfermatige onderbouwing van de problematiek. Gemeenten kunnen zelf in deze behoefte voorzien. Zij kunnen op basis van hun eigen GBA gegevens jaarlijks in kaart brengen welke risicogroepen oververtegenwoordigd zijn hun gemeente. Ze kunnen ook een stap verder gaan en door koppeling van politiecijfers (op basis van HKS of BVH) en GBA cijfers periodiek de verdachtenpercentages per risicogroep in kaart brengen. Een tweede vervolgstap kan zijn om zelf zichtbaar te maken welke resultaten er worden bereikt met de risicogroepen die oververtegenwoordigd zijn in hun gemeente. Hiervoor zou vervolgens nog een koppeling gemaakt moeten worden tussen de GBA, politiecijfers (HKS) en het registratiesysteem van het veiligheidshuis (in de meeste gevallen GCOS).

Het is wettelijke toegestaan om dergelijke koppelingen van registratiesystemen te maken mits de tot personen herleidbare gegevens in de systemen geanonimiseerd zijn en versleuteld worden gekoppeld. Dat is technisch mogelijk. Een instructie voor een deze koppeling(en) kan op landelijk niveau gemaakt worden.

Aanbeveling 2

Structurele aandacht voor de specifieke problemen van migrantenjongeren kan gerealiseerd worden door de mogelijke invloed van de culturele achtergrond van een jongere (en zijn gezin van herkomst) tot vast item te maken van de probleemanalyse. Vervolgens kan hiermee rekening worden gehouden in het plan van aanpak, de in te zetten interventies en het bewaken van de uitvoering van het plan van aanpak. Betrokken partijen binnen het veiligheidshuis zouden hierover het gesprek met elkaar moeten aangaan teneinde hier draagvlak voor te creëren. Dit is des te meer van belang nu de veiligheidshuizen de focus meer gaan leggen op de complexe casussen. Er komt binnen het casusoverleg daardoor ook meer tijd beschikbaar voor de probleemanalyse en het plan van aanpak.

Aanbeveling 3

De voorzitters van de casusoverleggen kunnen ervoor gaan zorgen dat de etnisch culturele achtergrond daadwerkelijk een vast item wordt bij de probleemanalyse en het plan van aanpak. Mogelijke hulpmiddelen zijn: een checklist voor het casusoverleg waarop dit item is opgenomen. Ook kan het een vast item zijn bij de informatie die wordt aangeleverd voor de casusbespreking. Een goede implementatie wordt bevorderd als enige tijd wordt gemonitord hoe deze aanpassing van het werkproces zich ontwikkeld.

Aanbeveling 4

Alle partijen in de regio kunnen met elkaar nagaan of (1) de bestaande programma's in de regio voldoende aansluiten bij de specifieke verwachtingen en behoeften van de risicogroepen in de regio en (2) er voldoende hulpverleners zijn met het juiste profiel (cultureel vakmanschap). De onderhavige rapportage en de meetladder diversiteit (van het NJI) kunnen als basis dienen voor deze toetsing. Dit levert een overzicht op van bestaande interventies en de mate waarin zij geschikt zijn voor inzet van bepaalde migrantengroepen. Daar is behoefte aan zo blijkt uit het onderzoek. Zo nodig kan gewerkt worden aan versterking en/of uitbreiding. Programma's en positieve ervaringen van andere regio's kunnen daarbij als voorbeeld dienen.

Aanbeveling 5

Per regio kan in kaart worden gebracht welke specifieke expertise beschikbaar is in de regio over de risicogroepen die oververtegenwoordigd zijn in de regio. Zo nodig kan deze expertise worden aangevuld. Hiermee kan een expertiseteam worden samengesteld dat geraadpleegd kan worden door vertegenwoordigers van overlegstructuren/ samenwerkingsverbanden (CJG's ZAT's, Veiligheidshuis). Er dienen afspraken te worden gemaakt over de beschikbaarheid van het expertiseteam. Te denken valt aan laagdrempelige en flexibele beschikbaarheid voor casussen waarbij het niet lukt om de gestelde doelen te bereiken. Hiervoor kunnen criteria worden geformuleerd binnen het veiligheidshuis en andere overlegstructuren/ samenwerkingsverbanden. De voorzitter van het casusoverleg kan bewaken dat raadpleging op het geëigende moment ook daadwerkelijk plaatsvindt.

Aanbeveling 6

Een tijdelijke aandachtsfunctionaris kan de implementatie van de aanbevelingen en/of andere geformuleerde voornemens om structureel aandacht te besteden aan de specifieke problemen van migrantenjongeren bewaken.

Bijlage 1 Oververtegenwoordiging verschillende groepen migrantenjongeren in cijfers

Verschillende migrantengroepen zijn structureel oververtegenwoordigd in de criminaliteitsstatistieken. In het meest recente Jaarrapport Integratie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) zijn voor het eerst cijfers opgenomen gebaseerd op het jarenlang 'volgen' van een cohort jongeren. De informatie in deze bijlage is gebaseerd op dit SCP-rapport (Gijsberts, 2012).

Recent is er beter zicht ontstaan op de mate van oververtegenwoordiging van migrantengroepen in jongerencriminaliteit en de duiding ervan. Bovenkerk heeft een cohort jongeren gedurende tien jaar gevolgd, hetgeen betere informatie geeft dan steeds vergelijkingen *per jaar* te maken. Uit de cohortanalyse blijkt dat gemiddeld 20% van alle jongeren van 12-23 jaar in de onderzochte periode tenminste één keer verdachte van een delict was. Omdat grote verschillen in criminaliteitscijfers onder meisjes de verschillen dempen laten de cijfers voor de jongens uit verschillende groepen de verschillen nog duidelijker zien. Het gemiddeld ligt onder de jongens op 29%. De percentages liggen voor de verschillende migrantengroepen flink hoger dan de 25% bij autochtone jongens. Van de Marokkaans-Nederlandse jongens werd 65% tenminste eenmaal verdacht; onder Turks-Nederlandse jongens ligt het ook flink hoger dan gemiddeld (46%). En ook Antilliaanse en Surinaamse mannelijke jeugd komt vaker tenminste eenmaal met de politie in aanraking (respectievelijk 55% en 50%). We zien overigens dat de oververtegenwoordiging van verschillende migrantengroepen in criminaliteitscijfers grotendeels uitdooft bij toename van de leeftijd. Op middelbare leeftijd is geen sprake meer van oververtegenwoordiging van Marokkaanse plegers. Dit is nog wel het geval bij Antilliaanse plegers. De cijfers zijn gebaseerd op HKS-registraties van politie. Hoewel er op verschillende soorten politieregistraties wel iets valt af te dingen, worden HKS-registraties in onderzoek vaak beschouwd als een van de meer stabiele en betrouwbare bronnen. Ze gaan daarnaast in naar schatting circa 90% van de gevallen over terechte verdenkingen.

Tot slot vermelden we dat deze cijfers gezien moet worden in de context van een daling van criminaliteit. Dit zien we terug in politieregistraties²⁵ en zelfrapportage onderzoeken (zie Van der Laan en Blom (2011)).

²⁵ Hoewel algemeen wordt aangenomen dat de criminaliteit inderdaad licht daalt is het mogelijk dat de daling in registraties van criminaliteit tenminste deels veroorzaakt wordt door de invoer van het nieuwe politiesysteem BVH. Er zijn aanwijzingen dat agenten in dit systeem delicten gemakkelijker als *lichter* registreren en wegens de last van een nieuwe wijze van registreren (gewenning is nog nodig) is het denkbaar dat agenten überhaupt de eerste jaren proberen waar mogelijk aan de registratie te ontkomen (zie SCP-rapport p. 213; verwijzing naar Van der Laan en Blom 2011).

Bijlage 2 Geraadpleegde literatuur

Baas, N.J. (2005). *Wegen naar het rechte pad: Strafrechtelijke interventies voor delinquente jongeren, inclusief verplichte nazorg, en naar het effect van interventies die zich voor een strafrechtelijk kader zouden kunnen lenen, alsmede naar interventiecondities die dat effect beïnvloeden*. Den Haag: WODC. Cahier 2005-10.

Blauw, E. & Zwikker, M. (2012). *Integratie van de Meetladder Diversiteit Interventies in het erkenningstraject voor interventies*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

Brons, D., Hilhorst, N., Willemsen, F. (2008). Kennisfundament t.b.v. de aanpak van Marokkaanse criminele jongeren. Den Haag: WODC.²⁶

Burik, A.E. van, Hoogeveen, C., Jong, B.J. de, Vogelvang B., Addink A. & Steege M. van der (2013) Evaluatie aanpak criminele jeugdgroepen. Woerden: Van Montfoort/Bureau Alpha/ NJI. In voorbereiding

Dagevos, J. (2011) *Poolse migranten. De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Eldering, L. (2002). *Cultuur en opvoeding*. Rotterdam: Lemniscaat.

El Hadioui, I. (2008). *Hoe de straat de school binnendringt*. Utrecht: APS.

Gemert, F. van & Fleischer, M. (2002). *In de greep van de groep: een onderzoek naar een Marokkaanse problematische jeugdgroep*. Amsterdam: Regioplan.

Gijsberts, M., Huijnk, W. & Dagevos, J. (2012). *Jaarrapport integratie 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Heijden, P.G.M. van der, Cruyff, M. & Gils, G. van (2011). *Aantallen geregisteerde en niet-geregisteerde burgers uit Moe-landen die in Nederland verblijven*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Huiberts, A., Meeus, W., Oosterwegel, A., & Vollebergh, W. (2002). Verbondenheid en autonomie bij Nederlandse en Marokkaanse jongeren. In A.M.P. Huiberts (red.) *Individualisme en collectivisme in de adolescentie. Studies onder Nederlandse, Marokkaanse en Turkse jongeren* (pp. 81-99). Enschede: PrintPartners Ipskamp.

Jennisen, R.P.W. (2011). *De Nederlandse migratiekaart. Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen*. Den Haag: WODC.

²⁶ Aan de hand van deze basisbron is gezocht naar relevante literatuur via de literatuurlijsten op pp. 84-90, 123-131, 155-160. 178-181.

Jennisen, R.P.W. (2009). *Criminaliteit, leeftijd en etniciteit. Over de afwijkende leeftijdsspecifieke criminaliteitscijfers van in Nederland verblijvende Antillianen en Marokkanen*. Den Haag: WODC.

Jong, J.D.A., de (2007). *Kapot moeilijk: Een etnografisch onderzoek naar opvallend delinquent groepsgedrag van 'Marokkaanse' jongens*. Amsterdam: Aksant.

Kamerstukken II, 2011-2012, 32 680, nr. 4: Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie. Eindrapport arbeidsmigratie in goede banen: tijdelijke commissie lessen uit recente arbeidsmigratie.

Kromhout, M., & San, M. van (2003). *Schimmige werelden. Nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit*. Den Haag: WODC.

Klooster, E.M., Hoek, C.A. van, & Hoff, A.J.E. van 't (1999). *Allochtonen en strafbeleving. Een onderzoek naar de strafbeleving van Antilliaanse, Surinaamse, Marokkaanse en Turkse jongens*. Den Haag: ministerie van Justitie, Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid.

Laan, A.M., van der & M. Blom (2011). *Jeugdcriminaliteit in de periode 1996-2010. Ontwikkelingen in zelfgerapporteerde daders, door de politie aangehouden verdachten en strafrechtelijke daders op basis van de Monitor Jeugdcriminaliteit 2010*. Den Haag: WODC.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). *Veiligheidshuizen en de aanpak van Marokkaans-Nederlandse risicjongeren. Wegwijzer voor en door gemeenten*. Den Haag.

Nijsten, C., Geense, P., Pels, T., & Vollebergh, W. (2003). *Allochtone ouders en justitie: Vragen en behoeften van Antilliaanse, Marokkaanse, Surinaamse en Turkse ouders van jeugdigen die in aanraking komen met politie en justitie*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Pels, T., Distelbrink, M. & Tan, S. (2009). *Meetladder Diversiteit Interventies. Verhoging van bereik en effectiviteit van interventies voor (etnische) doelgroepen*. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut.

Peter, S.L., & Voert, M. ter. (2006). *Geschildbeslechting (niet-westerse) allochtonen en autochtonen vergeleken. Een theoretische-empirische verkenning*. Den Haag: WODC.

San, M. van (1998). *Stelen en steken. Delinquent gedrag van Curaçaose jongens in Nederland*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Wermölder, H. (2005). *Marokkaanse lieverdjes. Crimineel en hinderlijk gedrag onder Marokkaanse jongeren*. Hilversum: Balans.

Werdmölder, H. (2011) Stoppen met crimineel gedrag; een kwalitatief, longitudinaal onderzoek naar Marokkaanse en Nederlandse mannen met een crimineel verleden. *In: Justitiële Verkenningen*, 37(5), pp. 43-63.

Bijlage 3: Overzicht kenmerken geïnterviewden (n=43)

Veiligheidshuis	Functie en taak	Zicht op (deel van de) casuïstiek?	Dienstverband
Alkmaar	Ketenregisseur	Ja, zelf voorzitter casusoverleg en wordt goed geïnformeerd	Gemeente
Almere	Ketenmanager	Redelijk beeld	Gemeente
Almere	Beleidsadviseur gemeente Almere	Redelijk beeld	Gemeente
Amersfoort	Beleidsmedewerker Sociale Veiligheid	Nee	Gemeente
Amersfoort	Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid	Nee	Gemeente
Amsterdam	Zorgregisseur	Beperkt, alleen bijzondere cases	In dienst bij jeugdzorgaanbieder gedetacheerd bij gemeente
Bergen op Zoom	Ketenmanager	Beperkt	OM
Bergen op Zoom	Coördinator HCO ²⁷	Ja	Gemeente
Bergen op Zoom	Lid MT en stuurgroep	Heel beperkt	Gemeente
Bergen op Zoom	Deelnemer casusoverleg	Ja	BJZ (JR)
Den Helder	Ketenmanager	Ja, voorzitter alle casusoverleggen	Gemeente
Ede	Ketenmanager	Redelijk, volgt nog individuele casussen	OM
Eindhoven	Beleidsmedewerker Jeugd gemeente Eindhoven	Nee	Gemeente
Eindhoven	Ketenregisseur Jeugd	Beperkt, wordt bij knelpunten geraadpleegd	Gemeente
Eindhoven	Manager integrale veiligheid gemeente	Heel beperkt	Gemeente
Eindhoven	Casusregisseur Antillianen Gemeente	Beperkt	Gemeente
Enschede	Deelnemers casusoverleg criminele risicojeugd (n=5)	Ja	BJZ, RvdK, OM, Politie, gemeente
Groningen	Ketenmanager	Beperkt, valt af en toe in als voorzitter	OM
Groningen	Coördinator jeugd politie	Ja	Politie
Groningen	Zelfstandig adviseur (voorzitter CO Caribische Nederlanders)	Ja	Zelfstandige (werkt voor de gemeente).
Gouda	Procesregisseur casusoverleg Jeugd	Ja	BJZ

²⁷ Hulpverleningscasusoverleg.

Veiligheidshuis	Functie en taak	Zicht op (deel van de) casuïstiek?	Dienstverband
Maastricht	Procesmanager en coördinator inhoud	Ja	BJZ
Maastricht	Procesmanager	Ja	Welzijnsorganisatie
Rotterdam	Programmamanager	Ja, doet zelf nog een casusoverleg	In dienst OM gedetacheerd bij de gemeente
Rotterdam	Beleidsadviseur gemeente	Nee	Gemeente
Tiel	Regisseur veelplegers	Ja, zeer goed	Gemeente
Tiel	Regisseur risicojongeren	Ja	Gemeente
Tilburg	Procesregisseur	Ja	Gemeente
Tilburg	Manager	Beperkt alleen bijzondere cases	Gemeente
Utrecht	Ketenmanager	Ja, voorzitter casus-overleg veelplegers 18+	OM
Utrecht	Ketenmanager	Ja, voorzitter casus-overleg veelplegers 18+	OM
Utrecht	Coördinator Marokkaanse jeugd	Ja, is lid geweest van casusoverleg	Gemeente
Venlo	Coördinerend manager	Heel beperkt	Gemeente
Venlo	Beleidsmedewerker integrale veiligheid	Nee	Gemeente
Venlo	Coördinerend manager	Heel beperkt	Gemeente
Venlo	Beleidsmedewerker integrale veiligheid	Nee	Gemeente
Vlissingen	Ketenmanager	Beperkt, alleen bijzondere cases	BJZ
IJsselland	Veiligheidsmakelaar	Heel beperkt	Politie
IJsselland	Veiligheidsmakelaar	Beperkt	Reclassering