

Wanneer wordt het ons probleem?



Een vergelijkend onderzoek naar de achtergronden van beleid voor Antilliaanse en Marokkaanse jongeren

Anne van Uden
Erasmus Universiteit Rotterdam
Bestuurskunde, master beleid en politiek
Eerste lezer: dr. S.M. Groeneveld
Tweede lezer: dr. P.L. Hupe
Januari 2008

Woord vooraf

Er bestaat specifiek beleid voor Antillianen. Er zijn zelfs 21 Antillianengemeenten die extra geld krijgen van het Rijk. Ook voor Marokkanen stelt het Rijk geld beschikbaar, alleen gebeurt dat nog niet zo lang als voor Antillianen. Toch zijn de criminaliteitscijfers voor beide groepen al jaren hetzelfde. En je zou dus verwachten dat voor beide groepen al even lang specifiek beleid wordt gemaakt.

Gedurende mijn studie Bestuurskunde heeft het onderwerp integratie altijd mijn interesse gehad. Daarom besloot ik mijn afstudeerstage te lopen bij het Kennisnet Integratiebeleid en Etnische Minderheden (KIEM). Mijn voornaamste taak was het ondersteunen van het Kennisportaal Antillianengemeenten. Dit portaal is bedoeld voor professionals die zich bezig houden met het Antillianenbeleid. Tijdens mijn stage waren er geluiden dat er ook specifiek Marokkanenbeleid zou komen. Dat riep bij mij de vraag op: waarom wordt er voor Antillianen als lange tijd specifiek beleid gemaakt, terwijl dat voor Marokkanen niet gebeurt? Deze vraag staat centraal in de scriptie die voor u ligt.

Om de vraag te beantwoorden heb ik onder andere een aantal respondenten geïnterviewd. Hen wil ik bedanken voor hun tijd en openheid. Daarnaast wil ik Sandra Groeneveld bedanken voor haar prettige begeleiding. En ook Peter Hupe, de tweede lezer, voor zijn kritische kanttekeningen.

Rotterdam, januari 2008

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemstelling	7
1.2.1 Doelstelling	7
1.2.2 Vraagstelling	8
Centrale vraagstelling.....	8
Deelvragen	8
1.3 Methodologische verantwoording.....	8
1.3.1 Type onderzoek	8
1.3.2 Methode van onderzoek	8
1.3.3 Onderzoeksinstrumenten	9
1.4 Theorie	9
1.5 Bestuurskundige relevantie	10
1.6 Maatschappelijke relevantie	10
2. Theorie.....	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Agendasetting	11
2.2.1 Aanwezigheid policy entrepreneurs	13
2.2.2 Vaste groep van actoren	14
2.2.3 Steun.....	14
2.2.4 Onverwachte gebeurtenissen.....	15
2.2.5 Technische feasibility.....	16
2.2.6 Delen van algemene waarden.....	16
2.2.7 Onbespreekbare onderwerpen	17
2.2.8 Voldoen aan budget.....	17
2.2.9 Media.....	17
2.2.10 Politiek	18
2.2.11 Gewenning	18
2.3 Criminaliteit en etniciteit	18
2.3.1 Sociaal-economische factoren.....	19
Slechte sociaal economische positie.....	19
Slechte buurt.....	19
Frustraties over welstandsniveau.....	20
2.3.2 Sociaal-culturele factoren.....	21
Verschillen in cultuur	21
Gebrek aan binding met de samenleving	21
Culturele discontinuïteit tussen gezin en school	22
Acculturalisatieconflicten tussen ouders en jongeren	22
Andere manier van opvoeden.....	23
Geloofschende schaamte	23
Stressvolle gebeurtenissen rondom de migratie	24
Etikettengedrag.....	25

2.4 Gebruik van de theorie.....	26
3. Methodologische verantwoording.....	28
3.1 Inleiding	28
3.2 Bronnen.....	28
3.2.1 Schriftelijke bronnen	28
3.2.2 Interviews	29
3.3 Analyse	31
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit.....	32
4. De kabinetten en het beleid	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Politieke context.....	34
4.2.1 Kabinet Lubbers III (7 november 1989 tot 22 augustus 1994)	34
4.2.2 Kabinet Paars I (22 augustus 1994 tot 3 augustus 1998)	35
4.2.3 Kabinet Paars II (3 augustus 1998 tot 22 juli 2002).....	35
4.2.4 Kabinet Balkenende I (27 juli 2002 tot 16 oktober 2002).....	36
4.2.5 Kabinetten Balkenende II (27 mei 2003 tot 30 juni 2006) en Balkenende III (7 juli 2006 tot 22 november 2006)	37
4.2.6 Kabinet Balkenende IV (22 februari 2007-heden)	38
4.2.7 Tot slot.....	38
4.3 Landelijk Antillianenbeleid	39
4.3.1 Taskforce Antillianen (1992-1997)	39
4.3.2 StimuleringsProjecten Allochtone Groepen (SPAG) (1998-2004)	40
4.3.3 Direkshon-projecten (2002-2004)	41
4.3.4 Rijksbijdrageregeling (2001-2004)	41
4.3.5 Bestuurlijke Arrangementen (2005-2008)	42
4.4 Landelijk Marokkanenbeleid.....	43
4.4.1 Donnergelden (2006-heden).....	43
4.5 Antillianenbeleid in Rotterdam	44
4.5.1 Nos Kousa (Hoogvliet) (1993-1997).....	44
4.5.2 Direkshon-projecten Rotterdam (2002-heden).....	44
4.5.3 Lus di Trafiko (2001-2004).....	45
4.5.4 Stimuleringsproject GOALS (2001-2004)	45
4.5.5 Actieprogramma Integrale Aanpak Antillianen (2005-2008)	46
4.6 Marokkanenbeleid in Rotterdam.....	47
4.6.1 Plan van aanpak Marokkaanse kinderen in het Oude Noorden (1994-1998).....	47
4.6.2 Plan van Herstel (1998-2002)	47
4.6.3 Op eigen kracht (2002-2006)	47
4.6.4 Donnergelden (2006-heden).....	48
4.7 Tot slot.....	48
5. Analyse	50
5.1 Inleiding	50
5.2 Achtergronden Antillianenbeleid	50

5.2.1 Interne gebeurtenissen.....	51
Migratiestroom	51
Incidenten	51
5.2.2 Externe gebeurtenissen.....	52
Transnationale drugshandel.....	52
Mislukken contacten met Antillen	52
5.2.3 Policy entrepreneurs/steun	53
Hoofdcommissaris Nordholt	53
Commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken.....	54
Antillianengemeenten.....	54
Ivo Opstelten	55
5.2.4 Politieke cyclus	55
5.2.5 Onderzoeken.....	59
5.2.6 Media.....	61
5.2.7 Gewenning	63
5.2.8 Geld	63
5.2.9 Tot slot.....	64
<i>Figuur 1 Achtergronden Antillianenbeleid in schema</i>	<i>66</i>
5.3 Achtergronden Marokkanenbeleid.....	67
5.3.1 Gebeurtenissen intern	67
Rellen Diamantbuurt	67
Drugrunneractie	67
5.3.2 Gebeurtenissen extern	67
Rellen in Frankrijk	68
5.3.3 Policy entrepreneur/steun.....	68
Burgemeester Van Thijn	68
Minister Verdonk	69
Wilders	69
5.3.4 Politieke cyclus	70
5.3.5 Onderzoeken.....	72
5.3.6 Onbespreekbare onderwerpen	75
5.3.7 Media.....	76
5.3.8 Geld	77
5.3.9 Tot slot.....	77
<i>Figuur 2 Achtergronden Marokkanenbeleid in schema.....</i>	<i>79</i>
5.4 Vergelijking van de achtergronden van het Antillianen- en Marokkanenbeleid.....	80
5.4.1 Verschillen	80
5.4.2 Overeenkomsten.....	82
6. Conclusie	85
6.1 Inleiding	85
6.2 Beantwoording probleemstelling	85
6.3 Discussie.....	87
6.4 Aanbevelingen	88
6.4.1 Onderzoek voor beleid	88
6.4.2 Onderzoek van beleid.....	89

Literatuur, overige bronnen en internetpagina's.....	90
Bijlage 1- Lijst van geïnterviewde personen	95
Bijlage 2- Interviewleidraad Ambtenaren en politici.....	96
Bijlage 3- Interviewleidraad Onderzoekers	97

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Zowel Antilliaanse als Marokkaanse jongeren zijn sinds het eind van de jaren 80 oververtegenwoordigd in de criminaliteitscijfers. Voor een van deze groepen, de Antillianen, wordt al sinds het begin van de jaren 90 apart beleid gemaakt. Pas in 2005 geeft oud-minister Verdonk aan dat zij het ook nodig vindt om voor Marokkanen specifiek beleid te maken. Zij wil dit doen naar voorbeeld van het Antillianenbeleid (Binnenlands Bestuur, 20 september 2005). Dit roept de vraag op waarom er voor de ene groep al zo lang specifiek beleid wordt gemaakt, terwijl voor de andere groep nu pas op rijksniveau gesproken wordt over specifiek beleid. De cijfers laten namelijk zien dat deze twee groepen al twintig jaar in eenzelfde soort situatie zitten.

Sinds de tweede helft van de jaren 80 heeft Nederland te maken met de komst van Antilliaanse jongeren uit een zwak sociaal milieu. In het rapport Pan i Respèt wordt de criminaliteit onder deze groep onderzocht. Daaruit blijkt dat er sprake is van een toename van criminaliteit. Het gaat om jongeren die zich bevinden in de marges van de Nederlandse samenleving en ook op de eilanden van herkomst behoren tot de categorie kanslozen (Bos & Van Hulst, 1993: 1).

Ook Marokkaanse jongeren vinden niet altijd hun weg in de Nederlandse samenleving. In 1988 doet Kees van Loef onderzoek onder Marokkaanse jongeren. Het rapport lekt uit en in het rapport wordt gesproken over 300 Marokkanen die zich ophouden in het stegengebied van Amsterdam. Op 14 januari 1989 verschijnt een artikel over Marokkaanse jongeren en daarin staat dat 33% van alle Marokkaanse jongeren geregistreerd politiecontact heeft. Bijna de helft is recidivist en pleegt meer en ernstiger delicten dan jongeren uit andere etnische groepen (Nieuwenhuizen, 2001:1).

Uit later onderzoek blijkt ook dat Antilliaanse en Marokkaanse jongeren oververtegenwoordigd zijn in de criminaliteitscijfers. In 1997 verschijnt de nota *Criminaliteit in Relatie tot Integratie en Etnische Minderheden* (CRIEM). In deze nota wordt een overzicht gegeven van de aard en de omvang van betrokkenheid van jongeren uit etnische minderheidsgroepen bij verschillende vormen van criminaliteit en wordt een analyse gemaakt van de factoren die daaraan ten grondslag liggen. De nota is opgesteld door een externe commissie in opdracht van minister Van Boxtel voor Grote Steden- en Integratiebeleid (TK, vergaderjaar 1997-1998, 25726, nr.1: 6).

Ook uit de Integratiemonitor (2002), waar voor het eerst een hoofdstuk criminaliteit wordt opgenomen, komen de hoge criminaliteitscijfers naar voren.

In 2005 verschijnt het rapport *Verdacht van criminaliteit, allochtonen en autochtonen nader bekeken*. In het rapport wordt beschreven wat het aandeel is van autochtone en allochtone bevolkingsgroepen in de bij de politie- na afronding van het opsporingsonderzoek- geregistreerde van criminaliteit verdachte personen. Voor het eerst zijn op landelijk niveau statistische gegevens over de achtergronden van bij de politie geregistreerde verdachten van misdrijven samengesteld door de koppeling van deze politieregistraties aan CBS-gegevens. De onderzoekers hebben informatie van het HKS-systeem gecombineerd met gegevens uit de Gemeentelijke BasisAdministratie (GBA). Op die manier is het mogelijk om in kaart te brengen in hoeverre de tweede generatie betrokken is bij criminaliteit (Blom, 2005: 1). De gegevens hebben betrekking op het jaar 2002. Cijfers uit dit onderzoek geven aan dat Antillianen en Marokkanen een probleemgroep vormen. Bij de Marokkanen zijn zowel de eerste als de tweede generatie vaker dan autochtonen en de meeste andere herkomstgroeperingen verdachte van een misdrijf en bij hen gaat het relatief vaak om vermogensdelicten. Bij de Antillianen gaat het voornamelijk om de jongeren van de eerste generatie, waarbij een opvallend hoog percentage verdachte meisjes (4,5%). De tweede generatie Antillianen is nog wel vaker verdachte dan hun autochtone leeftijdsgenoten, maar minder vaak dan de eerste generatie (Blom, 2005: 58).

Niet alleen op landelijk niveau wordt gesproken over de problemen met betrekking tot Antillianen en Marokkanen. Ook op gemeentelijk niveau speelt deze problematiek. Er bestaat zelfs een groep van 21 Antillianengemeenten die zich hebben georganiseerd en gezamenlijk de problemen rondom Antillianen willen aanpakken. Rotterdam is voorzitter van deze groep. Zij benadrukt een repressieve aanpak van criminaliteit onder Antilliaanse jongeren. Zo is zij de eerste gemeente die in 2006 is begonnen met het bijhouden van een lijst van criminele Antilliaanse jongeren (Actieprogramma Antilliaanse risicojongeren). Bovendien heeft zij in de veiligheidsaanpak een apart hoofdstuk ingeruimd voor Antillianen (Veiligheidsindex, 2006).

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Doelstelling

In eerste instantie ziet het er naar uit dat al langere tijd beleid wordt gemaakt voor Antillianen, zowel op nationaal als stedelijk niveau. Voor Marokkanen gebeurt dat nog niet expliciet. Verdonk geeft niet voor niets aan dat zij wil starten met apart Marokkanenbeleid, naar voorbeeld van het Antillianenbeleid. In deze scriptie breng ik in kaart sinds wanneer beleid wordt gemaakt speciaal voor deze groepen. Vervolgens breng ik de achtergronden en argumenten in kaart voor het voeren van beleid en ik onderzoek of er verschillen zijn. Deze verschillen hebben betrekking op de achtergrond van het beleid en de argumenten voor het beleid. Maar ze hebben ook betrekking op het tijdsaspect. Verder verklaar ik de verschillen.

Daarnaast analyseer ik kritisch het proces van agendasetting. Op die manier kan worden aangetoond dat beleidsprocessen niet altijd rationeel verlopen. Wanneer je namelijk alleen naar de feiten kijkt, is het logisch om beleid te maken voor Marokkanen, zoals dat ook voor Antillianen bestaat. Zij zijn beiden oververtegenwoordigd in de criminaliteitscijfers.

1.2.2 Vraagstelling

Centrale vraagstelling

Sinds wanneer wordt op zowel stedelijk als nationaal niveau specifiek beleid gemaakt ter bestrijding van de criminaliteit van Antilliaanse en Marokkaanse jongeren? Hoe zijn eventuele verschillen in timing en achtergronden van en argumenten voor dit beleid te verklaren?

Deelvragen

1. Welk beleid wordt op nationaal niveau gemaakt voor Antilliaanse en Marokkaanse jongeren?
2. Welk beleid wordt in Rotterdam gemaakt voor Antilliaanse en Marokkaanse jongeren?
3. Sinds wanneer wordt beleid gemaakt voor zowel Antilliaanse en Marokkaanse jongeren?
4. Welke argumenten worden aangevoerd om apart beleid voor Antilliaanse en Marokkaanse jongeren te formuleren en tegen welke achtergrond laat deze argumentatie zich begrijpen?
5. Hoe zijn eventuele verschillen hierin te verklaren?

1.3 Methodologische verantwoording

1.3.1 Type onderzoek

Dit onderzoek is beschrijvend en verklarend van aard. Enerzijds beschrijf ik de beleidspraktijk op het gebied van voorkomen en bestrijding van criminaliteit door Antilliaanse en Marokkaanse jongeren. Ik breng het beleid in beeld en kijk vanaf wanneer het beleid voor deze twee groepen is gemaakt. Ook de achtergronden achter en argumenten voor het beleid worden achterhaald.

Daarnaast maak ik een vergelijking tussen het beleid voor Antillianen en Marokkanen. Dat betreft een vergelijking in de tijd, namelijk voor welke groep werd eerder beleid gemaakt. Ook gaat het om een vergelijking van argumenten voor en achtergronden achter datzelfde beleid. Na de vergelijking worden de mogelijke verschillen in de tijd, maar ook de verschillen in argumenten en achtergronden verklaard.

1.3.2 Methode van onderzoek

In dit onderzoek bestudeer ik beleid op nationaal niveau, maar ook op stedelijk niveau. Mijn onderzoek betreft een casestudy waarin twee niveaus centraal staan: het Rijksniveau en het gemeentelijk niveau, in het geval van deze studie de gemeente Rotterdam. In het onderzoek gaat het

allereerst om dat deel van het Rijk dat zich bezig houdt met specifiek beleid voor Antilliaanse en Marokkaanse jongeren.

Naast het Rijk speelt het gemeentelijk niveau een rol in deze scriptie. Rotterdam is een gemeente waarin zowel Marokkanen als Antillianen wonen. Bovendien is Rotterdam voorzitter van de 21 Antillianengemeenten. Deze gemeenten krijgen extra geld van het Rijk om de problematiek rondom Antilliaanse jongeren aan te pakken. Verder heeft Rotterdam al veel actie ondernomen om de criminaliteit onder Antilliaanse jongeren aan te pakken en is ze een voorbeeld voor het Rijk en andere gemeenten. Dat maakt Rotterdam een geschikte casus.

1.3.3 Onderzoeksinstrumenten

Tijdens mijn onderzoek bestudeer ik beleid en wil ik de argumenten en achtergronden die een rol spelen bij het maken van beleid in kaart brengen. Daarom voer ik allereerst een documentenanalyse uit. Lokale beleidsnota's komen aan bod om te achterhalen welk beleid is gemaakt en wat de achtergronden achter en argumenten voor dat beleid waren. Daarnaast bieden de plannen van aanpak en de evaluaties van de verschillende projecten ook inzicht welk beleid is gevoerd en vanaf wanneer. De lokale raadsstukken zijn vervolgens nodig om te achterhalen wat de achtergronden achter en de argumenten voor het beleid waren.

Op nationaal niveau analyseer ik allereerst de beleidsnota'. Daarnaast bieden Kamerstukken mij een goed inzicht welke de argumenten waren om bepaald beleid te voeren en hoe er in de Kamer is gestemd.

Naast deze documentenanalyse maakt het houden van interviews ook onderdeel uit van deze studie. Ik interview ambtenaren, onderzoekers en een politicus. Zij kunnen mij inzicht geven in de achtergronden achter en de argumenten voor het beleid. Ambtenaren zijn daarnaast vaak inhoudelijk goed op de hoogte en ze zijn politiek onafhankelijker. Daardoor kunnen zij de problemen en de motieven voor de aanpak van meerdere kanten belichten. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat in hoofdstuk 3.

1.4 Theorie

Als je bestudeert sinds wanneer beleid wordt gemaakt en wat de motieven zijn om bepaald beleid te voeren, analyseer je het proces van agendavorming. Dat is het proces waarin duidelijk wordt hoe bepaalde maatschappelijke problemen de aandacht krijgen van het publiek en/of beleidsbepalers (Bovens *et al.*, 2001:87). Zodra immers beleid wordt gemaakt, is er aandacht van publiek en/of beleidsbepalers.

Inzichten uit de theorie rondom agendavorming/setting vormen het theoretisch kader van deze scriptie. Zij bieden mij handvatten om te onderzoeken waarom criminaliteit onder de ene groep wel op de politieke en beleidsagenda is komen te staan, terwijl dat voor de andere groep pas veel later is gebeurd.

Ook inzichten uit theorieën die verklaren waarom allochtonen crimineel gedrag gaan vertonen zijn een onderdeel van het theoretisch kader. Deze kunnen deels een rol spelen bij het op de agenda komen van het probleem van criminaliteit onder Antilliaanse en Marokkaanse jongeren. Een uitgebreide beschrijving van deze theorieën staat in hoofdstuk 2.

1.5 Bestuurskundige relevantie

Binnen de opleiding Bestuurskunde en specifiek de master Beleid en Politiek speelt beleid een belangrijke rol. Een van de vragen die centraal staat is hoe beleid wordt gemaakt en waarom beleid wordt gevoerd op de manier waarop het gevoerd wordt. Een belangrijk vraagstuk hierbinnen is agendavorming.

In deze scriptie onderzoek ik sinds wanneer de problematiek van criminaliteit onder Antillianen en Marokkanen op de agenda staat en wat de redenen waren om specifiek beleid te gaan voeren. Agendavorming van beleid staat centraal.

Niet alleen de theorie zorgt voor de bestuurskundige relevantie. Ook het onderwerp zelf is relevant binnen de Bestuurskunde. Tot nu toe werd het onderwerp integratie vooral bekeken door sociologen. Toch is het thema integratie ook een onderwerp dat bestuurskundigen zouden moeten bestuderen. Er wordt namelijk veel beleid gemaakt rondom dit thema. En het is dus van groot belang voor een discipline als de Bestuurskunde die zich voor een groot deel richt op beleid, aandacht te besteden aan beleid rondom het thema integratie.

1.6 Maatschappelijke relevantie

Zoals in de voorgaande paragraaf al is genoemd staat het thema integratie sinds een aantal jaren prominent op de agenda. Vooral het vermeende gebrek aan integratie van een aantal etnische minderheidsgroepen heeft de aandacht van de politiek.

Daarnaast is criminaliteit in het algemeen en onder allochtonen in het bijzonder, niet meer weg te denken van de politieke agenda en de beleidsagenda. Criminaliteit en integratie zijn nauw met elkaar verbonden. Vaak wordt gesuggereerd dat er een verband bestaat tussen criminaliteit en integratie. Wanneer mensen niet goed zijn geïntegreerd zouden zij op andere manieren hun weg vinden in de samenleving. Een weg die ze daarbij kunnen kiezen is die van de criminaliteit (Dominquez Martinez *et al.*, 2002: 105).

In deze scriptie worden deze twee onderwerpen gecombineerd.

2. Theorie

2.1 Inleiding

In deze scriptie bestudeer ik beleid dat wordt gemaakt voor Marokkaanse en Antilliaanse jongeren om te voorkomen dat zij belanden in het criminele circuit. Een belangrijke vraag binnen dit onderzoek is hoe het komt dat voor deze groepen beleid wordt gemaakt. Wanneer deze vraag wordt bestudeerd, wordt het agendasettingsproces onderzocht. Factoren die ervoor zorgen dat een onderwerp op de politieke en beleidsagenda komt, vormen voor een deel ook de argumenten om uiteindelijk beleid te gaan maken.

Binnen de Bestuurskunde bestaan diverse theorieën over verschillende fasen in het beleidsvormingsproces. Te denken valt onder andere aan beleidsvoorbereiding, beleid maken en beleidsuitvoering. Het proces dat daaraan vooraf gaat is agendavorming/-setting. Voordat ambtenaren beleid gaan maken moet het onderwerp eerst op de politieke en beleidsagenda staan. Het beschrijven van dit fenomeen staat centraal in het eerste deel van dit theoretisch kader.

Criminaliteit onder Antilliaanse en Marokkaanse jongeren is het onderwerp van beleid in dit onderzoek. Daarom beschrijf ik vervolgens in paragraaf 2.3 enkele theoretische inzichten over criminaliteit en specifieke factoren die ten grondslag liggen aan crimineel gedrag van allochtone jongeren.

2.2 Agendasetting

Agendasetting is het proces waarbij problemen en alternatieve oplossingen aandacht krijgen van het publiek en de elite (Birkland, 2001: 106). Binnen het proces van agendasetting vindt een strijd plaats tussen verschillende actoren die alle aandacht willen voor een ander probleem. Omdat het niet mogelijk is alle problemen tegelijkertijd te behandelen, moet een keuze worden gemaakt. De verschillende actoren strijden met elkaar om een plek op de politieke en beleidsagenda.

Birkland definieert agenda als volgt (2001:106):

“An agenda is a collection of problems, understanding of causes, symbols, solutions, and other elements of public problems that come to the attention of members of the public and their government officials. An agenda can be as concrete as a list of bills that are before a legislature, but also includes a series of beliefs about the existence and magnitude of problems and how they should be addressed by government, the private sector, nonprofit organisations, or through joint actions by some or all of these institutions”.

Agenda's bestaan op elk niveau van de overheid. Op elke niveau proberen actoren aandacht te vragen voor hun probleem en de manier waarop ze hun probleem definiëren. Er bestaan bovendien verschillende soorten agenda's.

Cobb en Elder benoemen twee soorten agenda's, namelijk de *systemic agenda* en de *institutional of governmental agenda* (Cobb and Elder, 1980: 161-162). Eerstgenoemde heeft betrekking op alle onderwerpen waar de overheid zich enigszins mee bezig houdt. Het gaat om algemene zorgen, waarden en prioriteiten van de overheid. Deze vormen input voor beslissingen die de overheid mogelijk gaat nemen. De *systemic agenda* is geen formele agenda.

Het tweede type agenda is er een van meer formele aard. Daarop staan items waar de overheid actief mee bezig is en waar uiteindelijk ook beleid voor wordt gemaakt. Wanneer een onderwerp meer zichtbaar wordt en zich uitbreidt heeft het een grotere kans om op de agenda te komen (Cobb en Elder, 1980: 160).

Ook Kingdon maakt een onderscheid tussen twee soorten agenda's. Hij heeft het over *governmental agenda's* en *decisional agenda's*. Op de *governmental agenda* staan de onderwerpen waar de overheid serieus aandacht voor heeft. Op de *decisional agenda* staan de zaken waar beslissingen over worden genomen (Kingdon, 1995: 202). Kingdon heeft een model ontwikkeld dat het probleem van agendasetting zijns inziens weergeeft. Hij geeft aan dat er drie stromen bestaan, namelijk de probleemstroom, de politieke stroom en de beleidsstroom. Een probleem komt in deze visie op de agenda als deze drie stromen bij elkaar komen. Dit noemt Kingdon het '*window of opportunity*'. Actoren hebben dan in een kader (*window*) mogelijkheden (*opportunities*) om hun probleem op de agenda te zetten (Birkland, 2001:113-114).

Niet voor alle onderwerpen is plaats op de politieke en beleidsagenda. Er vindt selectie plaats. Er zijn verschillende factoren waardoor het de ene actor wel lukt zijn probleem op de agenda te zetten en de andere niet. Verschillende auteurs noemen verschillende factoren. In het vervolg van deze paragraaf ga ik verder in op een aantal van deze factoren. Ik noem de factoren die ik in de literatuur het vaakst tegen kwam. Allereerst wordt ingegaan op de aanwezigheid van policyentrepreneurs en een vaste groep van actoren. Ook de factoren steun, onverwachte gebeurtenissen en technische haalbaarheid komen in deze paragraaf aan de orde. Vervolgens ga ik in op het delen van algemene waarden, onbespreekbare onderwerpen en het voldoen aan budget. Ik sluit af met de factoren media, politiek en gewinning.

Overigens zijn dit niet alleen factoren die het plaatsen van een probleem op de agenda beïnvloeden. Een deel van deze factoren beïnvloedt ook welke oplossingen op de agenda komen. Een onderscheid maken in factoren die het op de agenda komen van problemen beïnvloeden en factoren die het op de agenda komen van oplossingen beïnvloeden is niet eenduidig. Vaak zorgen factoren er voor dat zowel de problemen als de oplossingen op de agenda komen. Dat heeft onder andere te maken met het feit

dat de formulering van een probleem nauw samen hangt met en soms ook afhankelijk is van de oplossing die uiteindelijk gekozen wordt.

2.2.1 Aanwezigheid policyentrepreneurs

Zoals we eerder hebben kunnen zien is een van de drie stromen waar Kingdon over schrijft de beleidsstroom. Centraal daarin staan oplossingen voor problemen. Er zijn verschillende manieren om problemen aan te pakken. Het is de rol van policyentrepreneurs om hun ideeën op een dergelijke manier naar voren brengen dat hun oplossingen worden gekozen. Niet alleen een ambtenaar is een policyentrepreneur. Ook volksvertegenwoordigers, lobbyisten, academici, onderzoekers en journalisten behoren tot deze groep (Kingdon, 1995: 204). Manieren waarop deze entrepreneurs hun doelen proberen te bereiken zijn het schrijven van papers en onderzoeken, het opzoeken van de media en netwerken.

Er is een aantal factoren waardoor policyentrepreneurs er beter in slagen om hun onderwerpen op de politieke en/of beleidsagenda te krijgen.

Allereerst speelt de positie van de beslisser een belangrijke rol. Wanneer een beslisser een groep van policyentrepreneurs tot zijn groep rekent, komt een onderwerp sneller op de agenda. Policyentrepreneurs hebben dan makkelijker toegang tot de beslisser, omdat ze op dezelfde golflengte zitten. En door de makkelijke toegang zullen zij sneller met elkaar praten waardoor policyentrepreneurs duidelijk kunnen maken wat zij graag willen. Andersom zal een beslisser sneller naar hen luisteren, omdat ze een medestander van hem zijn.

Een tweede voorwaarde voor succesvolle agendasetting is de aanwezigheid van hulpbronnen. Voorbeelden van hulpbronnen zijn onder andere media, geld en contacten. Een policyentrepreneur heeft het makkelijker wanneer hij aandacht van de media heeft en over veel geld beschikt. Dat zorgt ervoor dat hij meer mogelijkheden heeft om zijn mening naar voren te brengen. Ook contacten spelen hierbij een belangrijke rol. Een policyentrepreneur die de beschikking heeft over een groot netwerk van contacten kan makkelijker zijn standpunt naar voren brengen omdat hij weet bij welke mensen hij moet zijn of welke mensen hij moet inschakelen om iets voor elkaar te krijgen. Als policyentrepreneurs dus beschikken over een groot aantal hulpbronnen, is het makkelijker om hun doel te bereiken.

Een derde voorwaarde is de strategische positie van de entrepreneurs in de sociale en economische maatschappij. Wanneer een kabinet gaat praten over lonen zijn de werkgevers- en werknemersorganisaties vaste partners in het overleg. Voor hen is een belangrijke rol weggelegd omdat zij zich bevinden tussen burger en politiek. Door die speciale rol krijgen zij een belangrijke stem in het beleid. De positie van een policyentrepreneur (in dit geval de werkgevers- en werknemersorganisaties) heeft dus invloed op het proces van agendasetting. Politici en beleidsmakers kunnen niet om hen heen.

Een vierde en laatste voorwaarde is de 'status' van de entrepreneur. Sommige actoren zoals advocaten, dokters en onderzoekers hebben meer gezag. Naar hen wordt dan ook beter geluisterd (Cobb en Elder, 1980: 90). Een sprekend voorbeeld hierbij is de orgaandonatiekwestie. Op dit moment zijn er te weinig orgaandonoren. De overheid weet dat en gaat daar wat aan doen. Er bestaan verschillende manieren om dit probleem op te lossen, onder andere het veranderen van het registratiesysteem. Uit een onderzoek van onderzoeksinstituut NIVEL (Nederlands instituut voor onderzoek gezondheidszorg) bleek dat het weinig zin heeft om het systeem te veranderen (Tweede evaluatie Wet op Orgaandonatie, 2004: 7). De regering volgde uiteindelijk hun advies. Hieruit blijkt dat onderzoekers een grote invloed hebben. Door hun kennis over in dit geval de gezondheidszorg hebben onderzoekers een bepaalde status verworven. Deze status zorgt ervoor dat naar hen wordt geluisterd.

2.2.2 Vaste groep van actoren

Wanneer een vaste groep van actoren over het algemeen samen de agenda opstelt, is het als buitenstaander lastig om daar tussen te komen en de taal te spreken van de betrokkenen (Birkland, 2001:113).

Hoewel het voor een vaste groep makkelijker is om onderwerpen op de agenda te zetten, moet zij nog wel aan een aantal voorwaarden voldoen. Allereerst moet zij zich goed hebben georganiseerd. Daarnaast is een effectieve strategie onmisbaar om het uiteindelijke doel, namelijk een onderwerp op de agenda krijgen, te bereiken (Cobb en Elder, 1980:160). Op 2 oktober 2004 organiseerden werkgevers- en werknemersorganisaties in samenwerking met een aantal politieke partijen een demonstratie, omdat zij het niet eens waren met de bezuinigingsplannen van het kabinet. Met deze acties wilden zij bereiken dat het kabinet zou inbinden. Tijdens deze demonstratie was een grote groep mensen op de been en deze demonstratie heeft er toe bijgedragen dat het kabinet een deel van haar bezuinigingsplannen terugdraaide. Het organiseren van een demonstratie was een effectieve strategie om te bereiken dat het kabinet terug kwam op de door haar voorgestelde bezuinigingen.

2.2.3 Steun

Een andere factor die ook een rol speelt bij agendasetting is steun. Wanneer voldoende actoren vinden dat iets een probleem is, is de kans groot dat het op de agenda komt. De agendaruimte is namelijk beperkt. En wanneer veel actoren ermee instemmen dat er een probleem bestaat, hoeft ook geen hevige strijd plaats te vinden om het probleem op de agenda te krijgen (Kok, 1980: 21). Dat hoeft overigens niet te betekenen dat alle partijen het ook eens zijn over de oplossingen. Armoede is een onderwerp dat weer terug is op de agenda. In principe vinden alle partijen dat echte armoede in Nederland niet mag bestaan. Dat armoede een probleem is, daar zijn de partijen het over eens. Zij zijn het echter niet met elkaar eens over de oplossingen.

2.2.4 Onverwachte gebeurtenissen

Onverwachte gebeurtenissen spelen een belangrijke rol binnen de eerder genoemde probleemstroom van Kingdon. Kingdon spreekt over *focussing events* en daarmee bedoelt hij onder andere crises en rampen. Wanneer *focussing events* plaats vinden, liggen er nieuwe mogelijkheden voor actoren om hun onderwerpen naar voren te brengen. Een dergelijke gebeurtenis kan namelijk het huidige systeem zo in de war brengen dat iedereen weer open staat voor nieuwe ideeën (Kingdon, 1995: 113).

Cobb en Elder maken een onderscheid tussen interne en externe gebeurtenissen. Interne gebeurtenissen vinden plaats binnen de grenzen van een land, zonder dat daar een ander land bij betrokken is. Externe gebeurtenissen zijn gebeurtenissen waar ook andere landen bij betrokken zijn. Deze kunnen zich dan wel afspelen binnen een land maar altijd is daar ook een ander land van de partij (Cobb en Elder, 1980: 84).

Er wordt onderscheid gemaakt tussen vijf interne gebeurtenissen. Een eerste interne gebeurtenis is het plaatsvinden van een natuurramp. Een dergelijke ramp zorgt ervoor dat vooral onderwerpen op de agenda komen die hier verband mee hebben zoals het oplossen van de gevolgen en het nemen van maatregelen om een land voor te bereiden op een nieuwe ramp. Andere onderwerpen krijgen op dat moment minder prioriteit. Een tweede interne gebeurtenis is het plaatsvinden van een onverwachte menselijke gebeurtenis. Een voorbeeld hiervan is de moord op een publiek figuur als Pim Fortuyn of Theo van Gogh. Een derde gebeurtenis is een technische ontwikkeling. De medische wereld ontwikkelt zich snel en er is steeds meer mogelijk, zoals bijvoorbeeld het werken met stamcellen. Sommige politieke partijen zijn daar tegen. Wanneer nieuwe ontwikkelingen op dit gebied in het nieuws komen zorgt dat voor een debat. Technische ontwikkelingen zorgen er in dit geval voor dat het onderwerp op de agenda komt.

Een actuele onbalans van de verdeling van bronnen is een vierde vorm van een interne gebeurtenis. Wanneer bijvoorbeeld ambtenaren bij de Belastingdienst vinden dat zij te weinig salaris krijgen kunnen zij besluiten te gaan staken. Die staking zorgt er dan vervolgens voor dat politici en beleidsmakers spreken over dit probleem en dat het dus op de agenda staat. Een laatste interne gebeurtenis is een ecologische verandering. Een voorbeeld daarvan is een grote toestroom van migranten. Wanneer een nieuwe groep mensen naar een land komt is het soms nodig om maatregelen te nemen. Een voorbeeld hiervan is de komst van gastarbeiders. Voor deze mensen en hun kinderen moest onderwijs worden geregeld. Wanneer deze groep niet naar Nederland was gekomen, was waarschijnlijk nooit gesproken over onderwijsmaatregelen voor die groep. De komst van deze mensen zorgde ervoor dat onderwijs voor deze groep op de agenda kwam.

Er bestaan drie vormen van externe gebeurtenissen. Een eerste voorbeeld is een oorlogssituatie waarin Nederland zelf een partij is. Een tweede externe gebeurtenis is een internationaal conflict waarin Nederland geen directe partij is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanslagen in New York en Madrid door terroristen. Mede naar aanleiding van deze aanslagen stelde het ministerie van Justitie en het

ministerie van BZK een nationaal coördinator Terrorismebestrijding aan (<http://www.nctb.nl/>, 10 mei 2007)). Dat onderwerp was waarschijnlijk niet op de agenda gekomen als deze aanslagen niet hadden plaatsgevonden. Een laatste gebeurtenis is een verandering van internationale relaties (Cobb en Elder, 1980: 84). Een voorbeeld hiervan is de mogelijke toetreding van Turkije tot de Europese Unie (EU). Toen besloten werd dat de onderhandelingen met Turkije om toe te treden tot de EU konden worden gestart, brak in Nederland onder andere de discussie los over het ontkennen van de Armeense kwestie (<http://pvda.nl/renderer.do/menuId/200006403/clearState/false/returnPage/200006621/pageId/200006423/instanceId/37907/itemId/200003955/dossierId/200023648/>, 16 mei 2007). Een mogelijke nieuwe relatie van Nederland met Turkije zorgde er voor dat een nieuw onderwerp op de agenda kwam.

2.2.5 Technische feasibility

Als een probleem op de agenda komt en oplossingen worden gezocht is het van belang dat de oplossingen technisch mogelijk en uitvoerbaar zijn. Het is lastig om te definiëren wat beleidsmakers met *technische feasibility* bedoelen, maar over het algemeen gaat het om haalbaarheid van plannen. Een belangrijk criterium daarbij is dat de plannen voldoende uitgewerkt zijn. Een gedetailleerd plan van aanpak heeft een grotere kans van slagen dan een globaal beschreven plan (Kingdon, 1995:131). Bovendien moet ook duidelijk zijn dat de gekozen plannen daadwerkelijk een oplossing zijn voor het probleem en niet een ander probleem veroorzaken. Daarnaast is het nog van belang dat altijd een oplossing voor het probleem is geformuleerd. Dat vergroot de kans dat een probleem op de agenda komt (Kingdon,1995: 143).

2.2.6 Delen van algemene waarden

Een probleem en haar oplossingen komen alleen op de agenda als de achterliggende ideeën breed gedragen worden. Het is van belang dat het probleem past binnen de banen van “mainstream thinking”. Waarden die een rol kunnen spelen zijn bijvoorbeeld gelijkheid en efficiëntie. Problemen en oplossingen moeten daar op aangepast zijn, willen deze een plekje krijgen op de agenda (Kingdon, 1995: 135). Een voorbeeld waarbij het delen van een waarde er toe heeft geleid dat een probleem niet verder werd besproken is de discussie over de dubbele nationaliteit van politici. In februari van 2007 wilde de Partij Voor de Vrijheid (PVV) van Geert Wilders voorkomen dat mensen met een dubbele nationaliteit in het kabinet kwamen. De rest van de Kamer was hier tegen en dat heeft ertoe geleid dat geen gehoor werd gegeven aan de wens van Wilders (<http://www.parool.nl/nieuws/2007/FEB/16/o7.html>, 22 mei 2007). Het delen van een algemene waarde, in dit geval niet discrimineren, heeft er toen toe geleid dat er even discussie is geweest over een mogelijk probleem, maar dat daar verder niets mee is gedaan.

2.2.7 Onbespreekbare onderwerpen

Het delen van algemene waarden als factor hangt nauw samen met het feit dat bepaalde onderwerpen onbespreekbaar zijn. Over sommige onderwerpen wordt niet gesproken, ook al leven we in een democratie. Zo ligt de discussie of er een verband bestaat tussen etniciteit en criminaliteit gevoelig. Lange tijd werd daar door de overheid niet over gesproken. Zoals uit hoofdstuk 5 naar voren zal komen, is er in dit opzicht het afgelopen decennium een hoop veranderd en zijn er steeds op zichzelf staande kleine indicaties dat dat taboe verdwijnt. Zo wordt in 2002 in de zogenoemde Integratiemonitor een hoofdstuk over criminaliteit opgenomen, waarmee een relatie tussen etniciteit, integratie en criminaliteit wordt geproblematiseerd (Dominquez *et al.*, 2002)

Wanneer actoren een probleem op de agenda willen, is het dus van belang dat de ideeën niet te uitgesproken zijn en passen binnen het gedachtegoed dat op dat moment leidend is (Birkland, 2001:107).

2.2.8 Voldoen aan budget

Een overheid heeft maar een beperkt budget. Wanneer actoren naar oplossingen zoeken voor een probleem moeten zij rekening houden met het budget. Een voorstel heeft een grotere kans om op de agenda te komen wanneer het aan de budgetvoorwaarden voldoet (Kingdon, 1995: 138).

2.2.9 Media

Ook de media hebben grote invloed op welke onderwerpen niet of juist wel op de agenda verschijnen. Maxwell McCombs geeft in zijn boek *'The pictures in our head'* (2004) aan dat de media voor een groot deel bepalen wat wij van de wereld om ons heen vinden (McCombs, 2004: 68). Voor burgers is het een van de weinige bronnen om op de hoogte te blijven wat er om ons heen gebeurt. Burgers kunnen nu eenmaal niet zelf over alle informatie beschikken. De media zijn blijkbaar in staat om voor hen de belangrijkste thema's te bepalen (McCombs & Shaw, 1991: 26). Ook politici zijn afhankelijk van de media. Zij willen namelijk na vier jaar weer worden herkozen en dat betekent dat zij aandacht aan de media moeten schenken, omdat dat een van de informatiebronnen van de burgers is. De media beïnvloeden zowel de burger als de politicus en daarmee ook de agenda.

Bovendien gebruiken actoren de media om een probleem op de agenda te krijgen. Juist omdat deze actoren weten dat de media veel invloed hebben, proberen zij toegang te krijgen tot die media. Politici en burgers nemen namelijk in zich op wat de media zeggen en schrijven (Birkland, 2001: 112).

De berichtgeving in de media rondom de rellen in de Amsterdamse Diamantbuurt kunnen het bovenstaande verduidelijken. Op 17 januari 2006 vonden daar rellen plaats waar veel Marokkaanse jongeren bij betrokken waren. De media besteedden hier extra aandacht aan. Mede naar aanleiding daarvan kwam het kabinet met een standpunt over Marokkaanse Jeugd (Persbericht Ministerie van Justitie, 24-01-2006 & TK, vergaderjaar 2005-2006, 28684, nr. 89:1). Aandacht in de media voor deze rellen zorgde er mede voor dat dit onderwerp op de agenda kwam.

2.2.10 Politiek

Politieke partijen hebben een grote rol in het bepalen van de agenda. Zij proberen op een zo ambigue mogelijke manier problemen te formuleren, zodat zij zoveel mogelijk medestanders hebben. Op die manier trekken zij stemmen en kunnen zij zo hun problemen op de agenda zetten (Cobb en Elder, 1980: 90). Overigens doen politieke partijen dat niet altijd. De PvdA nam voor de verkiezingen van 22 november 2006 een duidelijk standpunt in over het fiscaliseren van de AOW. Hierdoor barstte een discussie los over de AOW en kwam het op de politieke agenda. De partij verloor echter wel stemmen. De politieke cyclus heeft hierbij ook invloed. In principe vinden in Nederland elke vier jaar verkiezingen plaats. Elke coalitie heeft zijn eigen ideeën. Wanneer een coalitie wisselt betekent dat dat er nieuwe ruimte is op de politieke agenda. Actoren die proberen een probleem op de agenda te zetten, krijgen na verkiezingen een nieuwe kans (Kingdon, 1995: 198).

2.2.11 Gewenning

Wanneer een probleem gedurende lange tijd op de agenda staat, raken beleidsmakers eraan gewend. Dat houdt in dat een onderwerp op de agenda blijft staan, omdat dat al sinds jaar en dag het geval is. Downs noemt dit ook wel institutionalisering (Koppenjan, 1993: 41) Ook komt het voor dat niets met een onderwerp wordt gedaan, omdat het onderwerp saai is. Veel onderwerpen komen op de agenda omdat het een trend is. Wanneer het onderwerp een tijd aan bod is geweest, is het niet meer hip en wordt het saai. Het hoeft dan niet per se zo te zijn dat het probleem is opgelost (Kingdon, 1995: 113).

In het bovenstaande is een selectie van factoren aan bod gekomen die van invloed zijn op het proces van agendasetting. In paragraaf 2.4 ga ik in op de vraag waarom deze inzichten van belang zijn voor dit onderzoek. Allereerst volgt nu een beschrijving van de factoren die een rol spelen bij criminaliteit onder allochtone jongeren.

2.3 Criminaliteit en etniciteit

Veel wetenschappers gaan er van uit dat verschillende oorzaken ten grondslag liggen aan crimineel gedrag. Er bestaan verschillende theorieën die een verklaring bieden waarom bepaalde mensen in de criminaliteit belanden en andere niet. In het kader van deze studie wil ik vooral ingaan op de factoren die verklaren waarom sommige mensen uit etnische minderheidsgroepen crimineel gedrag vertonen. Daarbij ga ik, waar mogelijk, in op factoren die in de literatuur worden genoemd en betrekking hebben op Antillianen en Marokkanen. In dit hoofdstuk komen verschillende factoren aan bod. Deze factoren kunnen worden onderverdeeld in twee categorieën, namelijk de sociaal-economische en de sociaal-culturele categorie.

2.3.1 Sociaal-economische factoren

Sommige factoren zijn van sociaal-economische aard. Deze factoren hebben vooral betrekking op de economische situatie waarin groepen zich bevinden. Slechte sociaal-economische positie, slechte buurt en frustraties over welstandsniveau zijn de eerste drie factoren die aan bod komen. Zij vallen alle binnen de sociaal-economische hoek.

Slechte sociaal- economische positie

Een goede sociaal-economische positie biedt mensen kansen. Veel allochtone jongeren hebben geen goede sociaal-economische positie: hun ouders hebben weinig geld, ze wonen in slechte buurten, ze spreken de taal slecht en verlaten vroegtijdig hun school. Dat betekent dat ze gemiddeld weinig kansen hebben op de arbeidsmarkt en dus altijd in een mindere positie blijven leven in vergelijking met hun autochtone leeftijdsgenoten (Lucassen *et al.*: 250) .

Door sommige onderzoekers is erop gewezen dat een slechte economische positie voor criminele jongeren de aanleiding is geweest om naar andere wegen te gaan zoeken om aan geld te komen (Van Gemert, 1998: 203). Dat betekent overigens niet dat per definitie iedereen die in een slechte economische positie verkeert daadwerkelijk in het criminele circuit terecht komt. Deze positie kan een van de mogelijke oorzaken zijn van crimineel gedrag.

Voor sommige Marokkanen geldt dat een deel van het hier in Nederland verdiende geld naar het land van herkomst wordt opgestuurd. Soms ontstaat daar binnen een gezin spanning over. De jongens zijn het niet eens met het terugsturen van geld en komen daarover in conflict met hun vader. Deze ruzie binnen het gezin kan er voor zorgen dat deze Marokkaanse jongens crimineel gedrag gaan vertonen. Dit komt overigens niet voor bij alle Marokkaanse jongens. Wel kan gesteld worden dat dit bij jongens, die crimineel gedrag vertonen, een factor van betekenis is (Van Gemert, 1998: 203).

Over deze factor bestaat discussie. Uit onderzoeken blijkt namelijk dat er geen verband is tussen crimineel gedrag en sociaal-economische factoren (Junger en Polder, 1991: 10). De auteurs merken hierbij wel op dat in buitenlandse onderzoeken dit verband regelmatig zichtbaar wordt. Zij geven aan dat binnen hun onderzoek de steekproef mogelijk te klein was om zo'n verband vast te kunnen stellen.

Slechte buurt

Criminografische studies hebben aangetoond dat buurten verschillen met betrekking tot criminaliteitscijfers. De vraag of dat wordt veroorzaakt door een concentratie van criminele individuen in bepaalde buurten of door factoren die met de buurtcontext te maken hebben is nog niet duidelijk beantwoord in wetenschappelijk onderzoek. Wilkström heeft dit geprobeerd. Hij onderzocht de samenhang tussen individuele risicofactoren (gebrek aan ouderlijk toezicht, gebrek aan schoolmotivatie, delinquente vrienden en een positieve houding ten opzichte van delinquentie), enkele buurtkenmerken (Sociaal Economische Status (ses)) en aanwezigheid van sociale woningbouw) en

ernstige criminaliteit (autodiefstal, inbraak, grof geweld, ernstige bedreiging, gedwongen seks en drugshandel). Een van de resultaten van het onderzoek is dat in achterstandswijken met sociale woningbouw geen samenhang bestaat tussen het aantal risicofactoren en ernstige delinquentie. Dat betekent dat in deze buurten de invloed van buurtfactoren op het gedrag van jongens aanzienlijk sterker is dan die van individuele risicofactoren.

Ook uit een onderzoek van de gemeente Rotterdam bleek dat het delinquentieniveau van jongeren uit een slechte buurt hoger is dan dat van jongeren uit een goede buurt (Lucassen *et al.*: 268). In dat onderzoek werden verschillende buurten gerangschikt op basis van het percentage werklozen, het percentage uitkeringen, inkomen per hoofd van de bevolking, de geografische mobiliteit de waarde van de woningen en de samenstelling van de populatie. Aan de hand daarvan bepaalden de onderzoekers wat slechte en goede buurten waren. Hieruit bleek dat een slechte buurt een factor is die mede crimineel gedrag verklaart (Lucassen *et al.*, 268). Daarbij is het van belang een onderscheid te maken tussen wijkniveau en individueel niveau. Er zijn onderzoekers die een verband leggen tussen criminaliteit, etnische herkomst en cultuurkenmerken op basis van onderzoek naar criminaliteit en bevolkingssamenstelling van wijken. Deze onderzoekers leggen gegevens van wijken en crimineel gedrag naast elkaar. Als daaruit blijkt dat in wijken waar veel allochtonen wonen ook veel criminaliteit plaatsvindt, gebruiken zij die gegevens om criminaliteit in verband te brengen met de bevolkingssamenstelling naar sociaal-economische en etnische kenmerken. Zij analyseren dus op wijkniveau en trekken conclusies op individueel niveau (Groeneveld & Veenman, 2004: 3).

Frustraties over welstandsniveau

Merton (1957) geeft in zijn strain-theorie aan dat het bereiken van maatschappelijk succes een van de belangrijkste doelen is in de Westerse samenleving. Allochtone jongeren die naar Nederland komen willen ook dat doel bereiken. Sommigen van hen hebben niet de middelen om dit doel te realiseren. Een klein deel van hen raakt hierdoor gefrustreerd en probeert vervolgens op andere (illegale) manieren maatschappelijk succes te behalen (Lucassen *et al.*: 264). Ook hiervoor geldt dat het niet zo is dat alleen het feit dat deze jongeren hun doelen niet bereiken ertoe leidt dat zij zich crimineel gaan gedragen.

Junger en Polder bestudeerden in hun onderzoek onder andere schoolaspecten. Volgens de strain-theorie is het zo dat jongeren die goed mee kunnen komen op school en een sterke band hebben met school meer crimineel gedrag moeten gaan vertonen, als zij in een lage economische sociale klasse zitten. Het feit dat het op school goed gaat, maar dat daar vervolgens niets mee kan worden gedaan door de lage sociaal economische positie, kan voor frustratie zorgen. In het onderzoek van Junger en Polder blijkt daar echter geen empirisch bewijs voor te zijn (Junger en Polder, 1991: 65).

2.3.2 Sociaal-culturele factoren

Ander factoren die in de literatuur genoemd worden zijn vaak van meer sociaal-culturele aard. Hierin speelt de economische situatie nauwelijks een rol, maar spelen cultuur en sociale relaties mee bij het verklaren van crimineel gedrag.

Ik ga allereerst in op de factor 'verschillen in cultuur'. Binnen deze factor is weer een aantal andere factoren te onderscheiden. Zo maken de factoren gebrek aan binding met de samenleving, culturele discontinuïteit tussen school en gezin en acculturalisatieconflicten tussen ouders en jongeren hier een onderdeel van uit. Dat zijn dan ook de volgende factoren die ik behandel. Daarna ga ik in op een andere manier van opvoeden, waarbij ik specifiek inga op de opvoeding door Antilliaanse en Marokkaanse ouders. Vervolgens behandel ik de factoren geloofschame en stressvolle gebeurtenissen rondom de migratie. Tot slot ga ik in op de etikettenbenadering. Ook daaruit kunnen we een sociaal-culturele verklarende factor van criminaliteit halen.

Verschillen in cultuur

Allochtonen hebben een andere culturele achtergrond dan autochtonen. Het verschil in cultuur speelt een belangrijke rol bij het integratieproces. Hoe groter de culturele afstand, hoe moeilijker de integratie zal verlopen. Onvolkomen integratie kan leiden tot een verminderende deelname van etnische minderheden aan de samenleving (Lucassen *et al.*, 247). Overigens betekent dat niet dat alle jongeren met een andere culturele achtergrond het verschil met de Nederlandse cultuur niet kunnen overbruggen en belanden in de criminaliteit. Veel van hen doen het goed en er is een kleine groep die overgaat tot crimineel gedrag. Bij hen is cultuur een factor die meespeelt.

Werdmölder geeft in 1990 aan dat een verminderende participatie in religieuze, recreatieve en politieke instituties van Marokkaanse jongeren leidt tot marginalisering. Deze marginalisering zou dan op zijn beurt kunnen leiden tot participatie in criminele netwerken (Werdmölder, 1990: 66).

Op dit moment gaan enkelen er juist vanuit dat veel participatie in politieke en religieuze instituties leidt tot marginalisering. Participatie zou bevorderen dat mensen zich binnen hun groep terugtrekken en daarbinnen radicaliseren. Dat is ook een vorm van crimineel gedrag.

Gebrek aan binding met de samenleving

Volgens de theorie over sociale controle van Hirschi (1969) is de relatie die een individu heeft met de samenleving bepalend voor de mate waarin hij de normen en regels zal accepteren. Een goede binding met de samenleving zorgt er dan ook voor dat individuen niet vervallen in anti-sociaal (crimineel) gedrag. De klassieke sociale controle theorie onderscheidt vier elementen die de band met de samenleving vorm geven, namelijk attachment, commitment, involvement en beliefs (Lucassen *et al.*, 262). *Attachment* is de band van jongeren met voor hen significante personen. Jongeren hebben belangrijke banden met onder andere hun ouders, leraren en vrienden. Als deze banden zwak zijn is de

kans op crimineel gedrag groter. *Commitment* is de inzet van jongeren in conventionele subsystemen. School en werk spelen hierbij een belangrijke rol. Dit is de rationele component van de band met de samenleving. Op grond van ‘gezond verstand-overwegingen’ maakt iemand een kosten- en batenanalyse van afwijkend gedrag. *Involvement* is het actief functioneren in conventionele subsystemen. Wanneer jongeren goed functioneren in subsystemen als gezin, school of werk, hebben zij een sterkere band met de samenleving en is de kans minder groot dat zij vervallen in crimineel gedrag. *Beliefs* tenslotte is het morele karakter van het normen- en waardenstelsel van de samenleving. Hierbinnen vallen onder andere de opvattingen over crimineel gedrag (Junger en Polder, 1991: 2). Sommige allochtonen zijn minder betrokken bij subsystemen als werk en school. De werkloosheidscijfers onder allochtonen zijn gemiddeld hoger dan onder autochtonen (<http://www.scp.nl/publicaties/persberichten/903770266x.shtml>, 16 mei 2007). Ook verlaten allochtone jongeren vaker vroegtijdig school dan hun autochtone leeftijdsgenoten. Bij sommige allochtonen is dus in mindere mate sprake van commitment en involvement en dat maakt dat zij een grotere kans lopen om te vervallen in crimineel gedrag. Omdat zij vaker vroegtijdig school verlaten en vaker werkloos zijn hebben zij een mindere band (attachment) met leraren en collega’s. Bij jongeren die crimineel gedrag vertonen kan dit een factor van betekenis zijn.

Culturele discontinuïteit tussen gezin en school

Jeugdigen kunnen problemen krijgen wanneer centrale waarden en de daaraan verbonden gedragsnormen verschillen tussen het gezin en de school. Het probleem ontstaat doordat zij niet goed weten om te gaan met deze twee werelden.

Een andere risicofactor is het lage opleidingsniveau en de taalbeheersing van de ouders. Zij zijn niet in staat om hun kinderen voldoende te ondersteunen. De leeftijd waarop de jongeren zijn gemigreerd is ook van invloed. Dit bepaalt namelijk in hoeverre de jongeren de taal beheersen. Ook de wijze waarop het onderwijssysteem is ingericht en functioneert, heeft invloed op de schoolprestaties van allochtone jongeren (Kromhout en Van San, 2003: 35). Inrichting van het schoolsysteem en kennis van de taal zijn twee zaken die nauw met elkaar samenhangen. In het Nederlandse schoolsysteem is het van belang om kennis te hebben van de Nederlandse taal. Als je dat van huis uit niet hebt meegekregen heb je op school automatisch al een achterstand. Deze is lastig in te lopen omdat taal een grote rol speelt. Hoewel deze jongeren het vanuit huis gezien goed voor elkaar kunnen hebben, valt dat in het leven op school tegen. Daar kunnen zij soms lastig mee omgaan. Dit verschil kan bij deze jongeren zorgen voor frustraties. En bij sommige jongeren die crimineel gedrag gaan vertonen spelen deze frustraties op de achtergrond mee.

Acculturalisatieconflicten tussen ouders en jongeren

Niet alleen het schoolsysteem en taal spelen een rol. Ook verschillen in culturele oriëntatie tussen gezinsleden zijn van belang. Op school krijgen allochtone jongeren te maken met autochtone jongeren.

De kans bestaat dat de allochtone jongeren zich gaan richten op de jeugdcultuur op die school. Thuis verlangen sommige ouders echter dat deze jongeren zich gedragen naar de waarden en normen uit het land van herkomst. Sommige jongeren kunnen niet omgaan met deze verschillen en kunnen zich moeilijk aanpassen. Bij sommige van hen kan dit een rol spelen bij crimineel gedrag, (Kromhout en Van San, 2003: 35).

Niet alle onderzoekers zijn van mening dat cultuurverschillen verklaren waarom sommige groepen allochtonen in crimineel gedrag vervallen. Junger en Polder (1991) geven aan dat zij geen empirisch bewijs hebben gevonden voor het feit dat allochtone jongeren sneller crimineel gedrag vertonen doordat deze jongeren moeten schipperen tussen twee culturen. Zij geven ook aan dat niet alle jongeren het cultuurverschil even belangrijk vinden. De een hecht zich meer aan de cultuur van het land van herkomst dan de ander (Junger en Polder, 1991: 53).

Andere manier van opvoeden

Allochtonen voeden over het algemeen hun kinderen op een andere manier op dan allochtonen. Deze manier van opvoeden kan ervoor zorgen dat allochtone jongeren de aansluiting missen met de autochtone leeftijdsgenoten. Het missen van deze aansluiting kan aanleiding geven tot crimineel gedrag.

Verschillende pedagogen die schrijven over Curaçao zien dat moeders hun zonen anders opvoeden dan hun dochters. Jongens zouden zeer vrij en inconsequent worden opgevoed tot zogenoemde ‘zwarte prinses’. Hierdoor raken deze jongens teleurgesteld als ze met de echte wereld in aanraking komen. Het feit dat ze de realiteit niet onder ogen zien zorgt voor hoog schoolverzuim en grote werkloosheid, aldus Van San in haar proefschrift *Stelen en Steken* (1998). Deze situatie stimuleert crimineel gedrag (Bovenkerk, 2001: 184).

Ook bij Marokkanen verloopt de opvoeding anders dan de opvoeding van autochtone jongeren. Marokkaanse ouders zouden zich vooral bezighouden met de opvoeding binnenshuis. Zij gaan er van uit dat buitenshuis de politie en de school op de jongeren letten. Omdat dat in Nederland niet zo werkt, hebben de jongeren meer bewegingsvrijheid dan in Marokko. Dat betekent ook dat zij makkelijker afwijkend gedrag kunnen gaan vertonen (Mizrak, 2004: 16).

Geloochende schaamte

Binnen de Antilliaanse en Marokkaanse cultuur speelt schaamte een rol. Broek (2006) stelt in zijn rapport *de Terreur van Schaamte* dat geloochende schaamte een factor is die vaak over het hoofd wordt gezien. Geloochende schaamte houdt schaamte in

“die niet of nauwelijks als zodanig wordt onderkend of zelfs wordt ontkend door de persoon die er onder gebukt gaat. Hierdoor is van constructieve verwerking geen sprake. Het complexe fenomeen

van schaamte kan in de kern worden opgevat als: (angst voor) de zeer ernstige pijn die een mens ervaart, wanneer hij het mikpunt is van beschaming, dat wil zeggen alomvattende sociale en emotionele afwijzing door een of meerdere voor hem belangwekkende personen. Deze pijn aan schaamte en de bijkomende angst ervoor hebben verreikende en ingrijpende consequenties. Deze consequenties terroriseren in eerste instantie de betreffende persoon die beschaamd werd en vervolgens de pijnlijke schaamte voelt, maar deze consequenties kunnen evenzeer voor hun omgeving alleszins ongunstig uitpakken of zelfs noodlottig zijn. Tot de kern van de bedoelde consequenties behoort agressie” (Broek, 2006: 2-3).

Geloochende schaamte leidt volgens de auteur tot twee zaken, namelijk een gebrek aan een regulier leefbare geborgenheid in het heden en een gebrek aan een duurzaam toekomstperspectief. Deze twee zaken vormen een dwingende achtergrond voor het ernstig en gewelddadig en ander crimineel handelen van onder andere een omvangrijke groep Afro-Curacaoërs (Broek, 2007:4).

Stressvolle gebeurtenissen rondom de migratie

Migratie, inclusief de gebeurtenissen die eraan vooraf gaan en erop volgen, kan worden beschouwd als een stressvolle levensgebeurtenis die veel gevolgen heeft. Ontworteling en verlies spelen een rol bij migratie. Gezinnen migreren vaak niet tegelijk. Na de gezinshereniging moeten de gezinsleden nog aan elkaar wennen. Bovendien hebben de volgende gezinsleden niet altijd een realistische verwachting van het land waar ze naar toe gaan. Sommige Marokkaanse jongeren kwamen hierdoor in conflict met hun vader. Zij hadden bij hun komst naar Nederland grote verwachtingen van hun vader en leefden in de veronderstelling dat hun vaders hier goede banen hadden en veel geld verdienden. In Nederland bleek dat niet altijd het geval. Uit onderzoek van Werdmölder uit de jaren 80 komt naar voren dat dit een mogelijke factor van betekenis is in de verklaring van crimineel gedrag van Marokkaanse jongens. Deze Marokkaanse jongens raken teleurgesteld in hun vaders en de kansen in de Nederlandse samenleving. Zij tonen geen respect meer voor hun vader en dat belemmert de opvoeding (Werdmölder, 1990: 45). Bij Marokkaanse jongens die crimineel gedrag vertonen is dit een mogelijke factor van betekenis.

Sommige Antillianen hebben ook moeite om hier hun weg te vinden. Veel Antillianen die naar Nederland gaan, komen van het eiland Curaçao. Daar zijn de criminaliteitscijfers relatief hoog. Oorzaken daarvan zijn een slechte economische situatie en ook een slechte kwaliteit van het onderwijs. Bovendien verlaat een groot gedeelte van de jongeren vroegtijdig het onderwijs. Wanneer deze jongeren naar Nederland komen zetten zij deze criminele levensstijl voort (Van San, 2005: 12).

Voor asielmigranten geldt dat zij schokkende gebeurtenissen hebben meegemaakt in het land van herkomst. Deze kunnen leiden tot psychische problemen. Ook het lange verblijf en de onzekerheid in de centrale opvangvoorzieningen kunnen worden gezien als risicofactoren (Kromhout en Van San, 2003: 35).

Opvattingen over de rol van migratie zijn niet eenduidig. Junger en Polder (1991) deden onderzoek naar delinquent gedrag onder jongens uit etnische minderheden. Zij gebruikten drie indicatoren om dit te meten namelijk kennis en gebruik van de Nederlandse taal, aantal activiteiten dat het gezin onderneemt en angst om te worden teruggestuurd. Zij vonden geen empirisch bewijs voor toenemende criminaliteit als gevolg van migratie (Junger en Polder, 1991: 51). Gebrekkige kennis van de Nederlandse taal, angst om te worden teruggestuurd en het ondernemen van weinig activiteiten zouden er voor kunnen zorgen dat migranten sneller vervallen in crimineel gedrag. Junger en Polder vonden echter niet terug dat de geïnterviewde jonge delinquenten angstig waren om te worden teruggestuurd. Daarmee vonden zij geen empirisch bewijs voor het feit dat ‘stressvolle gebeurtenissen rondom migratie’ een factor is die crimineel gedrag beïnvloedt.

Etikettengedrag

De labeling- of etikettenbenadering is een benadering waarin criminaliteit wordt beschouwd als een specifieke vorm van afwijkend gedrag. Dit gedrag is het resultaat van een proces van classificatie en categorisering. Vanaf het moment van hun etikettering worden groepen mensen op een stereotype manier bekeken en behandeld. Op den duur gaan deze groepen zich ook gedragen naar het stereotype beeld dat over hen bestaat. Hardnekkigheid van deze stigma's en stereotypen kan zorgen voor sociale uitsluiting waardoor regelovertredend gedrag een structureel karakter krijgt (Mizrak, 2004: 22).

In deze paragraaf kwamen factoren aan bod die verklaren waarom sommige mensen uit etnische minderheidsgroepen belanden in de criminaliteit. Daarbij ben ik, daar waar mogelijk, ook ingegaan, op factoren die in de literatuur worden genoemd en betrekking hebben op Antillianen en Marokkanen.

Wat in eerste instantie opvalt is dat de factoren die crimineel gedrag van allochtone jongeren kunnen verklaren in twee categorieën uiteen vallen, namelijk sociaal-economische en een sociaal-culturele categorie. Verder valt op dat in de theorie over criminaliteit een groot aantal factoren wordt genoemd die mogelijk crimineel gedrag kunnen verklaren. Onderzoekers zijn het echter niet altijd eens over de invloed van verschillende factoren op crimineel gedrag. In de praktijk worden de in de theorie genoemde factoren niet altijd bevestigd. Zo geven sommige wetenschappers aan dat ‘het leven tussen twee culturen’ mogelijk aanleiding is voor crimineel gedrag van groepen die zich tussen die twee culturen bevinden. Uit ander onderzoek blijkt echter dat geen empirisch bewijs is te vinden voor deze bewering. Ook de sociaal-economische positie staat ter discussie. In sommige theorieën die crimineel gedrag verklaren wordt aangegeven dat een slechte economische positie aanleiding kan zijn tot

crimineel gedrag. Junger en Polder (1991) vinden daar echter geen empirische bewijs voor. Onderzoekers zijn het dus niet eens over de factoren die ten grondslag liggen aan crimineel gedrag. Een derde punt dat opvalt bij bestudering van theorieën en wetenschappelijk onderzoek over crimineel gedrag onder allochtonen is dat sommige factoren zich richten op allochtonen in het algemeen. Andere factoren richten zich echter op één allochtone groep in het bijzonder. Zo zouden Antillianen hun criminele levensstijl van de Antillen voorzetten in Nederland. Voor Marokkaanse jongens zou de relatie met hun vader een rol spelen. In sommige gevallen is die relatie slecht en dat zou een factor zijn die meespeelt bij crimineel gedrag van Marokkaanse jongeren. Daarnaast is bij zowel Antillianen als Marokkanen het gezin een belangrijke verklarende factor voor criminaliteit. De factor gezin speelt bij Antillianen anders mee dan bij Marokkanen. Zo bestaan binnen de Antilliaanse gemeenschap veel éénoudergezinnen. Vooral jongens leiden hieronder en dat kan bij deze jongens aanleiding zijn voor crimineel gedrag. Bij Marokkaanse gezinnen komt dat veel minder voor. Daar speelt juist mee dat ouders zich soms alleen verantwoordelijk voelen voor de opvoeding in huis. Buitenshuis verwachten zij dat anderen de opvoeding voor hun rekening nemen. Als dat niet gebeurt, voelen de jongeren zich vrij en bestaat bij sommige van deze jongeren de kans dat zij niet goed om kunnen gaan met die vrijheid en vervolgens in de criminaliteit belanden. Overigens geldt dat niet voor alle jongeren, maar bij jongeren die crimineel gedrag vertonen is de gezinssituatie een factor van betekenis.

2.4 Gebruik van de theorie

In deze paragraaf geef ik aan hoe ik de theoretische uiteenzettingen gebruik binnen mijn onderzoek. In paragraaf 2.2 stonden factoren centraal die verklaren waarom sommige onderwerpen wel op de politieke en beleidsagenda komen en andere niet. In dit onderzoek verzamel ik beleid dat gemaakt wordt voor Antilliaanse en Marokkaanse jongeren om te voorkomen dat zij in de criminaliteit belanden. Centrale vraag is waarom dat dit beleid op een bepaald moment gemaakt is en hoe dus het proces van agendasetting is gelopen. De factoren genoemd in paragraaf 2.2 bieden mij handvatten dit te onderzoeken. Zo kwam de problematiek van deze twee groepen jongeren onder andere op de agenda naar aanleiding van uitgebreide aandacht in de media voor criminaliteit onder allochtonen. Factoren die van invloed zijn op agendasetting vormen het kader om het proces van agendavorming te analyseren.

In paragraaf 2.3 kwamen factoren aan bod die verklaren waarom sommige mensen uit etnische minderheidsgroepen over gaan tot criminaliteit. Deze onderzoeken laten zien hoe in de onderzoeksweld wordt gedacht over criminaliteit en allochtonen. De onderzoekers zijn ook een factor in het proces van agendasetting. Beleidsmakers en politici baseren zich soms op onderzoeken. Bovendien worden onderzoeken ook vaak uitgevoerd in opdracht van een ministerie of politieke partij. En dat zorgt ervoor dat deze onderzoekers een factor worden in het proces van agendasetting. De factoren die verklaren waarom sommige groepen uit etnische minderheden crimineel gedrag vertonen bieden mij aanknopingspunten om naar het agendasettingsproces van beleid te kijken. Soms is er

bepaald beleid ontworpen omdat er in een periode onderzoek over criminaliteit en allochtone jongeren verscheen. Of is er bepaald onderzoek verschenen omdat de regering van plan was specifiek beleid te gaan voeren.

Trends binnen dit overzicht van onderzoeken kunnen ook een factor van betekenis zijn in de vraag waarom op een bepaald moment is gekozen voor het maken van specifiek beleid voor allochtone groepen.

Wanneer je factoren die criminaliteit verklaren bestudeert is een verschuiving zichtbaar van het groepsniveau naar het individuele niveau. Omdat niet iedereen in dezelfde situatie delinquent gedrag gaat vertonen is de aandacht verschoven naar het individuele niveau (Groeneveld en Veenman, 2004: 1). Wellicht is naar aanleiding daarvan wel specifiek aandacht gekomen voor deze groepen jongeren.

3. Methodologische verantwoording

3.1 Inleiding

In deze scriptie staat het agendasettingsproces van beleid centraal voor Antilliaanse en Marokkaanse jongeren om te voorkomen dat zij belanden in de criminaliteit. Het kan bijvoorbeeld gaan om beleid dat in eerste instantie het doel lijkt te hebben meer van deze jongeren aan een baan te helpen.

De reden waarom ik dit beleid meeneem is dat werkloosheid er voor kan zorgen dat jongeren crimineel gedrag gaan vertonen.

Verder bestudeer ik de periode 1990-2007. Aan het begin van de jaren 90 wordt voor het eerst specifiek beleid gemaakt voor Antillianen.

Dit hoofdstuk is gewijd aan de methoden van onderzoek die ik heb toegepast. In de onderzoeksopzet (zie hoofdstuk 1) kwam dat al kort aan bod. Hier ga ik allereerst dieper in op de bronnen die ik heb gebruikt. Daarna geef ik aan op welke manier ik de analyse uitvoer en hoe de theorie daarin past. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over betrouwbaarheid en validiteit.

3.2 Bronnen

3.2.1 Schriftelijke bronnen

Voor dit onderzoek, waarin ik de achtergrond van beleid bestudeer, maak ik gebruik van schriftelijke bronnen en interviews. Om dat te kunnen moet ik op de hoogte zijn van het beleid dat de afgelopen jaren is gevoerd. Daarvoor heb ik allereerst *beleidsnotities* gebruikt. Daarin wordt duidelijk wat de inhoud van het beleid is. Omdat tijdens dit onderzoek beleid op rijksniveau en op gemeentelijk niveau centraal staat, analyseer ik beleidsnotities op beide niveaus.

Daarnaast bestudeer ik *raadsstukken en Kamerstukken*. Deze documenten zijn nodig omdat ik niet alleen kijk naar de inhoud van het beleid, maar ook naar de redenen om dat beleid te maken. In Raadsstukken en Kamerstukken wordt vaak aangegeven welke de redenen en argumenten zijn om beleid te voeren.

Tot slot gebruik ik documenten waarin een letterlijke weergave staat van de *discussies* die zijn gevoerd in de Tweede Kamer en in de Rotterdamse gemeenteraad. Op die manier is het mogelijk om argumenten en overwegingen naar voren te halen die schuil gaan achter het te voeren beleid. Ook helpt het mij te verklaren waarom juist de problematiek rondom Antilliaanse en Marokkaanse jongeren een plek krijgt op de politieke en beleidsagenda.

Het voordeel van de documenten is dat ze 'unobtrusive' zijn (Robson, 2005: 349). Dat houdt in dat de bron zelf door de analyse van een onderzoeker niet verandert. Dat voorkomt dat hij invloed kan uitoefenen op het document. Bovendien kan in ambtelijke stukken voor een deel terug gevonden worden wat argumenten waren voor het te voeren beleid. Deze argumenten zijn vaak aan bod geweest

in het proces van agendasetting. Er zijn echter nog andere bronnen waar argumenten worden genoemd die in het agendasettingproces een rol spelen. Zo geven ook politici argumenten waarom zij het belangrijk vinden dat er specifiek beleid komt. Deze argumenten kunnen gevonden worden in raads- en Kamerstukken. Daaruit kunnen ook factoren gedestilleerd worden die een rol hebben gespeeld in het agendasettingsproces. Verder is een documentenanalyse geschikt om te onderzoeken wat er in het verleden is gebeurd (Hakvoort, 1996: 145). Dat is ook wat ik met dit onderzoek beoog. Ik onderzoek beleid uit het verleden en de achtergronden daarvan. Een lijst van gebruikte documenten is opgenomen in het tweede deel van de literatuurlijst.

3.2.2 Interviews

Volledig zijn documenten nooit. Zo zal in commissieverslagen niet alles worden opgeschreven. Wanneer ik alleen schriftelijke documenten analyseer, mis ik informatie. Mensen die deze stukken schrijven weten immers dat de stukken openbaar zijn en ze zullen daar ook rekening mee houden (Forcese & Richer, 1973: 181).

Omdat documenten nooit volledig zijn, houd ik interviews met betrokken actoren. Ik beperk me daarbij tot ambtenaren, politici en onderzoekers.

Ambtenaren kunnen informatie geven over de achtergronden van beleid. Zij weten welke discussies hebben meegespeeld en waarom voor bepaalde beleidslijnen is gekozen. Omdat ik in dit onderzoek zowel beleid op lokaal als op rijksniveau analyseer, interview ik zowel gemeentelijke ambtenaren als rijksambtenaren. Het gaat dan om ambtenaren die onlangs betrokken zijn geweest dan wel nu betrokken zijn bij het beleid. Tijdens mijn onderzoek blijkt dat veel ambtenaren inmiddels niet meer op het dossier zitten. Het is dan ook lastig om hen te bereiken.

Daarnaast interview ik *als politicus* een oud-minister die in de periode 1998-2002 verantwoordelijk is voor onder andere integratie. Hij kan aangeven welke politieke discussies speelden binnen het agendasettingsproces. Aan het begin van het onderzoeksproces is het niet de bedoeling om politici te interviewen. Veel van de argumenten die zij gebruiken zijn namelijk terug te vinden in de letterlijke weergave van Kamer- en raadsdebatten. Van ministers vind je echter veel minder letterlijk terug wat zij in discussies hebben gezegd. Tijdens dit onderzoek kreeg ik de mogelijkheid om met een oud-minister te praten. Uiteindelijk is het bij deze ene persoon gebleven en dat verklaart waarom slechts één politicus is geïnterviewd.

Onderzoekers ten slotte hebben informatie over de redenen om het onderzoek te doen zoals zij dat hebben gedaan. Zij kunnen meer vertellen over de opdrachtgevers en de formulering van onderzoeksopdrachten.

Ik heb me tot bovengenoemde actoren beperkt, omdat zij het meest nauw betrokken zijn bij het beleidsproces. Via hen vind ik een antwoord op de vraag welke argumenten een rol hebben gespeeld in het agendasettingsproces. Voor dit onderzoek had ik me voorgenomen, in het kader van de sneeuwbalmethode, om ook personen te raadplegen die door mijn respondenten werden genoemd. Dit

verklaart waarom een persoon van Forum is geïnterviewd. Hij behoort oorspronkelijk niet tot mijn doelgroep.

Robson noemt een aantal omstandigheden waarin het goed is om interviews te houden (Robson, 2005: 371). Allereerst zijn interviews geschikt om na te gaan hoe een bepaald fenomeen zich in de loop van de jaren heeft ontwikkeld. In het geval van dit onderzoek gaat het om het agendasettingsproces voorafgaand aan de beleidsontwikkeling voor het tegengaan van criminaliteit onder Antilliaanse en Marokkaanse jongeren. Daarnaast is het houden van interviews een goede methode om achter de individuele percepties te komen van betrokken actoren. In dit onderzoek is het van belang om te achterhalen welke de achtergronden zijn van het gevoerde beleid. Individuele actoren zijn nauw bij het proces betrokken en kunnen dus het beste aangeven welke achtergronden meespelen.

Ook zijn interviews geschikt om meer informatie te krijgen over het beleidsproces. Het blijkt lastig om personen te vinden die meer weten over beleid dat in het verleden is gemaakt. Met hulp van de geïnterviewde personen ontdek ik welke personen verder een grote rol hebben gespeeld in het beleidsproces en dan voornamelijk in het proces van agendasetting. Ik gebruik de zogenaamde sneeuwballmethode (Baarda, 2004: 52). Het is voor een persoon die zich bijvoorbeeld al lang met Antillianenbeleid bezig houdt gemakkelijk om een aantal namen te noemen die samen met hem of haar aan het dossier werken. Bij raadpleging van enkel en alleen het internet of de beleidsnota's is het lastig om die betrokken actoren te vinden. Een eerste contactpersoon kan vaak al een aantal namen noemen. Wanneer ik als onderzoeker vervolgens deze nieuwe personen ga interviewen, is de kans groot dat die nieuwe personen weer een aantal andere namen noemen. Op die manier wordt het netwerk van geïnterviewden steeds groter. Zo kunnen vervolgens mijn onderzoeksvragen beter beantwoord worden.

Nadeel van deze methode is dat dezelfde soort mensen geïnterviewd worden. Er bestaat een kans dat een beleidsambtenaar alleen maar beleidsambtenaren kent of dat hij tijdens een interview alleen namen noemt van personen met wie hij of zij het goed kan vinden of die dezelfde visie hebben als hem of haar. Wanneer een onderzoeker alleen af gaat op die ene persoon en zijn verwijzingen, dan is de kans groot dat een eenzijdig beeld wordt verkregen. Daarom is het van belang om met een aantal personen te beginnen die weinig met elkaar te maken hebben. Vervolgens kunnen dan via hen nieuwe belangrijke actoren gevonden worden.

In bijlage 2 en 3 is een lijst opgenomen met geïnterviewde personen. Ik heb ervoor gekozen om in deze lijst alleen de functies op te nemen van mijn respondenten. In hoofdstuk 5 heb ik de respondenten genummerd. Deze zijn niet verbonden met de functiebeschrijvingen in de bijlage. Op die manier blijft iedereen anoniem. Tijdens de interviews blijkt dat het onderwerp van deze scriptie politiek zeer gevoelig ligt: soms geven respondenten aan dat het eigenlijk niet de bedoeling is om bepaalde passages te citeren. Het anoniem houden van mijn respondenten zorgt er in ieder geval voor zij vrijer

kunnen spreken over het onderwerp. Bovendien maakt anonimiteit het gemakkelijker om passages te citeren in de analyse.

In mijn onderzoek voer ik semi-gestructureerde interviews uit. Dat houdt in dat ik een lijst met vragen heb, maar dat die vragen niet vastliggen. Dat biedt de mogelijkheid om door te vragen waar nodig en ook in te gaan op onderwerpen die de geïnterviewde naar voren brengt (Robson, 2005: 270). Zo kan ik dieper ingaan op de onderwerpen en dat zorgt voor een grotere validiteit (zie paragraaf 3.4) (Hakvoort, 1995: 136). De interviewleidraad staat in bijlage 2 en 3.

Het belangrijkste voordeel van het houden van interviews is dat ik dieper op de materie in kan gaan dan met bijvoorbeeld een enquête of een documentenanalyse. Interviews bieden de mogelijkheid om door te vragen. Nadeel van het houden van interviews is dat het lastiger is om antwoorden te standaardiseren. Bij een enquête kunnen respondenten slechts kiezen uit al van te voren vaststaande antwoorden. Interviews zijn open en iedereen geeft zijn eigen antwoorden. Het is dan ook van belang om tijdens de interviews in te gaan op alle indicatoren uit het theoretisch kader.

3.3 Analyse

Bij het analyseren van de documenten ga ik na of factoren die van invloed zijn op het proces van agendasetting ook daadwerkelijk meespelen in de beleidsnotities, Kamerstukken en raadsstukken.

Een documentenanalyse kan meer kwalitatief of meer kwantitatief van aard zijn. Kwantitatief onderzoek wordt vaak gebruikt voor *artificial settings*, terwijl kwalitatief onderzoek vaker voorkomt bij het bestuderen van *naturalistic settings* (Seale, 2000: 295). Daarnaast is kwantitatief onderzoek objectiever van aard dan kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek is subjectiever, omdat niet alles cijfermatig meetbaar is gemaakt. Daarnaast is kwantitatief onderzoek meer gestructureerd dan kwalitatief onderzoek. In kwalitatief onderzoek is meer ruimte voor nieuwe inzichten die tijdens het onderzoek naar voren komen. Bij een kwantitatieve aanpak staat het onderzoeksdesign vast en is er nauwelijks plek voor vernieuwing (Seale, 2000: 295).

In dit onderzoek kies ik voor een kwalitatieve analyse van de documenten. Allereerst omdat het in mijn documentenanalyse van belang is in hoeverre factoren aan bod komen die kunnen verklaren waarom bepaald beleid is gemaakt. Het maakt daarbij niet uit of een rapport 100 keer wordt genoemd of één keer. Het feit dat het rapport wordt genoemd geeft aan dat deze factor in het debat meespeelt. Het is dus van belang om van te voren een lijst op te stellen met factoren. Bij elk document dat ik analyseer gebruik ik deze lijst (zie bijlagen 2 en 3) en ga ik na welke factoren aan bod komen. Alle documenten worden op per factor geordend. Op die manier kan ik vastleggen welke factoren een rol hebben gespeeld. Wanneer ik die verschillende factoren in beeld heb gebracht kan ook vastgesteld worden welke factoren een rol hebben gespeeld in het agendasettingsproces. Deze manier van werken voorkomt dat de resultaten onbetrouwbaar zijn (zie paragraaf 3.4). Bij elk document worden namelijk dezelfde factoren bestudeerd. Bovendien zorgt een dergelijke checklist ervoor dat het onderzoek

gemakkelijk herhaald kan worden en dat onderzoekers vervolgens dezelfde resultaten verkrijgen. Er is immers een checklist waar ze zich aan moeten houden.

Voorstanders van kwantitatief onderzoek vinden dat kwalitatief onderzoek niet objectief genoeg is. Wanneer echter maatregelen worden genomen om te zorgen dat het onderzoek betrouwbaar en valide is, is een kwalitatieve manier van onderzoek doen gelegitimeerd.

Bovendien vind ik het van belang ruimte te hebben voor factoren die pas tijdens het empirisch gedeelte van het onderzoek aan bod komen. Een kwalitatieve manier van analyseren biedt mij die mogelijkheid om in de analyse aandacht te geven aan factoren die tijdens het onderzoek naar voren komen.

In mijn onderzoek komt de vraag aan bod waarom het probleem van criminaliteit onder Antilliaanse en Marokkaanse jongeren op de politieke en beleidsagenda is komen te staan waardoor er uiteindelijk specifiek beleid is gevoerd. Bij het opstellen van mijn interviewvragen en de analyse van de interviews en de documenten gebruik ik een interviewleidraad waarin verklarende factoren worden genoemd (zie bijlage 2 en 3). Daarin zijn allereerst factoren opgenomen die een rol spelen bij het op de agenda komen van problemen en oplossingen. Deze factoren staan in hoofdstuk 2, paragraaf 2.2. Daarnaast komen factoren aan bod die mogelijk een verklaring kunnen zijn waarom allochtone jongeren terecht komen in de criminaliteit (hoofdstuk 2, paragraaf 2.3). Van belang is om te achterhalen welke factoren onderzoekers hebben benoemd en in hoeverre deze factoren ter sprake zijn gekomen in het proces van agendasetting.

3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Onderzoekers moeten systematisch werken, sceptisch zijn en zich houden aan gedragsregels, ongeacht welk design men gebruikt of welke wetenschapsopvatting men is toegedaan. Betrouwbaarheid en validiteit spelen een belangrijke rol. In een onderzoek moeten dan ook maatregelen zijn genomen om deze twee te waarborgen.

Betrouwbaarheid heeft te maken met de vraag of de uitkomsten niet een toevalstreffer zijn ('t Hart *et al.*, 1998: 178). Met andere woorden: worden dezelfde resultaten behaald als het onderzoek nog een keer zou worden gedaan.

Validiteit gaat over de vraag of de onderzoeksresultaten de werkelijkheid dekken ('t Hart *et al.*, 1998: 178). Bij validiteit gaat het om de geldigheid van uitspraken (meet ik wat ik wilde meten?) en de generaliseerbaarheid naar andere personen en tijden.

Er bestaan verschillende manieren om de betrouwbaarheid en validiteit van een onderzoek te vergroten. Een eerste manier is het toepassen van triangulatie. Triangulatie is "*a research approach employing more than one perspective, theory, participant, method or analysis*" (Robson, 2005: 553). Uit deze definitie blijkt dat meerdere vormen van triangulatie bestaan. Een daarvan is

“*methodological triangulation*” (Seale, 2004: 78). Dat houdt in dat meerdere onderzoeksmethoden worden gebruikt tijdens het onderzoek. In mijn onderzoek voer ik een documentenanalyse uit en neem ik interviews af. Op die manier kan ik voorkomen dat de resultaten toevalstreffers zijn. De resultaten die ik verkrijg komen namelijk niet voort uit één bron, maar uit meerdere bronnen. Ook is triangulatie een manier om tot een meer valide onderzoek te komen. Als uit meerdere bronnen hetzelfde blijkt, is de kans klein dat de werkelijkheid op een verkeerde manier wordt weergegeven (Baarda *et al.*, 1996: 34). Dit is de zogenaamde interne validiteit.

Een andere manier om de betrouwbaarheid te vergroten is het gebruik maken van dataregistratieapparatuur (Baarda *et al.*, 1996: 33). In mijn onderzoek neem ik alle gesprekken op, indien de respondent daar toestemming voor geeft. Op deze manier voorkom ik dat antwoorden verkeerd onthouden worden en dat in de conclusies uitspraken worden gedaan op basis van een verkeerd idee van de inhoud van interviews. Opnames bieden de mogelijkheid om interviews een aantal keren terug te luisteren en zo zeker te weten wat de antwoorden zijn geweest van een respondent.

Het houden van kwalitatieve interviews is een manier om de validiteit van een onderzoek te vergroten (Hakvoort, 1995: 136). Met behulp van kwalitatieve interviews kan ik meer diepgang aanbrengen in het onderzoek.

Verder maak ik voor de interviews een leidraad. Zo kan ik voorkomen dat tijdens het interview te vaak zaken aan bod komen die niet relevant zijn voor het onderzoek. Bovendien helpt een leidraad een onderzoeker om daadwerkelijk te vragen wat hij wil weten. Uit de theorie is een aantal factoren gevonden waar tijdens de interviews naar gevraagd moet worden. Met die factoren tijdens het interview en de documentenanalyse in het achterhoofd, wordt gemeten wat de onderzoeker wil meten (Baarda *et al.*, 1996: 33).

Deze leidraad maak ik ook voor een documentenanalyse. Ook daar is het nodig dat ik bij alle documenten dezelfde factoren analyseer en dus niet allerlei nieuwe dingen erbij haal, zodat ik niet meer meet wat ik eigenlijk wil weten. Bovendien vergroot een dergelijke leidraad de betrouwbaarheid van het onderzoek. Door volgens een vast schema naar documenten en interviewuitspraken te kijken is de kans groot dat dezelfde resultaten worden behaald als een andere onderzoeker dit onderzoek zou herhalen.

4. De kabinetten en het beleid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst de context weergegeven waarin beleid is gemaakt voor Antillianen en Marokkanen. Voor de periode 1990 tot 2007 wordt geschetst welke kabinetten aan de macht waren, wat hun doelen waren op het gebied van integratie en welke minister hiervoor verantwoordelijk was. Beleid kan namelijk niet los worden gezien van de politieke situatie.

Daarna wordt specifiek ingegaan op het beleid dat vanaf het begin van de jaren 90 is vormgegeven voor Antilliaanse en Marokkaanse jongeren om te voorkomen dat zij terecht komen in de criminaliteit. Het betreft beleid op landelijk niveau en beleid op gemeentelijk niveau, in het geval van deze studie het beleid van de stad Rotterdam. Het overzicht beperkt zich tot specifiek beleid.

4.2 Politieke context

In de periode 1992-2007 regeren acht kabinetten. Elk kabinet heeft aandacht voor allochtonen/minderheden. In deze paragraaf wordt kort weergegeven welke kabinetten regeerden, wat hun doelen waren op het gebied van integratie en welk ministerie en welke minister verantwoordelijk waren voor het integratiebeleid. Omdat lokaal beleid veelal een uitvloeisel is van beleid dat op Rijksniveau wordt gemaakt, wordt in deze paragraaf alleen de politieke context op Rijksniveau geschetst.

4.2.1 Kabinet Lubbers III (7 november 1989 tot 22 augustus 1994)

In het regeerakkoord geeft het kabinet, bestaande uit het CDA en de PvdA, in het hoofdstuk 'Immigratie allochtonen en minderhedenbeleid' aan

“dat het nodig is om te komen tot in de praktijk gelijkwaardige kansen en mogelijkheden voor allochtonen die wel in ons land blijven” (TK, vergaderjaar 1989-1990, 21132, nr.8; 42).

Het kabinet vindt dat allochtonen zich volwaardig moeten ontplooiën. Een belangrijk onderdeel hiervan is het verschaffen van werk. Integratie is volgens het kabinet nauw verbonden met het hebben van betaalde arbeid. Middelen worden vooral ingezet bij het activerend arbeidsmarktbeleid, inclusief arbeidspools en bij het onderwijs. Dit gebeurt mede naar aanleiding van het WRR rapport waarin gezegd wordt dat arbeidsdeelname een belangrijke voorwaarde is voor integratie (TK, vergaderjaar 2003-2004, 28689, nrs.8-9: 40)

Naast integratie op arbeid wil dit kabinet ook op andere punten het beginsel van non-discriminatie vorm geven (TK, vergaderjaar 1989-1990, 21132, nr.8; 43). Het kabinet wil de discriminatoire

elementen uit de wet verwijderen en zorgen dat mensen die zich in Nederland vestigen snel en zonder al te veel kosten de Nederlandse nationaliteit krijgen.

Tijdens deze kabinetsperiode is de minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor de integratie van allochtonen. Deze post wordt vervuld door verschillende politici waaronder CDA'er Hirsch-Ballin. Hij is in die periode ook minister voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken. Deze post valt onder het ministerie van BZK.

4.2.2 Kabinet Paars I (22 augustus 1994 tot 3 augustus 1998)

In 1994 treedt onder leiding van minister-president Kok, het eerste Paarse kabinet aan. Dit kabinet bestaat uit PvdA, VVD en D66 en wil dat:

“mensen die tot ons land worden toegelaten zich, in evenwicht van rechten en plichten, welkom kunnen voelen” (TK, vergaderjaar 1993-1994, 23715, nr.11; 4).

In het hoofdstuk ‘veiligheid en leefbaarheid’ staat in de paragraaf ‘integratie’ dat dit kabinet een handhaafbaar en rechtvaardig toelatingsbeleid, waar mogelijk in samenwerking met andere Europese landen als basis voor integratie ziet. De overheid moet een samenhangend en praktisch integratiebeleid voeren. Het beleid richt zich, zoals ook in het kabinet Lubbers III, op werk. Maar ook andere gebieden komen naar voren, zoals woonomgeving, cultuur, onderwijs en bestuur. Plan is om de capaciteit voor onderwijs in het Nederlands uit te breiden. Daarnaast wordt een grotere arbeidsparticipatie nagestreefd.

Het kabinet geeft aan dat problemen met onder andere integratie zich voornamelijk voordoen in de grote steden. Een extra inspanning is nodig om de steden vitaal, veilig en leefbaar te houden. De minister van Binnenlandse Zaken krijgt als projectminister voor de steden de verantwoordelijkheid voor dit beleid (TK, vergaderjaar 1993-1994, 23715, nr.11; 27).

Tijdens dit kabinet is VVD-minister Dijkstal verantwoordelijk voor het integratiebeleid. Hij is minister van Binnenlandse Zaken. VVD'er Voorhoeve is in die periode de minister voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken.

4.2.3 Kabinet Paars II (3 augustus 1998 tot 22 juli 2002)

Het eerste Paarse kabinet krijgt in 1998 een vervolg. Onder leiding van minister-president Wim Kok wordt na de verkiezingen gestart met het tweede Paarse Kabinet. Wederom vormen de PvdA, de VVD en D66 een coalitie.

In het hoofdstuk 'Integratie van Minderheden' dat is opgenomen in deel 6 ('Kwaliteit en Diversiteit van de samenleving') van het regeerakkoord geeft de regering aan dat:

“Onze kleurrijke samenleving is gebaseerd op respect voor een ieders culturele identiteit.... Waar bepaalde minderheidsgroepen in een achterstandssituatie verkeren is een inhaalslag noodzakelijk. Met beleid dat is gericht op alleen die in dezelfde omstandigheden verkeren” (TK, vergaderjaar 1997-1998, 26024, nr.10; 68).

Om deze groepen zo goed mogelijk te bereiken zullen sommige aspecten van beleid specifieke kenmerken hebben. Criterium hierbij is de omstandigheden waarin bepaalde groepen verkeren. Het kabinet ziet voornamelijk de noodzaak om in de grote steden deze problemen aan te pakken omdat het vindt dat daar de problemen op het gebied van langdurige werkloosheid, criminaliteit en vroegtijdig schoolverlaten het meest urgent zijn. Niet alleen onderwijs en werk spelen een rol bij integratie zoals bij de vorige twee kabinetten. Ook de criminaliteit onder deze groep verdient aandacht. Op dit gebied wil het kabinet de in de nota criminaliteit en minderheden ontwikkelde integrale aanpak van preventie, behandeling en repressie van criminaliteit onder jongeren verder uitwerken in relatie met werk en scholing. Daarnaast vindt het een adequaat lik-op-stuk beleid en zichtbare aanwezigheid van politie en justitie in de buurt van belang (TK, vergaderjaar 1997-1998, 26024, nr.10; 69).

Tijdens dit kabinet wordt voor het eerst sinds 1990 een aparte minister aangesteld voor Grote Steden en Integratiebeleid. D66 minister Van Boxtel wordt hiervoor verantwoordelijk. De minister voor Grote Steden en Integratiebeleid is gehuisvest binnen het ministerie van BZK. Niet langer is er een minister voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken. Dit wordt Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

4.2.4 Kabinet Balkenende I (27 juli 2002 tot 16 oktober 2002)

Na de val van het tweede Paarse kabinet vinden er op 15 mei 2002 verkiezingen plaats. Grote winnaar is de Lijst Pim Fortuyn (LPF). Een paar maanden daarvoor had Fortuyn met zijn lokale partij Leefbaar Rotterdam de lokale verkiezingen gewonnen. De LPF vormt samen met het CDA en D66 het eerste kabinet Balkenende. In het regeerakkoord vormt integratie een van de vier centrale aandachtspunten van het kabinet. Het kabinet geeft aan dat in de samenleving sprake is van:

“fysieke, sociale en geestelijke scheiding van bevolkingsgroepen. Isolement leidt tot onbegrip, vervolgens tot wederzijdse afkeer en uiteindelijk tot steeds scherpere tegenstellingen” (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28375, nr.5; 15).

Om de integratie te bevorderen wil het kabinet in de eerste plaats inzetten op inburgering. Een goed afgeronde inburgeringscursus wordt voorwaarde voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning.

Maar het kabinet vindt inburgering geen integratie en wil daarom ook de achteruitgang van de wijken aanpakken. Er moeten maatregelen worden genomen om de toename van criminaliteit in deze wijken terug te dringen. Het kabinet wil de toelating van vreemdelingen die bijdragen aan de integratieproblematiek beperken (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28375, nr.5; 16). De nadruk die het legt op criminaliteit blijkt ook uit het feit dat vanaf 2002 dit onderwerp in de Integratiemonitor wordt opgenomen (Dominquez Martinez *et al.*, 2002).

Het integratiebeleid verhuist tijdens het Kabinet Balkenende I van het ministerie van BZK naar het ministerie van Justitie. Er wordt ook een minister aangesteld voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Namens de LPF is minister Nawijn verantwoordelijk voor het beleid. Ook wordt naar aanleiding van een motie van SP Kamerlid Marijnissen tijdens deze kabinetsperiode een Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid, de Commissie Blok, ingesteld. Deze moet onder andere onderzoek doen naar de effectiviteit van het integratiebeleid (TK, vergaderjaar 2003-2004, 28689, nrs.8-9, 15).

4.2.5 Kabinetten Balkenende II (27 mei 2003 tot 30 juni 2006) en Balkenende III (7 juli 2006 tot 22 november 2006)

Het kabinet Balkenende I houdt niet lang stand. Na een jaar vinden nieuwe verkiezingen plaats. De LPF verliest zetels en keert niet meer terug in de regering. Het CDA, de VVD en D66 vormen een nieuwe coalitie (Balkenende II). Eind juni 2006 trekt D66 zich terug en regeren het CDA en de VVD verder in een minderheidskabinet (Balkenende III). Zij gaan verder met de door het tweede kabinet Balkenende ingezette beleid. In het regeerakkoord is een apart hoofdstuk 'Immigratie en integratie' opgenomen. Een belangrijk uitgangspunt binnen dit veld is:

“in onze samenleving moet ruimte worden gegeven aan religieuze, culturele en etnische verschillen, waarbij op basis van de fundamentele Nederlandse normen en waarden eenieder respect heeft voor de opvattingen van de medemens in een door tolerantie gekenmerkte samenleving” (TK, vergaderjaar 2002-2003, 28637, nr.19; 14).

Het kabinet vindt dat mensen die zich duurzaam willen vestigen actief moeten deelnemen aan de samenleving en de Nederlandse taal goed moeten beheersen. Onderwijs moet een belangrijke plaats in gaan nemen om de Nederlandse taal, normen en waarden over te brengen (TK, vergaderjaar 2002-2003, 28637, nr.19: 4).

In de kabinetten Balkenende II en III blijft het integratiebeleid ondergebracht bij het ministerie van Justitie. Tijdens Balkenende II is VVD-minister voor Integratie en Vreemdelingenzaken, Verdonk, verantwoordelijk. Nadat zij een motie van wantrouwen krijgt, omdat zij een meerderheidsbesluit van de Tweede Kamer niet wil uitvoeren, neemt CDA-minister van Justitie Hirsch-Ballin het deel

vreemdelingenzaken van haar over. Tijdens het kabinet Balkenende III is de minister van Justitie verantwoordelijk.

4.2.6 Kabinet Balkenende IV (22 februari 2007-heden)

Op 22 november 2006 vinden nieuwe verkiezingen plaats. Uiteindelijk vormen het CDA, de PvdA en de ChristenUnie (CU) het vierde kabinet Balkenende. Ook in het regeerakkoord van deze coalitie is in het deel 'Sociale samenhang' een hoofdstuk 'Integratie' opgenomen. Dit kabinet vindt maatschappelijke integratie noodzakelijk omdat:

sociale cohesie vraagt om een blijvende inzet voor een klimaat van zekerheid, verantwoordelijkheid en participatie. Dat is niet een kwestie van individuen die hun plaats vinden in het maatschappelijk bestel, maar ook van wederzijdse afhankelijkheid, respect voor elkaar en verdraagzaamheid tussen personen en gemeenschappen waar zij in leven (TK, vergaderjaar 2006-2007, 30891, nr.4; 21).

Een eerste voorwaarde voor integratie is volgens het kabinet het beheersen van de Nederlandse taal. Wanneer iedereen elkaar kan verstaan bevordert dat de participatie. En dat heeft volgens het kabinet ook een positieve uitwerking op de integratie. Daarnaast vindt het kabinet ook arbeidsparticipatie van belang. Het tegengaan van uitsluiting op de arbeidsmarkt bij stage- en arbeidsplaatsen krijgt prioriteit en moet ook bij bedrijven hoog op de agenda staan. Verder wil het kabinet maatschappelijke betrokkenheid stimuleren. Dat kan een bindende factor zijn in de samenleving.

Het integratiebeleid is in dit kabinet ondergebracht bij de PvdA-minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Vogelaar. Zij is programmaminister bij het ministerie van VROM. Het integratiebeleid ligt niet langer meer bij het ministerie van Justitie.

4.2.7 Tot slot

In deze paragraaf kwamen alle kabinetten aan bod die in de periode 1990-nu regeerden. Elk kabinet had aandacht voor integratie, maar de wijze waarop verschilt. Zo is het integratiebeleid bij drie ministeries ondergebracht geweest en is er binnen sommige kabinetten zelfs een aparte minister aangesteld voor integratie. Deze verschuiving binnen de ministeries geeft ook de inhoudelijke verschuivingen van dit onderwerp weer. Allereerst wordt vanaf kabinet Balkenende I steeds vaker integratie in één adem genoemd met crimineel gedrag. Vaker geven politici aan dat de criminaliteit onder allochtonen toeneemt en dat zij daarin oververtegenwoordigd zijn. Tijdens het kabinet Balkende IV komt men terug op die gedachtegang. Het integratiebeleid gaat naar het ministerie van VROM en bij het Antillianenbeleid wil men criminaliteit minder benadrukken. Wel blijft het Rijk extra geld beschikbaar stellen voor de aanpak van Marokkaanse jongeren. Daarnaast wordt integratie ook steeds meer gezien als iets wat allochtonen zelf moeten doen. Zij worden, met name in de kabinetten

Balkenende I tot en met III, verondersteld zich aan te passen aan de Nederlandse normen en waarden. Verder hebben we kunnen zien dat de kabinetten Lubbers III tot en met Paars II, en later ook Balkenende IV, vooral vinden dat sociaal-economische factoren ten grondslag liggen aan gebrekkige integratie.

Aan het einde van Paars II verschuift de aandacht van sociaal-economische naar sociaal-culturele factoren. Naar aanleiding van het artikel 'Het multiculturele drama' van Paul Scheffer voeren de fractievoorzitters een debat waarin voor het eerst ook gesproken wordt over sociaal-culturele problemen (TK, vergaderjaar 2003-2004, 28689, nrs.8-9: 53). De opkomst van Fortuyn zorgt in 2002 voor nog meer aandacht voor de sociaal-culturele oorzaken van integratieproblemen. In een van de debatten zegt hij dat hij het liefst geen Islamiet het land meer wil binnen laten (TK, vergaderjaar 2003-2004, 28689, nrs.8-9: 56). Daarmee geeft hij impliciet aan dat het Islamiet zijn een oorzaak is van de problemen. Daaruit blijkt een nadruk op sociaal-culturele factoren.

Vanaf dat moment kiezen ook de kabinetten Balkenende I tot en met III voor de lijn waarin sociaal-culturele verklarende factoren centraal staan. Deze verandering van factoren hangt ook samen met een verandering van onderzoeksthema's in de verschillende kabinetsperiodes. Tijdens Lubbers III en het begin van Paars I is het beleid vooral geïnspireerd op een rapport van de WRR waarin wordt gezegd dat vooral een goede positie op de arbeidsmarkt een voorwaarde is voor integratie. Later aan het einde van Paars I komt ook aandacht voor criminaliteit en integratie. Tijdens Balkenende I wordt het verband tussen deze twee onderwerpen versterkt als ook criminaliteit als hoofdstuk wordt opgenomen in de Integratiemonitor.

Een andere verandering in het integratiebeleid is dat vanaf Paars II veel beleid gedecentraliseerd wordt: gemeenten krijgen een grotere rol. Voor Antillianen komen verschillende regelingen waarin het Rijk randvoorwaarden stelt en waarbij de gemeenten zelf het beleid vorm geven. De financiering verloopt fifty-fifty.

In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op een deel van het integratiebeleid, namelijk het beleid voor Antilliaanse en Marokkaanse jongeren.

4.3 Landelijk Antilliaanse beleid

In de gehele periode die in deze scriptie wordt bestudeerd is sprake van beleid voor Antillianen. Ik ga hierna achtereenvolgens in op de 'Taskforce Antilliaanse' (TF), de 'StimuleringsProjecten Allochtone Groepen'(SPAG) en de 'Direkshon- projecten'. Daarnaast komen ook de 'Rijksbijdrageregeling' en de 'Bestuurlijke Arrangementen' aan bod.

4.3.1 Taskforce Antilliaanse (1992-1997)

Een van de redenen om in 1992 de Taskforce Antilliaanse jongeren (TF) op te richten is het feit dat een deel van de jongeren dat naar Nederland komt zich binnen enkele maanden na hun aankomst bezig

gaat houden met criminele handelingen. De TF wordt op basis van het eilandsbesluit van 8 juli 1992 op 16 juli 1992 geïnstalleerd door het Bestuurscollege van Curaçao. De TF vloeit voort uit het politieke topperleg tussen de toenmalige Antilliaanse minister-president Liberia-Peters en de Minister voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken Hirsch-Ballin. Centraal idee binnen deze TF is dat de situatie op de Antillen verbeterd moet worden om de migratie naar Nederland in te dammen (Beleidsprogramma 1993-1997, de resultaten: 8-10). De TF doet dan ook vooral beleidsaanbevelingen ten aanzien van de Nederlandse Antillen. Daarnaast komt zij ook met een aantal beleidsaanbevelingen voor Nederland, zoals het intensiveren en verhogen van bereikbaarheid en efficiency van bestaande voorzieningen in plaats van het creëren van nieuwe voorzieningen. Hiervoor moet het initiatief vooral bij de gemeenten liggen. Daarom stelt het kabinet voor de periode 1994-1996 2,5 miljoen gulden beschikbaar voor stimuleringsprojecten voor Antilliaanse jongeren (zie paragraaf 4.2.2). Nederlandse gemeenten die problemen hebben met Antilliaanse jongeren kunnen geld voor de stimuleringsregeling aanvragen bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (TK, vergaderjaar 2003-2004, 23400: 9)

4.3.2 Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen (SPAG) (1998-2004)

Vanaf 1994 geeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid financiële steun aan een aantal gemeenten om de werkgelegenheid onder allochtone jongeren te bevorderen. Deze SPAG-projecten zijn in eerste instantie alleen bedoeld voor Antilliaanse jongeren. Gebleken is namelijk dat de werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid onder deze groep vanaf het midden van de jaren 80 enorm is toegenomen en dat deze groep nauwelijks bereikt wordt door algemene maatregelen op het gebied van werk en scholing. Niet alleen toeleiding naar de arbeidsmarkt staat centraal, ook het activeren van deelnemers, het wegnemen van belemmeringen voor toeleiding tot de arbeidsmarkt of het doorverwijzen van deelnemers naar de sociale diensten en reïntegratiebedrijven zijn een doel (Mandos *et al.*, 2004: 7).

Binnen dit project wordt gewerkt met een integrale aanpak. Het project richt zich niet alleen op werk. Ook het zoeken van huisvesting en schuldhulpverlening komen in dit project aan bod. Daarbinnen is vaak sprake van meerdere opeenvolgende of parallelle trajectonderdelen zoals taalondersteuning en bemiddeling naar werk en scholing (Mandos *et al.*, 2004: 9).

In 1998 wordt de doelgroep van deze regeling uitgebreid. Er worden ook projecten opgezet voor Marokkanen en Turken. Uit de voortgangsrapportage armoede van dat jaar blijkt namelijk dat deze twee groepen ook extra hulp nodig hebben.

In 2001 wordt het project verlengd naar aanleiding van een motie van Tweede Kamerlid Melkert (PvdA) (TK, vergaderjaar 1999-2000, 27083, nr. 5). De projecten worden niet alleen verlengd tot 2004. Er vindt ook verbreding plaats naar andere etnische minderheden en de leeftijdsgrens wordt losgelaten.

4.3.3 Direkshon-projecten (2002-2004)

De ‘ Direkshon projecten’ komen voort uit de ‘Experimentele Stimuleringsregeling opvang en integratie Antilliaanse jongeren’. Deze regeling zet het ministerie van Justitie op om Antilliaanse jongeren te helpen een goede positie in de Nederlandse samenleving te verwerven. Veel jongeren hebben moeite om zonder hulp een zelfstandig leven op te bouwen. Huisvesting blijkt daarbij een belangrijk knelpunt te zijn (Grootscholte *et al.*, 2005:11).

De stimuleringsregeling richt zich op ondersteuning van lokale projecten die Antilliaanse jongeren tijdelijk huisvesting bieden in combinatie met een traject van begeleiding, scholing en werktoeleiding. Doelgroep van dit project zijn Antilliaanse jongeren van 16 tot 25 jaar die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen en niet beschikken over voldoende opleiding of werkervaring om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt (Grootscholte *et al.*, 2005:11-12). Van belang is dat de projecten voornamelijk bedoeld zijn om jongeren op weg te helpen: ze zijn van tijdelijke aard. Het ministerie van Justitie gaat er daarbij vanuit dat jongeren maximaal twee jaar gebruik maken van de opvang. Daarna moeten zij zelf aan de slag.

Voor alle projecten stelt het Rijk 10 miljoen euro beschikbaar. Om in aanmerking te komen voor dat geld moet het project aan een aantal voorwaarden voldoen (Grootscholte *et al.*, 2005:12-13):

- Het project moet aansluiten bij het al lopende beleid van de gemeente;
- Betrokken partijen zijn gemeente, woningcorporaties, scholings- en werktoeleidingsinstanties en de Antilliaanse gemeenschap;
- Met jongeren dient een overeenstemming te worden bereikt. Voorwaarde voor huisvesting is deelname aan trajecten van integratie of inburgering;
- Tijdens de projecten worden jongeren door coaches en mentoren begeleid;
- In het plan van aanpak moet aandacht worden besteed aan de wijze waarop voorzieningen na afloop van het project aan de jongeren worden aangeboden.

4.3.4 Rijksbijdrageregeling (2001-2004)

Omdat het met een deel van de Antilliaanse jongeren niet goed gaat, stelt minister Van Boxtel voor Grote Steden en Integratiebeleid eind jaren 90 geld beschikbaar aan zeven Antillianengemeenten. Deze gemeenten worden zo genoemd omdat daar een aanzienlijk grote groep Antillianen woont. De gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Den Helder, Dordrecht, Groningen, Nijmegen en Rotterdam) geven aan dat de problemen rondom Antilliaanse jongeren te groot worden. Op 12 december 2000 bereikt de minister met hen overeenstemming over het te verdelen bedrag. Het Rijk stelt 24 miljoen gulden beschikbaar, de ‘Rijksbijdrageregeling’. Omdat het Rijk vindt dat de oplossing van de problemen met Antilliaanse jongeren primair een verantwoordelijkheid is van de gemeenten, stelt het

dit geld beschikbaar. Het Rijk formuleert wel een aantal voorwaarden waaraan de ingediende projecten moeten voldoen:

- In het plan van aanpak moet een gedegen probleemanalyse worden geformuleerd waarin staat aangegeven wat de urgente knelpunten zijn en hoe deze kunnen worden opgelost;
- Ook dient het plan concrete en kwantificeerbare doelstellingen te bevatten met daarin het aantal probleemjongeren dat de gemeente wil bereiken en de periode waarbinnen dat moet gebeuren;
- De Antilliaanse gemeenschap moet nauw worden betrokken bij het opstellen van de plannen;
- De aanpak dient integraal onderdeel uit te maken van het structurele beleid van de gemeente;
- Het plan dient een financiële onderbouwing te bevatten.

Op verzoek van de zeven Antillianengemeenten subsidieert de minister ook een nulpuntenonderzoek van de gemeenten naar het aantal Antilliaanse probleemjongeren. Op die manier denken de gemeenten beter inzicht te krijgen in hun lokale situatie (Brief aan de Antillianengemeenten, 6 juni 2001).

4.3.5 Bestuurlijke Arrangementen (2005-2008)

Omdat in 2005 de problemen rondom Antilliaanse risicjongeren nog steeds actueel zijn, sluit minister Verdonk voor Vreemdelingenzaken en Integratie medio 2005 met de inmiddels 21 Antillianengemeenten bestuurlijke arrangementen af. Deze zijn gericht op een verbetering van de positie van Antilliaanse jongeren en lopen tot 2008. De minister en de gemeenten formuleren streefcijfers op drie gebieden, namelijk:

- terugdringen van voortijdig schoolverlaten onder Antillianen (reductie van de oververtegenwoordiging met 50 procent);
- vermindering van het aantal werkloze Antilliaanse jongeren tot 25 jaar (reductie van de oververtegenwoordiging met 30 procent);
- afname van criminaliteit onder Antilliaanse jongeren van 12 tot 25 jaar (reductie van de oververtegenwoordiging met 30 procent).

De gemeenten voeren projecten uit die verband hebben met deze drie gebieden. Zij hebben een grote mate van vrijheid om een aanpak te ontwikkelen die is afgestemd op de problematiek in de desbetreffende gemeente.

Het Rijk en de gemeenten hebben beide hun eigen verantwoordelijkheden. Het is de taak van de 21 Antillianengemeenten om plannen te ontwikkelen en uit te voeren en om een periodieke rapportage te

verzorgen. Het Rijk is verantwoordelijk voor het krijgen van inzicht in de specifieke aspecten van de problematiek en bovenlokale en innoverende initiatieven te stimuleren. Ook moet het Rijk de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van migratieregulerende maatregelen onderzoeken en jaarlijks vaststellen of de doelstellingen worden gehaald. Voor de projecten geldt cofinanciering: rijk en gemeenten delen de kosten (Homburg, 2005:1-2).

In deze paragraaf kwam beleid voor Antillianen aan bod. Vanaf 1992 voert het Rijk beleid voor Antilliaanse jongeren.

4.4 Landelijk Marokkanenbeleid

In tegenstelling tot het rijksbeleid voor Antillianen wordt er pas vanaf 2006 specifiek beleid gevoerd voor Marokkanen, de zogenaamde Donnergelden.

4.4.1 Donnergelden (2006-heden)

Rond de jaarwisseling 2005/2006 vinden rellen plaats in de Amsterdamse Diamantbuurt. Bij de regeling van werkzaamheden op 17 januari 2006 vraagt de Tweede Kamer het kabinet maatregelen te nemen om deze problemen aan te pakken. Op 24 januari 2006 gaat er een persbericht uit van het ministerie van Justitie dat zij specifieke maatregelen neemt om de criminaliteit onder Marokkaanse jongeren te verminderen. Kamerlid Wilders vraagt al eerder om maatregelen naar aanleiding van rellen in de Franse buitenwijken van Parijs. Bovendien ziet het kabinet in de resultaten van het onderzoek 'Verdacht van criminaliteit. Autochtoon en allochtoon nader bekeken' reden om specifiek beleid te voeren voor Marokkanen. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoeks en Documentatie Centrum (WODC) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en wordt aan de Tweede Kamer aangeboden op 4 mei 2005. Uit het onderzoek blijkt dat bepaalde groepen jongeren meer in het bijzonder betrokken zijn bij criminaliteit (Persbericht ministerie van Justitie, 24-01-1996: 1).

Voor de voorbereiding, implementatie en uitvoering van dit specifieke beleid stelt het Rijk 5 miljoen euro beschikbaar in 2006-2007 en daarna 6 miljoen euro. De vier grote steden moeten een aanvulling op hun meerjaren Ontwikkelingsprogramma opstellen op grond waarvan het Rijk en de vier grote steden prestatieafspraken maken.

Voorwaarde voor de aanpak van criminaliteit onder Marokkanen is dat de gemeenten rekening houden met de specifieke context van Marokkanen (Persbericht ministerie van Justitie, 24-01-2006: 2-3).

In deze paragraaf kwam het beleid aan bod dat op rijksniveau wordt gevoerd voor Marokkaanse jongeren. In tegenstelling tot het beleid voor Antilliaanse jongeren start het beleid voor Marokkanen in 2006. Voor die tijd bestaan meer regelingen voor Antillianen dan voor Marokkanen. Ook wordt het

beleid voor Marokkanen van voor die tijd betaald uit de algemene ‘integratiepot’, terwijl er voor Antillianen een specifiek budget beschikbaar is.

4.5 Antillianenbeleid in Rotterdam

Ook op gemeentelijk niveau wordt al vanaf begin jaren 90 beleid gevoerd voor Antilliaanse risicjongeren, zowel op deelgemeentelijk niveau als op centraal niveau. Sommige van de beleidsprojecten zijn gefinancierd met lokaal geld. Andere met geld van zowel het Rijk als de gemeente Rotterdam. In deze paragraaf komen als eerste ‘Nos Kousa’, de ‘Direkshon-projecten’ en ‘Lus di Trafiko’ aan bod. Vervolgens behandel ik het Stimuleringsproject ‘GOALS’ en het ‘Actieprogramma Integrale Aanpak Antillianen’.

4.5.1 Nos Kousa (Hoogvliet) (1993-1997)

Vanaf 1991 bestaat er bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor Antilliaanse jongeren in Hoogvliet.

“Aanleiding voor deze extra aandacht vormen de aard en omvang van de extreme geweldpleging van enige tientallen jongere Antillianen tegen de achtergrond van het doelloze perspectief van enige honderden Antillianen” (Commissie Culturele en Emancipatie, 21 juli 1993).

Deelgemeente Hoogvliet stelt in 1993 een plan van aanpak ‘Nos Kousa’ op om de problemen rondom deze jongeren zo goed mogelijk op te lossen. Zij doet dit in samenwerking met FORSA/A, een tweedelijnsorganisatie voor Antillianen en Arubanen en met de Stichting Welzijn Antillianen (SWA). Kern van de aanpak wordt gevormd door een groot aantal projecten op de gebieden onderwijs, politie/justitie, werkgelegenheid, sport, recreatie en jeugdhulpverlening.

Binnen het gebied Politie/Justitie bestaan de volgende projecten: intensieve buurtsurveillance, buurtnetwerkopbouw, casemanagement en spreekuur.

4.5.2 Direkshon-projecten Rotterdam (2002-heden)

Van het Rijk krijgt de gemeente Rotterdam in het kader van de ‘Experimentele Stimuleringsregeling opvang en integratie Antilliaanse jongeren’ (zie paragraaf 4.2.3) geld om voorzieningen te creëren die de integratie bevorderen van Antilliaanse jongeren. De gemeente start vanaf 2004 drie projecten die zich richten op Antilliaanse jongeren, namelijk ‘Begeleid wonen voor Antilliaanse jongeren’ (2x), en ‘E Kaminda Pa Majan’. Alle drie de projecten willen door middel van het aanbieden van tijdelijke woonvoorzieningen de integratie van deze jongeren bevorderen en zorgen dat zij kunnen participeren in de maatschappij. Vooral het toeleiden naar school en werk staat hierbij centraal. Jongeren die deelnemen aan het project hebben te maken met een meervoudige problematiek. In principe vallen

jongeren die zich al bevinden in het criminele circuit buiten dit project. Het project is dan ook vooral preventief bedoeld. Nog voordat jongeren de fout in gaan, moeten zij worden geholpen. Binnen al deze projecten werken gemeenten, welzijnsorganisaties en woningbouwcorporaties samen (Grootscholte *et al.*, 2005:82-89).

4.5.3 Lus di Trafiko (2001-2004)

In 2001 start de gemeente Rotterdam 'Lus di Trafiko'. Dit wordt onder andere betaald met het geld van de 'Rijksbijdrageregeling' (zie paragraaf 5.2.4). Een werkgroep met onder andere vertegenwoordigers uit de Antilliaanse gemeenschap, het strafrechtelijk circuit en de gemeentelijke diensten komt bij elkaar om dit programma vorm te geven. Uit deze werkconferenties volgt dat maatregelen zich op drie gebieden moeten richten, namelijk:

- Preventie: voorkomen dat de Antilliaanse doelgroep 'buiten de boot valt' door het vroegtijdig signaleren en interveniëren. Dat betekent intensieve begeleiding met aandacht voor huisvesting, inkomen, taal, kinderopvang, schuldsanering en een zinvolle dagbesteding.
- Curatie: het bevorderen van de zelfredzaamheid en het brengen tot een zekere, nader te bepalen, mate van zelfstandig maatschappelijk functioneren door vormen van intensieve begeleiding, gedragsinterventies en trainingen.
- Repressie: het tegengaan en bestrijden van overlast en criminaliteit.

Binnen het derde gebied repressie wordt de aanpak van politie en justitie in een zo vroeg mogelijk stadium gestimuleerd. Wanneer een jongere een overtreding pleegt, valt hij onmiddellijk binnen de repressieve aanpak. Daarnaast is het de bedoeling om Antillianen op een speciale manier aan te pakken, namelijk het bieden van handvatten om zich tegen reputatiegedrag te verzetten. Uit het onderzoek 'Hoe doe je je ding' dat in opdracht van de gemeente Rotterdam wordt uitgevoerd, blijkt dat reputatiegedrag een zeer belangrijke factor is die meespeelt bij crimineel gedrag (Lus di Trafiko, 2001).

4.5.4 Stimuleringsproject 'GOALS' (2001-2004)

In Rotterdam voert de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SOZAWE) het project 'GOALS' uit als een van de 'Stimuleringsprojecten Allochtonen Rotterdam' (SPAR). De projecten lopen van 2001 tot 2004 en worden onder andere gefinancierd door het Rijk in het kader van de 'SPAG-projecten' (zie paragraaf 4.2.2).

Binnen dit project zijn Antilliaanse mentoren aangesteld. Zij gaan op straat op zoek naar jongeren die mogelijk problemen hebben en zij zorgen ervoor dat de jongeren aan dit project gebonden worden. Vervolgens wordt een traject uitgezet waarin de jongeren worden toegeleid naar school of werk (Kock en Wiekenkamp, 2005: 11).

4.5.5 Actieprogramma Integrale Aanpak Antillianen (2005-2008)

Omdat Rotterdam behoort tot de 21 Antillianengemeenten ondertekent zij op 8 juni 2005 met de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het Bestuurlijk Arrangement. Daarmee geeft Rotterdam aan dat zij projecten wil ontwikkelen op het gebied van vermindering van vroegtijdig schoolverlaten, vermindering van de werkloosheid en een vermindering van de criminaliteit onder Antilliaanse jongeren.

De gemeente stelt vervolgens een 'Actieprogramma Integrale aanpak Antillianen' op. Het uiteindelijke doel van dit actieprogramma is dat deze bevolkingsgroep volwaardig deelneemt aan de Rotterdamse samenleving en dat hun achterstandspositie afneemt. De aanpak van Rotterdam heeft een aantal kernpunten (Bestuurlijk Arrangement Rotterdam, 2005:10-11):

- Integraal; de keten tussen preventie, curatie en repressie wordt gesloten.
- Doelgroepgericht; er wordt specifiek geïnvesteerd om deze groep beter te bereiken en een aanpak te ontwikkelen die aansluit bij wat nodig is voor deze doelgroep. Een nieuw aanbod wordt ontwikkeld voor knelpunten en problemen die specifiek met de doelgroep, de instroom en het taalaanbod te maken hebben.
- Persoonsgericht: met aandacht voor de veelomvattendheid van de problematiek en de gezinssituatie.
- Gebiedsgericht: alleen in de wijk ontstaat zicht op de problematiek en dat waarborgt het kennen en gekend worden.
- Aansluiting bij bestaande (overleg)structuren zoals Jongerenloket, Deelgemeentelijk Overleg Sluitende Aanpak (DOSA) en Justitieel CasusOverleg (JCO).
- Aansluiting bij bestaand beleid zoals Jeugdbeleid, Rotterdam Zet Door.

Om het Actieprogramma ook daadwerkelijk vorm te geven start Rotterdam verschillende projecten om de drie doelstellingen te bereiken. Een van die projecten is het creëren van een stedelijke pool gezinscoaches. Deze pool is flexibel inzetbaar in de hele stad. Zij is bedoeld om snel te kunnen ingrijpen in moeilijke gezinnen (Actieprogramma Rotterdam, 2006:10).

In deze paragraaf kwam het beleid aan bod dat is gevoerd voor Antilliaanse jongeren in Rotterdam. Vanaf 1993 voert de gemeente Rotterdam beleid, zowel op deelgemeentelijk als centraal niveau.

4.6 Marokkanenbeleid in Rotterdam

Ook in Rotterdam wordt specifiek beleid gevoerd voor Marokkaanse jongeren. Allereerst komt het 'Plan van aanpak Marokkaanse kinderen Deelgemeente Noord' aan bod. Daarna volgen 'Plan van Herstel' en 'Op eigen kracht'. Deze programma's betaalt de gemeente zelf. Vanaf 2006 wordt beleid gevoerd voor Marokkaanse jongeren dat ook door het Rijk wordt gefinancierd (zie paragraaf 4.6.4).

4.6.1 Plan van aanpak Marokkaanse kinderen in het Oude Noorden (1994-1998)

Omdat door verschillende instellingen in deelgemeente Noord wordt aangegeven dat Marokkaanse jongeren problemen hebben, komt een plan van aanpak Marokkaanse kinderen tot stand. Voor de opzet van het plan maakt de deelgemeente een analyse van de problemen. Deze blijken zich op drie gebieden voor te doen: problemen in de thuissituatie, problemen in het functioneren op school en overlast en grensoverschrijdend gedrag van moeilijk hanteerbare kinderen. Deelgemeente Noord start om deze problemen aan te pakken met een aantal projecten. Een daarvan is de sociale vaardigheidstraining. Deze training moet kinderen leren om beter om te gaan met de verschillende verwachtingen en gedragsregels die worden gesteld vanuit de thuissituatie en de wereld daarbuiten (Plan van aanpak Marokkaanse kinderen in het Oude Noorden, 1996: 2,6)

4.6.2 Plan van Herstel (1998-2002)

Naar aanleiding van een drugsrunneractie eind jaren 90 vermoedt de gemeente Rotterdam dat een groot gedeelte van de Marokkaanse gemeenschap van de Agniesebuurt betrokken is bij drugs. Deelgemeente Noord besluit daarom acties te ondernemen om ervoor te zorgen dat deze groep weer op het rechte pad komt: het 'Plan van Herstel'. Samen met welzijnswerkers en professionals uit de wijk komt zij tot de conclusie dat het de Marokkaanse gemeenschap ontbreekt aan de juiste voorzieningen en een juist ondersteuningsaanbod. Geïnspireerd op de communities that care-benadering kiest de deelgemeente voor een combinatie van een preventieve en curatieve aanpak. Deelgemeente Noord start verschillende projecten zoals een jongerencentrum en jeugdmentoraat. De projecten worden aanvankelijk gefinancierd vanuit de strategische wijkaanpak en later via Europese Urban-subsidies. Ook worden zij deels gefinancierd uit de CRIEM-gelden (Engbersen *et al.*, 2006:12).

4.6.3 Op eigen kracht (2002-2006)

In het najaar van 2003 wordt besloten tot een heroriëntatie op het Marokkanenbeleid omdat resultaten van het 'Plan van Herstel' op het gebied van leefbaarheid, veiligheid en het bestrijden van onderwijsuitval uitblijven. 'Op eigen Kracht' wordt het nieuwe programma voor Marokkanen in deelgemeente Noord. De preventieve aanpak binnen het 'Plan van herstel' moet plaats maken voor een meer repressieve aanpak. Doelstelling van het programma is: Marokkanen nemen zelf hun verantwoordelijkheid om hun rol als ouder, kostwinner, opvoeder, buurtbewoner en stadsbewoner te vervullen; waar nodig ondersteunt de overheid hen met sociale programma's. Daarbij wordt tegelijk

ingezet op het realiseren van de noodzakelijke randvoorwaarden door het handhaven van wetten en regels, het beter onderkennen van de problematiek rond onveiligheid en drugscriminaliteit en het intensiveren van de samenwerking met politie en justitie. Een van de projecten binnen dit programma is het jeugdmentoraat en opvoedings- en onderwijsondersteuning. Het programma is een onderdeel van het plan van aanpak Oude Noorden en wordt gesteund door de deelgemeente en de gemeente Rotterdam (Engbersen *et al.*, 2006:12-13).

4.6.4 Donnergelden (2006-heden)

Omdat het ministerie van Justitie extra geld beschikbaar stelt voor de G4 gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht), (zie paragraaf 4.3.1), maakt Rotterdam een plan waarin zij aangeeft wat zij zal gaan doen met het extra geld. De extra inzet wordt in de periode 2006-2009 gebruikt voor (Brief aan minister van BVK, 31 januari 2006):

- een daling van het aantal recidive met minimaal 10%;
- minimaal 120 jongeren (50%) dat na een halfjaar geen bemiddeling/bemoeienis van een DOSA regisseur nodig heeft;
- 404 extra stageplekken.

De gemeente Rotterdam wil samen met politie en justitie de problemen rondom Marokkaanse jongeren aanpakken en wil zich voornamelijk richten op verdere intensivering van al lopende trajecten. Een van de speerpunten in het Rotterdamse beleid is het inzetten op nazorg. Rotterdam wil het aantal recidivisten verminderen. Daarbij richt de gemeente zich op persoonlijke en intensieve aandacht/begeleiding en betrokkenheid van het informele netwerk, naast structurering van de leefgebieden zoals onderwijs en arbeidstoeleiding.

In deze paragraaf kwam beleid voor Marokkaanse jongeren in de gemeente Rotterdam aan bod. Pas vanaf 2006 wordt dat beleid gefinancierd met rijksgeld. Daarvoor wordt er voornamelijk op deelgemeentelijk niveau beleid gevoerd voor Marokkanen.

4.7 Tot slot

In dit hoofdstuk kwam allereerst kort aan bod welke kabinetten hebben geregeerd in de periode 1990 – 2007 en hoe zij het integratiebeleid globaal hebben vorm gegeven. Elke kabinet besteedt op haar eigen manier aandacht aan integratie. De eerste kabinetten (tot en met PaarsII) hebben vooral aandacht voor de sociaal-economische aspecten van integratie. De kabinetten Balkenende I tot en met III benadrukken vooral ook de sociaal-culturele aspecten. Het ‘multiculturele drama’ van Paul Scheffer is hier een van de aanzetten toe.

Zowel op rijksniveau als lokaal niveau bestaat vanaf het begin van de jaren 90 specifiek beleid voor Antillianen. Op landelijk niveau hebben we achtereenvolgens de volgende programma’s gezien:

Taskforce Antillianen, SPAG-projecten, de Rijksbijdrageregeling, de Direkshon-projecten en de Bestuurlijke Arrangementen. Ook in Rotterdam is er specifieke aandacht voor Antillianen. Dat begint met 'Nos Kousa' in Hoogvliet. Daarna volgen 'Lus di Trafiko' en 'Direkshon'. In diezelfde tijd start de gemeente ook met 'Goals'. Op dit moment loopt het 'Actieprogramma Integrale Aanpak Antillianen'.

Marokkanen krijgen sinds kort specifieke aandacht van het Rijk. Pas in 2006 start het eerste Marokkanenbeleid, de zogenoemde Donner gelden. Rotterdam heeft al langere tijd oog voor Marokkanen. In 1994 start zij in deelgemeente Noord met een 'Plan van Aanpak Marokkaanse kinderen'. Later volgen 'Plan van Herstel' en 'Op eigen kracht'. Op dit moment voert Rotterdam een programma uit in het kader van de landelijke Donner gelden.

In het komende hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vierde deelvraag. Daar ga ik kort in op de argumentatie die is gebruikt tijdens het beleidsproces. Uitvoeriger komt vervolgens de vraag aan bod tegen welke achtergrond het beleid voor Antilliaanse en Marokkaanse jongeren valt te verklaren en wat verschillen hierin zijn tussen het Antilliaanse- en Marokkanenbeleid.

5. Analyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de analyse aan bod van het Antillianen- en Marokkanenbeleid. Met behulp van het theoretisch kader ga ik vooral in op de achtergronden van beleid zoals dat de afgelopen 17 jaar is gevoerd. Al eerder is genoemd dat voor beide groepen niet al even lang beleid wordt gemaakt en dat het probleem dus ook niet even lang op de politieke en beleidsagenda staat, terwijl de criminaliteitscijfers jaren lang ongeveer even hoog zijn. Antillianen krijgen sinds begin jaren 90 aandacht van het Rijk. Marokkanen daarentegen zijn, zeker op rijksniveau, pas sinds 2006 onderwerp van specifiek beleid. Op gemeentelijk niveau geldt niet helemaal hetzelfde. Vanaf begin jaren 90 voert de gemeente Rotterdam specifiek beleid voor Antillianen en ook voor Marokkanen. Pas vanaf 2006 wordt specifiek Marokkanenbeleid ook ondersteund met rijksgeld.

Hoewel criminaliteit niet in elk beleid evenveel wordt benadrukt is toch veel van het beleid gericht op het naar beneden brengen van de criminaliteitscijfers en het verbeteren van de positie van deze jongeren in onze maatschappij. Aan de hand van factoren uit het theoretisch kader die verklaren waarom zaken op de politieke agenda en beleidsagenda komen (zie hoofdstuk 2.2), zal ik allereerst de achtergrond schetsen van het Antillianenbeleid. Dat gebeurt in paragraaf 5.2. Daarna wordt in paragraaf 5.3 de achtergrond geschetst van het Marokkanenbeleid. In deze beide paragrafen zal ik ingaan op de factoren die crimineel gedrag verklaren (zie hoofdstuk 2.3) en hoe deze factoren terugkomen in beleid. In Paragraaf 5.4 tenslotte, vergelijk ik de achtergronden van het Antillianenbeleid met het Marokkanenbeleid en breng zowel de overeenkomsten als ook de verschillen in beeld. Daarmee beantwoord ik de vierde deelvraag van dit onderzoek.

5.2 Achtergronden Antillianenbeleid

In deze paragraaf beschrijf ik de achtergronden van het Antillianenbeleid die tijdens dit onderzoek naar voren kwamen, zowel op rijksniveau als op gemeentelijk niveau. Bij het op de agenda zetten van de problematiek rondom Antilliaanse jongeren hebben verschillende zaken meegespeeld. Het feit dat de Antillen tot het Nederlands Koninkrijk behoren maakt dat er altijd extra aandacht is geweest voor deze groep. Daarnaast speelt ook het slavernijverleden op de achtergrond mee. Dit verleden zorgt er voor dat regeringen altijd een extra verantwoordelijkheid hebben gevoeld. Beleidsambtenaar G zegt hierover:

“De geschiedenis van de Antillen met alle gevoeligheden zoals het slavernijverleden, heeft een morele druk uitgeoefend om daar toch beleidsmatig iets mee te doen”

Tijdens dit onderzoek kwamen ook andere factoren naar voren. Allereerst ga ik in op onverwachte interne en externe gebeurtenissen. Daarna komen de factoren policyentrepreneurs/steun en de politieke cyclus aan bod. Deze paragraaf sluit ik af met de factoren media, onderzoek, gewenning en geld.

5.2.1 Interne gebeurtenissen

Onverwachte interne gebeurtenissen bepalen onder andere of een onderwerp op de politieke en/of beleidsagenda komt. Wanneer gekeken wordt naar de achtergrond van het Antillianenbeleid heeft een aantal interne gebeurtenissen een rol gespeeld.

Migratiestroom

Eind jaren 80 raakt Curaçao in een economische crisis. Enkele olieraffinaderijen sluiten en dat betekent dat vooral laagopgeleide mensen hun baan kwijt raken. De raffinaderij bood namelijk veel werk aan deze groep mensen. Het gebrek aan inkomen leidt tot sociale achteruitgang en een grote groep besluit om haar geluk ergens anders te gaan zoeken, namelijk in Nederland. Gevolg is dat begin jaren 90 een grote migratiestroom op gang komt naar Nederland van vooral laagopgeleide mensen die hier een beter leven willen opbouwen. Respondent J zegt hierover:

“Van een absolute probleemloze elitemigratie naar een juist heel problematische migratie”.

Deze nieuwe groep migranten in Nederland maakt nauwelijks gebruik van de opvangvoorzieningen. De regering ervaart dat als problematisch en vindt dat daar iets aan moet worden gedaan.

“Het niet effectief bereiken van de recent gearriveerde jongeren, betekent in feite dat deze kwetsbare groep aan haar lot wordt overgelaten”(Beleidsnota 1993-1997 Taskforce, 1993: 4).

Incidenten

Incidenten rondom Antillianen hebben altijd veel aandacht gehad in de media. Begin jaren 90 geeft hoofdcommissaris Nordholt van Amsterdam (zie paragraaf 5.2.3) aan dat de Antillen alle criminelen lozen in Nederland. Ook geeft een respondent aan dat destijds een gangsterleider werd gearresteerd en dat in dezelfde tijd in Amsterdam Zuid-Oost een bewaker een Antilliaanse jongen betrapt op diefstal. Deze gebeurtenissen spelen een rol in het publieke debat.

Maar niet alleen aan het begin van de jaren 90 zijn er incidenten waar Antillianen bij betrokken zijn. In de zomer van 2003 vindt in Tilburg een steekpartij plaats. Dat is voor een aantal gemeenten, waar veel Antillianen wonen, aanleiding om zich te organiseren en samen naar een oplossing te zoeken voor de problemen (De Jonge et al., 2003: 16). Bovendien zorgt het incident er voor dat er op landelijk niveau aandacht blijft voor de problematiek. Zo stelt Kamerlid Leerdam (PvdA) vragen over het incident en

wil hij weten wat de regering vindt van de aanpak van Tilburg en wat de regering verder wil gaan doen aan de problematiek met Antillianen (TK, vergaderjaar 2003-2004, Aanhangsel).

Ook op stedelijk niveau vormen incidenten aanleiding om iets te gaan ondernemen. En dat geldt voor de gehele periode die in dit onderzoek wordt bestudeerd.

Twee onverwachte interne gebeurtenissen hebben een rol gespeeld bij het Antillianenbeleid. Dat was allereerst de migratiestroom die aan het eind van de jaren 80 op gang kwam en vervolgens een aantal geweldsincidenten, zoals steekpartijen. Niet alleen interne gebeurtenissen, maar ook externe gebeurtenissen waren input voor het Antillianenbeleid.

5.2.2 Externe gebeurtenissen

Transnationale drugshandel

Aan het eind van de jaren 90 komt, mede door de IRT-affaire, aan het licht dat er een grote drugssmokkel plaatsvindt tussen de Antillen en Nederland (Commissie Van Traa, 1 februari 1996). Respondent D geeft aan dat bij deze handel hele families betrokken waren: niet alleen mannen, maar ook de moeders en kinderen. Veel van mijn respondenten geven aan dat de situatie ernstig genoeg was om iets aan deze problematiek te doen. L zegt:

“Maar er was aanleiding voor. Iedereen wist op een gegeven moment dat allerlei drugstransporten tussen Suriname en de Antillen liepen.....Het was uiteindelijk mijn rol om aan de ene kant harder te gaan optreden.”

Dit laat zien dat de drugstransporten aanleiding vormden om specifiek beleid te gaan voeren.

Mislukken contacten met Antillen

Midden jaren 90 constateert Paars II dat er nog steeds problemen bestaan met Antilliaanse jongeren. Een aantal gemeenten wijst de regering erop dat een deel van de Antilliaanse jongeren in Nederland criminaliseert. Bovendien blijkt uit de CRIEM-nota dat onder andere Antilliaanse jongeren oververtegenwoordigd zijn in de criminaliteit. Het kabinet wil deze problematiek aanpakken (TK, vergaderjaar 1997-1998, 25726, nr 1: 1).

De Nederlandse regering wil in eerste instantie de toestroom van Antilliaanse jongeren naar Nederland verkleinen. En als jongeren naar Nederland willen komen, is het de bedoeling dat zij eerst een inburgeringscursus volgen op de Antillen (TK, vergaderjaar 1998-1999, 26 283, nr.1: 1). Met de Antillen wordt afgesproken dat daar een pilot zal worden gedraaid. Deze pilot loopt echter vast. Volgens respondent E heeft dat te maken met politieke verhoudingen:

“niet om organisatorische redenen, maar om politieke redenen. De Antillen wilden uiteindelijk niet het convenant tekenen”.

Minister van Boxtel besluit daarop om de trajecten op de Antillen stop te zetten en om in Nederland programma's te starten. L zegt hierover:

“Ik nam de hele zak geld mee naar Nederland. Dit geld was niet meer beschikbaar voor het versterken van het onderwijs en het verzorgen van een inburgeringcomponent. Die ga ik in Nederland uitgeven voor het verbeteren van de kwaliteit van de opvang van Antilliaanse jongeren”.

Het geld dat oorspronkelijk was gereserveerd om op Curaçao te besteden, gaat terug naar Nederland en wordt daar besteed aan het verbeteren van de opvang van Antilliaanse jongeren.

In deze paragraaf kwamen externe gebeurtenissen aan bod: het zichtbaar worden van de transnationale drugshandel en het mislukken van de onderhandelingen met de Antillen. Beide waren eind jaren 90 aanleiding om specifiek beleid te gaan voeren voor Antilliaanse jongeren.

5.2.3 Policy entrepreneurs/steun

Een onderwerp komt alleen op de agenda als er mensen/groepen (policyentrepreneurs) zijn die een onderwerp op de agenda willen hebben en het onderwerp steunen. Bij het Antillianenbeleid speelt een aantal policyentrepreneurs een rol. Omdat tijdens het onderzoek blijkt dat de factoren policyentrepreneurs en steun dicht bij elkaar liggen bespreek ik deze twee factoren in dit hoofdstuk samen.

Hoofdcommissaris Nordholt

Aan het begin van de jaren 90 geeft hoofdcommissaris Nordholt van de Amsterdamse politie aan dat de Antillen criminele Antillianen naar Nederland sturen:

“Ik heb vermoedens dat mensen op Curaçao bewust proberen criminele jongeren hier te lozen” (Trouw, 13 februari 1993).

Deze uitspraak zorgt voor veel ophef. De media besteden veel aandacht aan Nordholts uitspraken en ook in de Kamer worden vragen gesteld over zijn uitlatingen (TK, vergaderjaar 1993-1994, Aanhangsel). Respondent E, destijds als ambtenaar werkzaam bij de Taskforce Antilliaanse jongeren, zegt hierover:

“En toen is er veel op gang gekomen voor die groep. Veel over geschreven en gedebatteerd en toen kwamen ze eigenlijk voor het eerst in beeld.” ”Nordholt had goede contacten bij de media en hij sprak daar vaak over. Het stond in alle kranten.”

Nordholt maak bespreekbaar dat het niet goed gaat met de Antilliaanse jongeren die naar Nederland komen. Mogelijk vormt de discussie uiteindelijk aanleiding voor het instellen van de Taskforce Antillianen. Eén van de redenen voor het opstellen van deze Taskforce is namelijk dat een deel van de jongeren die hier naar Nederland komt zich bezig gaat houden met criminele handelingen (Beleidsprogramma 1993-1997, de Resultaten: 8)

Commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken

Binnen de Tweede Kamer bestaat een aparte commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse zaken. Daarin komt een aantal Kamerleden eens in de zoveel tijd bijeen om te praten over de situatie op de Antillen. Een van de onderwerpen die stevast op de agenda staan is de situatie rondom Antilliaanse jongeren. Regelmatig worden discussies gevoerd hoe de migratie van Antilliaanse jongeren aan te pakken (TK, vergaderjaar 1998-1999, 26283, nr.2: 1).

De commissie spreekt niet alleen over jongeren, maar over alle zaken die spelen rondom de Antillen. Zij is niet speciaal opgericht om de situatie rondom Antilliaanse jongeren te bespreken, maar het feit dat deze commissie bestaat geeft wel een extra gelegenheid om problemen rondom Antilliaanse jongeren op de agenda te zetten als er bijvoorbeeld in de kranten slechte berichten over hen verschijnen. Deze commissie vergemakkelijkt zeker in de jaren 90 het praten over Antilliaanse jongeren.

Antillianengemeenten

Op dit moment hebben 21 Antillianengemeenten zich georganiseerd en voeren zij een gezamenlijke lobby richting het Rijk met de vraag of extra geld vrijgemaakt kan worden voor het Antillianenbeleid. Respondent G geeft aan dat zo'n samenwerkingsverband de gemeenten een extra stem heeft gegeven:

“Een van de slimme dingen die de Antillianengemeenten hebben gedaan is dat ze hebben aangegeven, ja we hebben een hulpvraag aan het Rijk en we stellen ons heel kwetsbaar op. De gemeenten hebben toen wel bedacht dat ze zich moesten verenigen.”

Het feit dat deze groep gemeenten zich zo structureel georganiseerd heeft, zorgt er voor dat binnen de directie Inburgering en Integratie van het ministerie van VROM de problematiek zoveel aandacht krijgt. Respondenten A en B zeggen hierover:

“Er wordt steeds druk vanuit die gemeenten georganiseerd”.

Oorspronkelijk waren er drie gemeenten die bij het Rijk aangaven dat er iets moest gebeuren speciaal voor Antillianen. Dat waren eind jaren 90 Rotterdam, Dordrecht en Den Helder. Begin 2000 kwam het tweede Paarse kabinet met ‘de Rijksbijdrageregeling’ (zie paragraaf 4.3.4). Een aantal gemeenten had er bij de regering op aangedrongen dat extra geld zou worden vrijgemaakt om de problemen met deze groep aan te pakken (Brief aan TK over Antillianengemeenten, 6 juni 2001:1). Zeven gemeenten dienden toen een plan in om extra geld te krijgen om het beleid voor Antillianen vorm te geven. Deze gemeenten trokken samen op richting het Rijk. Zij wilden onder andere geld om onderzoek te doen naar de omvang van de probleemgroep Antilliaanse jongeren. Dat kregen zij voor elkaar. Later bij de Bestuurlijke arrangementen (zie paragraaf 4.3.5) was deze groep inmiddels uitgegroeid tot 18 en later 21 Antillianengemeenten. Deze gemeenten voeren een aantal keren per jaar ambtelijk en bestuurlijk overleg. De institutionalisering van deze groep zorgt voor extra aandacht voor Antillianen.

Ivo Opstelten

De burgemeester van Rotterdam, Ivo Opstelten (VVD), is de voorzitter van de hierboven genoemde Antillianengemeenten. Hij is aan het eind van de jaren 90 degene die samen met Dordrecht en Den Helder bij het Rijk aangeeft dat er iets moet gebeuren. Als de groep van Antillianengemeenten zich uitbreidt naar 18 moet er een voorzitter worden aangewezen en dat wordt burgemeester Opstelten. Hij is binnen het overleg van de 21 Antillianengemeenten een van de weinige burgemeesters. Een groot deel van deze groep is wethouder. Het feit dat Opstelten voorzitter is betekent een goede ingang naar Den Haag. Respondent G geeft aan:

“Het maakt nog wel uit of de burgemeester van Dordrecht komt of van Rotterdam”.

Wanneer gekeken wordt naar de achtergronden van het Antillianenbeleid zijn enkele belangrijke policyentrepreneurs aan te wijzen die nauw betrokken zijn geweest bij het op de agenda zetten van beleid voor Antilliaanse jongeren. Allereerst hoofdcommissaris Nordholt die het probleem van Antilliaanse jongeren die naar Nederland komen bespreekbaar maakt. Ook de Vaste Kamercommissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse zaken en de Antillianengemeenten die zich hebben verenigd zijn de afgelopen jaren belangrijke policyentrepreneurs. Daarnaast speelt de burgemeester van Rotterdam een prominente rol.

5.2.4 Politieke cyclus

Ook de politieke cyclus is een factor van betekenis wanneer gekeken wordt naar de achtergronden van het Antillianenbeleid. De verschillende kabinetten die regeren, hebben ieder hun eigen prioriteiten, ook op het gebied van Antillianenbeleid.

Het beleid wordt al vanaf begin jaren 90 in een adem genoemd met criminaliteit. In de beleidsnota van de Taskforce 1993-1997 wordt aangegeven dat de Antilliaanse nieuwkomers in Nederland meer aandacht nodig hebben. Een van de vier punten waar deze Taskforce zich op richt is criminaliteit (Beleidsnota Taskforce, 1993: 3-8). Ook bij de rest van het Antillianenbeleid speelt het argument van ‘overlastgevende’ jongeren een rol, al zijn de oplossingen om overlastgevend gedrag aan te pakken verschillend. Paars I richt zich vooral op samenwerking met de Antillen, omdat zij vindt dat ook op de Antillen een oplossing moet worden gezocht. Tegelijkertijd zet deze regering in op het bestrijden van de werkloosheid van deze groep. Een grote groep Antilliaanse jongeren blijkt namelijk werkloos te zijn. Om hier iets aan te doen start de regering de ‘SPAG-projecten’ (Mateman et al., 2004: 7) (zie paragraaf 4.3.2). De projecten richten zich op activering en begeleiding naar werk of scholing. Zij hebben onder andere tot doel om de aansluiting van Antilliaanse jongeren bij reguliere scholings- en arbeidsvoorzieningsinstellingen te verbeteren (Rambhadjan-Bhoendi *et al.*, 2003:1). In deze optiek zijn werkloosheid en slechte scholing de belangrijkste oorzaken van het marginaliseren van deze groep. En daarmee zegt de regering impliciet dat sociaal-economische factoren ten grondslag liggen aan criminaliteit.

Het tweede Paarse kabinet zet vooral in op inburgering. Zij wil overlast van jongeren voorkomen door te starten met een inburgeringscursus op de Antillen. Dit project mislukt echter en in de plaats daarvan mogen gemeenten projecten indienen om de problemen met Antilliaanse jongeren aan te pakken (Brief aan Antillianengemeenten, 6 juni 2001). Deze worden gefinancierd met het geld dat oorspronkelijk bedoeld was voor de inburgeringstrajecten. De gemeentelijke projecten zijn onder andere bedoeld om de criminaliteit onder Antilliaanse jongeren aan te pakken (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28000 IV, nr.3). Tegelijkertijd starten ook de zogenoemde huisvestingsprojecten ‘Direkshon’. Respondent E geeft aan dat de Antilliaanse gemeenschap belangrijk was bij het bepalen van de focus:

“Onder druk van de Antilliaanse gemeenschap richtte men zich op huisvesting”.

Het idee achter deze projecten is dat Antillianen vaak geen vaste woon- of verblijfplaats hebben en daardoor niet hun weg in de samenleving kunnen vinden. De stimuleringsprojecten bieden deze jongeren tijdelijk huisvesting in combinatie met een traject van begeleiding, scholing en werktoeleiding (Grootscholte *et al.*, 2005: 7). Huisvesting wordt in dit geval als belangrijkste probleem gezien. Hiermee richt de regering zich wederom vooral op een sociaal-economische factor die criminaliteit verklaart.

Vanaf 2005 (tijdens Balkendende II) komt de regering met bestuurlijke arrangementen. Daarin wordt onder andere aangegeven dat de criminaliteitscijfers omlaag moeten. Criminaliteit is dus weer onderwerp van beleid maar wordt deze keer ook expliciet genoemd. In het Bestuurlijk Arrangement staat dat oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren in de criminaliteitscijfers met 50% omlaag moet. Dit laatste beleid maakt dat criminaliteit onder deze groep jongeren extra aandacht krijgt.

Het expliciet noemen van criminaliteit en cijfers over dit onderwerp vindt in een periode plaats waarin kabinet Balkenende III regeert met een minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie die regelmatig aangeeft een harde aanpak van deze groep niet te schuwen. Op vragen van Kamerlid Leerdam (PvdA) geeft zij het volgende antwoord:

“Ten aanzien van de voornemens van de gemeente Tilburg leg ik de voorgestane «harde» aanpak zodanig uit, dat deze naar de opvatting van de gemeente geëigend en noodzakelijk is gegeven de aard van de problematiek van een beperkte groep jongeren, waaronder risicojeugd en jonge criminelen van Somalische en Antilliaanse afkomst” (TK, vergaderjaar 2003-2004, Aanhangsel).

Hieruit blijkt dat de regering niet meer kiest voor een zachte preventieve aanpak. Bovendien laat dit citaat ook zien dat deze minister zich richt op sociaal-culturele verklaringen voor criminaliteit. Zij geeft namelijk aan dat het een probleem is van jongeren met een specifieke afkomst.

Het kabinet Paars II koos een andere aanpak. Zij start met projecten die tot doel hebben het zorgen voor goede huisvesting en het aanbieden van toeleiding naar school en werk. Het kabinet Balkenende II gaat in plaats daarvan over op een harde en repressieve aanpak. Respondenten A en B zeggen hierover:

“Wij hadden een gesprek met de Antilliaanse gemeenschap. Zij hadden het rapport Net lokè Falta. Zij hadden daarin een sfeer opgebouwd dat ze samen met Antilliaanse leeftijdsgenoten de problemen zouden aanpakken. Vervolgens kwam er eerst een kabinet met de LPF en dat koos veel meer de repressieve insteek en de harde aanpak op criminaliteit en vervolgens is dat hele rapport over samenwerking met de Antilliaanse gemeenschap van tafel geschoven”.

Het feit dat de Antilliaanse groep vaak tijdens deze regeringsperiode in één adem genoemd wordt met criminaliteit valt ook samen met het feit dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, opererend binnen het ministerie van Justitie, verantwoordelijk is voor dit beleid. Voor die tijd valt de minister die zich bezig houdt met integratie niet onder Justitie.

Zoals we eerder hebben kunnen zien betekent deze verschuiving een verandering in de wijze waarop gedacht wordt over de oorzaken die ten grondslag liggen aan criminaliteit van onder andere Antilliaanse jongeren. Niet alleen de sociaal-economische, maar ook de sociaal-culturele verklarende factoren krijgen een plek. Ook de wijze van aanpakken verandert hierdoor. Richten de projecten voor Antillianen zich in Paars II vooral op preventie, tijdens de kabinetten Balkenende wordt vooral de repressieve kant gekozen. De verschuiving betekent verder dat etniciteit en criminaliteit makkelijker met elkaar in verband kunnen worden gebracht. Integratie en Justitie worden door deze verschuiving namelijk nauw met elkaar verbonden: integratie wordt een justitieel probleem. En dat maakt het mogelijk om een verband tussen criminaliteit en Antillianen meer bespreekbaar te maken.

Maar het feit dat de Antilliaanse groep in één adem genoemd wordt met criminaliteit heeft niet alleen te maken met de hierboven genoemde wissel van ministeries. Ook politieke personen hebben hierin een rol gespeeld. Zo is sinds de opkomst van Fortuyn en de Lijst Pim Fortuyn een verharding te zien in het politieke klimaat. Slegers beschrijft deze ontwikkeling als volgt:

Voor Fortuyn hadden politici een soort onuitgesproken overeenkomst om het minderhedenvraagstuk niet als dominant thema in de verkiezingsstrijd te gebruiken. Conflicten rondom dit onderwerp werden vermeden. Heden ten dage heerst er een klimaat waarin Fortuyn's populisme wordt overgenomen door andere politieke partijen. Dit populisme betekent vooral het negatiever worden van het politieke discours waarin men zich richt tegen de gevestigde (vooral linkse) politiek, tegen het multiculturalisme en tegen de invloed van niet-westerse culturen (Slegers, 2007:59, 62).

In dit nieuwe politieke klimaat is op landelijk niveau een zichtbare minister verantwoordelijk die, zoals we eerder hebben kunnen zien, zegt een harde aanpak te willen (TK, vergaderjaar 2003-2004, Aanhangsel).

De harde lijn op landelijk niveau lijkt sterk op de lijn die Rotterdam voert. Het feit dat Den Haag en Rotterdam geïnteresseerd zijn in elkaars aanpak hangt mogelijk samen met het feit dat zowel op Rotterdams niveau als op landelijk niveau personen aan de macht zijn met eenzelfde politieke achtergrond. In Rotterdam zijn Leefbaar Rotterdam en de VVD aan de macht en op rijksniveau maken in eerste instantie de LPF en de VVD en later de VVD zonder de LPF de dienst uit. Respondent G zegt hierover:

“Het was wel handig om Opstelten daarvoor in te zetten, vooral als de VVD in het kabinet zit”. “Het is in die zin logisch gegroeid en slim gespeeld.”

Ook respondenten A en B zien een verband:

“Dan zijn de relaties sneller gelegd dan met Amsterdam met minder Antillianen en een PvdA.”

Respondent H geeft echter aan dat het voor Rotterdam niet uitmaakt welke politieke kleur de minister heeft:

“Ik denk dat er weinig verschil is.”

Wel staat vast dat, hoewel Rotterdam altijd ingezet heeft op Antilliaanse probleemjongeren, de aanpak in de gemeente is verhard. Rotterdam koos van 2001-2004 (Lus di Trafiko) toch vooral voor een

preventieve aanpak, terwijl zij sinds 2005 (Bestuurlijke Arrangementen) kiest voor een repressieve aanpak. Vanaf 2005 gaat de gemeente zich niet alleen inzetten voor preventieve projecten als mentorenprojecten en projecten die zich richten op werk en scholing (De Jonge *et al.*, 2003:11). De gemeente wil de jongeren die in de criminaliteit belanden hard aanpakken door bijvoorbeeld de persoonsgerichte aanpak Antillianen (Voortgang Extra Inzet Aantieprogramma Integrale Aanpak Antillianen, 2007:1).

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat de politieke cyclus de politieke en beleidsagenda beïnvloedt. Zo staan Antillianen al sinds het begin van de jaren 90 op de agenda van politici. En ook criminaliteit wordt vanaf het begin genoemd. De prioriteiten verschillen echter. Kabinet Lubbers III en Paars I richten zich vooral op samenwerking met de Antillen, omdat zij van mening zijn dat de situatie op de Antillen zelf bijdraagt aan de problematiek. Ook Paars II wil zich in eerste instantie richten op de Antillen zelf. Maar als het inburgeringsproject mislukt, gaat zij over op projecten in Nederland. Deze hebben tot doel de criminaliteit te laten dalen. Daarvoor vindt de regering het onder andere noodzakelijk om zich te richten op huisvesting. Geen of slechte huisvesting zou een van de oorzaken zijn van het probleemgedrag van deze jongeren.

Balkenende II en III gaan zich echt richten op criminaliteit en maken een meer repressieve aanpak bij gemeenten mogelijk. De gemeenten formuleren voor het eerst ook meetbare doelstellingen op het gebied van criminaliteit. Daarnaast is er gedurende de onderzochte periode een verschuiving te zien in de wijze waarop er gesproken wordt over criminaliteit. In het begin is vooral aandacht voor sociaal-economische verklarende factoren van criminaliteit. Later is er ook plaats voor sociaal-culturele factoren.

Ook in Rotterdam zijn deze ontwikkelingen zichtbaar. Daaruit blijkt dat Rijk en Rotterdam elkaar wederzijds beïnvloeden. Wat verder opvalt is dat op rijksniveau een regering, met daarin VVD en LPF, aan de macht is die de Antilliaanse probleemjongeren hard wil aanpakken. Op lokaal niveau is een college aan de macht met Leefbaar Rotterdam en een VVD-er als burgemeester. Dat zorgt er mogelijk voor dat Rotterdam en Rijk elkaar vinden in de oplossingen voor problemen met Antilliaanse jongeren.

5.2.5 Onderzoeken

In de afgelopen periode is een aantal onderzoeken gedaan naar redenen waarom allochtonen zich begeven in het criminele circuit (zie hoofdstuk 2.3). Wanneer gekeken wordt naar de achtergronden van het Antillianenbeleid worden redenen voor crimineel gedrag nauwelijks expliciet genoemd. Ook wordt nauwelijks naar onderzoek verwezen.

Wel liggen in het beleid dat de afgelopen jaren is gevoerd verklarende factoren van crimineel gedrag besloten. Zo richten de kabinetten Paars I en II zich vooral op de sociaal-economische situatie van deze groep. Zij starten namelijk met projecten die bij moeten dragen aan goede huisvesting en betere

scholing en meer werkgelegenheid. Op die manier proberen zij de jongeren op weg te helpen (Grootscholte *et al*, 2005:7). Uit de CRIEM-nota blijkt al dat jongeren hier vaak alleen naar toe komen en dan vervolgens niet weten hoe ze hier verder moeten (TK, vergaderjaar 1997-1998, 25726, nr.1: 15). De Direkshon projecten richten zich op deze jongeren.

CRIEM is een onderzoek dat zich richt op de achtergronden van crimineel gedrag van allochtone jongeren. Dit loopt tijdens Paars 1. Ten tijde van de kabinetten Balkenende wordt weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan op dit gebied. Respondent J zegt hierover:

“Alleen al dat Verdonk zich weinig gelegen liet aan de wetenschap. Dat was lastig en we hebben gemerkt dat, en dat gold niet alleen voor Verdonk, maar voor het hele kabinet, dat er opeens veel minder geld voor onderzoek werd uitgetrokken. De ministeries hadden veel minder behoefte aan informatie en ja ze wisten het al, althans dachten het te weten. En als je het al weet waarom zou je dan om informatie gaan vragen.”

Om beleid inhoudelijk vorm te geven worden onderzoeken weinig gebruikt. Wel vormen onderzoeken over criminaliteit onder Antilliaanse jongeren soms aanleiding om vragen te stellen en op die manier de aandacht te vragen voor dit onderwerp. Zo zorgt in 2001 een rapport van de Erasmus Universiteit en de Rotterdamse politie ervoor dat bij de begroting van Koninkrijksrelaties vragen worden gesteld over de aanpak van Antillianen. Tevens wordt aangegeven dat het goed zou zijn om met Rotterdam in overleg te gaan over de problematiek (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 000 VI, nr.3).

In het voorgaande is gesteld dat nauwelijks gekeken wordt naar de achtergronden van crimineel gedrag, maar dat onderzoeken alleen worden gebruikt om het probleem op de agenda te zetten. Het is echter niet zo dat onderzoeken nooit inhoudelijk zijn gebruikt.

Een voorbeeld van het inhoudelijk gebruiken van onderzoeken is het onderzoek van Marion van San. Zij is criminologe en sociologe en al jaren adviseur van de gemeente Rotterdam. In opdracht van de gemeente Rotterdam onderzoekt zij criminaliteit onder Rotterdamse Antilliaanse jongeren. In februari 2007 brengt zij bijvoorbeeld ‘Verslaafd aan een flitsende levensstijl’ uit. Een van de zaken die ze in dat rapport in kaart brengt is de criminaliteit onder Antilliaanse Rotterdammers. De gemeente is in eerste instantie niet geïnteresseerd in deze cijfers, omdat ze denkt die al te kennen. Op het verzoek van Van San wordt dat toch onderzocht. Ten tijde van haar onderzoek is Van San ook steeds als adviseur betrokken bij het te voeren beleid. Respondent H zegt hierover:

“Van San heeft een aantal dingen aangereikt om het beleid op te baseren. Wij kijken nu hoe aan die aanbevelingen vorm kan worden gegeven.”

Van San is adviseur van de gemeente Rotterdam en heeft daarmee invloed op het te voeren beleid van het college. Maar ook fracties van buiten het college nemen de ideeën van Van San over oorzaken van criminaliteit onder Antillianen, over:

“Er is sprake van een eigen – verwerpelijke – leefstijl die wordt gekenmerkt door het hebben van veel kinderen bij meerdere vrouwen, het dragen van wapens, achterstanden bij taal en opleiding. Veel jonge mannen zwerven van adres naar adres, zonder ingeschreven te zijn, maar ook zonder baan of uitkering. Het maakt dat het krijgen van grip op wat in de groep gebeurt lastig is”, aldus Peter van Heemst, raadslid voor de PvdA, in de commissie Bestuur en Veiligheid (Commissie Betsuur, Veiligheid en Middelen, 12 april 2007).

Aan de hand van dit citaat kunnen we zien dat de sociaal-cultureel verklarende factor van criminaliteit steeds meer in het publieke debat een rol gaat spelen.

Van San is een criminologe en dat betekent dat de gemeente Rotterdam door haar in de arm te nemen, aangeeft dat de gemeente zich met het beleid wil richten op criminaliteit. Bovendien komen in Van Sans onderzoek sociaal-culturele verklaringen naar voren voor crimineel gedrag onder Antilliaanse jongeren. Zij zouden een bepaalde levensstijl hebben waardoor zij eerder in de criminaliteit belanden.

Onderzoek speelt dus mee op de achtergrond van het beleid. Hoewel bij veel beleidsprogramma's weinig naar verschenen onderzoeken wordt gekeken en de onderzoeken vaak alleen gebruikt worden als bewijs dat er nu toch echt iets moet gebeuren, worden sommige onderzoeken ook inhoudelijk gebruikt. Dat houdt in dat bijvoorbeeld de verklaringen die Marion van San geeft voor het criminele gedrag van Antilliaanse jongeren door de gemeente Rotterdam in het beleid worden verwerkt. Zij wordt gevraagd door burgemeester Opstelten omdat hij vindt dat zij veel over de problematiek weet (zie paragraaf 5.2.6)

5.2.6 Media

Ook de media kunnen bepalen welke onderwerpen op de agenda komen. Mijn respondenten verschillen van mening over de invloed van de media. Sommige van hen geven aan dat de invloed van de media niet overschat moet worden. Respondent J geeft aan:

“Ik ben niet het type dat de media overal de schuld van geeft. Sommige dingen van de media slaan totaal niet aan.”

Bovendien, zo geeft respondent H aan, zijn vaak de incidenten bepalend voor beleid en niet zozeer de hoeveelheid aandacht in de media:

“maar ik denk dat los van de media en de berichtgeving in de media de incidenten een rol hebben gespeeld.”

Anderen, zoals respondenten A en B vinden dat de media wel degelijk de aandacht voor Antilliaanse risicjongeren heeft versterkt:

“Omdat blijkbaar vanuit de media aandacht is voor incidenten, waardoor ervoor te kiezen om daar inderdaad geld aan te besteden”.

Aan de omvang van de invloed van de media wordt dus getwijfeld. Wat echter zeker is, is dat de media input vormen voor Kamervragen/collegevragen. En het stellen van vragen kan een plek betekenen op de politieke agenda. Zo stelde Kamerlid Van der Knaap (CDA) op 9 september 1998 Kamervragen naar aanleiding van een artikel in het Parool over de toenemende criminaliteit onder Antilliaanse jongeren (TK, vergaderjaar 1998-1999, Aanhangsel). Een artikel in de Telegraaf over een databank voor Antilliaanse jongeren vormt voor Vos (Groenlinks) aanleiding om vragen te stellen (TK, vergaderjaar 2003-2004, Aanhangsel). Ook in de lokale politiek worden de media gebruikt om problemen met Antilliaanse jongeren op de agenda te zetten. Op 10 december 1991 noemt raadslid Rieff (CD) in de raadsvergadering dat iedereen in de kranten heeft kunnen lezen dat de opvang van Antilliaanse jongeren niet goed gaat. Dit vormt voor de CD aanleiding om aan te geven dat deze groep “ook altijd voor criminaliteit zal zorgen” (Notulen raadsvergadering, 10 december 1991).

Een artikel in De Volkskrant vormt voor raadslid Smit (Fractie-Smit) aanknopingspunten om het probleem van Antilliaanse jongeren in een raadsvergadering aan de orde te stellen (Beantwoording schriftelijke vragen Smit, 13 december 2005).

Maar de media blijken niet alleen een rol te hebben in het op de agenda zetten van onderwerpen. Zij hebben er ook voor gezorgd dat Rotterdam uiteindelijk Marion van San als onderzoekster en adviseur binnenhaalt:

“Ik werd in Buitenhof gevraagd om in discussie te gaan over een artikel van een collega van mij die had gezegd dat Antillianen nu maar eens tegengehouden moesten worden..... En dat werd gezien door de burgemeester van Rotterdam en die zei: die mevrouw moeten wij in Rotterdam hebben, want die weet er veel van. En toen zijn we in gesprek gekomen.”

Hoewel niet al mijn respondenten kunnen bevestigen dat de media voor een groot gedeelte het gevoerde beleid bepalen, hebben de media toch een rol gespeeld bij het op de agenda zetten en houden van beleid voor Antilliaanse jongeren. Zo is er in de media plaats voor incidenten en hebben

Kamerleden en raadsleden daar vragen over gesteld. Bovendien hebben de media een rol gespeeld bij het aantrekken van Marion van San door de gemeente Rotterdam.

5.2.7 Gewenning

Soms blijven problemen op de agenda omdat politici en beleidsmakers eraan gewend zijn geraakt. Of dat bij het Antillianenbeleid ook zo is, blijft de vraag. Vast staat dat er een vaste Kamercommissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken is en dat de Nederlandse Antillen altijd een plek hebben binnen de ministeries. Tot en met het eerste Paarse kabinet was er een minister voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken. En vanaf het tweede Paarse kabinet gaan de Antilliaanse Zaken naar Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (TK, vergaderjaar 1997-1998, 26024, nr.10: 2). Het feit dat deze twee zaken, de vaste Kamercommissie en een plek binnen een ministerie gedurende de gehele onderzoeksperiode aan de orde zijn, kan ertoe hebben bijgedragen dat de situatie rond Antilliaanse jongeren bespreekbaar blijft.

5.2.8 Geld

Geld speelt een belangrijke rol bij beleid. Er moet geld zijn, wil er beleid gevoerd worden. Respondent A en B zeggen:

“Dat is van belang want je kunt wel een probleem signaleren, maar er moet altijd financieel draagvlak zijn om iets te doen”.

Voor de Antillianengemeenten is het steeds mogelijk geweest om beleid voor Antillianen te voeren omdat ze daarvoor geld kregen van het Rijk. Overigens bekostigt begin jaren 90 de gemeente Rotterdam het beleid voor het project ‘Nos Kousa’ zelf (Commissie Culturele minderheden en Emancipatie, 21 juli 1993: 3). Vanuit het Rijk is gedurende de door mij onderzochte periode geld geweest voor Antilliaanse jongeren. Eerst vanuit het ministerie van BZK, later vanuit het ministerie van Justitie, vanuit de Directie Coördinatie Integratie Minderheden (DCIM) en later de directie Inburgering en Integratie (DI&I) tegenwoordig gehuisvest bij het ministerie van VROM.

Hoewel geld belangrijk is om beleid te voeren, komt tijdens mijn onderzoek niet naar voren dat er alleen beleid is gevoerd omdat er toevallig geld over was. Respondent E zegt hierover:

“Beleid volgt uit een probleem en daarna gaan we naar geld zoeken.”

Wel blijkt geld een noodzakelijke voorwaarde te zijn: zonder geld kan geen specifiek beleid tot stand worden gebracht.

5.2.9 Tot slot

In paragraaf 5.2 is gebleken dat diverse factoren hebben meegespeeld in het beleidsproces rondom het Antilliaanse beleid. Deze factoren hangen samen met elkaar en de ene heeft de andere versterkt. In deze paragraaf worden alle in paragraaf 5.2 genoemde zaken met elkaar verbonden. Op die manier kunnen we zien hoe het Antilliaanse beleid tot stand is gekomen.

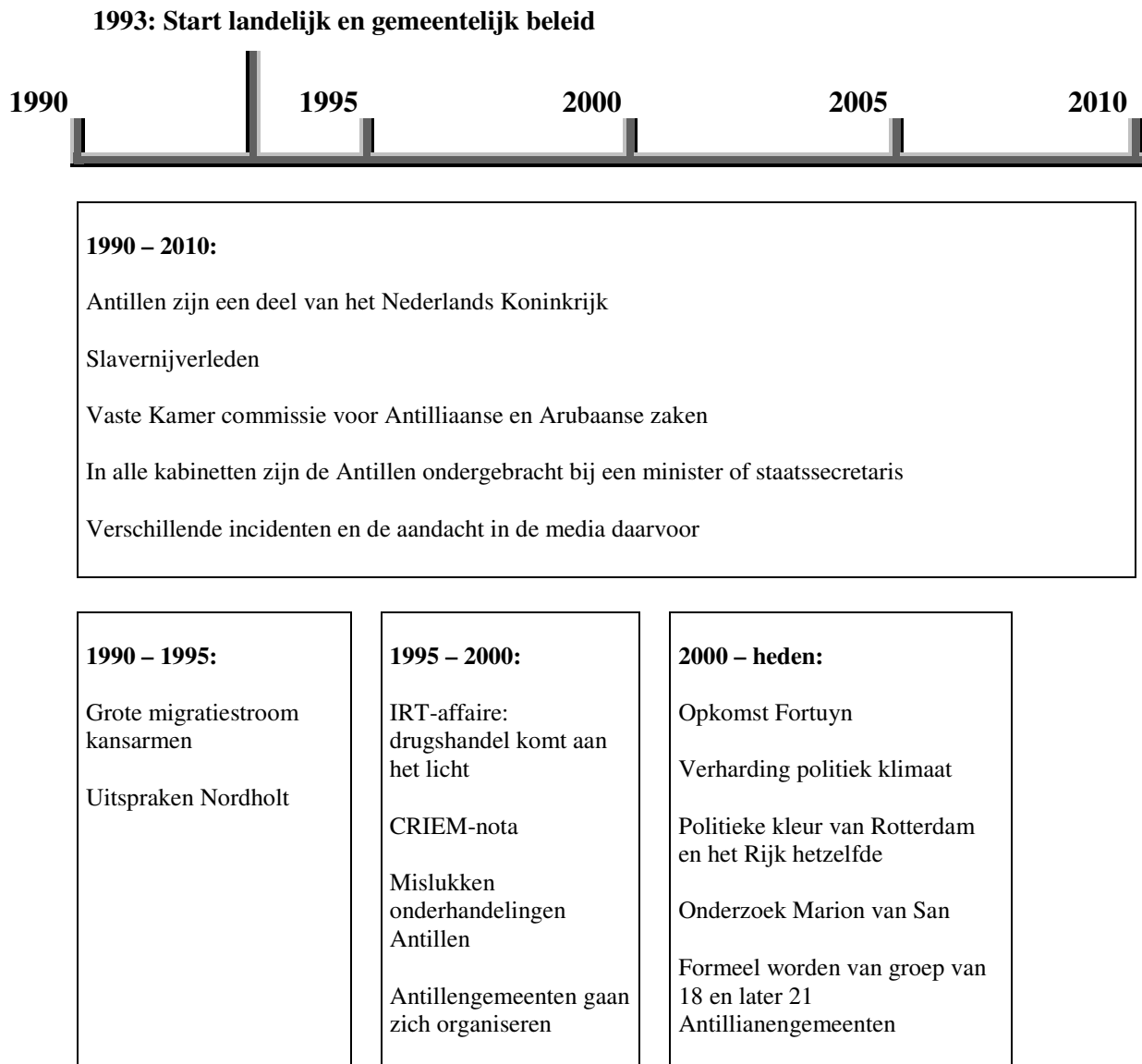
Zoals al eerder is genoemd, komt aan het eind van de jaren 80 een grote groep migranten van Curaçao naar Nederland. Deze zijn vooral laag opgeleid en hebben moeite om hun leven in Nederland in te richten. In 1993 komt hoofdcommissaris Nordholt met de uitspraak dat alle criminelen van Curaçao in Nederland 'gedumpt' worden. Deze uitspraak heeft veel impact en zorgt voor veel aandacht van de media en dat zorgt weer voor aandacht in de politiek. Mede naar aanleiding van deze gebeurtenissen komt de Taskforce Antilliaanse jongeren tot stand. Hier opent zich een eerste 'window' (kader) van verschillende 'opportunities' (mogelijkheden) (zie paragraaf 2.2) waardoor beleid mogelijk wordt.

Ook latere kabinetten hebben aandacht voor een specifieke aanpak van Antilliaanse jongeren. Eind jaren 90 komt aan het licht dat een enorme drugshandel op gang is gekomen tussen de eilanden en Nederland. Bovendien is er nog steeds een grote immigratiestroom. Paars II wil deze immigratie veranderen. Het plan is om de Antillianen die naar Nederland willen komen, eerst een inburgeringscursus te laten volgen op de Antillen. De Nederlandse regering moet hiervoor een convenant tekenen met de Antilliaanse regering, waarin de Antillen aangeven dat zij mee willen werken. Deze onderhandelingen mislukken en dus is er Nederlands geld over. Intussen geven bij het Rijk zeven gemeenten aan dat het met de Antillianen in hun gemeenten niet goed gaat. Bovendien is in de CRIEM-nota in 1997 aandacht besteed aan de hoge criminaliteitscijfers onder Antillianen en aan het feit dat de jongeren die hier in hun eentje naar toe komen geen vaste woon- of verblijfplaats hebben en dat dat voor problemen zorgt. Met het geld dat de regering over heeft, omdat de inburgeringscursussen op Curaçao niet door gaan, besluit zij projecten in Nederland te starten om de opvang van Antilliaanse jongeren in betere banen te laten lopen. De regering richt zich hierbij vooral op school- en werktoeleiding en huisvesting. Hier wordt een tweede 'window of opportunities' zichtbaar. De aan het licht gekomen drugshandel en de mislukte onderhandelingen in combinatie met het onderzoek waaruit bleek dat Antilliaanse jongeren oververtegenwoordigd zijn in de criminaliteit vormen samen aanleiding specifiek beleid te gaan voeren.

In 2004 lopen de projecten uit de periode van Paars II af. Een jaar eerder vindt in Tilburg een dodelijke steekpartij plaats waar Antillianen bij betrokken zijn. Naar aanleiding daarvan besluiten 18 Antillianengemeenten onder leiding van burgemeester Opstelten van Rotterdam zich te verenigen om zo een sterke lobby te zijn richting het Rijk. In die tijd regeert een kabinet waarin de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie dezelfde politieke kleur heeft als de burgemeester van Rotterdam. Dat zorgt er voor dat Rotterdam en Rijk elkaar kunnen vinden in de aanpak van de problemen van Antilliaanse jongeren. Dat zorgt er ook mede voor dat er een meer repressieve benadering komt voor deze groep. Dit is het derde 'window of opportunity'.

Bij al deze drie 'windows of opportunities' heeft altijd meegespeeld dat de Antillen een deel van het Nederlands Koninkrijk zijn. Bovendien heeft ook het slavernijverleden een rol gespeeld. De Nederlandse regering voelde vaak een soort extra morele verplichting om iets voor deze groep te doen. Verder is van belang dat er altijd een staatssecretaris of minister verantwoordelijk is geweest voor de Antillen en dat er binnen de Tweede Kamer een vaste commissie is voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken is. Hierdoor zijn er mogelijkheden om een probleem zichtbaar te maken.

Figuur 1 Achtergronden Antillianenbeleid in schema



5.3 Achtergronden Marokkanenbeleid

Ook het Marokkanenbeleid heeft zich ontwikkeld tegen een bepaalde achtergrond. In deze paragraaf geef ik een beeld van de zaken die een rol hebben gespeeld bij het op de politieke en beleidsagenda zetten van de problematiek van Marokkaanse jongeren en het uiteindelijk voeren van specifiek beleid. Hierbij ga ik zowel in op het beleid op rijksniveau als het beleid op gemeentelijk niveau.

5.3.1 Gebeurtenissen intern

Rellen Diamantbuurt

In februari 2006 breken in de Amsterdamse Diamantbuurt rellen uit, waar Marokkaanse jongeren bij betrokken zijn. Een paar maanden daarvoor lopen in de voorsteden van Parijs ook rellen uit de hand met Marokkaanse jongeren. Kamerlid Wilders (PVV) reageert hier op en geeft bij het kabinet aan dat zij iets moet doen aan de problemen met Marokkaanse jongeren. In reactie hierop komt het kabinet met een Marokkanenbrief waarin zij aangeeft geld vrij te gaan maken voor de G-4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht). Dit geld is speciaal bedoeld voor de bestrijding van criminaliteit onder Marokkaanse jongeren (Persbericht ministerie van Justitie, 24-01-2006: 1).

Drugrunneractie

In Rotterdam wordt in 1997 een grootschalige drugrunneractie gehouden. Daaruit komt naar voren dat een groot deel van de Marokkaanse jongeren betrokken is bij drugsgereleerde zaken. De gemeente is bang dat in Rotterdam Noord, waar veel Marokkanen wonen, vrijwel iedereen iets te maken heeft met drugs. Er is veel overlast dat onveiligheidsgevoelens in de wijk veroorzaakt. De gemeente vermoedt dat de opvoedingsproblemen en het relatief grote aandeel multiprobleemgezinnen binnen de Marokkaanse gemeenschap hier oorzaak van zijn. Daarom start zij eind jaren 90 het 'Plan van Herstel' en later het programma 'Op eigen kracht' (Engbersen, 2006: 11).

Overigens worden Marokkanen al eerder in verband gebracht met drugs. In de raadsvergadering van 8 en 10 november geeft CD-raadslid Van Ginneke aan dat de drugscriminaliteit onder Marokkanen ernstig is (Notulen raadsvergadering, 10 november 1994: 30).

Twee interne gebeurtenissen hebben een rol gespeeld bij het op de agenda komen van het probleem rondom Marokkaanse jongeren. Allereerst de rellen in de Diamantbuurt. Deze vormde vooral aanleiding voor het voeren van rijksbeleid. De Drugrunnersacties in Rotterdam Noord waren vooral aanleiding voor lokaal beleid.

5.3.2 Gebeurtenissen extern

Hoewel bij de achtergronden van het Antillianenbeleid een aantal duidelijk externe gebeurtenissen zijn aan te wijzen die een rol hebben gespeeld bij het op de agenda zetten van dit beleid, is dat bij het

Marokkanenbeleid minder het geval. Daar trekken vooral de recente rellen in Frankrijk de aandacht van de regering.

Rellen in Frankrijk

In de nieuwjaarsnacht 2005/2006 vinden in de voorsteden rellen plaats waar Marokkaanse jongeren bij betrokken zijn. Voor Kamerlid Wilders vormen deze rellen aanleiding om aan het kabinet te vragen maatregelen te nemen om te voorkomen dat dit in Nederland ook gebeurt (TK, vergaderjaar 2005-2006, Aanhangsel). Uiteindelijk komt het kabinet met een Marokkanenbrief. Daarmee zijn de rellen in Frankrijk een gebeurtenis die er mede voor hebben gezorgd dat het Marokkanenbeleid op de politieke agenda en de beleidsagenda komt.

De rellen in Frankrijk hebben indirect via de media en Kamervragen een rol gespeeld bij het op de agenda komen van het Marokkanenbeleid.

5.3.3 Policyentrepreneurs/steun

Ook binnen het Marokkanenbeleid is een aantal actoren aan te wijzen dat er voor gezorgd heeft dat Marokkaanse jongeren een plek krijgen op de politieke en beleidsagenda. In tegenstelling tot het beleid voor Antilliaanse jongeren, zijn er bij dit beleid ook personen aan te wijzen die tegen gingen dat problemen rondom Marokkaanse jongeren de aandacht krijgen.

Burgemeester Van Thijn

Eind jaren 80 doet Kees van Loef onderzoek onder Marokkaanse jongeren in Amsterdam. Delen van het rapport lekken uit. In het rapport wordt gesproken over 300 Marokkaanse jongeren die zich ophouden in het stegengebied van Amsterdam (Nieuwenhuizen, 2001: 1). Het feit dat delen van het rapport uitlekken betekent dat ervoor wordt gekozen om het rapport in z'n geheel niet meteen te publiceren. Respondent N geeft aan dat de burgemeester van Amsterdam, Ed van Thijn, dat bewust doet:

“Dat van Van Loef werd inderdaad onder de pet gehouden door Van Thijn bijvoorbeeld. Omdat hij niet kon inschatten wat dat voor effecten zou hebben als je uit zou brengen dat de criminaliteit veel groter was onder Marokkaanse jongeren dan onder niet- Marokkaanse jongeren”.

Het feit dat niet het gehele rapport uitkomt zou er voor gezorgd kunnen hebben dat het probleem dat in het rapport geschetst wordt niet op de algemene politieke en beleidsagenda komt te staan. Op die manier wordt uitgesteld om te praten over de problemen van Marokkaanse jongeren en maatregelen die daarvoor genomen moeten worden.

Minister Verdonk

In het tweede kabinet Balkenende treedt Verdonk van de VVD aan als minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Onder haar verantwoordelijkheid valt, zoals we eerder al hebben kunnen zien, het beleid voor Antilliaanse risicojongeren. Opvallend is dat het beleid voor Marokkaanse jongeren niet bij haar portefeuille hoort. De eerste Marokkanenbrief verschijnt op briefpapier van het ministerie van BZK in plaats van op het papier van het ministerie waar Verdonk onder valt. Respondent G geeft aan:

“Uiteindelijk is de coördinatie bij BZK neergelegd omdat men Verdonk de coördinatie niet wilde geven. Dat was politiek niet handig gezien de beeldvorming.”

In deze Marokkanenbrief wordt aangegeven dat het kabinet het onwenselijk vindt dat een grote groep Marokkaanse jongeren voor problemen zorgt (TK, vergaderjaar 2005-2006, 28684, nr. 89: 1). Ook het tweede beleid dat te maken heeft met Marokkaanse jongeren valt niet onder Verdonk, maar onder de minister van Justitie (TK, vergaderjaar 2005-2006, 28684, nr 68). Het laatste beleid is zeer beperkt en richt zich slechts op het voorkomen van recidive. In paragraaf 5.3.4 zullen we gaan zien dat dit beleid na een lange discussie bij Justitie is geplaatst. Het feit dat het onderwerp Marokkaanse jongeren ten tijde van het kabinet Balkenende III langs verschillende ministeries gaat, omdat er discussies zijn waar het beleid moet worden ondergebracht, zorgt er mogelijk voor dat het beleid niet eerder op de agenda komt. Bovendien draagt die discussie er ook aan bij dat er voor Marokkanen, in ieder geval tijdens de kabinetten Balkenende, geen uitgebreide programma's komen zoals die voor Antillianen bestaan. Doordat het bij Justitie blijft moet het zich wel richten op een thema dat daar verband mee heeft: het voorkomen van recidive.

Wilders

Een policyentrepreneur die er uiteindelijk mede voor zorgt dat het onderwerp Marokkaanse jongeren specifieke aandacht krijgt van de regering, is PVV-Kamerlid Wilders. Verdonk geeft al eerder aan dat zij specifiek beleid wil voeren voor Marokkanen, maar kan daar geen verantwoordelijkheid voor nemen, zoals we in het voorgaande hebben kunnen zien. Wilders kan dat wel.

In november 2005 stelt Wilders Kamervragen over de rellen in Frankrijk. Hij wil dat het kabinet iets doet om te voorkomen dat soortgelijke rellen ook in Nederland plaatsvinden. In het antwoord daarop geeft het kabinet aan geen speciale maatregelen te willen nemen, omdat men niet verwacht dat dit ook in Nederland zal gebeuren (TK, vergaderjaar 2005-2006, Aanhangsel). Wilders is het hier niet mee eens en blijft aandacht vragen voor de aanpak van Marokkaanse jongeren. In de Regeling van werkzaamheden valt te lezen dat hij, naar aanleiding van rellen in de Diamantbuut in nieuwjaarsnacht 2005/2006, nogmaals aan het kabinet vraagt om met maatregelen te komen. Andere Kamerleden zijn

het hier mee eens en dus moet het kabinet voldoen aan het verzoek (TK 37, 2006, 372563: 1). Respondent G zegt over deze brief:

“En er ontstond een strijd tussen Balkenende en Wilders. Uiteindelijk heeft Balkenende wel moeten toegeven dat hij het los van de inhoud niet zo handig had aangepakt. Door Wilders te negeren hebben ze hem juist een podium gegeven.”

Het feit dat Wilders meerdere Kamervragen stelt en op die manier aandacht blijft vragen voor de aanpak van Marokkaanse jongeren draagt er mede toe bij dat het onderwerp ook daadwerkelijk op de agenda komt.

In deze paragraaf kwamen de actoren aan bod die een rol hebben gespeeld bij het Marokkanenbeleid. Sommige hebben er voor gezorgd dat het probleem niet altijd bespreekbaar wordt. Wilders is een policyentrepreneur die er juist wel voor zorgt dat er uiteindelijk beleid komt voor Marokkaanse jongeren.

5.3.4 Politieke cyclus

Ook bij het Marokkanenbeleid hebben de politieke cyclus zowel op landelijk als lokaal niveau invloed op het te voeren beleid. Op rijksniveau wordt vanaf kabinet Balkenende III gekozen voor een beleid voor Marokkaanse jongeren waarin het omlaag brengen van de criminaliteitscijfers onder deze groep centraal staat (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30560 VII, nr.2: 27). Dit beleid komt mogelijk tot stand binnen een kabinet dat ook bij Antillianen kiest voor een repressieve benadering. Het beleid krijgt geen plek bij de minister voor Vreemdelingen Zaken en Integratie, maar bij de minister van Justitie. Volgens Respondent K gebeurde dat omdat Verdonk te veel in de publieke belangstelling stond:

“En dat is niet helemaal zonder spanning gegaan. Want het was eigenlijk de vraag is dat niet een beetje het terrein van Verdonk. En toen is het beleid ingeperkt: we zetten het niet heel breed in maar concentreren ons op het voorkomen van recidive.”

Vóór het Marokkanenbeleid van het kabinet Balkenende III wordt al vanaf 1998 aandacht besteed aan Marokkanen. Er is echter geen specifiek beleid voor deze groep. Het tweede Paarse kabinet breidt de ‘SPAG-regeling’ voor Antillianen uit naar Marokkanen en Turken. Dit gebeurt naar aanleiding van de voortgangsrapportage armoede (Mateman *et al*, 2004: 7). In 2001 wordt deze regeling voortgezet naar aanleiding van een motie van Tweede Kamerlid Melkert (PvdA) (TK, vergaderjaar 1999-2000, 27083 nr.5). Dit beleid is bedoeld om een einde te maken aan de marginale positie van deze jongeren. De regering kiest echter niet voor een beleid dat alleen is gericht op het verminderen van criminaliteitscijfers. In plaats daarvan wil zij zich meer focussen op beleid dat tot doel heeft de

werkloosheid onder deze groep te laten dalen (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25369, nr.8:7). De gedachte hierachter is dat Marokkaanse jongeren marginaliseren doordat zij in een slecht economische situatie zitten. Deze situatie wordt veroorzaakt doordat zij geen baan hebben.

Het kabinet kiest niet alleen voor de aanpak van de werkloosheid. Ook start zij, naar aanleiding van het CRIEM-onderzoek, verschillende gemeentelijke projecten die erop gericht zijn om de criminaliteit onder deze groep jongeren aan te pakken. In principe zijn deze projecten bedoeld voor de vier grootste groepen etnische minderheden (TK, vergaderjaar 1998-1999, 26210, nr. 1-2: 87). Zij worden echter voornamelijk ingezet voor Marokkanen, maar zijn niet speciaal voor deze groep bedoeld.

Op rijksniveau is niet altijd specifiek beleid gevoerd. Rotterdamse colleges voeren vanaf begin jaren 90 wel specifiek beleid voor Marokkaanse jongeren. In het begin van de jaren 90 start het programma 'Plan van aanpak Marokkaanse kinderen'. Binnen dit programma staan een aantal preventieve maatregelen centraal zoals het buurtvaderproject. Later start de gemeente in 1998 met het 'Plan van Herstel'. Ook daar is aandacht voor preventie. Projecten als het jeugdmentoraat en een jongerencentrum krijgen een plaats binnen het programma. Vanaf 2002 verandert de aanpak van de gemeente. Tot nu toe waren de projecten voornamelijk gericht op preventie. Maar vanaf 2003 kiest Rotterdam voor een meer repressieve aanpak binnen het programma 'Op eigen kracht'. Deze vernieuwde repressieve aanpak gaat hand in hand met de komst van Leefbaar Rotterdam onder leiding van Pim Fortuyn in het Rotterdamse college (Engbersen *et al.*, 2006: 12). Daarmee bepaalt de samenstelling van een college de focus van het beleid. Respondent I zegt hierover:

“Leefbaar profileerde zich met een heel repressieve kant.... Met Leefbaar zag je heel duidelijk dat over doelgroepen werd gesproken. Het beestje werd wel bij de naam genoemd.”

Hoewel deze aanpak in een nieuw college zonder Leefbaar Rotterdam wordt voortgezet, heeft toch de kleur van het college in 2002 ervoor gezorgd dat een repressieve aanpak meer bespreekbaar wordt.

Net als bij het Antillianenbeleid beïnvloedt ook de politieke cyclus het spreken over Marokkaanse jongeren en de toon van het debat. Zo gaat het integratiebeleid vanaf kabinet Balkenende I van het ministerie van BZK naar het ministerie van Justitie. Dat maakt dat een eventuele relatie tussen criminaliteit en etniciteit meer bespreekbaar wordt. Daarnaast gaat vanaf 2002 een andere politieke wind waaien, zowel op rijksniveau als lokaal niveau. Fortuyn wint de verkiezingen in Rotterdam en de Lijst Pim Fortuyn (LPF) wint twee maanden later de verkiezingen op landelijk niveau. Leefbaar Rotterdam kiest voor een meer repressieve aanpak. En dat zien we dan ook terug in het beleid.

Maar niet alleen de opkomst van Fortuyn speelt een rol bij het streven naar een meer repressieve aanpak en het bespreekbaar maken van criminaliteit en etniciteit. Ook Wilders draagt er aan bij dat makkelijker gesproken kan worden over dit verband. In een debat geeft hij bijvoorbeeld aan dat de

criminaliteit onder Marokkaanse jongeren niet een criminaliteitsprobleem op zich is maar een Marokkanenprobleem:

“Het is een feit dat wij behalve met een algemeen criminaliteitsprobleem vooral met een specifiek Marokkanenprobleem te maken hebben..... Dat maakt duidelijk dat de eigenlijke bron van veel van dit soort conflicten niet de sociaal-economische en de educatieve problemen in bepaalde wijken zijn, maar dat wij in werkelijkheid te maken hebben met een etnisch-cultureel conflict” (TK 50, 15 februari 2006, 50-332).

Hiermee geeft Wilders een sociaal culturele probleemdefinitie van de toenemende criminaliteit onder Marokkaanse jongeren.

5.3.5 Onderzoeken

Ook voor het Marokkanenbeleid geldt dat tijdens de periode die ik bestudeer een aantal onderzoeken is verricht naar de redenen waarom allochtonen/Marokkanen in de criminaliteit belanden. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn echter nauwelijks een argument om specifiek beleid te voeren.

In 1997 komt kabinet Paars I met bijvoorbeeld het project CRIEM. De nota geeft een beeld van de criminaliteitsproblematiek en de oorzaken en achtergronden daarvan onder met name Marokkaanse, Turkse, Antilliaanse en Surinaamse jongeren (TK, vergaderjaar 1997-1998, 25726, nr.1:1). Het feit dat het kabinet onderzoek laat doen naar criminaliteit onder allochtonen betekent dat criminaliteit onder etnische minderheden op de agenda komt. De onderzoekers besteden ook aandacht aan de specifieke situatie van Marokkaanse jongeren. Belangrijke conclusie is dat vaders van deze jongens vaak niet goed in staat zijn om hun vaderrol te vervullen. In de ogen van hun kinderen hebben zij in Nederland te weinig bereikt. En Marokkaanse jongens zouden zich al vroegtijdig onttrekken aan het toezicht en de correctie van volwassenen. Dit omdat vanuit thuis niet op hen gelet wordt. Ouders veronderstellen, aldus de CRIEM- nota, dat op straat het toezicht wordt overgenomen door anderen. In Nederland gebeurt dat echter minder dan in Marokko (TK, vergaderjaar 1997-1998, 25276, nr.1:14-15). Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat deze jongens op het slechte pad komen, omdat er in de opvoeding zaken mis gaan.

Uit dit onderzoek komt een aantal beleidssporen voort die de regering wil gaan volgen. Het eerste beleidsspoor richt zich op jongeren die met politie in aanraking komen of zijn geweest. De aanpak is een combinatie van preventie en repressie.

Een vroege en consequente interventie bij misstappen is noodzakelijk. Een element van strafrechtelijke dreiging is onlosmakelijk verbonden met de initiatieven gericht op het voorkomen van maatschappelijke ontsporing. Een politieke en strafrechtelijke aanpak en samenlevingsopbouw hebben alles met elkaar te maken (TK, vergaderjaar 1997-1998, 25276, nr.1: 30).

Daarnaast wil de regering nog twee beleidssporen volgen. Allereerst het voorkomen van spijbelgedrag en voortijdig schoolverlaten. Uit onderzoek blijkt namelijk dat het eerder verlaten van school betekent dat jongeren vaak de verkeerde kant op gaan (TK, vergaderjaar 1997-1998, 25276, nr.1: 30). Het derde beleidsspoor richt zich op de voorschoolse jeugd. Op die manier wil het kabinet voorkomen dat kinderen uit etnische minderheidsgroepen al voor de basisschool een achterstand hebben waardoor zij in de toekomst tot de risicogroep behoren (TK, vergaderjaar 1997-1998, 25276, nr.1: 32).

Deze beleidssporen wil het kabinet naar aanleiding van de onderzoeksresultaten van CRIEM voor alle etnische minderheidsgroepen voeren. Hoewel zij over onderzoek beschikt waarin specifieke kenmerken van deze verschillende groepen naar voren komen voert zij op papier toch geen specifiek beleid voor één groep. Toch blijken veel van de pilotprojecten van CRIEM voor Marokkanen uitgevoerd te worden.

Ten tijde van de CRIEM projecten wordt er dus niet voor gekozen om specifiek onderzoek te doen naar een bepaalde groep. Rondom de Donnergelden gebeurt dat echter wel. Het ministerie doet in samenwerking met het WODC onderzoek naar specifieke oorzaken die ten grondslag liggen aan de problemen die Marokkaanse jongeren hebben. Drie beleidslijnen staan daarbij centraal, namelijk grenzen stellen, risicobeheersingsbenadering en gewetensvorming. Respondent K geeft aan dat dit onderzoek wordt gedaan, omdat relatief weinig bekend is over Marokkaanse jongeren:

“De conclusie is dat we eigenlijk niet precies van die groep weten wat werkt en wat specifiek met die Marokkanen aan de hand is”.

De bedoeling voor de komende periode is dat met onderzoekers en de beleidsambtenaren van de G4 tijdens zogenaamde spiegelsessies gekeken wordt of de gemeenten op de goede weg zijn. Aan de hand van wetenschappelijk onderzoek, waarin aandacht wordt besteed aan de achtergronden van Marokkaanse jongeren, wordt het beleid beoordeeld.

Ook op lokaal niveau spelen onderzoeken naar Marokkanen mee. Zo spreekt de Rotterdamse deelgemeente Noord in haar Programma 1991 al over onderzoek naar de situatie van Marokkaanse jongeren: ‘Naar een samenhangend migrantenbeleid in het Oude Noorden’. Daarin worden aanbevelingen gedaan onder andere op het gebied van taalontwikkeling en werkgelegenheid. De deelgemeente wil naar aanleiding van het onderzoek in debat gaan wat nu de beste oplossingen zijn (Programma 1991 Oude Noorden, 1990: 12). Dit onderzoek maakt mogelijk dat de discussie blijft bestaan hoe precies de Marokkaanse doelgroep aan te pakken.

Ook andere onderzoeken zorgen ervoor dat Marokkaanse jongeren ‘op de agenda blijven’. Zo wordt in de commissie Veiligheid gesproken over de aanpak van Marokkaanse jongeren door de politie. Uit een onderzoek van het Willem Pompe Instituut zou zijn gebleken dat de politie van Rotterdam-Rijnmond niets zou hebben gedaan met eerdere aanbevelingen van datzelfde instituut om de criminaliteit onder Marokkaanse jongeren aan te pakken. In de commissie wordt aangegeven dat de politie op de goede weg is om haar werk aan te pakken (Commissie Veiligheid, 1997: 2). Dit rapport is dus een stimulans om over de aanpak van Marokkaanse jongeren te spreken.

Onderzoek speelt niet altijd direct een rol om een probleem op de agenda te krijgen. Ook indirect kan onderzoek een rol spelen. Zo blijkt tijdens het parlementair onderzoek van de commissie Van Traa dat in Rotterdam West Marokkaanse drugsrunners actief zijn. Naar aanleiding daarvan wordt in deelgemeente Noord een drugsrunnersactie gehouden waaruit naar voren komt dat een deel van de Marokkaanse bevolking daarbij betrokken is. Deze ontdekking zorgt er mede voor dat er een programma komt voor Marokkaanse jongeren (Engbersen *et al.*, 2006: 3). Indirect zouden we kunnen zeggen dat het parlementair onderzoek van de commissie Van Traa ertoe bijdroeg dat het probleem van Marokkaanse drugsrunners op de agenda komt.

In deze paragraaf hebben we kunnen zien dat in het onderzoek aandacht was voor Marokkaanse jongeren en de oorzaken van hun crimineel gedrag. Zo komt in het CRIEM onderzoek onder andere naar voren dat zowel sociaal-economische als sociaal-culturele factoren ten grondslag liggen aan criminaliteit onder allochtone groepen:

“Zoals hiervoor uiteengezet meent het kabinet dat de belangrijkste oorzaken gevonden kunnen worden in de sociaal-economische positie waarin veel minderheidsgroepen zich bevinden en in de sociaal-culturele acculturalisatieproblematiek die een aantal groepen kenmerkt” (TK, vergaderjaar 1997-1998, 25276, nr.1: 14).

Naar aanleiding daarvan start de regering met beleid gericht op drie sporen, namelijk aanpak van jongeren die met criminaliteit in aanraking zijn geweest, aanpak vroegtijdig schoolverlaten en aanpak van vroegschoolse educatie. Het onderzoek bepaalt dus dat de overheid voor een combinatie van repressie en preventie kiest. Overigens maakt het onderzoek de problematiek van Marokkaanse jongeren bespreekbaar, maar zorgt het er niet voor dat specifiek beleid wordt ontwikkeld voor Marokkanen. Wel is er in dit onderzoek aandacht voor zowel de sociaal-economische factoren als de sociaal-culturele factoren die ten grondslag liggen aan crimineel gedrag.

In een latere periode komt er wel specifieke aandacht voor beleid voor Marokkaanse jongeren. In het kader van het beleid waarmee het kabinet Balkenende III begint, de Donner gelden, wordt onderzoek gedaan naar factoren die bij deze groep jongeren een rol spelen. Zo gaan de onderzoekers in op onder andere gewetensvorming. Omdat in dit onderzoek wordt ingegaan op specifieke kenmerken van deze

groep, kunnen we zeggen dat het onderzoek zich richt op de sociaal-culturele verklarende factoren van criminaliteit.

Uit het voorgaande kunnen we de conclusie trekken dat er binnen het onderzoek een verschuiving plaatsvindt van onderzoeksthema's. Richtte de CRIEM-nota zich nog op sociaal-economische factoren en sociaal-culturele factoren, het onderzoek dat wordt uitgevoerd ten behoeve van de Donnergelden richt zich vooral op sociaal-culturele factoren. Daarnaast hebben we kunnen zien dat wetenschappelijk onderzoek, zeker op rijksniveau, volgend is. De politiek bepaalt de globale onderzoeksonderwerpen en de wetenschap voert uit. Overigens hebben de wetenschappers zelf ook inspraak. Zo kunnen bij de onderzoeken rondom de Donnergelden de wetenschappers zelf de specifieke thema's bepalen.

Verder hebben we gezien dat onderzoeken slechts worden gebruikt om aandacht te vragen voor problemen rondom Marokkaanse jongeren, zonder dat in die onderzoeken expliciet wordt gesproken over oorzaken van crimineel gedrag van deze jongeren.

5.3.6 Onbespreekbare onderwerpen

Dit onderzoek begon met de constatering dat voor Marokkanen en Antillianen de criminaliteitscijfers al jaren ongeveer even hoog zijn. Toch wordt voor deze twee groepen niet al even lang specifiek beleid gemaakt. Vooral op rijksniveau krijgen Antillianen al langer aandacht dan Marokkanen. Hieruit kunnen we constateren dat het voeren van specifiek beleid voor Marokkaanse jongeren lange tijd onbespreekbaar is. Dat blijkt uit het feit dat de 'CRIEM-projecten', hoewel ze eigenlijk bedoeld zijn voor de vier grootste groepen etnische minderheden, vooral worden ingezet voor Marokkanen. Officieus is het vooral Marokkanenbeleid. Maar officieel gaat het om projecten voor allochtonen. Respondent K zegt hierover:

“Je zou kunnen zeggen dat CRIEM en het preventiebeleid een antwoord was op de oververtegenwoordiging van allochtone jongeren en dat waren dan met name Marokkanen”.

Veel respondenten geven ook aan dat er een klimaat is waarin het makkelijk is om te praten over een verband tussen criminaliteit en etniciteit. Er is een andere politieke wind gaan waaien. Respondent J merkt hier het volgende over op:

“Er is een verandering in het maatschappelijk klimaat dat je kunt vaststellen” en “het is natuurlijk wel iets waar de politiek de laatste jaren over praat”.

Deze verandering in het klimaat komt ook naar voren in de Integratiemonitor 2002. Daarin is voor het eerst een hoofdstuk criminaliteit opgenomen. De schrijvers motiveren deze keuze met het argument dat criminaliteit en integratie steeds meer thema's zijn die terugkomen in het publieke debat (Dominquez Martinez *et al.*, 2002: 106).

Criminaliteit en etniciteit zijn dus, zeker in het geval van Marokkanen, lange tijd onbespreekbare onderwerpen in het publieke debat. Hoewel in de CRIEM-nota al even aandacht wordt besteed aan het verband tussen deze twee, wordt daar specifiek voor Marokkanen niets mee gedaan. Pas later, als deze onderwerpen makkelijker bespreekbaar worden, komt er ook op landelijk niveau specifieke aandacht voor deze groep. Op gemeentelijk niveau is dit onderwerp minder vermeden. Daar is vanaf het begin van de jaren 90 beleid gevoerd voor deze groep jongeren.

5.3.7 Media

In paragraaf 5.2.6 gaf ik al aan dat de meningen zijn verdeeld wat betreft de mate waarin de media het op de agenda krijgen van de problematiek rondom Antilliaanse jongeren beïnvloeden. De ene respondent geeft aan dat je de media niet overal de schuld van kan geven. Andere respondenten noemen juist wel de media als een belangrijke agendasettende factor.

Ook voor Marokkanen geldt dat het de vraag is welke invloed de media hebben gehad. Wat we in het geval van de Marokkaanse jongeren kunnen zien is dat slechte berichten in de media over deze groep input zijn voor vragen van politici. Zo vraagt raadslid Kneepkens van de stadspartij in 2001, naar aanleiding van een artikel in de Haagse Post over overlast van Marokkaanse en Antilliaanse jongeren, om voor deze beide groepen speerpuntenbeleid te voeren (Notulen raadsvergadering, 2001: 1). Ook eerder zijn de media input voor lokale politici, in dit geval het college van B&W. In de agendapost voor de Commissie voor Deelgemeenten, Sport en Recreatie en Wijkwelzijnszaken geeft het college aan dat de berichten in de media over de overlast van Marokkaanse jongeren reden tot ongerustheid zijn (Agendapost Commissie voor de Deelgemeenten, Sport en Recreatie en Wijkwelzijnszaken, 1992:1). Ook op rijksniveau vormen berichten in de media input voor Kamervragen. Kamerleden Dittrich en Ravestein (D66) stellen vragen naar aanleiding van een artikel in het Parool over gewelddadig gedrag van Marokkaanse jongeren in Amsterdam (TK, vergaderjaar 1998-1999, Aanhangsel). En ook berichten uit de media over overlast van Marokkaanse jongens inspireert Wilders tot het stellen van vragen. Naar aanleiding van een artikel in de Volkskrant is hij van mening dat de Nederlandse regering de Eindhovense politie moet helpen om Marokkaanse overlastgevende jongeren aan te pakken (TK, vergaderjaar 2004-2005, Aanhangsel:1) Overigens is het Marokkanenbeleid op rijksniveau een goed voorbeeld van de constatering dat aandacht van de media niet altijd betekent dat ook daadwerkelijk specifieke maatregelen voor de desbetreffende groep worden genomen. Al jaren lang is er aandacht voor problemen rondom Marokkaanse jongeren, maar er wordt niet al jaren lang specifiek beleid gemaakt voor deze doelgroep.

In deze paragraaf hebben we kunnen zien dat mijn respondenten over de rol van de media van mening verschillen. Er kan niet worden gezegd dat alleen de media ervoor hebben gezorgd dat problemen met

Marokkaanse jongeren bespreekbaar worden. Wel hebben we kunnen zien dat berichten in de media steeds input zijn voor politici om het probleem op de agenda te houden.

5.3.8 Geld

Of geld de motivatie is om specifiek beleid te gaan maken voor Marokkaanse jongeren verschillen mijn respondenten van mening. Zo geeft respondent I aan:

“En nu hebben we een programma, omdat er extra geld is.”

Uit dit antwoord zou blijken dat geld wel degelijk een rol speelt bij de motivatie om voor bepaalde groepen specifiek beleid te voeren. In dit geval zouden de Donnergelden er voor zorgen dat in Rotterdam een nieuw programma wordt gestart voor Marokkanen.

Een andere respondent geeft aan dat geld eigenlijk nauwelijks een rol speelt:

“ Het is nauwelijks een geldprobleem. Het is wel zo dat je prioriteit kan krijgen door er wat geld in te stoppen.”

In de schriftelijke bronnen wordt geld over het algemeen niet als belangrijkste reden genoemd. Zo vormen voor bijvoorbeeld het ‘Plan van Herstel’ en het programma ‘Op eigen kracht’ vooral de drugsrunnersactie en de toenemende overlast van Marokkaanse jongeren aanleiding om iets te gaan doen voor deze groep (Engbersen *et al.*, 2006: 11). Ook voor de Donnergelden geldt dat de toenemende overlast onder Marokkaanse jongeren de belangrijkste aanleiding is (TK, vergaderjaar 2005-2006, 28684, nr.68: 2). Het argument dat beleid wordt gemaakt omdat er toevallig geld is, gaat in dit geval niet op. Wel is geld, zoals we ook al bij het Antillianenbeleid zagen, een noodzakelijke voorwaarde om specifieke maatregelen te kunnen nemen.

5.3.9 Tot slot

In paragraaf 5.3 noem ik de achtergronden van het Marokkanenbeleid. Een groot aantal factoren blijkt een rol te spelen bij het op de agenda komen van het Marokkanenbeleid. Ook voor deze factoren geldt, net als bij het Antillianenbeleid, dat vaak een samenloop van omstandigheden ervoor zorgt dat het onderwerp op de agenda komt.

Zoals al eerder genoemd, is op rijksniveau pas echt specifiek beleid voor Marokkanen gemaakt vanaf 2006, de zogenoemde Donnergelden. Aan het begin van de jaren 90 bestaat al onderzoek waaruit blijkt dat de criminaliteitscijfers onder deze groep hoog zijn. Dit onderzoek wordt in eerste instantie niet openbaar, mogelijk doordat de burgemeester van Amsterdam dat destijds niet wil. Blijkbaar is het onbespreekbaar om te praten over een verband tussen criminaliteit en in dit geval de Marokkaanse etniciteit.

Vanaf 1998 zijn er werkgelegenheidsprojecten voor Marokkanen, maar die zijn ook voor Turken bedoeld. Ook zijn in datzelfde jaar projecten gestart naar aanleiding van het CRIEM- onderzoek. Hieruit blijkt dat zowel sociaal-economische als sociaal-culturele factoren ten grondslag liggen aan de criminaliteit van onder andere Marokkaanse jongeren. Toch wordt officieel geen specifiek beleid gevoerd voor deze groep. Deze projecten zijn op papier bedoeld voor de vier grootste groepen etnische minderheden. Hieruit kunnen we opmaken dat ook in deze periode onvoldoende zaken ('opportunities') tegelijkertijd speelden om specifiek beleid te voeren ('window').

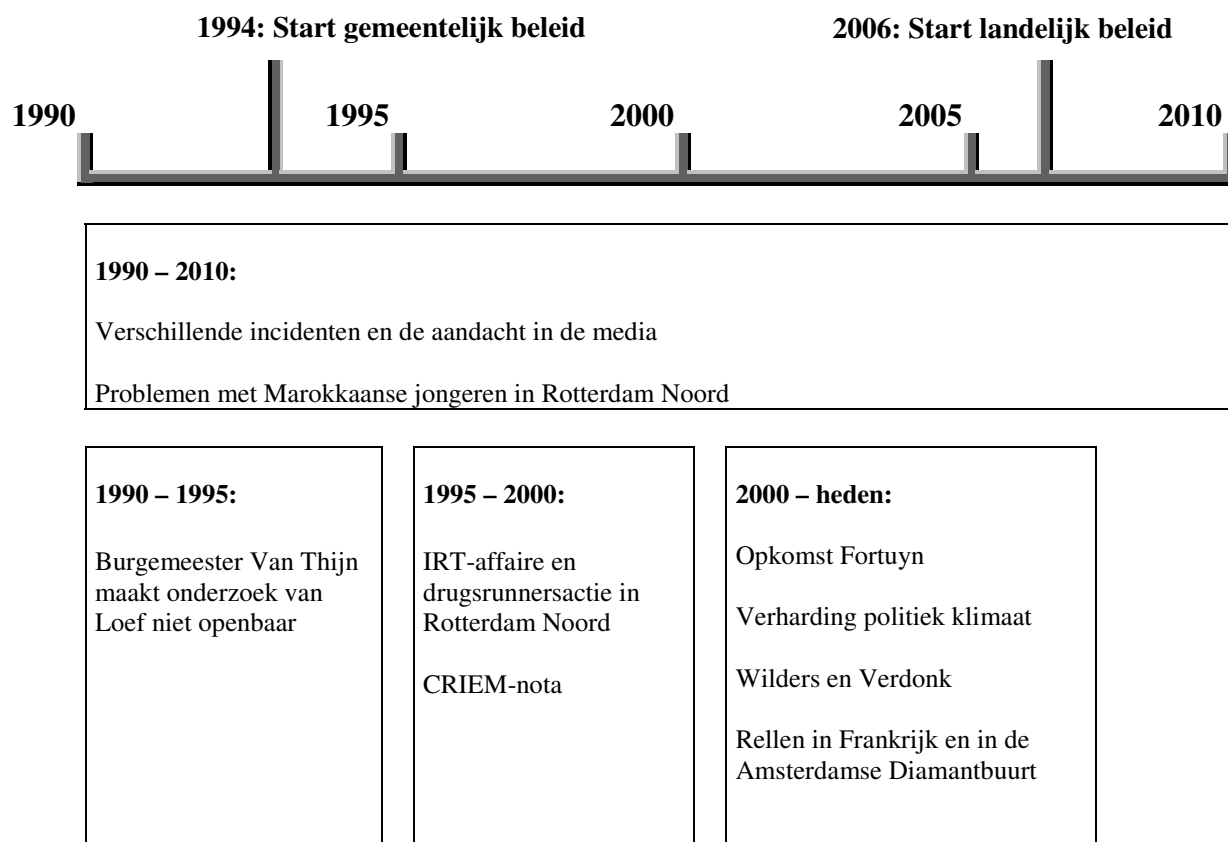
In 2006 wordt, een aantal jaren na de opkomst van de LPF, pas voor het eerst gesproken over beleid specifiek voor Marokkaanse jongeren. Dat is in een tijd waarin Wilders naar aanleiding van rellen in de Amsterdamse Diamantbuurt aan het kabinet vraagt om iets te doen aan de situatie. Eerder heeft het kabinet, naar aanleiding van rellen in Frankrijk, aangegeven niets te willen doen, omdat de rellen in Frankrijk van een heel andere orde zijn. Maar Wilders blijft aandacht vragen voor deze situatie. Bovendien is er uitgebreid aandacht in de media voor de rellen. De regering vindt, volgens een van mijn respondenten, dat er wel iets gedaan moet worden om Wilders tevreden te stellen. Bovendien vindt dit debat plaats in een tijd waarin al enige tijd een verandering van het politieke klimaat zichtbaar is. Er kan makkelijker gesproken worden over een verband tussen criminaliteit en etniciteit. Dat maakt dat er zich in die periode een 'window of opportunities' opent en dat de problematiek op de agenda komt wat betekent dat er uiteindelijk specifiek beleid tot stand komt.

In de gemeente Rotterdam gaat het anders dan bij het Rijk. Daar is vanaf het begin van de jaren 90 al specifiek beleid voor Marokkaanse jongeren, voornamelijk in deelgemeente Rotterdam Noord. In het begin van de jaren 90 wordt vooral het argument aangevoerd dat het niet goed gaat met de Marokkaanse jongeren. Later vormen de drugsrunnersacties aanleiding om specifiek beleid te voeren. Deze acties in combinatie met het feit dat in Rotterdam Noord veel Marokkanen wonen zorgen ervoor dat op Rotterdams niveau een 'window of opportunities' wordt geopend en dat de problematiek van criminaliteit onder Marokkaanse jongeren op de agenda komt en er specifiek beleid, 'het Plan van herstel', komt.

In 2002 presenteert Rotterdam 'Op eigen kracht' als vervolg op het oude Marokkanenbeleid. Dit wordt een programma met een meer repressieve insteek. Een aantal factoren ligt aan deze wijziging ten grondslag. Allereerst levert het vorige programma niet op wat men ervan verwacht. Bovendien zorgt de opkomst van Fortuyn en Leefbaar Rotterdam ervoor dat een meer repressieve aanpak mogelijk wordt. Deze twee gebeurtenissen ('opportunities') zorgen ervoor dat er een mogelijkheid ('window') is om apart beleid te blijven voeren (Engbersen *et al.*, 2006: 12).

Het Marokkanenbeleid van 2006, tot slot, wordt vooral gevoerd vanaf het moment dat de gemeente Rotterdam extra geld krijgt van het Rijk.

Figuur 2 Achtergronden Marokkanenbeleid in schema



5.4 Vergelijking van de achtergronden van het Antillianen- en Marokkanenbeleid

In de vorige twee paragrafen heb ik de achtergronden van het Antillianenbeleid en het Marokkanenbeleid weergegeven. Sommige van die achtergronden hebben een rol gespeeld bij zowel het Antillianenbeleid als het Marokkanenbeleid. Maar er zijn ook verschillen te zien, als je paragraaf 5.2 en 5.3 vergelijkt. In deze paragraaf gaan wij in op de verschillen en overeenkomsten.

5.4.1 Verschillen

Een van de grote verschillen tussen de Antillen en Marokko is dat de Antillen een onderdeel zijn van het Nederlands Koninkrijk. Dat maakt dat Nederland altijd een verantwoordelijkheid heeft gevoeld om ervoor te zorgen dat het op de Antillen en met de Antillianen in Nederland goed gaat. Dit gevoel van verantwoordelijkheid wordt versterkt door het slavenerfgoed. Hoewel de Antillen sinds 60 jaar geen kolonie meer zijn van Nederland, voelen sommige politici toch nog een morele schuld ten opzichte van de Antillen.

Het behoren van de Antillen tot het Nederlands Koninkrijk heeft er ook voor gezorgd dat al jaren lang binnen de Tweede Kamer een vaste Kamercommissie bestaat voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken. Bovendien zijn er tijdens de onderzochte periode altijd bewindslieden speciaal verantwoordelijk voor de Antillen. Hierdoor bestaat de mogelijkheid om onderwerpen die de Antillen aangaan bespreekbaar te maken, ook het probleem van het achterblijven van Antilliaanse jongeren in Nederland. Voor Marokkaanse zaken bestaat geen aparte commissie, laat staan dat er binnen de regering bewindslieden speciaal verantwoordelijk zijn voor Marokko en de Marokkaanse gemeenschap. Dat betekent blijkbaar dat er ook minder snel gepraat wordt over de specifieke situatie van deze doelgroep.

Een ander groot verschil is dat er in Nederland 21 Antillianengemeenten zijn die zich hebben georganiseerd. Deze groep trekt samen op naar het Rijk om er voor te zorgen dat vanuit het rijk beleid wordt gevoerd (geld wordt vrijgemaakt) voor Antillianen. Voorzitter en initiatiefnemer van deze lobbygroep is de burgemeester van Rotterdam, Ivo Opstelten. Rotterdam is van oudsher een gemeente die te maken heeft met in hun ogen Antilliaanse probleemjongeren. Het feit dat Opstelten voorzitter is van deze club maakt dat het contact met Den Haag makkelijker is. Daar zal waarschijnlijk eerder geluisterd worden naar een burgemeester van Rotterdam dan naar een wethouder uit Vlissingen. In tegenstelling tot de Antillianengemeenten bestaan er geen Marokkanengemeenten. Wel krijgen de G4 (Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Utrecht) vanaf 2006 extra geld om de criminaliteit onder Marokkaanse jongeren in te dammen. Zij hebben zich alleen niet in een vast verband georganiseerd zodat zij als groep kunnen lobbyen bij het rijk.

De rol van policyentrepreneurs is ook verschillend. Tijdens dit onderzoek blijkt dat bij het Antillianenbeleid er vooral personen aan te wijzen zijn die er mede voor hebben gezorgd dat beleid wordt gemaakt. Bij het Marokkanenbeleid ligt dat anders. Daar zijn ook twee entrepreneurs die tegen gaan dat beleid wordt gevoerd voor Marokkaanse jongeren. Zo draagt de minister voor Vreemdelingen Zaken en Integratie in kabinet Balkenende III er aan bij dat het Rijk met 21 Antillianengemeenten

Bestuurlijke Arrangementen afsluit waarin de nadruk komt te liggen op het bestrijden van criminaliteit. Diezelfde minister zorgt er voor, zonder dat dat haar doel is, dat beleid voor Marokkaanse jongeren verlaet op gang komt. Er vinden discussies plaats waar dit beleid moet worden ondergebracht. Uiteindelijk wordt besloten om de minister van Justitie verantwoordelijk te stellen. Deze discussie zorgt er voor dat aan de ene kant het beleid vertraagd op gang komt. Aan de ander kant leidt deze ertoe dat er vooral gefocust wordt op recidive en criminaliteit. Op die manier kan worden gerechtvaardigd dat de minister van Justitie de verantwoordelijkheid krijgt.

Een ander verschil zit hem in de verandering van de migratiestroom. Zowel vanuit de Antillen als vanuit Marokko vindt migratie plaats naar Nederland. De stroom vanuit Marokko is de laatste 30 jaar een redelijk constante. Vanuit de Antillen is de aard van de migratie sterk veranderd. Tot eind jaren 80 is sprake van een probleemloze elitemigratie. Voornamelijk hoogopgeleiden komen naar Nederland. Eind jaren 80 verandert dat en komen vooral kansarmen naar Nederland. Deze groep waaronder veel jongeren weet in Nederland niet goed zijn plek te vinden en daar wil de Nederlandse regering iets aan doen. Dat wordt overigens mede veroorzaakt door een opmerking van hoofdcommissaris van de Amsterdamse politie Nordholt. Hij geeft aan dat Curaçao alle criminelen in Nederland 'loost'. Dit krijg veel aandacht in de media en dat zorgt er mede voor dat er specifiek beleid komt. Bij Marokkanen gaat dat anders. Daar is juist de problematiek van criminaliteit onder Marokkaanse jongeren onbespreekbaar. Begin jaren 90 verschijnt een onderzoek in Amsterdam over dit probleem. Dit wordt door de toenmalige burgemeester van Amsterdam buiten de media gehouden. Blijkbaar is het 'not done' om over dit soort zaken te praten. Ook eind jaren 90 blijft het lastig om over criminaliteit onder Marokkaanse jongeren te praten. Hoewel in het CRIEM-onderzoek aandacht wordt besteed aan de oververtegenwoordiging van deze jongeren in de criminaliteit en mogelijke oorzaken daarvan, worden geen specifieke acties ondernomen voor Marokkanen. Alle naar aanleiding daarvan opgestarte projecten zijn officieel bedoeld voor de vier grootste groepen allochtonen in Nederland. In de praktijk blijkt dat ze vooral worden ingezet voor Marokkaanse jongeren. Pas na de komst van Fortuyn, de kabinetten Balkenende en Wilders' partij is er een klimaat waarin het wel mogelijk wordt om criminaliteit en etniciteit met elkaar in verband te brengen en ook het probleem van Marokkaanse jongeren bespreekbaar te maken.

Een ander verschil is dat het Rijk en de gemeente Rotterdam tegelijkertijd beleid voeren voor Antillianen. Bij het Marokkanenbeleid loopt dat anders. Daar loopt Rotterdam vooruit op het Rijk. Dat blijkt uit het feit dat zij pas veel later dan Rotterdam begint met specifiek beleid.

Een laatste verschil heeft betrekking op de mislukte onderhandelingen met de Antillen. Doordat de Antillen niet mee willen werken aan inburgeringscursussen op de Antillen komt het daarvoor door Nederland vrijgemaakte geld weer terug naar Nederland en wordt ingezet voor de opvang van Antilliaanse jongeren. Met Marokko zijn dit soort onderhandelingen niet gevoerd.

In deze paragraaf hebben we kunnen zien dat de achtergronden van het Antilliaanse beleid voor een deel verschillen van die van het Marokkaanse beleid. Zo zijn de Antillen een onderdeel van het Nederlands koninkrijk en delen de Antillen en Nederland een slavernijverleden. Daarnaast bestaat er in de Tweede Kamer een vaste commissie voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken en hebben de Antillen altijd een vaste plek gehad binnen de Nederlandse ministeries. Dit geldt niet voor Marokko.

Het volgende verschil zit hem in het bestaan van een lobbygroep. In Nederland bestaan Antillianengemeenten die zich hebben georganiseerd en samen lobbyen richting rijk. Marokkanengemeenten bestaan niet.

De rol van policyentrepreneurs is ook bij beide groepen verschillend. Zo zijn er bij het Antilliaanse beleid vooral personen aan te wijzen die ervoor zorgen dat specifiek beleid wordt gevoerd. Bij het Marokkaanse beleid zijn ook entrepreneurs die voorkomen dat specifiek beleid wordt gemaakt. Zowel vanuit Marokko als vanuit de Antillen komen migranten naar Nederland. Deze migratiestromen zijn echter niet hetzelfde. Voor Marokkanen is deze stroom al zo'n dertig redelijk constant. Bij Antillianen verandert de migratie sinds eind jaren 80 sterk van karakter. Deze verandering zorgt er mede voor dat de regering beleid wil maken voor deze groep. Het karakter van de migratie is dus een ander verschil.

Het onbespreekbaar zijn van de relatie tussen criminaliteit en de Marokkaanse etniciteit is het vierde verschil. Criminaliteit onder Antillianen is altijd bespreekbaar geweest en er is ook altijd beleid gemaakt. Voor Marokkanen is dat, zeker op rijksniveau, lange tijd anders.

Een laatste verschil, tot slot, zijn de mislukte onderhandelingen eind jaren 90 tussen de Antilliaanse en Nederlandse regering. Omdat onderhandelingen over de inburgeringscursussen mislukken, komt extra geld vrij voor Nederlands beleid. Er is nooit sprake van zulke onderhandelingen met Marokko, laat staan dat dergelijke onderhandelingen kunnen mislukken.

5.4.2 Overeenkomsten

In dit onderzoek worden niet alleen verschillen zichtbaar; er zijn ook overeenkomsten.

Een eerste overeenkomst is de verharding van het politieke klimaat die op de achtergrond meespeelt. Voor de komst van Pim Fortuyn is het lastig om een verband te leggen tussen etniciteit en criminaliteit. Hoewel dat in een eerdere periode wel is benoemd, denk hierbij aan de CRIEM-nota, wordt daar door de regering weinig mee gedaan: er wordt geen specifiek beleid gestart.

De opkomst van Fortuyn zorgt voor een verandering van de toon in het publieke en politieke debat. Dat maakt de problematiek van Marokkaanse jongeren bespreekbaar. Eerder hebben we gezien dat de problematiek van Antillianen al langer bespreekbaar is. Maar vanaf 2002 wordt hier op een andere manier over gesproken. Voor die tijd is er vooral aandacht voor de sociaal-economische verklarende factoren van criminaliteit. Problemen met Antilliaanse jongeren worden vooral veroorzaakt doordat zij geen werk hebben/opleiding volgen of niet beschikken over goede huisvesting. Na 2002 komen de meer sociaal-culturele verklaringen aan bod. Steeds vaker wordt de levensstijl van Antillianen als

verklaring gegeven voor hun problematische gedrag. Deze verschuiving van sociaal-economische naar sociaal-culturele factoren gaat samen met een wijziging in beleid. De regering gaat van een preventief beleid naar een meer repressief beleid. Dit geldt voor Antillianen op zowel rijks- als gemeentelijk niveau. Bij Marokkanen ligt dat iets anders. Daar wordt op landelijk niveau meteen gekozen voor repressief beleid, mede onder invloed van het politieke klimaat en omdat het beleid pas later begint. Op gemeentelijk niveau wordt al wel lange tijd specifiek beleid gevoerd. Daar zie je ook de verschuiving van preventie naar repressie.

Een tweede overeenkomst is dat incidenten, waar deze beide groepen bij betrokken zijn, de debatten over deze jongeren hebben gestimuleerd. Zoals we eerder hebben kunnen zien gaat het niet om dezelfde incidenten. Zo is bij het Antillianenbeleid bijvoorbeeld een incident met een dodelijke steekpartij van belang in het agendasettingproces. Bij het Marokkanenbeleid zijn dat de rellen in de Diamantbuurt.

Een derde overeenkomst is de omgang van politici en beleidsmakers met onderzoek. Voor het beleid van beide groepen blijkt dat weinig gebruik wordt gemaakt van onderzoek. In de afgelopen jaren is er een aantal onderzoeken verschenen over criminaliteit onder allochtonen en ook over criminaliteit onder Marokkanen en Antillianen. In een aantal van die onderzoeken wordt een verklaring gegeven waarom juist deze twee groepen sneller overgaan tot crimineel gedrag. Weinig van deze onderzoeken worden echter inhoudelijk gebruikt. Dat wil zeggen dat in het beleid nauwelijks wordt gesproken over uit onderzoek verkregen oorzaken van crimineel gedrag van Antilliaanse en Marokkaanse jongeren. Deze onderzoeken dienen veel meer om de aandacht op de problematiek te vestigen. Voor Marokkanen geldt zelfs dat, hoewel uit onderzoek blijkt dat bij Marokkanen specifieke oorzaken zijn voor criminaliteit, deze niet worden gebruikt om specifiek beleid te maken. Soms wordt onderzoek echter wel inhoudelijk gebruikt. Zo helpt het onderzoek van Marion van San naar criminaliteit onder Antilliaanse Rotterdamers Rotterdam om beleid vorm te geven. In haar laatste onderzoek doet zij een aantal aanbevelingen aan de gemeente. Ook voor het Marokkanenbeleid wordt inhoudelijk gebruik gemaakt van wetenschappelijk onderzoek. In opdracht van het ministerie van Justitie doet een aantal hoogleraren onderzoek naar de oorzaken van criminaliteit onder Marokkaanse jongeren. De resultaten van dat onderzoek worden tijdens spiegelzittingen met gemeenten gebruikt om te kijken of de goede insteek is gekozen voor beleid. Onderzoek volgt dus vooral de politiek in plaats van dat onderzoek de politieke agenda bepaalt.

De vierde overeenkomst is de rol van de media. Zij zijn van belang bij het op de agenda zetten van de Antillianen- en Marokkanenproblematiek. Hoewel bij beide groepen blijkt dat de media er niet alleen toe hebben bijgedragen dat beleid voor deze twee groepen op de agenda komt, zorgen de media er wel voor dat Marokkanen en Antillianen in de Tweede Kamer en de gemeenteraad aandacht krijgen.

Kortom er bestaan ook overeenkomsten tussen achtergronden van het Marokkanen- en Antillianenbeleid. De belangrijkste is de verharding van het politieke klimaat sinds de opkomst van

Pim Fortuyn. Deze verharding heeft er onder andere voor gezorgd dat niet meer de sociaal-economische verklarende factoren van criminaliteit een rol spelen in het beleid, maar de sociaal-culturele factoren.

6. Conclusie

6.1 Inleiding

In dit onderzoek staat beleid voor Antilliaanse en Marokkaanse jongeren centraal. Vooral de vraag waarom voor Antilliaanse jongeren eerder specifiek beleid is gemaakt dan voor Marokkaanse jongeren komt aan bod. In dit hoofdstuk beantwoord ik allereerst deze vraag. Vervolgens worden de sterke en zwakke punten van dit onderzoek bediscussieerd. Ik sluit af met een aantal aanbevelingen voor verder onderzoek.

6.2 Beantwoording probleemstelling

“Sinds wanneer wordt op zowel stedelijk als nationaal niveau apart beleid gemaakt ter bestrijding van de criminaliteit van Antilliaanse en Marokkaanse jongeren? Hoe zijn eventuele verschillen in timing en achtergronden van en argumenten voor dit beleid te verklaren?” Dat is de centrale vraagstelling van dit onderzoek. Om deze vragen te beantwoorden moeten een aantal deelvragen worden beantwoord. Een antwoord hierop komt in deze paragraaf aan de orde.

Welke beleid wordt op nationaal niveau gemaakt voor Antilliaanse en Marokkaanse jongeren?

Het Antillianenbeleid op nationaal niveau begint vanaf begin jaren 90 met de Taskforce Antillianen. Later in 1994 starten de ‘SPAG-projecten’ die bedoeld zijn om meer Antilliaanse jongeren aan het werk te krijgen. In 2001 gaat het Rijk verder met de ‘Rijksbijdrageregeling’ en de ‘Direkshon-projecten’. Nadat deze projecten in 2004 zijn afgelopen, sluit het kabinet Balkende III in 2005 ‘Bestuurlijke Arrangementen’ af met 21 Antillianengemeenten. De Marokkanen krijgen pas vanaf 2006 specifieke aandacht van het Rijk. Vanaf dat jaar ontvangen de vier grootste gemeenten extra geld, de zogenoemde Donnergelden.

Welk beleid wordt in Rotterdam gemaakt voor Antilliaanse en Marokkaanse jongeren?

‘Nos Kousa’ is het eerste Antillianenbeleid waar de gemeente Rotterdam in 1990 mee begint. Later volgen achtereenvolgens ‘Direkshon’, ‘Lus di Trafiko’ en ‘Goals’. Met het Actieprogramma Antilliaanse risicjongeren geeft Rotterdam op dit moment uitvoering aan het Antillianenbeleid. Ook voor Marokkanen heeft Rotterdam verschillende projecten gehad. Dat begint in 1994 met het programma ‘Aanpak Marokkaanse kinderen’. Vanaf 1998 volgen het ‘Plan van Herstel’ en later ‘Op eigen kracht’. Op dit moment is Rotterdam bezig met het starten van een programma waarin zij gebruik maakt van de Donnergelden die zij van het Rijk ontvangt.

Sinds wanneer wordt dit beleid gemaakt voor zowel Antilliaanse als Marokkaanse jongeren?

Zoals we in het voorgaande hebben kunnen zien, bestaat vooral op rijksniveau een verschil tussen de start van het Antillianenbeleid en het Marokkanenbeleid. Krijgen de Antillianen al vanaf begin jaren 90 specifieke aandacht van het Rijk, voor Marokkanen wordt pas vanaf 2006 apart geld vrijgemaakt. In Rotterdam bestaat al vanaf begin jaren 90 specifiek beleid voor Antilliaanse en Marokkaanse jongeren. Daaruit kunnen we afleiden dat Rotterdam bij het Marokkanenbeleid een voorloper is. Het Antillianenbeleid krijgt tegelijkertijd aandacht van Rotterdam en het Rijk.

Welke argumenten worden aangevoerd om apart beleid voor Antilliaanse en Marokkaanse jongeren te formuleren en tegen welke achtergrond laat deze argumentatie zich begrijpen?

Bij zowel het Antillianen- als het Marokkanenbeleid is de oververtegenwoordiging in de criminaliteit altijd het argument geweest om specifiek beleid te voeren. Wel hebben we kunnen zien dat in beleid de factoren die deze criminaliteit verklaren in de loop der jaren veranderd zijn. De sociaal-culturele verklarende factoren hebben de plaats ingenomen van de sociaal-economische factoren. Bovendien verandert ook de aanpak: van een preventieve naar een repressieve insteek. Wanneer we kijken naar de achtergrond van het Antillianenbeleid is van belang dat de Antillen onderdeel zijn van het Nederlands Koninkrijk en dat een extra verantwoordelijkheid gevoeld wordt vanwege het slavernijverleden. Verder speelt mee dat er een vaste Kamercommissie voor Antilliaanse en Arubaanse zaken bestaat waardoor altijd ruimte is om problemen met Antilliaanse jongeren bespreekbaar te maken. Daarnaast draagt een lobbygroep van Antillianengemeenten er aan bij dat er aandacht blijft voor Antilliaanse jongeren. Ook de plotselinge migratie van laagopgeleide Antilliaanse jongeren naar Nederland en de grote drugscriminaliteit vanuit de Antillen zijn voor het Rijk aanleiding om specifieke maatregelen te nemen. Als dat op Curaçao niet lukt, besluit de regering in Nederland geld in te zetten. Verder zorgt de aandacht in de media voor verschillende incidenten en onderzoeken ervoor dat Antillianen de aandacht blijven krijgen. Ook bij Marokkanenbeleid spelen de media en incidenten met jongeren een rol. Verder zijn bij het Marokkanenbeleid policyentrepreneurs aan te wijzen die ervoor zorgen dat er niet wordt gesproken over problemen met Marokkaanse jongeren en dat het beleid verlaat op gang komt. Het is ook lange tijd 'not done' om te praten over hogere criminaliteitscijfers onder Marokkanen. Daarnaast zijn vooral op lokaal niveau de drugsrunnersacties aanleiding om specifiek iets te gaan doen voor Marokkanen.

Hoe zijn eventuele verschillen hierin te verklaren?

Vooraf op rijksniveau wordt veel later beleid gevoerd voor Marokkaanse jongeren dan voor Antilliaanse jongeren. De problematiek rondom Marokkaanse jongeren blijkt lange tijd onbespreekbaar te zijn. Dit geldt niet voor de Antillianenproblematiek. Daar zorgt onder andere het bestaan van een vaste Kamercommissie voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken ervoor dat zaken rondom de Antillen, zoals de overlast van Antilliaanse jongeren, altijd bespreekbaar zijn. Dat het Rijk

ook echt iets voor Antillianen wil doen heeft ook te maken met het feit dat de Antillen een deel zijn van het Nederlands Koninkrijk en dat de Antillen en Nederland een slavernijverleden delen. Verder maakt een lobbygroep van de 21 Antillianengemeenten onder leiding van burgemeester Opstelten het Rijk er jarenlang op attent dat er echt iets gedaan moet worden voor Antillianen. Er bestaat geen groep van Marokkanengemeenten die zich georganiseerd heeft. Ook de verschillen in migratie spelen een rol. Bij Antillianen verandert de migratie begin jaren 90 sterk. De migratie vanuit Marokko verandert de afgelopen jaren ook, maar deze verandering is nooit zo plotseling als die van de Marokkanen. Tot slot maken ook de mislukte onderhandelingen eind jaren 90 tussen de Antillen en Nederland verschil. Met Marokkanen vinden nooit dergelijke onderhandelingen plaats en wordt ook nooit de beslissing genomen om geld dat vrij gemaakt is voor projecten in Marokko in te zetten in Nederland.

6.3 Discussie

Elk onderzoek kent zijn sterke en zwakke punten.

In dit onderzoek waren beleidsnota's en letterlijke weergaven van debatten zoals die zijn gevoerd in de Tweede Kamer en de Rotterdamse gemeenteraad, belangrijke bronnen. Zij gaven mij inzicht in de inhoud van beleid en de argumenten voor dat beleid. Daarnaast hield ik interviews met betrokken politici, onderzoekers en beleidsambtenaren. Deze dienden als aanvulling op de nota's en de in de politiek gevoerde discussies. Een groot deel van mijn respondenten gaf vooral informatie over de periode van de afgelopen acht jaar. Het blijkt lastig om respondenten te vinden die iets kunnen vertellen over de jaren daarvoor. Zij hebben inmiddels een andere functie en mijn respondenten weten of hun namen niet meer of weten niet meer waar zij werken. Toch heeft dat geen gevolgen gehad voor mijn bevindingen. De respondenten waren een extra aanvulling op de gegevens die voortkwamen uit de beleidsnota's en letterlijke weergaven van de in de politiek gevoerde discussies. Ook daaruit kwam naar voren wat argumenten waren voor het te voeren beleid. En dat was de vraag die centraal staat in dit onderzoek.

De selectie van respondenten en documenten is beperkt. Drie soorten respondenten werden geraadpleegd, namelijk ambtenaren, onderzoekers en een politicus. Zij staan dicht bij het beleidsproces en zijn dus ook het meest waardevol wanneer gekeken wordt naar achtergronden van beleid. Toch zijn er ook andere actoren aan te wijzen die met beleid te maken hebben, zoals journalisten en vertegenwoordigers van de Antilliaanse en Marokkaanse gemeenschap. Deze zijn echter niet geraadpleegd omdat zij minder direct betrokken zijn bij het proces van agendavorming. Bovendien kwam ik deze actoren bij de raadpleging van documenten en respondenten niet vaak tegen. Dat betekent dus ook dat het niet raadplegen van hen nauwelijks invloed heeft gehad op mijn bevindingen.

Ook bij het gebruik van documenten vindt selectie plaats. Allereerst ben ik afhankelijk van de documenten die nog bewaard zijn gebleven. Het digitale archief van de gemeente en het Rijk loopt vanaf begin jaren 90. Ik zou er dus van moeten kunnen uitgaan dat alle beleidsnota's en in de politiek

gevoerde discussies bewaard zijn gebleven. In dit onderzoek had ik ook andersoortige documenten kunnen raadplegen zoals kranten. De discussie rondom integratie is een discussieonderwerp dat zich voor een groot gedeelte in de media heeft afgespeeld. In dit onderzoek voerde het echter te ver om ook dat te analyseren: niet de rol van de media, maar het gehele proces van agendasetting stond centraal.

Verder kwam in dit onderzoek vooral een Bestuurskundige theorie aan bod, namelijk die van agendasetting. Ook werd aandacht besteed aan theorieën waarin factoren naar voren komen die criminaliteit onder allochtonen verklaren. De theorie van agendasetting, waaronder het stromenmodel van Kingdon, bood mij de juiste handvatten om het proces van agendavorming zo goed mogelijk te construeren. De keuze van deze theorie bepaalt de richting van dit onderzoek. Je zou je kunnen afvragen of een andere theorie niet meer geschikt was geweest. Een onderzoek naar de totstandkoming van beleid voor Antilliaanse en Marokkaanse jongeren zou je kunnen zien als een weerslag van het politieke klimaat. Als deze twee groepen niet zo in de belangstelling hadden gestaan van de politiek, was dit onderzoek waarschijnlijk niet zo opgezet. Ik denk echter niet dat dat betekent dat het per definitie beter is dit onderzoek uit te voeren vanuit een politicologische machtstheoretische hoek. Een dergelijk onderzoek vraagt dat de onderzoeker kan praten met politici en ambtenaren uit het verleden. Machtverhoudingen lees je namelijk maar voor een klein deel af van het papier. Veel belangrijker zijn de persoonlijke belevingen van de actoren. Dan pas wordt duidelijk welke actoren de meeste invloed hebben gehad.

Verder zorgt een gekozen theorie ervoor dat niet alles wat tijdens bijvoorbeeld de interviews aan bod komt, verwerkt kan worden. Zo gaven enkele respondenten aan dat het maken van specifiek beleid ook te maken heeft met het soort delicten dat kenmerkend zou zijn voor bepaalde groepen. Voor deze criminologische factor was geen plek in het onderzoek.

In het voorgaande hebben we kunnen zien dat onderwerpen vanuit meerdere theoretische inzichten bestudeerd kunnen worden. Het is een taak van onderzoekers om daar een keuze in te maken. Omdat niet alle theorieën aan bod kunnen komen, is het goed om vervolgonderzoek te doen (zie paragraaf 6.4.2).

6.4 Aanbevelingen

Binnen dit onderzoek staat beleid centraal. Het zou daarom voor de hand liggen om aanbevelingen te doen voor beter beleid. De effectiviteit van beleid was echter geen onderwerp van deze scriptie. Het is daarom niet mogelijk om beleidsaanbevelingen te doen. In plaats daarvan is het goed om verder onderzoek te doen, zowel voor beleid als van beleid.

6.4.1 Onderzoek voor beleid

Tijdens dit onderzoek viel mij op dat beleidsmedewerkers weinig kennis hebben over wat er in het verleden, langer dan drie à vier jaar geleden, is gebeurd. Dit betekent dat zij ook weinig weten over de

succes- en faalfactoren van beleid uit het verleden. Toch is die kennis belangrijk voor toekomstig beleid. Het lijkt me dan ook goed om onderzoek te doen naar wat er in het verleden goed en minder goed ging: de effectiviteit van beleid.

Daarnaast vind ik het van belang, en dat houdt ook verband met het bovenstaande, dat onderzoek gedaan wordt naar de vraag hoe kennismanagement binnen de overheid het beste kan worden georganiseerd. Het is van groot belang dat kennis over beleid niet slechts vier jaar bewaard wordt. Wanneer dat wel gebeurt, kan het voorkomen dat beleidsmakers na een langere periode programma's gaan herhalen die tien jaar geleden niet succesvol bleken te zijn. Om dat te voorkomen is het van belang dat gekeken wordt naar mogelijkheden om kennis langdurig te behouden.

6.4.2 Onderzoek van beleid

Ook het doen van wetenschappelijk vervolgonderzoek is relevant. In het voorgaande hebben we al kunnen lezen dat een onderdeel van wetenschappelijk onderzoek doen 'keuzes maken' is. In deze scriptie werd vooral vanuit bestuurskundig gezichtpunt naar beleid gekeken. Bestuurskunde is echter niet de enige discipline van waaruit beleid en de totstandkoming daarvan bestudeerd kunnen worden. Zo biedt ook de Politicologie inzicht. Beleid is nauw verbonden met de politiek en in vervolgonderzoek zou verder ingegaan kunnen worden op de invloed van politici op beleid en welke rol macht speelt in het beleidsproces. In deze studie zou dan kunnen worden ingegaan op de vraag welke personen in de afgelopen twintig jaar hun stempel op het beleid hebben gedrukt en hoe dat in beleid zichtbaar wordt. Daarbij is wel noodzakelijk dat onderzoekers kunnen achterhalen wie de betrokken actoren waren en dat zij hen ook kunnen raadplegen. Alleen door met hen te spreken, kunnen machtsrelaties gereconstrueerd worden.

Ook de criminologie is een geschikte wetenschap om het beleid te bestuderen. Zo zijn er in de criminologie theorieën waaruit blijkt dat bepaalde etnische groepen specifieke misdaden plegen. Turken bijvoorbeeld zouden meer dan andere groepen etnische minderheden betrokken zijn bij zware drugsdelicten. In vervolgonderzoek zou kunnen worden ingegaan op de vraag in hoeverre dat heeft meegespeeld bij de vraag of specifiek beleid moet worden gemaakt. In eerste instantie ligt het voor de hand dat groepen die zichtbare delicten plegen, waar de burger last van heeft, sneller in aanmerking komen voor specifieke aandacht van de overheid.

Literatuur, overige bronnen en internetpagina's

Literatuur

- Bovens, M.A.P., Hart 't, P., van Twist, M.J.W., Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn. Kluwer.
- Birkland, T.A. (2001). *An introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making*. New York. Sharpe.
- Cobb, R.W., Elder, C.D. (1972). *Participation in American Politics*. Baltimore. John Hopkins University Press.
- Baarda, D.B, de Goede M.P.M., van der Meer-Middelburg, A.G.E. (1996). *Open interviewen*. Groningen. Stenfert Kroese.
- Baarda, D.B, de Goede M.P.M., Teunissen, J. (2000). *Kwalitatief Onderzoek*. Groningen. Stenfert Kroese
- Bovenkerk, F. (2001) *Misdaadprofielen*. Amsterdam. Meulenhoff
- Broek, A.G. (2006). *De terreur van schaamte. Leidraad voor violent handelen*. Leiden. Carilexis
- Forcese, D.P., Richer, S. (1973). *Social research methods*. New Jersey. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs.S
- van Gemert, F. (1998). Slotbeschouwing bij: *Ieder voor zich; kansen, cultuur en criminaliteit onder Marokkaanse jongens*. Amsterdam. Het Spinhuis.
- Groeneveld, S.M. & Veenman, J. (2004). Criminaliteit en economie. *Economische Statistische Berichten*. Jaargang 89, [4423](#)
- Hakvoort, J.L.M. (1995). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft. Eburon.
- 't Hart, H., van Dijk, J. de Goede, M., Jansen, W., Teunissen, J. (1996). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam Meppel. Boom.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency*. Berkely. University of California Press.
- van Hulst, H. & Bos, J. (1993). *Pan i respèt. Criminaliteit van geëmigreerde Curaçaose jongeren*. Utrecht. OKU.
- Junger, M., Polder, W. (1991). *Achtergronden van delinquent gedrag onder jongens uit etnische minderheden II*. Arnhem. Gouda Quint bv.
- Kok, W.J.P. (1980). *Signalering en selectie: over een onderzoek naar de agendavorming van de rijksdienst*. 's-Gravenhage. Staatsuitgeverij.
- Koppenjan, J.F.M. (1993). Management van de beleidsvorming : een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur. 's-Gravenhage. VUGA.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Michigan. HarperCollinsCollegePublishers.

- Kromhout, M. & van San, M. (2003). *Schimmige werelden. Nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit*. Den Haag. WODC.
- Lucassen, J., De Ruijter, A. *Nederland multicultureel en pluriform?* Amsterdam. Atrant
- McCombs, M. (2004). *Setting the agenda: the mass media and public opinion*. Cambridge. Polity Press.
- Merton, R.K. (1957). *Social Theory and social structure*. New York. Free Press.
- Mizrak, S. (2004). *Criminaliteit onder allochtone jongeren*. (Doctoraalscriptie Erasmus Universiteit) Rotterdam.
- Nieuwenhuizen, E. (2003). *Het schijntaboe over minderheden en criminaliteit. "Dat mag ook wel eens worden gezegd"*. <http://www.art1.nl/?nod=4625>
- Protest, D.L., McCombs, M. (1991). *Agenda setting, readings on media, public opinion and policymaking*. Hillsdale, New Jersey. Lawrence Erlbaum associates, publishers.
- Robson, C. (2005). *Real world research*. Oxford. Blackwell Publishing.
- Van San, M. (1998). *Stelen en Steken: delinquent gedrag van Curaçaose jongens in Nederland*. Amsterdam. Het Spinhuis
- Seale, C., (2004). *Researching society and culture*. Londen. Sage publications.
- Sleegers, F. (2007). *In debat over Nederland. Veranderingen in het discours over de multiculturele samenleving en de nationale identiteit*. Amsterdam University press.
- Terlouw, G.J. (1991). *Criminaliteitspreventie onder allochtonen, evaluatie van een project voor Marokkaanse jongeren*. Arnhem. Gouda Quint bv.
- Werdmölder, H. (1990). *Een generatie op drift, de geschiedenis van een Marokkaanserandgroep*. Arnhem. Gouda Quint bv.

Overige bronnen

Actieprogramma Rotterdam, 2006

Agendapost voor de Commissie voor de Deelgemeenten, Sport en Recreatie en Wijkwelzijnszaken. 1 december 1992.

Beantwoording schriftelijke vragen van dhr. M.J. Smit over Antillianen, 13 december 2005

Brief aan minister van BVK betreft extra middelen en prestatie voorkomen criminele loopbaan allochtone jongeren Rotterdam, 31 januari 2006.

Brief van minister Van Boxtel over Antillianengemeenten, 6 juni 2001

Bestuurlijk Arrangement Antilliaanse risicjongeren 2005-2008 gemeente Rotterdam. (2005).

Beleidsnota Taskforce Antilliaanse jongeren. 1993-1997

Blom, M., Oudhof, J., Bijl, R.V., Bakker, B.M.F. (2005). *Verdacht van criminaliteit, autochtonen en allochtonen nader bekeken*. (WODC en CBS rapport, cahier 2005-2). Den Haag.

Commissie Blok, Onderzoek Integratiebeleid . TK, vergaderjaar 2003-2004, 28689, nrs.8-9

Commissie Van Traa. *Inzake opsporing. Enquetecommissie opsporingsmethoden*. 1 februari 1996

Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden; Brief ministers met de nota "Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden" (Criem-nota), TK, vergaderjaar 1997-1998, 25726, nr.1

Debat over overlast en criminaliteit in de steden. TK 50, 15 februari 2006, 50-332

De commissie wil naotel'n. Trouw. 13 februari 1993

De Jonge, C., Kock, K., en Wiekenkamp, P. (2003) *Lus di Trafiko. Rapportage 2003*.

Dominquez Martinez, S., Groeneveld, S. Kruisbergen, E. (2002). *Integratiemonitor*

Enbersen, R., Uyterlinde, M., van Arum, S., van den Brint, G., Quint, H. (2006). *Sociale intenerntie is topsport. Evaluatie Op eigen kracht Rotterdam Noord*. NIZW Sociaal Beleid en Politieacademie. Utrecht/Apeldoorn

Grootscholte, M., Bouwmeester, J. Flapper, E. (2005). Tussenevaluatie Direschon projecten. Eindrapport. (Research voor beleid, B3056). Leiden

Homburg, G.H.J. (2005) Voorbereiding evaluatie bestuurlijk arrangementen Antilliaanse risicjongeren. (Regioplan rapport, nr. 1337). Amsterdam

Inburgering; Motie inzake voortzetting financiering projecten voor werkloze Turkse, Marokkaanse, Antilliaanse en Arubaanse jongeren, TK, vergaderjaar 1999-2000,27083 nr.5

Kabinetformatie 1998; Brief met de definitieve versie van het regeerakkoord, TK, vergaderjaar 1997-1998, 26024, nr.10: 2

Kabinetcrisis en formatie 1989, brief van de informateur. TK, vergaderjaar 1989-1990, 21132, nr. 8

Kabinetformatie 1994, brief van de informateur. TK, vergaderjaar 1993-1994, 23715, nr. 11

Kabinetformatie 2002, brief van de informateur. TK, vergaderjaar 2001-2002, 28375, nr. 5

Kabinetcrisis en –informatie, brief van de informateurs, vergaderjaar 2002-2003, 28637, nr. 19

Kabinetformatie 2006, brief van de informateur, vergaderjaar 2006-2007, 30891, nr. 4

Kamervragen Leerdam. TK, vergaderjaar 2003-2004. Aanhangsel. 12 augustus 2003.

Kamervragen Dittrich en Ravenstein. TK, vergaderjaar 1998-1999, Aanhangsel

Kamervragen Rosenmöller, TK, vergaderjaar 1993-1994. Aanhangsel

Kamervragen Van der Knaap. TK, vergaderjaar 1998-1999. Aanhangsel

Kamervragen Vos. TK, vergaderjaar 2003-2004. Aanhangsel

Kamervragen Wilders. TK, vergaderjaar 2005-2006, Aanhangsel

Kamervragen Wilders. TK, vergaderjaar 2004-2005, Aanhangsel

Kock, K. & Wiekenkamp, P. (2005). *Werken met Antilliaanse Rotterdammers. LUs di Trafiko projecten 2001-2004*. Rotterdam

Lus di Trafiko, uitwerking werkplan. 21 december 2001

Mateman, S., Mandos, E., Hello, E., Flapper, E., Klaver, J. en Grootsholte, M. (2004) Evaluatie StimuleringsProject Allochtone Groepen. (Regioplan en Research voor beleid, B2479) Leiden.

Migratie Antilliaanse jongeren; Brief minister Van Boxtel en staatssecretaris De vries, TK, vergaderjaar 1997-1998, 25727, nr 1

Migratie Antilliaanse jongeren; Verslag algemeen overleg op 2 december 1998 over de brief inzake de migratie van Antilliaanse jongeren, TK, vergaderjaar 1998-1999 282831, nr 2.

Migratie Antilliaanse jongeren. Brief van de minister voor Grote Steden en Integratiebeleid en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. TK, vergaderjaar 1998-1999, 26283, nr.1.

Minderhedenbeleid 1999; Jaaroverzicht, TK, vergaderjaar 1998-1999, 26210, nr. 1-2

Naar een veiliger samenleving; Brief minister over criminaliteit en overlast in stadswijken, TK, vergaderjaar 2005-2006, 28684, nr 68

Naar een veiliger samenleving; Kabinetsstandpunt over Marokkaanse probleemjongeren, TK, vergaderjaar 2005-2006, 28684, nr. 89

Notulen raadsvergadering Rotterdamse gemeenteraad, 10 december 1991

Notulen raadsvergadering Rotterdamse gemeenteraad. 8 en 10 november 1994

Notulen raadsvergadering Rotterdamse gemeenteraad. 8 februari 2001

Persbericht ministerie van Justitie, 24-01-2006

Plan van aanpak Marokkaanse kinderen in het Oude Noorden, 1996

Programma 1991 Oude Noorden, 1990

Rambhadjan-Bhoendi, T., Matulesy, B., FORUM. (2003). *Handreiking Stimuleringsprojecten Allochtone groepen. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Rotterdam. Rotterdam Optima Grafische communicatie

Regeling van werkzaamheden. TK 36, 17 januari 2006, 372563

Van San, M., de Boom, J., van wijk, A. (2007). *Verslaafd aan een flitsende levensstijl. Criminaliteit van Antilliaanse Rotterdamers*. Rotterdam. RISBO/EUR

Taskforce. Beleidsprogramma. 1993-1997. De resultaten

Tweede evaluatie op wet orgaandonatie (2003). Nederlands Instituut voor onderzoek in de gezondheidszorg (NIVEL)

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2002; Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden, TK, vergaderjaar 2001-2002, 28000 IV, nr.3

Veiligheidsindex 2006

Verdonk wil Marokkanenbeleid. Binnenlands Bestuur, 20 september 2005

Vergadering commissie Bestuur, Veiligheid en Middelen, 12 april 2007

Vergadering commissie Culturele minderheden en Emancipatie, 21 juli 1993

Vergadering commissie Veiligheid, 3 juli 1997

Verslag algemeen overleg over de bevordering van de arbeidsdeelname van allochtonen, TK, vergaderjaar 1996-1997, 25369, nr.8

Voortgang Extra Inzet Aandachtprogramma Integrale Aanpak Antillianen, 2007

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. TK, 2005-2006, 30560 VII, nr. 2

Internetpagina's

<http://www.nctb.nl/>, 10 mei 2007

<http://pvda.nl/renderer.do/menuId/200006403/clearState/false/returnPage/200006621/pageId/200006423/instanceId/37907/itemId/200003955/dossierId/200023648/>, 16 mei 2007

<http://www.parool.nl/nieuws/2007/FEB/16/o7.html>, 22 mei 2007

<http://www.scp.nl/publicaties/persberichten/903770266x.shtml>, 16 mei 2007

Bijlage 1- Lijst van geïnterviewde personen

- Oud voorzitter commissie Marokkaanse Jeugd
- Senior beleidsmedewerker ministerie van VROM
- Beleidsmedewerker Marokkanen, gemeente Rotterdam
- Beleidsmedewerker ministerie van VROM
- Senior beleidsmedewerker, ministerie van VROM
- Secretaris Taskforce Antillianen 1993-1997
- Projectleider Antillianen ministerie van VROM
- Beleidsmedewerker Antillianen, gemeente Rotterdam
- Criminoloog en onderzoeker RISBO
- Hoogleraar Migratie- en Integratiestudies
- Senior beleidsmedewerker ministerie van Justitie
- Oud minister voor Grote Steden en Integratiebeleid
- Programmamanager Jeugd en Veiligheid, Forum
- Plaatsvervangend directeur Inburgering en Integratie, ministerie van VROM

Bijlage 2- Interviewleidraad Ambtenaren en politici

Wat zijn redenen geweest om specifiek beleid te maken voor Antillianen/Marokkanen?

Ingaan op:

Factor: media

Wat is de rol van de media?

Factor: politiek

Wat merkt u van politieke wisselingen? Kunt u daar een voorbeeld van geven?

Factor: policy entrepreneurs/steun

Welke actoren speelden een belangrijke rol bij het ontwikkelen van beleid? (denk aan gemeenten, bijvoorbeeld Rotterdam)

Factor: onderzoekers

Speelden onderzoekers bijvoorbeeld een grote rol?

Wat was de rol van die onderzoekers? En wie bepaalt wat voor onderzoek wordt gedaan?

En wat kwam uit die onderzoeken naar voren (vraag naar factoren die criminaliteit verklaren en of die een rol hebben gespeeld)?

Belangrijke factoren die criminaliteit verklaren:

Slechte economische positie

Slechte buurt

Frustraties over welstandsniveau

Gebeurtenis rondom migratie

Verschillen in cultuur

Gebrek aan binding met de samenleving

Culturele discontinuïteit tussen gezin en school

Acculturalisatieconflicten gezin en school

Andere manier van opvoeden

Geloochende schaamte

Voortzetting leefpatroon

Factor onverwachte gebeurtenis

Hebben gebeurtenissen als de moord op Fortuyn een rol gespeeld bij het maken van beleid?

Factor budget

In hoeverre heeft het budget een rol gespeeld?

Bijlage 3- Interviewleidraad Onderzoekers

U doet al sinds lange tijd onderzoek naar criminaliteit onder Antilliaanse jongeren

Sinds wanneer doet u onderzoek?

Waarom bent u onderzoek gaan doen naar deze specifieke groep?

Media, politiek, steun, onverwachte gebeurtenis

Wie waren uw opdrachtgevers? (per onderzoek, bijvoorbeeld verslaafd aan een flitsende levensstijl)

Wat was hun motivatie om dat te laten onderzoeken?

Welke factoren kwamen in uw onderzoek naar voren die crimineel gedrag verklaren?

Slechte economische positie

Slechte buurt

Frustraties over welstandsniveau

Gebeurtenis rondom migratie

Verschillen in cultuur

Gebrek aan binding met de samenleving

Culturele discontinuïteit tussen gezin en school

Acculturalisatieconflicten gezin en school

Andere manier van opvoeden

Geloochende schaamte

Voortzetting leefpatroon

Adviseert u in uw onderzoeken dat de overheid zich specifiek moet richten op Antilliaanse jongeren?

En wat zouden ze dan moeten doen?