



> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Stichting Ocan
T.a.v. Dhr. J. Leerdam
Haagsche Hof, unit D212
Parkstraat 83
2514 JG Den Haag



Directie Samenleving en

Integratie

Afdeling PH A

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie

2021-0000066701

Datum 28 april 2021
Betreft Antwoord brief over de wijze waarop Nederlandse
overheidsorganisaties publiceren over
criminaliteitscijfers en migratieachtergronden

Geachte meneer Leerdam, meneer Saadane en meneer Baran,

Mede namens de ministers van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dank ik u hartelijk voor uw brief met aanbevelingen over de wijze waarop Nederlandse overheidsorganisaties publiceren over criminaliteitscijfers en migratieachtergronden. Hierbij stuur ik u mijn reactie op de brief, met excuses voor het feit dat dit zo lang op zich heeft laten wachten.

Allereerst wil ik vooropstellen dat we het in Nederland in algemene zin onacceptabel vinden dat iemands geboorteplaats – of die van zijn of haar ouders – bepalend is voor de mogelijkheden, kansen en maatschappelijke positie. Dit geldt onverminderd voor personen met een migratieachtergrond.

In uw brief geeft u aan dat sinds de jaren negentig in verscheidene overheidspublicaties cijfers over crimineel gedrag gekoppeld worden aan het herkomstland van de inwoners van Nederland, welke ook uitsplitsing kennen naar generaties (eerste, tweede en derde generatie). Daarnaast heeft u ook onderzoek gedaan naar deze vorm van categorisering in relatie tot criminaliteitscijfers in overheidspublicaties. Als onderdeel van dit onderzoek heeft u gesproken met enkele bestuurders en onderzoekers van organisaties die dergelijke cijfers publiceren. U geeft daarbij aan dat de vragen over noodzakelijkheid, proportionaliteit, falsifieerbaarheid en verdeling van verantwoordelijkheden in onbevredigende en soms in onvoldoende mate beantwoord zijn. Tot slot roept u op tot een heroverweging en herziening van de wijze waarop vanuit overheidsorganisaties wordt gecommuniceerd over de herkomst van verdachten van criminaliteit. Waarbij u stelt dat bij voortzetting van overheidscommunicatie over criminaliteit en herkomst er een aantal voorwaarden moeten gelden. Onder meer zou de overheid moeten pogen

om enkele andere relevante variabelen in (data-)analyses te betrekken, zoals de mate waarin netwerken (families en/of vrienden) een rol spelen, etnische profilering en het opleidingsniveau van ouders.

Directie Samenleving en
Integratie
Afdeling PH A

Onze referentie
2021-0000066701

Leeswijzer

Met deze brief beantwoord ik – mede namens de minister van JenV en de minister van BZK – uw brief. Graag ga ik in op de volgende punten:

1. De noodzaak tot uitsplitsing van criminaliteitscijfers naar herkomst;
2. de doelstelling van overheidsbeleid en de rol van categorisering naar herkomst;
3. het belang van verklarende analyses voor de inzet van effectief beleid.

Noodzaak tot uitsplitsing van criminaliteitscijfers naar herkomst

Na zorgvuldige afweging van de voors en tegens kom ik tot de conclusie dat criminaliteitscijfers uitgesplitst naar herkomstlanden per bevolkingsgroep noodzakelijk zijn voor een effectief en doelmatig beleid. Ik vind het daarbij wel belangrijk om, zoals u aangeeft in uw brief, steeds een kritische afweging te maken of en wanneer deze cijfers echt nodig zijn, en alleen in die situaties dat dit echt het geval is, ze samen te stellen. De noodzaak kan wat mij betreft gelegen zijn in beleidsmatige en in politiek-maatschappelijke overwegingen. Wat betreft het laatste wil ik in dit verband wijzen op de motie van het Kamerlid Van der Staaij¹. In deze motie wordt geconstateerd dat de criminaliteitscijfers nog steeds een zorgelijke oververtegenwoordiging laten zien van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond en verzoekt daarom de regering dit probleem te onderkennen en te onderzoeken en een gerichte aanpak te ontwikkelen om zowel de criminaliteit bij deze groepen als in zijn totaliteit terug te dringen.

Alhoewel de beschrijvende statistieken die een verbijzondering bevatten naar etnische achtergrond dus nodig zijn voor de beleidsvoering, en meer in het bijzonder voor een *evidence based* beleidsvoering, realiseer ik me terdege dat ze als onbedoeld neveneffect kunnen hebben dat ze stereotypen en vooroordelen kunnen bevestigen en versterken. Naast beschrijvende statistieken, vormen ook politieregistraties een belangrijke bron voor beleidsinformatie. Deze registraties bevatten overigens zelf geen herkomstgegevens, aangezien dit gevoelige gegevens zijn die slechts onder strikte voorwaarden (als subsidiariteit en doelbinding) mogen worden geregistreerd, maar door een verrijking met herkomstgegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP) is het – binnen de juridische randvoorwaarden van de privacywetgeving – mogelijk om geanonimiseerde statistieken samen te stellen die een betrouwbare basis vormen voor beleidsontwikkeling en evaluatie.

¹ [Kamerstuk II 35570, nr. 31 dd. 17 september 2010](#)

Uw brief van 8 april 2019 heeft aanleiding gegeven tot verdere reflectie, juist op criminaliteitscijfers in relatie tot etnische achtergrond. Dergelijke gegevens kunnen immers bijdragen aan een zelfversterkend mechanisme door de eventuele bevestiging van stereotype beelden. Tegelijkertijd kan een nadere duiding van cijfers juist bijdragen aan het ontcrachten van stereotype beelden, omdat dan blijkt dat oververtegenwoordiging van bepaalde etnische groepen veelal terug te voeren is op generieke achtergrondkenmerken.

**Directie Samenleving en
Integratie**
Afdeling PH A
Onze referentie
2021-0000066701

Daarom ben ik op basis van uw aanbevelingen voornemens om deze beschrijvende inzichten zo veel mogelijk te combineren met analyses die inzicht bieden in de factoren die een – eventuele – over- of ondervertegenwoordiging van groepen in de criminaliteit verklaren. Een goed voorbeeld daarvan zijn de zogeheten decompositieanalyses die recentelijk door het CBS zijn uitgevoerd en gepubliceerd in het Jaarrapport Integratie 2020. Die lieten immers zien dat voor bijna alle herkomstgroepen de oververtegenwoordiging van jongvolwassenen met een tweede generatie-migratieachtergrond in de veroordeling voor misdrijven is terug te voeren op generieke achtergrondkenmerken als opleiding, ouderlijke- en gezinsstructuur, materiële welvaart van de ouders, woonomgeving en (eerdere) veroordelingen van ouders. Als deze categorieën met een migratieachtergrond worden vergeleken met Nederlanders zonder migratieachtergrond met dezelfde achtergrondkenmerken, verdwijnt de oververtegenwoordiging in de veroordelingscijfers. Er spelen met andere woorden bij die categorieën geen (herkomst-) specifieke factoren een rol in de criminaliteit. Voor de instrumentering van beleid zijn dit soort inzichten fundamenteel: immers, wanneer dit het geval is betekent dit dat het beleidsdoel van gelijke posities (zoals dat verderop in deze brief wordt geschetst) geen specifiek (doelgroepen)beleid behoeft, maar dat kan worden volstaan met een generieke aanpak. Ik ben voornemens om dit inzicht in toekomstige overheidscommunicatie duidelijker voor het voetlicht te brengen.

Doelstelling van overheidsbeleid en de rol van categorisering naar herkomst

De Nederlandse overheid voert sinds de jaren '80 van de vorige eeuw een beleid dat er op gericht is ongelijkheden in kansen en maatschappelijke posities te bestrijden. Het einddoel van het beleid bestaat uit gelijke posities voor alle Nederlanders, ongeacht achtergrond. Echter, omdat Nederlanders met een migratieachtergrond gemiddeld lager opgeleid zijn dan de groep zonder migratieachtergrond, is het onrealistisch om te veronderstellen dat zij bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt een gelijke positie kunnen realiseren. Daarom kent het beleid een tussendoel, namelijk *evenredige* posities. Van evenredigheid is sprake als de verschillende herkomstgroepen met gelijke achtergrondkenmerken (bijvoorbeeld leeftijd, gender en opleiding) een vergelijkbare positie in de samenleving

innemen. In dat geval vormen deze achtergrondfactoren – net zoals bij de groep zonder migratieachtergrond – de verklaring voor het verschil in feitelijke positie en speelt herkomst dus geen zelfstandige rol (meer).

**Directie Samenleving en
Integratie**
Afdeling PH A

Onze referentie
2021-0000066701

Om de voortgang van dit beleid te kunnen volgen laat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), onder andere door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), periodiek gegevens verzamelen over de positie van bevolkingsgroepen met verschillende (migratie)achtergronden, over de verschillen in die posities ten opzichte van elkaar, en over hoe die verschillen zich in de tijd ontwikkelen. Ten behoeve van de monitoring van dit beleid is deze beschrijvende informatie over de feitelijke posities die groepen ten opzichte van elkaar innemen onontbeerlijk. Het inzicht in de mate waarin die verschillen in de loop van de tijd afnemen en posities naderbij komen, biedt informatie over doelbereik en de effecten van het gevoerde beleid. Dit geldt voor terreinen als arbeid en inkomen, onderwijs en huisvesting, maar ook op het terrein van criminaliteit is dit soort informatie onverminderd van belang. Dit biedt een belangrijk inzicht in de positie van individuen en groepen.

Daarbij beperken de gegevens die worden verzameld met betrekking tot de positie van mensen met een migratieachtergrond zich overigens tot de eerste en tweede generatie. Gegevens over de derde generatie worden in dit kader niet verzameld.

Belang van verklarende analyses voor de inzet van effectief beleid

Tegelijkertijd dient wel opgemerkt te worden dat alhoewel deze statistieken een onmisbare rol in een beleidsproces spelen, zij 'slechts' beschrijvende informatie opleveren. Voor de beleidsontwikkeling, -bijstellingen en -instrumentering is daarnaast behoefte aan verklarende analyses die inzicht bieden in het 'hoe en waarom' van de gesignaleerde ontwikkelingen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het inzicht of voor het realiseren van de beleidsdoelen kan worden volstaan met generieke beleidsinstrumenten, of dat specifieke instrumentering zinvol is. Het eerste is het geval indien er sprake is van evenredigheid: generieke achtergrondkenmerken verklaren dan immers – net als bij de groep zonder migratieachtergrond – volledig de verschillen in positie. Indien dat niet het geval is, is er juist aanleiding voor specifieke aandacht. Een goed voorbeeld daarvan is te vinden op de arbeidsmarkt: achtergrondkenmerken zoals opleiding, leeftijd, geslacht en werkervaring verklaarden slechts een deel van de ongunstiger positie die groepen met een niet-westerse migratieachtergrond op de arbeidsmarkt innamen. Specifieke aandacht voor etnische achtergrond in het verzamelen van gegevens is in dit geval nodig om het verschil in positie te

kunnen verklaren.² Dit inzicht is de directe aanleiding geweest voor de ontwikkeling en invoering van het beleidsprogramma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA).

**Directie Samenleving en
Integratie**
Afdeling PH A

Onze referentie
2021-0000066701

Tot slot

Ter afsluiting wil ik meegeven dat overwegingen met betrekking tot welke gegevens ondersteunend zijn voor beleid niet statisch zijn. Met gebruikmaking van wetenschappelijk onderzoek en analyses geven we ons beleid vorm, dit kan generiek of specifiek beleid zijn. Als gezegd ga ik mij inzetten om in toekomstige overheidscommunicatie over criminaliteitscijfers verklarende achtergrondkenmerken duidelijker voor het voetlicht te brengen. Naarmate het beleidsdoel van gelijke dan wel evenredige posities ongeacht herkomst meer binnen bereik komt, zal de noodzaak voor een dergelijke indeling van gegevens verminderen. Daarom blijf ik mij, samen met mijn collega's van dit kabinet, hard maken voor gelijke kansen om volwaardige maatschappelijke participatie van iedereen in onze diverse samenleving mogelijk te maken. Mocht hiervoor aanleiding zijn, dan betrek ik graag verschillende belanghebbende maatschappelijke organisaties bij een dialoog over het gebruik en de noodzaak van een dergelijke categorisering van gegevens in de toekomst.

Hoogachtend,
De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,



W. Koolmees

² Zie bijvoorbeeld: Bokkšić, S, Verweij, A. & Roscam Abbing, M. (2019). [De Kloof wordt kleiner, behalve op de arbeidsmarkt](#). ESB, 104 (4775) en Dirkzwager, A., Blokland, A., Nannes, K. & Vroonland, M. (2015). [Effecten van detentie op het vinden van werk en een woning: twee veldexperimenten](#). Tijdschrift voor Criminologie