

Vergaderjaar 1995–1996

24 835

Regeling van het overleg over de integratie van minderheden (Wet overleg minderhedenbeleid)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Voorgeschiedenis

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

In 1981 werd het voorontwerp van wet «Wet inspraakorganen etnische minderheden en woonwagenebewoners» gepubliceerd. Op basis van dit voorontwerp is het Ministerie van Binnenlandse Zaken in contact getreden met de onderscheiden minderheidsgroepen over de wijze waarop tot de inspraak zou kunnen worden gekomen. Deze contacten hebben geresulteerd in initiatiefgroepen waaruit later de samenwerkingsverbanden zijn voortgekomen voor de onderscheiden minderheidsgroepen.

Stond het voorontwerp in het licht van een emancipatoire, categorale benadering van de inspraak, bij de Minderhedennota (Kamerstukken II 1982/83, 16 102, nrs. 20–21) van 15 september 1983 lag het accent op een bestuurlijke benadering waarbij werd voorgesteld te komen tot één minderhedenraad voor alle groepen. Het in de Minderhedennota vervatte voorstel tot instelling van een minderhedenraad werd door de Tweede Kamer verworpen, omdat naar het oordeel van de Tweede Kamer dit model onvoldoende waarborgen bood voor de specifieke inbreng van elk der minderheidsgroepen, zeker als het gaat om kleinere minderheidsgroepen (UCV 58, 27 februari 1984).

De emancipatoire en bestuurlijke benadering werden verzoend in de LAO-structuur van 23 april 1985 (Kamerstukken II 1984/85, 16 102, nr. 115). Er was een gezamenlijke overlegvergadering met het kabinet, maar de afzonderlijke samenwerkingsverbanden mochten adviezen uitbrengen over de specifieke situatie van hun doelgroep.

De Landelijke Advies- en Overlegstructuur minderhedenbeleid (LAO) bestaat uit twee, elkaar in tijd opvolgende componenten:

- a. schriftelijke advisering door (elk van) de samenwerkingsverbanden, gevraagd door het kabinet of eigener beweging;
- b. bestuurlijk overleg van een kabinetsdelegatie onder voorzitterschap van de Minister van Binnenlandse Zaken met een afvaardiging van de LAO-samenwerkingsverbanden.

De eerste overlegvergadering van de LAO vond plaats op 29 april 1985.

Na een positieve evaluatie in 1988 van de LAO-structuur stemde het kabinet en de Tweede Kamer in met de voorbereiding van een wettelijke grondslag van de LAO (Kamerstukken II 1989/90, 16 102, nr. 167).

Met het wetsvoorstel Wet Adviesorganen Minderhedenbeleid (Kamerstukken II 1991/92, 22 361, nrs 1–2) werd voorgesteld te komen tot bij wet ingestelde adviesorganen minderhedenbeleid.

Stond in de jaren tachtig het spanningsveld tussen de emancipatoire en bestuurlijke benadering centraal, in de eerste helft van de jaren negentig ging het vooral om de ontvlechting van de advies- en overlegcomponent van de LAO.

In de Tweede Kamer rezen vanwege de beoogde ontvlechting van advisering en overleg bezwaren tegen het in het wetsvoorstel opgenomen wetsartikel over de overlegvergadering. Bevreesd werd voor een ongewenste vermenging van enerzijds belangenbehartiging en anderzijds advisering.

Bij amendement van het lid Groenman (Kamerstukken II 1993/94, 22 361, nr. 10) van 17 februari 1994 verviel het in het wetsvoorstel opgenomen wetsartikel over de overlegvergadering, omdat in een wetsvoorstel dat adviesorganen instelt geen plaats is voor een regeling van het overleg.

Met de inwerkingtreding van de Wet Adviesorganen Minderhedenbeleid (WAM) per 21 september 1994 vindt de schriftelijke advisering in het kader van de LAO plaats door de bij wet ingestelde adviesorganen minderhedenbeleid.

Voor de LAO-structuur heeft dit tot consequentie dat er een grotere scheiding is aangebracht tussen de advies- en overlegcomponent. De advisering vindt plaats door de adviesorganen en het overleg vindt plaats met representatieve samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen.

De nieuwe LAO-structuur per 21 september 1994 bestaat uit:

- a. advisering door adviesorganen minderhedenbeleid;
- b. overleg van een kabinetsdelegatie onder voorzitterschap van de Minister van Binnenlandse Zaken met representatieve samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen.

Hierbij zij aangetekend dat gezien de herstructurering van het adviesstelsel de adviesorganen minderhedenbeleid per 1 januari 1997 zullen worden opgeheven. Het streven van het kabinet is te komen tot een evenredige aanwezigheid van leden van minderheden in adviesorganen. Korthedshalve verwijs ik in dit verband naar de vierde voortgangsrapportage inzake de herziening adviesstelsel van 8 november 1995 (Kamerstukken II 1995/96, 23 725, nr. 14, pag. 10) en naar artikel 12, derde lid, van het voorstel voor de Kaderwet adviescolleges (Kamerstukken I 1995/96, 24 503, nr. 235).

Wettelijke grondslag van het overleg

De dilemma's van de multiculturele samenleving zijn ook in de komende jaren indringend en complex. Het kabinet acht een vorm van gestructureerd overleg met leden van etnische groepen van vitaal belang. Volwaardig burgerschap van minderheden houdt ondermeer in participatie van deze groepen aan de beleidsvorming, waarbij het feit dat er reeds gestructureerde contacten bestaan niet licht kan worden overschat.

Meer dan ooit geldt dat, zoals reeds in de Ontwerp-minderhedennota van 1981 werd vastgesteld, het beleid dat de overheid ten aanzien van minderheidsgroepen in de samenleving wil voeren geen kans van slagen

heeft wanneer het geen weerklank vindt bij de ingezetenen waar het zich mede op richt.

Uitgangspunt van het integratiebeleid is de wisselwerking tussen de samenleving die minderheden opneemt en de minderheden zelf. Beide zullen moeten geven en nemen en dit vraagt om een goede afstemming en een breed draagvlak. De bestuurlijke uitdaging zal zijn om bij de politieke besluitvorming ook de meningen van minderheden mee te laten wegen.

Als coördinerend Minister voor het integratiebeleid is het van belang om met minderheden over beleidsvoornemens te overleggen. In dit overleg zullen beleidsvoornemens die in voorbereiding zijn, kunnen worden besproken en kunnen minderheden ook hun visie ontvouwen over onderwerpen die zij van belang achten voor de ontplooiing van een harmonieuze multiculturele samenleving.

Zowel minderheden als het kabinet hechten aan het overleg. Het voorziet in de fundamentele behoefte van leden van minderheidsgroepen om overleg te plegen over ontwikkelingen die hun positie in de Nederlandse samenleving beïnvloeden. Voor dit overleg bestaat geen adequaat alternatief. Het overleg draagt bij tot de versterking van de participatie van minderheidsgroepen die op verschillende niveaus nog onvoldoende zijn vertegenwoordigd en daardoor minder mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen. Voorts heeft in de afgelopen periode bij gespannen situaties het overleg zijn vruchten afgeworpen. Bovendien geeft het overleg mede gestalte aan hun burgerschap.

Het overleg met minderheden heeft naar mijn mening vier functies, te weten een antennefunctie, een kwaliteitsfunctie, een functie in de verbreding van het maatschappelijk draagvlak van het gevoerde beleid en een kanaliseringfunctie.

Het overleg zal een antennefunctie vervullen in de zin dat het kabinet door het overleg beter inzicht krijgt in de opvattingen van minderheden.

Het overleg geeft structureel signalen af over de gevoelens en de ontwikkelingen binnen de minderhedengemeenschappen.

Hiermee kan het kabinet rekening houden bij het nemen van beslissingen. Op deze wijze wordt zo veel mogelijk vermeden dat beleid wordt ontwikkeld dat weinig of geen weerklank vindt bij minderheden.

In de tweede plaats kan dit overleg een verbetering van de kwaliteit van het gevoerde beleid bewerkstelligen doordat bij een vruchtbare dialoog met minderheden het kabinet gewezen kan worden op hiaten in het huidige beleid dan wel op onvoorziene effecten van beleid.

Voorts kan dit overleg bijdragen tot verbreding van het maatschappelijk draagvlak doordat de indringende dilemma's van de multiculturele samenleving besproken kunnen worden met personen die het vertrouwen genieten van de doelgroepen van het integratiebeleid.

Tenslotte stelt het overleg het kabinet in staat om op cruciale momenten snel in dialoog te treden met minderheden, zoals in het verleden ten tijde van de Golfcrisis en meer recent de Molukse rellen in Den Haag en de oprichting van het Koerdisch parlement en in situaties zoals die nu aan de orde zijn zoals het zogenoemde post-Van Traa-traject.

Gezien het hierboven geschetste politieke belang van het Integratiebeleid, het structurele karakter van het overleg, de gerealiseerde ontvlechting van advies en overleg, en de bovengenoemde vier vitale

functies van het overleg, heeft de regering ervoor gekozen voor te stellen het overleg met minderheden een wettelijke grondslag te geven.

Met een wet op het overleg met minderheden kan een voorbeeldfunctie vervuld worden naar de andere overheden. Ingevolge artikel 150 van de Gemeentewet dient het gemeentebestuur in gemeenten waar minderheidsgroepen wonen, voorwaarden te scheppen dat ook deze minderheidsgroepen reële inspraakmogelijkheden worden geboden ten aanzien van beleidsvoornemens die hen raken.

Ook internationaal vervult Nederland in deze een voorbeeldfunctie. Een aantal jaren geleden was Nederland tamelijk uniek in het betrekken van minderheden bij de beleidsvorming. Intussen zijn in een aantal landen min of meer vergelijkbare instituties van de grond gekomen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

In de Contourennota van 11 april 1994 (Kamerstukken II 1993/94, 23 684, nr. 1) is het minderhedenbeleid geactualiseerd. Daarbij is ook aan de orde geweest of met de groepen personen die sinds begin jaren tachtig doelgroepen van het minderhedenbeleid waren, ongewijzigd moest worden verder gegaan. In de nota is daarom aandacht besteed aan de veranderingen in omvang, leeftijdsopbouw en mate van concentratie van een aantal grotere etnische groepen sinds het begin van de jaren tachtig. Tevens is gewezen op de toegenomen differentiatie tussen en binnen de doelgroepen, waar het gaat om de onderwijs- en de arbeidsmarktpositie. Om met deze veranderingen rekening te kunnen houden acht het kabinet flexibiliteit van groot belang bij het bepalen van de doelgroepen. In aansluiting op de Contourennota hecht het kabinet er dan ook aan om in de toekomst eveneens de aanduiding van doelgroepen van het integratiebeleid te kunnen bijstellen. Het gestelde onder b van het onderhavige artikel strekt hiertoe.

De samenwerkingsverbanden worden, op grond van onderdeel c, toegelaten tot het Landelijk overleg minderheden. Het kabinet acht het van belang dat een samenwerkingsverband de instemming geniet van brede lagen van zijn achterban. Gelet hierop zal de Minister van Binnenlandse Zaken bij de aanwijzing de representativiteit van zo'n samenwerkingsverband, voor zover noodzakelijk, toetsen.

Daarbij zullen ondermeer de volgende elementen een rol spelen:

- het samenwerkingsverband representeert de voornaamste landelijke stromingen binnen de doelgroep;
- de aandacht en de werkzaamheden van het samenwerkingsverband zijn gericht op relevante beleidssectoren zoals onderwijs, arbeid, huisvesting, gezondheidszorg en welzijn;
- ook de bijzondere categorieën binnen de doelgroep hebben de aandacht van het samenwerkingsverband.

Artikel 2

In het overleg kunnen op initiatief van elk der participanten onderwerpen worden aangesneden die van belang zijn voor de integratie van minderheden. De besprekingen hebben overigens geen besluitvormend karakter maar zijn bedoeld om conform de in het algemene deel van deze toelichting omschreven functies van het overleg inzicht te verkrijgen in de opvattingen van de verschillende participanten.

Het overleg met de vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden vindt op een dusdanig tijdstip plaats dat er nog geen finale beslissing is genomen door de regering. Aldus kan de regering bij de vaststelling van haar beleid rekening houden met de opvattingen van minderheden terzake.

Het is niet de bedoeling om hiermee een overlegverplichting in het leven te roepen over alle onderwerpen die van belang zijn voor het Integratiebeleid.

Het kabinet neemt zich voor om daar waar dat mogelijk is de beleidsvoornemens die van belang zijn voor het Integratiebeleid minderheden te bespreken met de samenwerkingsverbanden. In ieder geval zal tenminste drie maal per jaar een overleg plaatsvinden.

Het overleg heeft, conform de gangbare praktijk, een overwegend politiek karakter. Voor het overleg worden voorlopige standpunten van de regering geagendeerd. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat ambtelijke stukken worden geagendeerd. Aan de besprekingen zal van de zijde van het kabinet in de regel de Minister van Binnenlandse Zaken, als voorzitter, deelnemen. Indien onderwerpen aan de orde zijn waar andere bewindspersonen eerst-verantwoordelijk voor zijn, zullen zij, zoals thans gebruikelijk is, eveneens aan het overleg deelnemen. De Minister van Binnenlandse Zaken en de andere bewindspersonen zullen zich slechts in uitzonderingsgevallen ambtelijk laten vertegenwoordigen.

Artikel 3

In principe neemt het plaatsvervangend lid de plaats in van het lid indien deze verhinderd is om deel te nemen aan het overleg. Mocht in een uitzonderingsgeval zowel het lid als het plaatsvervangend lid verhinderd zijn dan wijst het samenwerkingsverband een ander lid aan dat deelneemt aan het overleg.

Artikel 6

In het eerste lid is een wettelijk grondslag opgenomen voor het verstrekken van subsidie aan de samenwerkingsverbanden en aan een rechtspersoon die gezamenlijk is opgericht door de samenwerkingsverbanden of door een aantal van deze samenwerkingsverbanden.

Dit is opgenomen gezien het initiatief van een aantal samenwerkingsverbanden om tot meer samenwerking te komen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken is van oordeel dat dit initiatief uit het oogpunt van kwaliteitsverbetering ondersteund moet worden. Dit artikelonderdeel biedt het Ministerie van Binnenlandse Zaken de mogelijkheid om dit te doen.

Ter toelichting van het tweede lid zij gesteld dat, zoals in artikel 1 is geformuleerd, een samenwerkingsverband tot doel heeft de belangen te behartigen van een minderheidsgroep of te onderscheiden minderheidsgroepen. Een samenwerkingsverband kan dit doel operationaliseren door de organisaties in de kring van de achterban te coördineren voor een gezamenlijke inbreng in het overleg met het kabinet en door de achterban te informeren over de resultaten van het overleg met het kabinet.

De in het derde lid bedoelde regeling zal gaan vervangen de thans vigerende Regeling subsidiëring samenwerkingsverbanden minderheidsgroepen (regeling van 24 februari 1986, Stcrt. 72, laatstelijk gewijzigd op 12 december 1994, Stcrt. 247).

Bevorderd zal worden dat deze regeling tegelijk met het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal