

**Slotdocument representativiteitstoetsen van  
de samenwerkingsverbanden binnen het  
Landelijk Overleg Minderheden**

Amsterdam, 16 januari 2006

Uitgebracht aan: Ministerie van Justitie  
Directie Coördinatie Integratiebeleid  
Minderheden (DCIM)

**Slotdocument representativiteitstoetsen van de  
samenwerkingsverbanden binnen het Landelijk  
Overleg Minderheden**

Amsterdam, 16 januari 2006

drs. A. Kasem  
drs. C.W. Chan

## INHOUD

1.	INLEIDING	1
1.1	Het overkoepelende slotdocument	1
1.2	De representativiteitstoetsen	2
2.	DE ROL VAN VROUWEN EN JONGEREN IN HET BESTUUR	4
2.1	Het aandeel vrouwen in het bestuur	4
2.2	Het aandeel jongeren in het bestuur	5
3.	DE ZITTINGSTERMIJN VAN BESTUURSLEDEN	8
4.	DE AANSLUITING TUSSEN SAMENWERKINGSVERBAND EN ACHTERBAN	10
4.1	Achterban en wijze van aansluiting	10
4.2	Selectiecriteria voor bestuurdersposities	13
4.3	Aanbeveling: invoering van een hybride organisatiemodel	15
5.	TRANSPARANTIE EN VERANTWOORDING VAN DE REPRESENTATIVITEIT	17
6.	HET TAKENPAKKET VAN HET SAMENWERKINGSVERBAND	19

## 1. INLEIDING

### 1.1 Het overkoepelende slotdocument

In de periode oktober 2003 - juni 2005 heeft Van de Bunt in opdracht van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I) de representativiteit onderzocht van de acht samenwerkingsverbanden die toegelaten zijn tot het Landelijk Overleg Minderheden (LOM).

De door Van de Bunt uitgevoerde representativiteitstoetsen hebben (in acht afzonderlijke rapportages) inzicht verschaft in de wijze waarop ieder samenwerkingsverband de eigen representerende en vertegenwoordigende rol voor haar achterban vormgeeft. Daarnaast bevatten de onderzoeken aanbevelingen aan ieder samenwerkingsverband voor mogelijke verbeteringen.

Na afronding van de individuele onderzoeken is het - met het oog op het verbeteren van de representativiteit van de samenwerkingsverbanden als geheel - van belang de *overall* conclusies en aanbevelingen te formuleren.

Uit het geheel van de representativiteitsonderzoeken hebben wij 5 thema's gestedilleerd die voor alle samenwerkingsverbanden relevant zijn en het functioneren van het LOM als geheel ten goede komen:

- de rol van vrouwen en jongeren in het bestuur;
- de zittingsduur van bestuursleden;
- de wijze van aansluiting van de achterbannen op de samenwerkingsverbanden;
- systematische verantwoording van de representativiteit door de samenwerkingsverbanden;
- de knelpunten in het takenpakket van de samenwerkingsverbanden.

In deze rapportage gaan wij - na een korte samenvatting van de achtergronden van de representativiteitstoetsen - hoofdstukgewijs in op deze vijf thema's en geven daarbij

met name aan welke verbeterpunten noodzakelijk zijn om de representativiteit van alle samenwerkingsverbanden te verbeteren.

## 1.2 De representativiteitstoetsen

De samenwerkingsverbanden zijn allen stichtingen die een of meerdere groepen van minderheden representeren; de naam van iedere stichting is daarbij indicatief voor de groep(en) die ieder samenwerkingsverband representeert.

Afkorting	Naam	Doelgroep(en)
IOC	Inspraak Orgaan Chinezen	Chinezen
IOT	Inspraak Orgaan Turken	Turken
LIZE	Landelijk Inspraakorgaan Zuid-Europeanen	Grieken, Italianen, Spanjaarden, Portugezen, Kaapverdianen en personen uit voormalig Joegoslavië (Slovenië, Kroatië, Macedonië, Bosnië-Herzegovina en Servië-Montenegro)
LOWM	Landelijk Overlegorgaan Welzijn Molukkers	Molukkers
OCAN	Overlegorgaan Caribische Nederlanders	Antillianen en Arubanen
SIO	Surinaams Inspraakorgaan	Surinamers
SMT	Samenwerkingsverband van Marokkanen en Tunesiërs	Marokkanen en Tunesiërs
VON	Vluchtelingenorganisaties Nederland	Vluchtelingen

Alle samenwerkingsverbanden, met uitzondering van het IOC, zijn medio 1998, bij de aanvang van het LOM, opgericht en zijn min of meer voortgekomen uit organisaties die eerder deel hebben uitgemaakt van de Landelijke Advies- en Overlegstructuur minderhedenbeleid (LAO, de voorloper van het LOM). Het IOC is in 2004 opgericht en toegetreden tot het LOM.

De doelgroepen van de samenwerkingsverbanden verschillen sterk van elkaar: migratiehistorie, redenen om te migreren en de huidige sociaal-maatschappelijke situatie zijn voor de groepen vaak verschillend.

Binnen de samenwerkingsverbanden zijn tevens subgroepen te onderscheiden. Bij het Lize zijn de verschillen tussen Kaapverdianen en Grieken duidelijk; bij het IOC of het IOT zijn de subgroepen voor een buitenstaander veel lastiger te onderscheiden, maar wel degelijk aanwezig.

Er is in bepaalde gevallen overlap in doelgroepen tussen twee samenwerkingsverbanden: vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië zijn toegewezen tot de achterban van het Lize en niet tot die van de VON. Vluchtelingen uit China horen weer bij de VON en niet bij het IOC.

De samenwerkingsverbanden treden binnen het LOM op als gesprekspartners namens de door hen gerepresenteerde achterban en geven op deze wijze inhoud aan de doelstellingen van het LOM: "... [de] behoefte ... aan afstemming en overleg tussen enerzijds 'de' overheid en anderzijds mensen en organisaties die in staat zijn om op een zorgvuldige wijze de belangen van 'de' minderheden te behartigen en in zekere mate te vertegenwoordigen, met alle beperkingen die daaraan vastzitten ..."<sup>1</sup>.

Om adequaat als afstemmings- en overlegpartner van de overheid te kunnen deelnemen, is het van belang dat de samenwerkingsverbanden representatief en vertegenwoordigend kunnen optreden namens hun achterban. De Wet Overleg Minderheden (WOM) concretiseert deze representativiteit als:

- Het samenwerkingsverband representeert de voornaamste landelijke maatschappelijke en levensbeschouwelijke stromingen binnen de doelgroep.
- Aandacht en werkzaamheden van het samenwerkingsverband zijn gericht op relevante beleidssectoren, zoals onderwijs, arbeid, huisvesting, gezondheidszorg en welzijn.
- Bijzondere categorieën binnen de doelgroep hebben de aandacht van het samenwerkingsverband.

De Minister van V&I heeft bij brief (d.d. 30 juni 2003) aan de Tweede Kamer aangegeven dat het bij een toetsing van de representativiteit ook gaat om de vraag "hoe bij elk samenwerkingsverband de hierboven genoemde wettelijke voorgeschreven inbreng van bijzondere categorieën (zoals vrouwen, ouderen en jongeren), voornaamste landelijke stromingen (binnen de doelgroep) en deskundigen uit de achterban, is geregeld".

---

<sup>1</sup> Zie rapport van Van de Bunt 'Evaluatie van het Landelijk Overleg Minderheden (LOM)' d.d. 21 november 2001

## 2. **DE ROL VAN VROUWEN EN JONGEREN IN HET BESTUUR**

De WOM stelt dat ieder samenwerkingsverband in het LOM aandacht heeft voor bijzondere categorieën in de achterban. Deze bijzondere categorieën zijn in de wettekst zélf niet expliciet benoemd. In de toelichting<sup>2</sup> op de WOM en bij de behandeling van de wet in de Tweede Kamer is echter aangegeven dat met deze bijzondere categorieën vrouwen en jongeren worden bedoeld. In de behandeling van de wet is de participatie van jongeren en vrouwen geëxpliciteerd: ten minste een derde van de bestuursleden is vrouw en ten minste een derde is jongere. Het totaal van de stukken (de wet zelf, de toelichting op de wet en de behandeling van de wet in de kamer) vormen gezamenlijk de WOM.

Uit de representativiteitsonderzoeken is gebleken dat samenwerkingsverbanden op twee manieren aandacht besteden aan vrouwen en jongeren: door hen een plek te geven in het bestuur of door via commissies hen invloed te geven op de beleidsagenda.

In de representativiteitstoetsen is duidelijk gebleken dat samenwerkingsverbanden een eigen interpretatie geven van de wijze waarop vrouwen en jongeren vertegenwoordigd dienen te worden in de besturen. Uniformiteit hierin kan veel onduidelijkheid bij de samenwerkingsverbanden wegnemen.

Ook is gebleken dat de huidige structuur en de cultuur van een aantal samenwerkingsverbanden de participatie van jongeren en vrouwen in de weg zitten. In de navolgende paragrafen zetten we onze bevindingen daaromtrent uiteen.

### 2.1 **Het aandeel vrouwen in het bestuur**

Alle samenwerkingsverbanden hebben bepalingen in hun statuten opgenomen die minstens een derde van de bestuurszetels reserveren voor vrouwen.

---

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24835, nr. 5

Organisatie	Statutair		Werkelijk	
	Aantal leden	Aandeel vrouwen	Aantal leden	Aandeel vrouwen
IOC	15 leden	1 / 3 van leden is vrouw of jongere	15 leden	5 leden
IOT	18 leden	1 op 3 leden	18 leden	4 leden
Lize	13 leden	1 op 3 leden	12 leden	7 leden
LOWM	15 leden	1 op 3 leden	9 leden	2 leden
OCaN	7 tot 13 leden	1 op 3 leden	7 leden	3 leden
SIO	minimaal 5 leden	evenredige vertegenwoordiging	5 leden	1 lid
SMT	5 tot 9 leden	1 op 3 leden	14 leden	4 leden
VON	8 leden	1 op 3 leden	8 leden	3 leden

In de praktijk weten IOC, Lize, OCaN en VON zich te houden aan de eigen statuten. Het IOT, LOWM, SIO en SMT hebben minder vrouwen in het bestuur dan zij statutair bepaald hebben.

Geconcludeerd kan worden dat alle samenwerkingsverbanden de aandacht voor vrouwen statutair hebben verankerd. Het is echter evident dat een aantal samenwerkingsverbanden zich niet houdt aan de eigen statuten ten aanzien van de bestuurssamenstelling. De betreffende samenwerkingsverbanden hebben aangegeven hier in de toekomst verbetering in te brengen. Een aantal samenwerkingsverbanden heeft lopende de representativiteitsonderzoeken al de noodzakelijke maatregelen getroffen.

## 2.2 Het aandeel jongeren in het bestuur

De positie van jongeren binnen de besturen van de samenwerkingsverbanden is veel minder verankerd: 3 samenwerkingsverbanden maken er in de statuten geen melding van en 2 organisaties hebben slechts één bestuurspositie voor deze categorie gereserveerd.



Organisatie	Statutair		Werkelijk	
	Aantal leden	Aandeel jongeren	Aantal leden	Aandeel jongeren
IOC	15 leden	1/3 van leden is vrouw of jongere	15 leden	2 leden jonger dan 35 jaar
IOT	18 leden	geen vermelding	18 leden	4 leden jonger dan 35 jaar
Lize	13 leden	1 lid	12 leden	1 lid jonger dan 35 jaar
LOWM	15 leden	1 lid	9 leden	geen leden jonger dan 35 jaar
OCaN	7 tot 13 leden	minimaal 2 leden	7 leden	2 leden jonger dan 35 jaar
SIO	minimaal 5 leden	evenredige vertegenwoordiging	5 leden	geen leden jonger dan 35 jaar
SMT	5 tot 9 leden	geen vermelding	14 leden	3 leden jonger dan 30 jaar
VON	8 leden	geen vermelding	8 leden	1 lid jonger dan 35 jaar

Gezien het feit dat de leeftijdsgrens nergens gespecificeerd is, hebben de onderzoekers zelf de leeftijd van 35 jaar als grens tussen 'jong' en 'oud' genomen. Uit bovenstaand overzicht blijkt dat bij geen van de samenwerkingsverbanden het bestuur voor een derde door jongeren gevormd wordt.

Het feit dat niet alle samenwerkingsverbanden jongeren bestuurlijk een plek hebben gegeven, wordt als volgt verklaard:

- Veel samenwerkingsverbanden geven aan dat zij wel vacatures openstellen voor jongeren of samenwerking zoeken met jongerenorganisaties in hun achterban, maar geen weerklank vinden omdat samenwerkingsverbanden met zaken bezig zijn die jongeren niet interesseren.
- Enkele samenwerkingsverbanden geven aan dat zij geen jong bestuurlijk talent kunnen vinden. Jongeren met bestuurlijke kwaliteiten en ambities zijn schaars en er is een sterke concurrentie tussen (zelf)organisaties om dit talent binnen te halen.
- Men is zich niet bewust van het feit dat het aandeel jongeren door de wet vereist wordt en weet niet hoe groot het aandeel zo moeten zijn.
- Men weet niet tot welke leeftijd een bestuurslid nog mag doorgaan voor 'jongere'.

De discussie rond de positie van 'jongeren' heeft sterke relaties met de verschillen tussen de eerste generatie migranten in Nederland en de tweede/derde generatie. Alle samenwerkingsverbanden hebben in meer of mindere mate met deze 'tweedeling' te maken. Veel samenwerkingsverbanden hebben hun wortels in (zelf)organisaties die al jaren bestaan en daardoor een regionale of landelijke organisatieschaal hebben bereikt. Deze (zelf)organisaties zijn meestal opgericht door en voor eerste generatie migranten. Tweede generatie migranten hebben een heel andere achtergrond en levensloop en daarmee vaak heel andere behoeftes dan de eerste generatie. Gevolg is dat de organisaties die met name zijn gericht op de eerste generatie migranten weinig aansluiting kunnen vinden bij tweede generatie jongeren en zo veelbelovende jongeren niet bereiken; het jong bestuurlijk talent dat zij wel kennen kunnen zij vaak ook weinig bestuurlijke of inhoudelijk interessante functies bieden.

Aan de andere kant richten tweede generatie jongeren hun eigen (zelf)organisaties op die aansluiten bij de eigen behoeftes; deze organisaties zijn vaak heel actief.

Jongerenorganisaties vermijden ook vaak een formele relatie met de oude zelforganisaties, omdat ze niet willen blijven hangen in het verleden en vrezen meegesleurd te worden in gedateerde discussies en manieren van werken.

Het vergroten van de rol van jongeren in de samenwerkingsverbanden gaat daarmee verder dan het werven van een paar slimme twintigers of dertigers uit de bestaande achterban. Samenwerkingsverbanden zouden de volgende maatregelen moeten nemen:

- Jongeren statutair een positie geven in overeenstemming met de wettelijke voorschriften; het aandeel van een derde moet hierbij expliciet worden opgenomen evenals de leeftijdsgrens tussen 'jong' en 'oud' (35 jaar).
- Samenwerkingsverbanden zouden meer specifieke jongerenorganisaties moeten werven om deel te worden van de aangesloten achterban; als statutaire voorwaarden dit verhinderen (bijvoorbeeld eisen aan de grootte en het werkgebied van de organisatie) dienen deze te worden weggenomen.
- De beleidsagenda van ieder samenwerkingsverband dient plaats te bieden aan thema's die voor jongeren relevant zijn; samenwerkingsverbanden dienen jongeren de ruimte te geven om activiteiten rond deze thema's te organiseren.
- Er dient een perspectief geschetst te worden op generatiewisselingen binnen de samenwerkingsverbanden ('change of guards'); een maximale zittingstermijn voor bestuurders (inclusief herbenoeming) die te overzien is, is hiervoor cruciaal (zie hoofdstuk 3).

### 3. DE ZITTINGSTERMIJN VAN BESTUURSLEDEN

Tijdens de representativiteitstoetsen is de zittingsduur van de bestuursleden een steeds terugkerend thema gebleken. De samenwerkingsverbanden hanteren bijna allemaal verschillende criteria en vullen deze vaak naar eigen inzicht in.

Alle organisaties werken met een aan een maximale zittingstermijn van twee tot vier jaar; vier van de acht samenwerkingsverbanden hebben het aantal keren gemaximaliseerd dat een bestuurslid herbenoemd kan worden.

Organisatie	Statutaire bepalingen	Situatie tijdens onderzoek
IOC	zittingstermijn 4 jaar, maximaal 1 x herbenoembaar	het IOC-bestuur is pas vanaf 1 januari 2004 in functie
IOT	zittingstermijn 2 jaar, onbeperkt herbenoembaar	sommigen al heel lang, anderen pas relatief kort
Lize	zittingstermijn 2 jaar, onbeperkt herbenoembaar	relatief lang
LOWM	zittingstermijn vier jaar, 1 x herbenoembaar	lang
OCaN	zittingstermijn 2 jaar, onbeperkt herbenoembaar	relatief kort, met uitzondering van de voorzitter
SIO	zittingstermijn 3 jaar, onbeperkt herbenoembaar	2 leden sinds 1985, ander deel kort
SMT	zittingstermijn 3 jaar, maximaal 2 x herbenoembaar	relatief lang
VON	maximaal 3 jaar, geen herbenoeming mogelijk	kort (vanwege een bestuurscrisis in 2002 is het voltallige bestuur in 2002 vernieuwd)

In de praktijk is de zittingsduur van de bestuursleden lang; 6 van de 8 samenwerkingsverbanden (IOT, Lize, LOWM OCaN, SIO en SMT) kent een of meerde bestuursleden die zeven jaar of langer in functie zijn. Genoemde verklaringen hiervoor zijn o.a. dat:

- Bepaalde bestuursleden een dusdanige reputatie binnen de achterban hebben of een dusdanige centrale rol binnen het samenwerkingsverband innemen dat hun positie 'vanzelfsprekend' wordt.

- Herbenoeming van bestuursleden niet alleen is voorbehouden aan bestuursleden die uitzonderlijke prestaties hebben geleverd.

De representativiteit van een samenwerkingsverband verbetert wanneer de doorstroom binnen het bestuur hoog is; meerdere personen uit verschillende segmenten van de achterban krijgen zo immers de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het beleid. Andersom geredeneerd: een samenwerkingsverband kan alleen aansluiting behouden bij de omgeving als er voldoende doorstroom plaatsvindt in het bestuur.

Het is daarom noodzakelijk dat alle samenwerkingsverbanden op een eenduidige manier invulling geven aan de maximale zittingstermijn en een maximum stellen op het aantal keren dat een bestuurder herbenoemd mag worden. De zittingstermijn dient uiteraard de continuïteit van het bestuur voldoende te waarborgen.

Een zittingstermijn die gemaximaliseerd wordt op drie jaar voldoet hieraan. Daarnaast mag een bestuurder maximaal eenmaal herbenoemd worden. Op deze wijze kan een bestuurder - inclusief herbenoeming - maximaal zes jaar deel uitmaken van het bestuur van een samenwerkingsverband. Herbenoeming dient uiteraard niet standaard plaats te vinden, maar alleen voor bestuurders met bijzondere prestaties en/of kwaliteiten te geschieden. Tot slot dient te worden uitgesloten dat een ex-bestuurder formeel aftreedt en na enige tijd weer terugkeert als 'nieuwe' bestuurder. Het mag niet mogelijk zijn om opnieuw toe te treden tot het bestuur, ook niet nadat enkele jaren zijn verstreken. Alleen op deze wijze kan de vernieuwing van de besturen van de samenwerkingsverbanden voldoende gewaarborgd worden.

#### 4. **DE AANSLUITING TUSSEN SAMENWERKINGSVERBAND EN ACHTERBAN**

De vorige twee hoofdstukken hebben de positie van vrouwen en jongeren en de zittingstermijn van bestuursleden behandeld. Hierbij is gewezen op de noodzaak dat een samenwerkingsverband openstaat voor nieuwe groepen in haar achterban.

De mate waarin een samenwerkingsverband nieuwe groepen kan incorporeren, is afhankelijk van de wijze waarop een samenwerkingsverband de relatie met de achterban heeft vormgegeven. Ieder samenwerkingsverband heeft dit op een eigen wijze ingevuld; in dit hoofdstuk zal hiervan een overzicht worden gegeven.

##### 4.1 **Achterban en wijze van aansluiting**

Ieder samenwerkingsverband binnen het LOM heeft statutair de doelstelling om de belangen van alle leden van haar achterban bij de Nederlandse overheid te bepleiten.

De samenwerkingsverbanden zijn uiteraard niet de enige organisaties die zich voor de minderheden inspannen. In Nederland hebben de minderheden een groot aantal (zelf)organisaties opgericht ten behoeve van de eigen gemeenschap. Deze organisaties zijn zeer divers: de variëteit komt tot uitdrukking in de grootte van de organisaties (eenmansinitiatieven versus meer professionele organisaties), werkgebied (lokaal tot en met landelijk opererend) en focus (algemeen gericht versus gericht op specifieke thema's (levensbeschouwing, cultuur, migratie, sport enz.)).

Door de wijze waarop de achterbannen zijn georganiseerd, ziet ieder samenwerkingsverband zich voor de opgave gesteld om uit de honderden (zelf)organisaties een aantal te selecteren die in meer of mindere mate kunnen participeren in het samenwerkingsverband. Daarbij geldt als beperkende voorwaarde dat ieder samenwerkingsverband juridisch een stichtingsvorm heeft waardoor formele aansluiting per definitie alleen via vertegenwoordiging in het bestuur kan plaatsvinden. Het spreekt voor zich dat een stichtingsbestuur uit een beperkt aantal personen kan bestaan om te kunnen blijven functioneren; er is derhalve geen plek voor honderden vertegenwoordigers van alle relevante (zelf)organisaties.

De zelforganisaties kunnen uiteraard nooit alle mensen uit de verschillende groepen bereiken. In de gemeenschappen bewegen zich bijvoorbeeld personen die weliswaar geen lid zijn van een zelforganisatie, maar in die gemeenschap wel een belangrijke rol vervullen (sleutelfiguren). Hetzelfde geldt voor personen uit of rond de gemeenschappen die over een specifieke deskundigheid beschikken die voor een samenwerkingsverband van grote waarde is. Bovendien blijkt dat gevestigde zelforganisaties niet altijd weten in te spelen op nieuwe groepen. Met name de positie van jongeren en vrouwen schiet in veel gevestigde zelforganisaties nog tekort.

Om hier een balans in te vinden, hebben de samenwerkingsverbanden verschillende modellen gehanteerd om de aansluiting van de achterban vorm te geven:

- OCaN, SIO en SMT hebben een *netwerkorganisatie*: het samenwerkingsverband heeft een register waarin iedere minderhedenorganisatie die activiteiten verricht voor de doelgroep zich kan inschrijven; dit betekent dat men wordt geïnformeerd door het samenwerkingsverband en mag meedoen aan georganiseerde activiteiten. De aangeslotenen hebben geen directe invloed op het beleid van de stichting.
- IOT en LOWM hebben een *structuur met een beperkt aantal statutair vastgestelde aangesloten organisaties*; iedere organisatie representeert een levensbeschouwelijke of politieke richting of richt zich op een speciale categorie binnen de doelgroep (bijvoorbeeld vrouwen). De aangeslotenen hebben het recht om een of meerdere leden uit te vaardigen om zitting te nemen in het bestuur van het samenwerkingsverband.
- Lize en VON hebben een structuur waarbij *aansluiting openstaat voor alle zelforganisaties die werkelijk toegevoegde waarde hebben voor de achterban*: organisaties die een bepaald geografisch segment of speciale categorie representeren, kunnen aansluiting zoeken bij het samenwerkingsverband.
- Het IOC heeft een *mode dat gedeeltelijk openstaat voor onafhankelijke zelforganisaties*: in principe staat het IOC open voor alle Chinese zelforganisaties. Statutair is echter ook vastgesteld dat 75% van de bestuursleden dient voort te komen uit organisaties gelieerd aan de Landelijke Federatie Chinese Organisaties in Nederland (LFCON).

Per samenwerkingsverband is de feitelijke invulling van deze modellen als volgt:

<b>Afkorting</b>	<b>Aangesloten achterban</b>	<b>Relatie met stichtingsbestuur</b>
IOC	75% bestuursleden dient voort te komen uit de Landelijke Federatie Chinezen Organisaties in Nederland (LFCON), verder geen expliciete eisen aan aangesloten organisaties	Netwerk van individuele bestuursleden bepaalt de aangeslotenheid van Chinese organisaties
IOT	9 landelijk opererende federaties aangesloten; 5 zijn levensbeschouwelijk, 2 politiek, 1 is cultureel en 1 is op vrouwen gericht	Iedere federatie heeft het recht om twee personen naar voren te schuiven voor deelname in het IOT-bestuur
Lize	14 landelijk opererende organisaties aangesloten (van iedere voor Lize relevante Zuid-Europese nationaliteiten minstens 1 organisatie)	Organisaties kunnen kandidaten voorstellen voor het bestuur maar voordacht is niet bindend
LOWM	6 landelijk opererende Molukse organisaties; 2 politiek, 3 levensbeschouwelijk en 1 op jongeren gericht	Iedere organisatie heeft het recht om een statutair bepaald aantal personen naar voren te schuiven voor deelname in het LOWM-bestuur
OCaN	Geen expliciete aansluiting, alle organisaties uit de doelgroep kunnen zich inschrijven bij OCaN om informatie te ontvangen of deel te nemen aan activiteiten	Netwerk van individuele bestuursleden bepaalt de aangeslotenheid van Antilliaanse en Arubaanse organisaties
SIO	Recentelijk geen expliciete aansluiting, alle organisaties uit de doelgroep kunnen zich inschrijven bij SIO om informatie te ontvangen of deel te nemen aan activiteiten	Netwerk van individuele bestuursleden bepaalt de aangeslotenheid van Surinaamse organisaties
SMT	Geen expliciete aansluiting, alle organisaties uit de doelgroep kunnen zich inschrijven bij SMT om informatie te ontvangen of deel te nemen aan activiteiten	Netwerk van individuele bestuursleden bepaalt de aangeslotenheid van Marokkaanse/Tunesische organisaties
VON	51 aangesloten organisaties die ieder een bepaalde vluchtelingengroep representeren, hebben zitting in een Raad van Aangeslotenen	Raad van Aangesloten heeft adviserende macht aan bestuur en heeft een kleine maar vitale rol bij bestuursbenoemingen

Het is hierbij van belang voor ogen te houden dat de wet ruimte laten voor variëteit in het model dat de samenwerkingsverbanden wensen te hanteren. Uiteraard, zolang aan de eisen van de wet voldaan wordt. De wet houdt daarmee rekening met het feit dat de wijze waarop de relatie tussen samenwerkingsverband en zelforganisaties is ingevuld een resultante is van veel verschillende factoren, die sterk samenhangen met de wijze waarop iedere minderhedengroep is georganiseerd.

Men kan daarbij denken aan:

- De organisatiegraad van de achterban in het algemeen, variërend van sterke landelijk opererende en binnen de gemeenschap alom bekende federaties tot kleine lokaal opererende vrijwilligersorganisaties.
- De heterogeniteit binnen de achterbanen qua land van herkomst, migratiehistorie, lengte van verblijf in Nederland, levensbeschouwelijke visie(s), mate van integratie in en identificatie met Nederland versus identificatie met het land van herkomst enz.

## 4.2 **Selectiecriteria voor bestuurdersposities**

De relatie tussen aangesloten achterban en samenwerkingsverband wordt tevens vormgegeven door de wijze waarop het bestuur wordt samengesteld. De statuten en de huishoudelijke reglementen van iedere stichting bevatten de criteria waarlangs bestuursleden worden geselecteerd. Hierbij zijn globaal drie criteria te onderkennen.

### ***1. Representant van een zelforganisatie***

Zelforganisaties schuiven kandidaten naar voren voor een bestuursfunctie; bestuurders hoeven geen ruggespraak te voeren met hun achterban, maar ontlenen er wel hun positie aan; de mate waarin de stichting kandidaten kan afwijzen of aanvullende criteria kan hanteren, verschilt per geval. Voordeel van dit criterium is dat de geselecteerde zelforganisaties zich sterk kunnen identificeren met het samenwerkingsverband, maar het gevaar bestaat dat andere, niet-aangesloten organisaties zich juist afkeren van het samenwerkingsverband.

### ***2. Representant van een bepaald etnisch, levensbeschouwelijk of cultureel segment of speciale categorie in de doelgroep***

Kandidaten worden geselecteerd op basis van hun gezag en hun netwerk binnen een bepaald segment in de achterban of hun belangenbehartiging voor specifieke groepen (zoals vrouwen of jongeren). Voordeel van dit criterium is dat segmenten in de achterban zich kunnen spiegelen aan een bestuurslid en zich zo kunnen identificeren met het samenwerkingsverband zonder dat politiek 'getouwtrek' tussen concurrerende achterbanorganisaties dat in de weg staat. Nadeel is dat er discussie kan ontstaan over het aantal segmenten dat een bestuurspositie 'verdient'.



### 3. *Representant van een voor de doelgroep relevant thema*

Kandidaten worden geselecteerd op basis van kennis en ervaring met of een persoonlijk netwerk binnen een voor de doelgroep relevant thema (zoals huisvesting, onderwijs of werkgelegenheid). Voordeel van een dergelijk model is dat bestuursleden inhoudelijk betere overlegpartners worden voor de Nederlandse overheid en zo wellicht de positie van de achterban kunnen verbeteren. Nadeel is dat achterbanorganisaties zich vaak identificeren met het land of de streek van herkomst, het eigen dialect of de eigen godsdienst en slechts in uitzonderlijke gevallen met beleidsthema's.

Onderstaand zijn de formele criteria van ieder samenwerkingsverband samengevat. Hierbij dient aangetekend te worden dat de tabel zich met name richt op de statutaire eisen; in werkelijkheid worden bestuursleden vaak op meerde criteria beoordeeld.

Afkorting	Achterbanorganisatie	Segment/categorie	Thema
IOC	75% van de bestuursleden dient voort te komen uit aan de LFCON gelieerde organisaties	Posities voor vrouwen, jongeren en werknemers	Posities voor experts op gebied onderwijs, ondernemerschap, huisvesting, e.d.
IOT	Ieder van de 9 achterbanorganisaties vaardigt 2 kandidaten af		
Lize		Van ieder van de 10 nationaliteiten 1 bestuurslid, 1 zetel voor bruggenbouwer tussen voormalig Joegoslavische deelrepublieken, 1 zetel voor jongeren	1 lid voor Europese regelgeving
LOWM	Ieder van de achterbanorganisaties vaardigt kandidaten af		
OCaN		Posities voor Arubanen en Antillianen, posities voor jongeren	Posities voor experts op gebied van onderwijs, werkgelegenheid, e.d.
SIO			Posities voor inhoudelijk en bestuurlijk ervaren personen
SMT			Posities voor experts op gebied van onderwijs, werkgelegenheid, e.d.
VON		Posities voor ex-vluchtelingen	Posities voor inhoudelijk en bestuurlijk ervaren personen

### 4.3 **Aanbeveling: invoering van een hybride organisatiemodel**

In de voorgaande paragrafen is een overzicht gegeven van de wijzen waarop de acht samenwerkingsverbanden de relatie met de achterban hebben ingevuld. Op basis van de onderzoeksresultaten zijn wij van mening dat de representativiteit van de organisaties kan worden verbeterd wanneer de wijze waarop het bestuur wordt samengesteld wordt omgebogen naar een 'hybride' model.

Bestuurders die een uitgebreid netwerk hebben in (een bepaald segment van) de achterban borgen de zichtbaarheid en herkenbaarheid van het samenwerkingsverband voor de achterban en verhogen daarmee haar representativiteit en vertegenwoordigende functie. Deelname van bestuurders uit de zelforganisaties dient derhalve te worden gewaarborgd. Aan de andere kant is het onmiskenbaar zo dat sleutelfiguren (die vertrouwen genieten in de gemeenschap) en deskundigen (die op basis van expertise op bepaalde beleidsthema's de kwaliteit van de overlegfunctie met de Nederlandse overheid versterken) de representativiteit en de legitimiteit van een samenwerkingsverband verhogen. Dat geldt evenzeer voor vrouwen en jongeren die op dit moment via de reguliere zelforganisaties niet bij elk samenwerkingsverband voldoende toegang krijgen tot bestuurlijke posities.

In het hybride model worden de voordelen van een bestuur bestaande uit vertegenwoordigers van zelforganisaties gecombineerd met de voordelen van een bestuur dat samengesteld is uit sleutelfiguren en experts op inhoudelijke thema's. Concreet betekent dit dat een deel van de bestuurlijke zetels wordt gereserveerd voor vertegenwoordigers van de belangrijkste zelforganisatie en een deel wordt gereserveerd voor segmenten binnen de achterban die via de aangesloten zelforganisaties niet aan bod komen. Voorbeelden van de laatste categorie zijn jongeren, vrouwen, onafhankelijke sleutelfiguren of deskundigen. Op deze wijze wordt een samenwerkingsverband een open systeem dat niet gecontroleerd wordt door ofwel een aantal starre zelforganisaties ofwel door een aantal van de achterban losstaande individuen.

Uit de representativiteitsonderzoeken is gebleken dat bijna alle samenwerkingsverbanden tegen deze spanning aanlopen. Met name de samenwerkingsverbanden die

gekozen hebben voor een bestuurlijke samenstelling waarin alleen plek is voor vertegenwoordigers van zelforganisaties worstelen hiermee. In toenemende mate komt men ook zelf tot het inzicht dat men op deze wijze nooit de belangrijke nieuwe gezichten in het bestuur krijgt. Die organiseren zich vaak überhaupt niet meer en al zeker niet op de oude manier.

Het invullen en implementeren van een hybride model zal van het samenwerkingsverband de nodige tijd en energie vergen. Dit kan niet los gezien worden van het feit dat bestaande bestuurlijke verhoudingen door de ombuiging onder druk zullen komen te staan. Dit laatste is helaas onvermijdelijk, maar alleen op deze wijze vindt de door ieder gewenste vernieuwing plaats: een afwisseling van de eerste generatie door een tweede generatie bestuurders van de samenwerkingsverbanden.

Invoering begint met het maken van een gecommiteerde keuze voor deze verandering en dient te worden geëffectueerd door wijziging van statuten en huishoudelijke reglementen en het openstellen van vacatures voor nieuwe bestuursleden. Onze inschatting is dat bovenstaande door nagenoeg alle samenwerkingsverbanden in 2006 kan worden gerealiseerd. Binnen vrijwel alle samenwerkingsverbanden vinden op dit moment bestuurlijke wisselingen plaats; met de juiste keuzes en enige versnelling kan een dergelijk model zonder al te veel pijn worden ingevoerd.

## 5. **TRANSPARANTIE EN VERANTWOORDING VAN DE REPRESENTATIVITEIT**

De representativiteitsonderzoeken zijn een zeer belangrijke eerste stap gebleken in de verbetering van de representativiteit van de samenwerkingsverbanden. Alle belanghebbenden hebben er immers baat bij dat er duidelijkheid bestaat over de vraag wie de verschillende samenwerkingsverbanden wel en niet vertegenwoordigen, wat de sterke punten van de samenwerkingsverbanden zijn en welke tekortkomingen er in hun representativiteit bestaan. Voor vrijwel alle samenwerkingsverbanden hebbend de representativiteitsonderzoeken geleid tot het direct doorvoeren van een aantal verbetermaatregelen.

Het is uiteraard duidelijk dat het onderzoeken van de representativiteit geen eenmalige aangelegenheid is. De minister is voornemens de representativiteit periodiek - iedere vier jaar - te laten onderzoeken.

Tussentijds mag de vraag over de representativiteit van de samenwerkingsverbanden echter niet van de agenda verdwijnen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij de samenwerkingsverbanden zelf. Het is noodzakelijk dat zij systematisch inzichtelijk maken hoe het met hun representativiteit gesteld is en welke veranderingen zich daarin hebben voorgedaan c.q. welke maatregelen op stapel staan. Van belang is dat de samenwerkingsverbanden dit zowel doen voor het geheel als op onderdelen. Voor het geheel is het jaarverslag daarbij het aangewezen kanaal. Hierin kunnen de samenwerkingsverbanden exact aangeven hoe het met hun representativiteit staat, welke ontwikkelingen zij zelf in hun achterban signaleren en hoe zij hierop inspelen. Op onderdelen (specifieke thema's dossiers of activiteiten) kan dit ook in het jaarverslag (bij de beschrijving van uitgevoerde activiteiten), maar ook in de eventueel afzonderlijke rapportages die over deze specifieke activiteiten worden uitgebracht.

Belangrijkste opgave voor de samenwerkingsverbanden is zich te realiseren dat representativiteit geen eenmalige of periodieke aangelegenheid is, maar een belangrijke factor is die hun bestaansrecht rechtvaardigt; een issue dus waaraan zij

continu moeten werken en waarover zij systematisch en met een zekere frequentie moeten rapporten, in ieder geval in de jaarrapportages.

## 6. HET TAKENPAKKET VAN HET SAMENWERKINGSVERBAND

De samenwerkingsverbanden in het LOM hebben als taak om namens de door hen gerepresenteerde achterbanen als overleg- en afstemmingspartner te fungeren voor de Nederlandse overheid.

De activiteiten van een samenwerkingsverband dienen derhalve - gezien de beperkte middelen waarover een samenwerkingsverband beschikt - direct gericht te zijn op een adequate uitvoering van de overlegfunctie.

In de representativiteitsonderzoeken is geconstateerd dat samenwerkingsverbanden in bepaalde gevallen meer taken uitvoeren dan strikt noodzakelijk is voor uitvoering van de hoofddoelstelling. De meest opvallende zijn hierbij:

- De aandacht die bepaalde samenwerkingsverbanden schenken aan andere doelgroepen dan de doelgroepen waarvoor zij in het LOM participeren.
- De neiging van verschillende samenwerkingsverbanden om ook een ondersteuningsfunctie te vervullen richting de achterbanorganisaties zoals het (mede) opstellen van projectplannen, subsidieaanvragen en dergelijke.
- Het bemiddelen bij crises bij achterbanorganisaties.
- Het faciliteren van activiteiten van achterbanorganisaties (variërend van het aanbieden van vergaderruimte tot het mede-organiseren van conferenties van een zelforganisatie).

Het is overigens niet zo dat samenwerkingsverbanden dergelijke activiteiten altijd 'zomaar' uitvoeren. Zij geven aan dat zij soms te breed werken, maar dat zij niet anders kunnen omdat zij gevangen zitten in de spanning dat zij enerzijds de achterbanorganisaties voor een adequate invulling van de overlegfunctie aan zich moeten binden - en derhalve ook servicegericht moeten optreden - en anderzijds niet de ruimte hebben (zowel wettelijk als qua middelen) om activiteiten uit te voeren die niet binnen het hen toebedeelde takenpakket vallen. De druk vanuit de zelforganisaties op de samenwerkingsverbanden is in de afgelopen jaren toegenomen als gevolg van het wegvallen van subsidies voor zelforganisaties.

Daarnaast ontstaat verbreding van het takenpakket van de samenwerkingsverbanden als gevolg van nieuwe vragen en opdrachten van de zijde van de overheid. Een duidelijk voorbeeld hiervan is het Breed Initiatief Maatschappelijke Binding (BIMB). Gezien de doorlooptijd van dit initiatief en het feit dat ook andere overheidsorganisaties de samenwerkingsverbanden benaderen, ziet het ernaar uit dat de samenwerkingsverbanden voor de komende jaren een belangrijke uitvoerende taak is toebedeeld. De oude regel dat samenwerkingsverbanden alleen activiteiten kunnen uitvoeren die direct gericht zijn op de overlegfunctie, gaat derhalve niet meer op. Aan de andere kant biedt het BIMB ook een kans, omdat het initiatief juist ook bedoeld is om de eigen achterban veel actiever te betrekken. Op deze wijze kan een deel van de kritiek die in bepaalde kringen van de achterban van de samenwerkingsverbanden bestaat ook worden weggenomen.

Het brede pakket aan activiteiten legt ons inziens een grote druk op de staande organisaties, ondanks het feit dat bijvoorbeeld voor de uitvoering van het BIMB-programma ruimte bestaat om extern projectmanagement in te schakelen. De samenwerkingsverbanden blijken echter niet snel tot een organisatorische invulling te kunnen komen om adequaat met het verbrede takenpakket om te kunnen gaan. Het is van groot belang dat zij op korte termijn hiervoor hun organisatie en de aansturing ervan (laten) herijken.

Gezien het feit echter dat ‘de winkel tijdens de verbouwing openblijft’ dienen de samenwerkingsverbanden op korte termijn al enkele maatregelen door te voeren. Wij bevelen de samenwerkingsverbanden aan om:

- Kritisch te kijken naar de activiteiten die op hen af komen om te bepalen of deze activiteiten zijn te herleiden tot zaken die direct relevant zijn voor het LOM.
- Concrete ondersteuning aan achterbanorganisaties te beperken tot het doorverwijzen van hulpvragen naar instanties die daartoe wel geëquipeerd zijn.
- Richting achterban duidelijk te communiceren wat de doelstellingen van het samenwerkingsverband zijn en aan te geven op welke ondersteuning achterbanorganisaties kunnen rekenen.
- Zoveel als mogelijk gezamenlijk op te trekken en de overhead zoveel als mogelijk te delen. Gebleken is dat de samenwerkingsverbanden onderling op een te beperkt aantal gebieden samenwerken en het overleg met de overheid soms onnodig met

vertegenwoordigers van alle samenwerkingsverbanden voeren. Dit signaal is in een eerdere rapportage al aangekaart<sup>3</sup>.

Ook de financiën zijn met de toename van het aantal taken van de samenwerkingsverbanden gegroeid. Op het punt van de administratie van de financiën zijn dergelijke kleine organisaties vaak kwetsbaar. Om te borgen dat gelden uit verschillende bronnen aan de juiste doelen worden uitgegeven, dient een samenwerkingsverband over de volgende faciliteiten te beschikken:

- Een gedegen projectplanning waarbij de verschillende van het samenwerkingsverband gevraagde functies en de daarbijbehorende subsidiestromen worden vertaald in werk- en projectplannen en begrotingen.
- Een administratiesysteem dat de besteding van gelden en de inzet van middelen koppelt aan de genoemde projecten waardoor aan subsidieverstrekkers periodiek kan worden gerapporteerd op welke wijze gelden zijn besteed aan activiteiten.

Zoals eerder aangeven, zijn het maatregelen die op korte termijn moeten worden doorgevoerd. Het is hierbij noodzakelijk dit op een samenhangende wijze ter hand te nemen (geen versnippering). De samenwerkingsverbanden doen er goed aan niet ieder voor zich hieraan te werken, maar gezamenlijk hieraan te werken. Dit levert een besparing in geld en energie op en leidt tot de benodigde uniformiteit.

---

<sup>3</sup> Zie rapport van Van de Bunt 'Evaluatie van het Landelijk Overleg Minderheden (LOM)' d.d. 21 november 2001