

Vergaderjaar 2007–2008

31 439

Regels met betrekking tot voorzieningen op gemeentelijk niveau voor de behandeling en registratie van klachten over discriminatie (Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 februari 2008 en het nader rapport d.d. 21 april 2008, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 december 2007, no. 07.004054, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet, houdende regels met betrekking tot voorzieningen op gemeentelijk niveau voor de behandeling en registratie van klachten over discriminatie (Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert een verplichting voor het college van burgemeester en wethouders om inwoners van zijn gemeente toegang te bieden tot een antidiscriminatievoorziening.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de verslaglegging, de financiën en de advisering. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 december 2007, nr. 07.004054, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 8 februari 2008, nr. W08.07.0473/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

Hieronder ga ik in op het advies van de Raad van State.

1. Verslaglegging

Artikel 3, eerste lid, verplicht het college van burgemeester en wethouders om jaarlijks vóór 1 februari verslag uit te brengen aan de minister voor Wonen, Werken en Integratie (minister WWI) over de door de antidiscriminatievoorziening in het daaraan voorafgaande kalenderjaar geregistreerde klachten. Het tweede lid van artikel 3 regelt de bevoegdheid voor de minister WWI om

bij ministeriële regeling nadere regels te stellen omtrent de inhoud en de inrichting van het verslag.

a. Jaarlijkse verslaglegging vóór 1 februari

In het Bestuursakkoord tussen het Rijk en de gemeenten van juni 2007 zijn, in lijn met het advies van de Commissie-Oosting, afspraken gemaakt over het verder terugdringen van het aantal interbestuurlijke toezichtarrangementen. Afgesproken is onder meer de toezichtlast zoveel mogelijk te beperken door de informatiehuishouding te stroomlijnen en zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande informatie.¹ De voorgestelde nieuwe verplichting tot jaarlijkse verslaglegging lijkt, mede nu onduidelijk is waaruit die verslaglegging geacht wordt te bestaan, niet in overeenstemming met het streven naar vermindering van informatieverplichtingen. De verplichting tot jaarlijkse verslaglegging door gemeenten volgt evenmin uit de rapportageverplichtingen voortvloeiend uit internationale verdragen noch uit de in de toelichting genoemde Europese richtlijnen, die een vijfjaarlijkse rapportageverplichting kennen.

Nu het erop lijkt dat de verslaglegging uit méér dient te bestaan dan alleen het doorgeven van het aantal geregistreerde klachten, acht de Raad de tijd van één maand voor de verslaglegging door de gemeenten erg kort. Dit laatste des te meer nu de gemeente voor haar gegevens afhankelijk is van (de registratie door) een andere instantie, te weten de antidiscriminatievoorziening.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting een dragende motivering te geven voor de verplichting tot jaarlijkse verslaglegging en de datum van 1 februari te heroverwegen dan wel dragend te motiveren.

b. Rechtsgrondslag verslaglegging

Artikel 119 van de Gemeentewet (Gw) geeft regels voor de verstrekking van systematische informatie door gemeenten aan het Rijk. Op grond van artikel 119, derde lid, Gw worden uitsluitend bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld over de verstrekking van informatie en de inwinning daarvan. De ministeriële regeling zoals voorgesteld in artikel 3, tweede lid, is onvoldoende rechtsgrondslag voor het geven van nadere regels over de verslaglegging.

De Raad adviseert de rechtsgrondslag voor het geven van regels in artikel 3, tweede lid, te wijzigen in een algemene maatregel van bestuur.

1 a. Het advies van de Raad om de jaarlijkse verslaglegging en de datum van 1 februari te heroverwegen dan wel dragend te motiveren is overgenomen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld. Mijn voornemen is om met de regelgeving omtrent de verslaglegging de lasten van het toezicht zoveel mogelijk beperkt te houden, in lijn met het Bestuursakkoord 2007 tussen het Rijk en de gemeenten en in lijn met het rapport «Van specifiek naar generiek» van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (commissie Oosting).

Ten aanzien van de aard en de omvang van de verslagleggingsplicht, bedoeld in artikel 3, dient te worden opgemerkt dat deze verplichting alleen gericht is op het doorgeven van het aantal geregistreerde klachten. Gemeenten zijn derhalve verplicht om een tabel met statistische informatie aan te leveren, waarin het aantal meldingen van discriminatie in de betreffende gemeente vermeld wordt, gerangschikt naar de gronden van discriminatie en het maatschappelijke terrein waarop discriminatie plaatsvindt.

Deze informatie wordt door de huidige antidiscriminatievoorzieningen reeds in een registratiesysteem bijgehouden en jaarlijks aangeleverd bij de landelijke vereniging tegen discriminatie, Art.1. Dankzij het vernieuwde registratiesysteem kunnen de antidiscriminatievoorzieningen op ieder gewenst moment een overzicht geven van het aantal meldingen. Jaarlijks zijn de in artikel 3 bedoelde gegevens voor verslaglegging dus op 1 februari bij de antidiscriminatievoorzieningen bekend, zonder dat hiervoor een extra bewerking of analyse noodzakelijk is.

Het advies van de Raad om de datum voor verslaglegging te heroverwegen is overgenomen. De datum van 1 februari is vervangen door 1 april. Hiermee krijgen gemeenten een redelijke termijn voor het opvragen van de gegevens bij de antidiscriminatievoorzieningen en het doorzenden van deze gegevens in het kader van de verslagleggingsplicht.

¹ Bestuursakkoord «Samen aan de slag», Den Haag, 4 juni 2007, § 1.1.4 «Interbestuurlijke toezicht».

De gegevens zijn in de eerste plaats noodzakelijk zodat ik kan voldoen aan de 5-jaarlijkse rapportageverplichting bij het European Union Agency for Fundamental Rights (hierna: FRA). Bovendien is het FRA verplicht ieder jaar aan de Europese instellingen te rapporteren over de stand van zaken in de lidstaten inzake discriminatie. Het FRA is hiertoe afhankelijk van de rapportage over discriminatieklachten in Nederland. De Raad van Europa (European Committee against Racism and Intolerance) schrijft iedere 7 jaar een landenrapport over de stand van zaken in Nederland, waarvoor de registratiecijfers van belang zijn. Daarnaast zijn de registratiegegevens ook van belang voor rapportages in het kader van verdragen zoals het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (Trb. 1967, 48), het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (Trb. 1981, 61) en het Internationaal verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (Trb. 1978, 177). Deze verschillende rapportagermijnen zijn niet op elkaar afgestemd. De keuze voor jaarlijkse verslaglegging is daarnaast gemaakt omdat het van belang is dat de regering respectievelijk de Staten-Generaal beschikken over actuele cijfers van klachten over discriminatie voor het evalueren van de resultaten van het antidiscriminatiebeleid (motie Kamp c.s., Kamerstukken 2007/08, 31 200 XVIII, nr. 44).

b. Het advies van de Raad om de rechtsgrondslag van de verslagleggingsplicht te wijzigen in een algemene maatregel van bestuur is overgenomen.

2. Financiën

Ingevolge artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet worden de kosten verbonden aan de uitvoering van medebewindstaken door het Rijk aan gemeenten vergoed en ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet wordt in de toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen zijn van een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten. Op grond van het vierde lid van artikel 119, wordt, voor zover dat niet bij wet geschiedt, bij algemene maatregel van bestuur aangegeven hoe de financiële gevolgen van een verplichting tot informatieverstrekking worden gecompenseerd. Voor de berekening van de financiële gevolgen is een precieze omschrijving van de uit te voeren taken noodzakelijk. Uit de financiële paragraaf in de memorie van toelichting blijkt dat de kosten door de regering op 6 mln. euro worden begroot, hetgeen 6 mln. euro lager is dan het advies van de Regiegroep Borst-Eilers (Regiegroep) over de toekomst van antidiscriminatiebureaus.¹

De berekening van de regering is gebaseerd op de taken klachtafhandeling en klachtregistratie en de efficiencyvoordelen van regionale antidiscriminatievoorzieningen², terwijl de berekening van de Regiegroep uitging van een landelijk dekkend netwerk van antidiscriminatievoorzieningen die belast zijn met bijstandverlening in combinatie met meldpunten in elke gemeente.³ Bovendien wordt in de memorie van toelichting alleen de financiële compensatie van de klachtbehandeling en de klachtregistratie vermeld en niet de compensatie van de verplichting tot verslaglegging.⁴

De Raad adviseert de hoogte van de financiële vergoeding van een dragende motivering te voorzien en deze af te stemmen op de precieze taakomschrijving voor gemeenten. De Raad adviseert tevens de financiële compensatie te regelen voor de verplichting tot verslaglegging.

2. De Raad adviseert de hoogte van de financiële vergoeding van een dragende motivering te voorzien en deze af te stemmen op de precieze taakomschrijving voor gemeenten.

De huidige kostenraming is gebaseerd op het advies van de regiegroep onder voorzitterschap van dr. E. Borst-Eilers (hierna: de regiegroep). De regiegroep heeft inderdaad berekend dat de uitvoering van een landelijk dekkend netwerk van antidiscriminatievoorzieningen € 12 miljoen zou kosten, uitgaande van drie kerntaken zoals door de regiegroep voorgesteld. De regiegroep stelt echter niet dat de rijksoverheid dit bedrag geheel zou moeten opbrengen. In het rapport wordt juist aangegeven dat de inrichting van laagdrempelige en professionele antidiscriminatievoorzieningen een gedeelte verantwoordelijkheid is van zowel het Rijk als van de gemeenten.

Ten tijde van het advies van de regiegroep konden ongeveer 7 miljoen burgers terecht bij een antidiscriminatiebureau. De betrokken lokale overheden

¹ «Perspectief op gelijke behandeling», rapport van de Regiegroep Borst-Eilers, februari 2006, blz. 17.

² Memorie van toelichting, § 7. Financiële aspecten.

³ Onder «bijstand» wordt blijkens de toelichting verstaan een geheel van werkzaamheden zoals het geven van advies, hulp bij het doen van aangifte bij de politie en het zoeken naar een adequate oplossing voor de gemelde problemen inzake discriminatie. Onder bijstand wordt tevens verstaan dat de burger op lokaal niveau terecht moet kunnen voor advies en ondersteuning inzake de juridische mogelijkheden om een zaak aanhangig te maken bij de rechter of de Commissie gelijke behandeling. Gemeenten moeten worden gecompenseerd voor de taak bijstandverlening die niet hetzelfde is als klachtafhandeling en klachtregistratie.

⁴ Memorie van toelichting, Algemeen deel, § 7 Financiële aspecten.

droegen jaarlijks circa € 4 miljoen bij aan de uitvoering van de kerntaken van de antidiscriminatie-bureaus. Een specificatie van deze bijdragen is te vinden in bijlage 3 van het rapport van de regiegroep (Kamerstukken II 2006/07, 30 950, nr. 1). Gemeenten dragen een zelfstandige verantwoordelijkheid voor de kerntaak «monitoring en beleidsadvies». Deze taak valt buiten het bereik van de wettelijke verplichting, en hiervoor worden ook geen financiële middelen beschikbaar gesteld.

In dit kader heeft het Rijk zich bereid getoond om de verantwoordelijkheid te dragen voor de twee kerntaken registratie en bijstand. Voor deze twee kerntaken stelt het Rijk een budget van € 6 miljoen beschikbaar. Hierbij is op basis van de berekening van de regiegroep uitgegaan van het aantal klachten dat bij de antidiscriminatie-bureaus binnenkomt, geëxtrapoleerd naar Nederland als geheel. Bij deze berekening zijn naast de berekening van de regiegroep de kostenoverzichten van de antidiscriminatiebureaus in Den Haag, Almere/Lelystad, Amsterdam en Rotterdam in 2005 en 2006 gebruikt. Op basis van het feitelijke aantal klachten dat jaarlijks bij de huidige antidiscriminatie-bureaus terecht komt, is een berekening gemaakt van het te verwachten aantal klachten bij een landelijk dekkend netwerk van antidiscriminatie-voorzieningen. Vervolgens is hierbij in aanmerking genomen de hoeveelheid uren die door antidiscriminatiebureaus aan de onderscheiden activiteiten wordt besteed en de uurtarieven die daarvoor worden gehanteerd.

Ik ga er vanuit dat daarvan een efficiënt functionerend en professioneel uitgerust landelijk dekkend netwerk van antidiscriminatievoorzieningen, de behandeling van klachten en de registratie kan worden bekostigd, op basis van een gemiddeld bereik per voorziening van ongeveer 400 000 inwoners. Deze berekening wordt momenteel getoetst in overleg met de VNG.

De memorie van toelichting is overeenkomstig het bovenstaande aangevuld.

De Raad adviseert tevens de financiële compensatie te regelen voor de verplichting tot verslaglegging. De berekening van de mogelijke kosten voor gemeenten die gemoeid zijn met de verslaglegging zal deel uitmaken van de hierboven genoemde toetsing. Het advies van de Raad van State sluit aan bij de afspraak die met de VNG is gemaakt om medio 2008 de kostenraming voor de financiering van het landelijk dekkend netwerk van antidiscriminatievoorzieningen opnieuw te bezien, onder andere op basis van de ervaringen met de overbruggingsmaatregel. Hierbij zullen definitieve afspraken worden gemaakt over de benodigde middelen passend bij de taken van gemeenten.

3. Advisering

In de memorie van toelichting wordt vermeld dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) positief is over het wetsvoorstel en met de uitgangspunten instemt.¹ Dit laatste blijkt niet uit een advies van de VNG dat ingevolge de Code Interbestuurlijke Verhoudingen had moeten worden gevraagd en had moeten worden meegezonden naar de Raad.² Ook het Interprovinciaal Overleg (IPO) had wegens de financiële gevolgen geconsulteerd moeten worden.³ Ook al zijn VNG en IPO bij de totstandkoming van een wetsvoorstel nauw betrokken geweest, dit leidt niet tot ontslag van de verplichting tot adviesaanvraag. De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting aan te geven waarom het voorstel van wet niet voor advies is voorgelegd aan de VNG en het IPO.

3. In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen is de afspraak vastgelegd dat concept-regelgeving wordt voorgelegd aan IPO en VNG met de mogelijkheid hierop te reageren. Dit gebeurt op een zodanig tijdstip dat zij voldoende gelegenheid hebben om hun achterban te raadplegen. Indien hier twijfel over bestaat, vindt overleg met IPO en VNG plaats. In principe bedraagt de reactie-termijn ten minste 2 maanden.

In lijn met de Code Interbestuurlijke Verhoudingen is het concept-wetsvoorstel reeds in juli 2007 aan de VNG voorgelegd. Naar aanleiding van opmerkingen van de VNG is het wetsvoorstel op een aantal punten aangepast. In het najaar van 2007 is de VNG meerdere malen over het wetsvoorstel geconsulteerd.

De VNG heeft weliswaar niet binnen twee maanden een formeel advies uitgebracht, maar is wel gedurende de voorbereiding van het wetsvoorstel steeds nauw betrokken geweest. Bovendien heb ik het wetsvoorstel formeel in bestuurlijk overleg d.d. 4 oktober 2007 besproken met de VNG.

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, § 8 Advisering door VNG en Art. 1.

² Code Interbestuurlijke Verhoudingen, blz. 11, Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden, blz. 40 en 41.

³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, § 7 Financiële aspecten.

Het IPO is in kennis gesteld van het wetsvoorstel in het kader van de overbruggingsmaatregelen. Omdat geen taken worden belegd bij de provincies, is formele consultatie van het IPO achterwege gebleven. De memorie van toelichting is overeenkomstig het bovenstaande aangevuld.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4. Met betrekking tot de redactionele kanttekeningen in de bij het advies behorende bijlage merk ik het volgende op.

- Eerste streepje. Deze kanttekening moet op een misverstand berusten. In het origineel van het aan de Raad aangeboden wetsvoorstel is de aangehaalde passage opgenomen.

De overige kanttekeningen zijn verwerkt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de ondertekening van het wetsvoorstel nadat het tot wet zal zijn verheven te wijzigen, zodat mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties medeondertekenaar wordt.

Ten slotte zijn het wetsvoorstel (artikel 2, tweede lid) en de memorie van toelichting op enkele punten redactioneel aangepast.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W08.07.0473/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- De aanhef beginnen met de zin: Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz. (aanwijzing 109 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In artikel 1 de zinsnede «van elke gemeente» schrappen en de zinsnede «de inwoners van de gemeente» vervangen door: de ingezetenen.
- In artikel 2, derde lid, en artikel 3, tweede lid, het woord «nadere» telkens schrappen (Ar 32).