

Vergaderjaar 2012–2013

33 297

Intrekking van de Wet overleg minderhedenbeleid in verband met de herijking van de overlegvorm over het integratiebeleid

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 14 mei 2013

1 Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag¹ van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer naar aanleiding van het wetsvoorstel tot intrekking van de Wet Overleg Minderhedenbeleid in verband met de herijking van de overlegvorm ten behoeve van het integratiebeleid. Ik dank de leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie, de CDA-fractie, de SP-fractie, de CU-fractie en de Groen Links fractie voor hun bijdragen en verwacht aan deze bijdragen recht te doen met de volgende beantwoording. Net als in het verslag houd ik daarbij het onderscheid aan tussen de aanleiding van de intrekking van de WOM, de vormgeving van de dialoog en de financiële gevolgen van de intrekking van de WOM. Ook houd ik zo veel mogelijk de volgorde van de vragen aan.

2 Aanleiding intrekking wettelijk overleg minderheden

De leden van de fractie van Groen-Links vragen wat de positie van dit kabinet is ten aanzien van de integratienota die het vorig kabinet heeft vastgesteld en waarvan het onderhavige wetsvoorstel tot intrekking van de WOM een uitvloeisel is. De leden vragen zich af welke uitgangspunten van de nota door dit kabinet worden onderschreven en welke concrete voorstellen nog zijn te verwachten ter uitwerking ervan, evenals ten aanzien van welke uitgangspunten het kabinet een afwijkende mening heeft.

De agenda en voorstellen voor deze kabinetsperiode zijn gepresenteerd in de Agenda Integratie (Kamerstukken II, 2012–2013, 32 824, nr. 7) welke op 19 februari 2013 namens het kabinet naar de TK is gestuurd. Daarmee zijn de uitgangspunten van de integratievisie van het vorige kabinet vervangen. Hierbij doe ik u de Agenda Integratie toekomen (zie bijlage 1). Zoals het kabinet in de huidige Agenda Integratie stelt, vindt het kabinet het van belang dat instellingen in de publieke sector in staat zijn de

¹ Kamerstukken I, vergaderjaar 2012–2103, 33 297, A

vraagstukken die voortkomen uit een divers samengestelde bevolking en achterblijvende integratie het hoofd te bieden. Het huidige kabinet omarmt daarmee het uitgangspunt dat generieke voorzieningen toegankelijk én effectief moeten zijn voor iedereen. Het kabinet benadrukt tevens een probleemgerichte aanpak en zal – als problemen zich voordoen – met betrokken partijen bekijken welke inzet nodig is.

Het wetsvoorstel tot intrekking van de Wom acht het kabinet volledig in lijn met de uitgangspunten van de huidige Agenda integratie, waarin mensen worden aangesproken op hun talenten en op hun gedrag als individu, in plaats van op hun afkomst of de etnische groep waartoe zij zichzelf rekenen of waartoe zij door anderen worden gerekend.

De leden van de fractie van Groen-Links vragen om een inhoudelijke waardering van het minderhedenoverleg. Gevraagd wordt om een schets van de bijdrage, het functioneren en de resultaten van het minderhedenoverleg.

Vanaf het in werking treden van de Wom in 1997 heeft het dialoogmodel op basis van de wet een actieve invulling gekend. Wanneer we kijken naar de bijdrage aan integratie en het functioneren en de resultaten van het overleg, dan zijn er verschillende aspecten te benoemen.

Een van de doelstellingen van de Wet overleg minderhedenbeleid was dat het Landelijk Overleg Minderhedenbeleid zou bijdragen aan de participatie aan beleidsprocessen door minderheidsgroepen. Wanneer we kijken naar de deelname van partijen aan het LOM dan kunnen we constateren dat er door de bestaansjaren heen een actief overleg is gevoerd met een vaste groep overlegpartners en dat in die zin aan deze doelstelling invulling is gegeven.

In 1998 is op basis van de wet overleg minderhedenbeleid het Landelijk Overleg Minderheden (LOM) ingesteld. In dit overleg participeren thans de volgende acht samenwerkingsverbanden van minderheden:

- BUAT voor de Molukse gemeenschap;
- Inspraakorgaan Chinezen (IOC)
- Inspraakorgaan Turken (IOT);
- Landelijk Overlegorgaan Zuid-Europeanen (LIZE);
- Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCaN);
- Surinaams Inspraakorgaan (SIO);
- Samenwerkingsverband Marokkaanse Nederlanders (SMN);
- Vluchtelingenorganisaties Nederland (VON);

Met uitzondering van de Chinese gemeenschap, die in oktober 2004 is toegetreden tot het LOM, maakten alle andere migrantengroepen die thans met hun representatieve organisaties participeren in het LOM, reeds vanaf 1998 deel uit van het LOM.

De LOM-organisaties zijn vanaf hun oprichting vaste partners geweest voor de overheid bij de uitvoering van het integratiebeleid. Op diverse terreinen hebben zij zich verdienstelijk gemaakt, met name op het terrein van het creëren van draagvlak en het optreden bij maatschappelijke onrust. Bij het creëren van draagvlak gaat het er om dat LOM-organisaties zich er toe hebben ingespannen om taboe-onderwerpen, zoals bijvoorbeeld homoseksualiteit en eengerelateerd geweld (bij de Turkse gemeenschap) maar ook vaderschap (binnen de Antilliaanse gemeenschap) bij hun achterbannen bespreekbaar te maken. Zo heeft in augustus 2011 onder leiding van OCaN voor het eerst een Caribisch-Nederlandse boot meegevaren in de «Canal Parade».

De LOM-organisaties bleken ook een goede partner te zijn bij het bereiken van geïsoleerde groepen in het kader van bijvoorbeeld bespreekbaar maken van homoseksualiteit of huwelijksdwang. Ook is het zeer verdienstelijk van de LOM-organisaties dat zij in staat zijn geweest om ook de vele vrijwilligers te mobiliseren ten behoeve van projecten.

Ook op het gebied van de kanalisering hebben organisaties een goede rol gespeeld bij oplopende spanningen binnen de achterban. Het Inspraak-

orgaan Turken heeft bijvoorbeeld bij verscheidene gelegenheden ervoor gezorgd dat de kalmte werd bewaard binnen de Turkse gemeenschap. Dit gebeurde ondermeer in 2008 naar aanleiding van de luchtaanvallen van Israël op de Gazastrook, in 2009 met de lancering van «Fitna», in 2010 naar aanleiding van het optreden van Israël tegen een humanitair konvooi dat op weg was naar de Gazastrook en in oktober 2011 bij oplopende spanningen tussen Turken en Koerden in Nederland. De rol van het Inspraakorgaan Turken bestond eruit dat zij via de federaties die in het Inspraakorgaan Turken zijn vertegenwoordigd, hun achterban oproepen tot kalmte en de dialoog met de rijksoverheid aangaan.

Het hier boven genoemde in beschouwing genomen constateert de regering dat het wettelijk verankerde dialoogmodel voor migranten van bijzondere waarde is geweest en heeft bijgedragen aan de integratie van migranten en aan de kwaliteit van het integratiebeleid. Desalniettemin acht de regering deze vaste vorm niet passend bij de huidige koers in het integratiebeleid waarbij het accent ligt op de toekomst en niet (meer) op het verleden. Gezien de huidige diversiteit in de samenleving is er vanuit de overheid behoefte aan een flexibele dialoog waarbij de overheid al naar gelang het onderwerp in gesprek zal treden met de relevante personen en organisaties. Voor dit type overleg is echter geen wettelijke verankering nodig.

De leden van de fractie van Groen-Links vragen ten aanzien van specifiek beleid of het kabinet van mening is dat elke vorm van specifiek beleid ongewenst is, zelfs als er specifieke problemen geconstateerd worden bij bepaalde etnische groepen. Is de regering niet bevreesd dat zij een pragmatische aanpak juist in de weg staat door het afzweren van specifiek beleid tot principe te verheffen? De leden vragen of de regering met het noemen van problemen die specifiek zijn voor bepaalde groepen, zoals discriminatie op de arbeidsmarkt of uitbuitings- en overlastproblemen, erkent dat overleg met specifieke groepen op zichzelf effectief is en ook nodig kan zijn. De leden leggen ook de vraag voor in hoeverre het minderhedenoverleg de regering ervan weerhoudt om mensen aan te spreken op hun individuele verantwoordelijkheid als burgers.

Het uitgangspunt van het kabinet is dat in het generieke beleid aandacht voor diversiteit een vereiste is en dat het generieke beleid van toepassing moet zijn op alle bevolkingsgroepen. Dat neemt niet weg dat bij integratierelateerde maatschappelijke problemen er wel degelijk aandacht moet zijn voor de problematiek die onder bepaalde migrantengroepen speelt. Het kabinet zal niet schuwen de problemen aan te pakken waar ze spelen. In de Agenda Integratie waarin de belangrijkste onderwerpen voor de komende tijd genoemd zijn, vormt de probleemgerichte aanpak dan ook het uitgangspunt. Soms gaat het over specifieke groepen, zoals de relatief nieuwe groepen uit Midden- en Oost Europa, soms gaat het om een instrument zoals het Participatiecontract dat thans in ontwikkeling is en ingezet gaat worden om alle nieuwkomers goed op weg te helpen. Bij de aanpak van criminaliteit en overlast van jongeren gaat het er bijvoorbeeld ook om dat betrokken organisaties en instellingen cultuursensitief zijn en een doeltreffende aanpak hebben voor alle groepen, waaronder migranten.

Op deze verschillende terreinen wordt in verschillende vormen ook gesproken met migrantengroepen. Voor de arbeidsmigrantengroepen wordt bijvoorbeeld gewerkt aan de opbouw van een netwerk van zelforganisaties, voor het bereik van de Centra voor Jeugd en Gezin onder migrantengezinnen is onderzoek gedaan met behulp van panels van migrantenouders en voor de aanpak van kindermishandeling in relatie tot jeugdcriminaliteit wordt door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op korte termijn een ronde tafelsessie georganiseerd waarbij ook het kennisinstituut voor multiculturele vraagstukken FORUM betrokken is.

De regering is niet zozeer bevreesd dat het minderhedenoverleg het aanspreken op individuele verantwoordelijkheid in de weg staat. Het is meer dat de regering mensen wil aanspreken op hun toekomst en niet langer een wet in stand wil houden waarbij mensen ingedeeld zijn naar etnische herkomst.

De leden van de fractie van Groen-Links vragen hoe het overleg momenteel scoort op representativiteit en of de recente rapportage van de periodieke representativiteitstoets van de LOM-samenwerkingsverbanden (2011) een positief resultaat laat zien. De leden vragen of de regering de Eerste Kamer deze rapportage wil toesturen.

Het rapport betreffende de representativiteitstoets² van bureau Van den Bunt van 2011 doe ik u hierbij toekomen (zie bijlage 2). De rapport betreft de laatste toetsing op representativiteit. In 2011 voldeden nagenoeg alle acht LOM-samenwerkingsverbanden aan de in de WOM gestelde eisen voor representativiteit. De in de Memorie van toelichting van de Wet overleg minderhedenbeleid vastgelegde criteria voor representativiteit voor een organisatie die toegelaten is tot het Landelijk Overleg Minderheden luiden als volgt: 1) de organisatie representeert de voornaamste landelijke stromingen binnen de doelgroep; (2) de organisatie heeft aandacht voor, en de werkzaamheden van de organisatie zijn gericht op relevante beleidssectoren, zoals onderwijs, arbeid, huisvesting, gezondheidszorg en welzijn; (3) ook de bijzondere categorieën binnen de doelgroep (vrouwen, jongeren en ouderen) hebben de aandacht van de desbetreffende organisatie (Tweede Kamer, 1996–1997, 24 835, nr.3, pagina 4)

Ten aanzien van de in de Memorie van toelichting van de Wom gestelde eis voor representativiteit stelt deze regering dat gezien de pluriformiteit binnen en tussen migrantengroepen – voor zover er nog over groepen te spreken valt-, strikte representativiteit niet meer te waarborgen is. In de wet wordt om de representativiteit vast te kunnen stellen onderscheid gemaakt tussen mannen en vrouwen, ouderen en jongeren en het gegeven of de representanten kunnen spreken namens de diverse achterbannen. In de huidige samenleving is het echter ondoenlijk om gezien de diversiteit in levensstijlen en oriëntaties van mensen met een migrantenachtergrond te streven naar representativiteit. Daarnaast is er ook in tegenstelling tot het verleden niet meer de wens om een overleg gebaseerd op de etnische achtergrond wettelijk te institutionaliseren. Hoewel achtergrond relevant kan zijn, is als uitgangspunt de blik toekomstgericht.

3 Vormgeving dialoog

De leden van fractie van de VVD vragen de regering concreet aan te geven hoe zij de bedoelde flexibele overlegstructuur denkt vorm te gaan geven. Op welke bestuursniveaus vinden de activiteiten plaats en hoe wordt gewaarborgd dat er sprake is van voldoende representativiteit in de afgevaardigden van migranten?

Vorm geven aan dialoog met de samenleving over integratievraagstukken vormt voor de overheid en met name voor de minister verantwoordelijk voor integratie, een vast onderdeel bij de invulling van verantwoordelijkheden. Een recent voorbeeld hiervan is de wijze waarop de zojuist in functie getreden ambassadeur jeugdwerkloosheid bijzondere aandacht schenkt aan de werkloosheid onder migrantenjongeren en hierover met hen maar ook met partijen als werkgevers, vakbonden en scholen in contact treedt. Deze invulling van de dialoog illustreert dat bij de aanpak van actuele maatschappelijke problemen waarbij migranten oververtegen-

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 152867.

woordigd zijn, deze groepen los van de LOM-structuur van begin af aan worden betrokken.

Vanuit de rijksoverheid zal de dialoog gezien haar rol vooral op het landelijke niveau plaats vinden. Dat neemt niet weg dat, zoals ook nu al gebeurt en ook kenmerkend is voor het integratiedossier, er volop contact is met lokale en regionale organisaties. De overheid ziet hierin naast de contacten die gemeenten zelf al onderhouden met lokale migranten organisaties, een aanvullende rol voor zichzelf om op verschillende niveaus een platform te bieden en om organisaties met elkaar in verbinding te brengen.

Daarnaast zijn er rond verschillende thema's samenwerkingsverbanden zoals het verband van Roma-gemeenten, de gemeenten van de Marokkanen en de Antillianen-aanpak en het landelijke netwerk voor gemeenten waar veel EU arbeidsmigranten wonen. Vanuit deze netwerken wordt regelmatig ook met migrantenorganisaties samengewerkt.

Voor de vragen over representativiteit verwijs ik naar het antwoord op de vorige vraag over representativiteit.

De leden van de fractie van de PvdA vragen, mede namens de fracties van CDA, SP en ChristenUnie, de regering uit te leggen hoe zij de flexibele dialoog wil organiseren. Hoe gaat men contacten onderhouden met sleutelfiguren uit migrantengemeenschappen en is een reguliere ontmoeting daarvoor niet geschikter dan incidentele contracten? Hoe wordt een agenda bepaald voor het uitzetten van rondetafelgesprekken, expertmeetings en conferenties? Heeft een goed en intensief netwerk geen verankering nodig?

Vanuit de overheid is het vanuit verschillende niveaus «going concern» om over thema's met de samenleving in gesprek te zijn. Draagvlak voor beleid is immers wezenlijk. Voor de onderwerpen op het integratieterrein is dit aan de orde van de dag. Zo is bij voorbeeld recent in het kader van de kwestie van de privaat gefinancierde internaten niet alleen gesproken met de gemeenten waar dit speelt maar ook van het begin af aan met vertegenwoordigers van de gemeenschappen die de internaten beheren. Het resultaat van deze gesprekken is dat er nu in gezamenlijkheid wordt gewerkt aan een kwaliteitskader.

De Agenda Integratie vormt het inhoudelijke kader voor het integratiebeleid. Op de meeste onderwerpen zal zorgvuldig met externe partners worden samengewerkt; hierdoor voorziet het kabinet dat continuïteit in de contacten waar nodig gewaarborgd is. Waar het gaat om het raadplegen van wetenschappers of informanten of anderszins, kunnen contacten op meer incidentele basis volstaan.

Naast alle in het jaar doorlopende werkbezoeken, zal ik jaarlijks met een brede groep organisaties om de tafel gaan om van gedachten te wisselen over actuele onderwerpen op het gebied van integratie. Naast de LOM-organisaties zullen hier ook andere organisaties voor worden uitgenodigd.

Aan een verdere verankering is naar het beeld van de regering geen behoefte; met de wetenschap dat er vanuit het departement in de dagelijkse praktijk een veelheid aan contacten is, is angst voor beleidsvorming in «splendid isolation» niet nodig.

Ten aanzien van het kunnen profiteren van de ervaringen van de huidige LOM-organisaties is conform de motie Van Dam – Sterk (Kamerstukken II 2011–2012, 33 000 VII, nr. 83), met de LOM-organisaties afgesproken dat zij de afbouwperiode (zie ook de beantwoording op de laatste vraag) van de subsidie benutten om vorm te geven aan borging van hun kennis en ervaring.

De leden van de hierboven genoemde fracties vragen of de nieuwe overlegstructuur zou moeten voldoen aan bepaalde vereisten zoals representativiteit van groepen, transparantie voor alle betrokkenen en

stabiliteit om van ervaring te kunnen profiteren. Is de regering van mening dat deze eisen ook voor een nieuwe overlegstructuur dienen te gelden en zo ja, hoe worden deze gerealiseerd?

Juist vanwege de diversiteit in onderwerpen en betrokken groepen in de samenleving die zo kenmerkend is voor het integratiedomein, kiest de regering voor een flexibele dialoogvorm en niet voor een nieuwe structuur. Een nieuwe structuur zou als een belemmering kunnen werken om flexibel in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen. Het is niet wenselijk om op voorhand allerlei voorwaarden en criteria mee te geven. Een andere reden om geen structuur te willen hanteren is dat de regering als uitgangspunt ten aanzien van dialoog heeft dat zij wenst aan te sluiten bij bewegingen in de samenleving en niet een re-actieve dialoog met vaste gesprekspartners wil organiseren. Het uitgangspunt is dat de overheid zich in haar dialoog met de samenleving open en transparant opstelt en gesprekspartners uitkiest op relevantie met betrekking tot voorliggende thema's.

De leden van bovengenoemde fracties stellen de vraag of het prudent beleid is om de bestaande overlegstructuur af te schaffen voordat inzicht is verkregen in een nieuwe opzet.

De transformatie van de dialoog op basis van de vaste LOM-structuur naar een flexibele dialoog is reeds in 2011 aangekondigd. De bestaande LOM-organisaties en de overheid hebben zich sindsdien voorbereid op deze nieuwe dialoog. Vanuit de overheid wordt geïnvesteerd in een brede kring aan contacten en met de LOM zijn afspraken gemaakt over voorwaarden waaronder zij in de afbouwperiode in de gelegenheid worden gesteld om zich voor te bereiden op een zelfstandige toekomst. De LOM organisaties hebben voor hun toekomst in verschillende samenstellingen plannen voor nieuwe organisaties gevormd. Het IOT, SMN en de VON willen tezamen het «Sociaal Contract voor Burgerschap en Integratie» vorm geven, het SIO, BUAT, OCAN en IOC willen tezamen de «Raad voor Burgerschap en Integratie (RBI)» vorm geven en Lize zal verdergaan als organisatie die zich richt op de integratie van de EU arbeidsmigranten. Het is aan de LOM-organisaties zelf om daar verder invulling aan te geven. Naast de flexibele dialoog zal zoals gezegd ook eens per jaar een breed overleg over integratie worden gevoerd, waar de organisaties voor zullen worden uitgenodigd.

De leden van de fractie van Groen-Links vragen of de regering van mening is dat alle functies van het bestaande overleg kunnen worden vervangen door ad hoc bijeenkomsten met wisselende deelnemers of zijn er elementen die verloren zullen gaan. Op welke wijze zal de regering bij toekomstige overleggen met diverse gesprekspartners de representativiteit waarborgen? Op welke wijze garandeert de regering dat de organisaties goede toegang zullen houden tot de regering om hun voorstellen, verzoeken, signalen of zorgen te bespreken? Heeft de regering de mogelijkheid onderzocht om de structuur te behouden, maar wel flexibeler vorm te geven zodat op nieuwe ontwikkelingen en doelgroepen kan worden ingespeeld? En op welke wijze meent zij tijdig relevante signalen te kunnen oppikken uit de samenleving die om een beleidsmatige reactie vragen?

Zoals gezegd constateert ook deze regering dat de positie en oriëntatie van migranten in de samenleving veranderd is ten opzichte van die van de periode waarin de Wet Overleg Minderheden tot stand is gekomen. Dat brengt met zich mee dat er ook op een andere manier tegen dialoog wordt aangekeken en de wijze waarop de functies van dialoog gestalte krijgen. Voor wat betreft de vier functies die in de Memorie van toelichting van de Wom zijn genoemd (Kamerstukken II 1995–1996, 24 835, nr.3, pag. 3–4), de signaleringsfunctie, de draagvlakfunctie, de kwaliteitsfunctie en de kanaliseringfunctie, is het standpunt van de regering dat de «oog en oorfunctie» en het hebben van toegang tot sleutelfiguren bij calamiteiten

en incidenten van groot belang blijven voor de rijksoverheid. Hiertoe stelt de overheid zich in contact met uiteenlopende gesprekspartners zoals sleutelfiguren, culturele organisaties en groeperingen en deskundigen en is een wettelijk overleg met exclusieve partners niet nodig. In het licht van het uitgangspunt van generiek beleid is meer dan het draagvlak van het beleid bij specifieke minderheidsgroepen, het agenderen van specifieke cultuursensitieve elementen bij algemene beleidsthema's van belang.

4 Financiële gevolgen

Tot slot vragen de leden van de fractie van Groen-Links of de regering kan aangeven welke activiteiten nog meer zullen worden stopgezet als dit wetsvoorstel wordt aangenomen en welke activiteiten op een andere wijze behouden blijven.

De subsidie aan de samenwerkingsverbanden van minderheden die toegelaten zijn tot het LOM alsmede de subsidie aan de gezamenlijke rechtspersoon van deze samenwerkingsverbanden zal per 1 januari 2015 worden beëindigd. In de afbouwfase van deze subsidie worden deze organisaties, conform de motie van Dam/Sterk, in staat gesteld hun netwerk en expertise te borgen. Dus als deze subsidie per 1 januari 2015 is beëindigd dan kunnen deze LOM-organisaties nog steeds hun netwerk en expertise inzetten. Voor 2013 en 2014 is een bedrag gereserveerd van 6,9 mln. euro als subsidie voor de afbouw en de transformatie van de LOM-organisaties. Dit bedrag is overigens gevormd uit een kasschuif van de resterende budgetten over 2013, 2014 en 2015. Het overige specifieke integratiebudget wordt ingezet voor de uitvoering van de Agenda Integratie. Het afbouwen van het budget voor het specifieke integratiebeleid naar nul in 2018 betekent dat er vanaf 2018 geen activiteiten meer vanuit het integratiebeleid zullen worden gefinancierd.

Het zou echter een misverstand zijn dat er dan geen activiteiten meer op het terrein van het integratiebeleid zouden plaatsvinden, want de ambitie van de Agenda Integratie is dat via het generieke beleid de generieke instellingen integratieproblemen aanpakken. Het netwerk en de expertise van de voormalige LOM-organisaties kan daarbij behulpzaam zijn.

De minister voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid
L.F. Asscher