

Almelo/Enschede, juni 2002

ADVISERING DOOR EN OVERLEG MET MINDERHEDEN IN OVERIJSEL

EEN ONDERZOEK NAAR DE MOGELIJKHEDEN OM DE BESTUURLIJKE EN BELEIDSMATIGE PARTICIPATIE VAN MINDERHEDEN BIJ HET INTEGRATIEBELEID IN DE PROVINCIE OVERIJSEL TE VERSTERKEN

Verslag van het participatie-project Overijssel

**Stichting Steunpunt Minderheden Overijssel (SMO)
in samenwerking met de Universiteit Twente**

EINDRAPPORT

AUTEUR: Dr. G.H. Reussing (Universiteit Twente)

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	3
HOOFDSTUK 1: INLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET	5
1.1 Achtergrond van het onderzoek	5
1.2 Uitgangspunten van het onderzoek	5
1.3 Doel van het onderzoek	6
1.4 Opzet van het onderzoek	6
1.5 Uitvoering van het onderzoek	7
HOOFDSTUK 2: ERVARINGEN MET PARTICIPATIE BIJ ANDERE OVERHEDEN	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Landelijke overheid	8
2.2.1 Een korte voorgeschiedenis	8
2.2.2 De huidige advies- en overlegstructuur	9
2.2.3 Ervaringen met de huidige advies- en overlegstructuur	10
- Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCaN)	12
- Overlegpartner Zuideuropese gemeenschappen (Lize)	13
- Stichting Inspraakorgaan Turken (IOT)	15
2.3 Provinciale overheid	16
2.3.1 Overleg en advisering in Gelderland	16
2.3.2 Overleg en advisering in Noord-Holland	17
2.3.3 Overleg en advisering in Zuid-Holland	18
2.4 De drie grote steden	19
2.4.1 De adviesraad in Rotterdam	19
2.4.2 De adviesraad in Den Haag	21
2.4.3 De categorale adviesraden in Amsterdam	23
2.5 Gemeenten in Overijssel	26
2.5.1 Overleg en advisering in Hengelo	26
2.5.2 Overleg en advisering in Enschede	27
2.5.3 Advisering door Molukkers in Deventer en Zwolle	29
2.6 Uitleiding	30

HOOFDSTUK 3:		
VERWACHTINGEN VAN PARTICIPATIE BINNEN OVERIJSEL		31
3.1	Inleiding	31
3.2	Schets van het provinciale integratiebeleid	31
3.3	Verwachtingen bij de zelforganisaties van minderheden	32
	- Samenwerkende Turkse Organisaties Overijssel (STO)	32
	- Overijsselse Turks-Islamitische Vrouwenorganisatie (Otivo)	34
	- Samenwerkende Provinciale Marokkaanse Organisaties (Atlas)	35
	- Platform Antillianen en Arubanen Overijssel (Planta)	36
	- Samenwerkende Provinciale Aramese Organisaties (SPAO)	38
3.4	Verwachtingen bij de provincie Overijssel	39
3.4.1	Verwachtingen op ambtelijk niveau	39
	- beleidsmedewerker integratiebeleid	39
	- teamleider van het beleidsteam	42
	- beleidsmedewerker vrijwilligersbeleid	43
3.4.2	Verwachtingen op bestuurlijk niveau	45
3.4.3	Verwachtingen op politiek niveau	46
	- het statenlid voor de PvdA	46
	- het statenlid voor het CDA	47
	- het statenlid voor de VVD	48
	- het statenlid voor Groen Links	49
	- het statenlid voor het GPV	51
3.5	Verwachtingen bij het Steunpunt Minderheden Overijssel	52
	- adviseurs van het SMO	52
	- directeur en senior staffunctionaris	53
3.6	Uitleiding	55
HOOFDSTUK 4:		
ALTERNATIEVE MODELLEN VOOR PARTICIPATIE		56
4.1	Inleiding	56
4.2	Relatie tussen het SMO, de zelforganisaties en de provincie	56
4.3	Ervaringen met de participatie van minderheden bij andere overheden	59
4.4	Verwachtingen van de participatie van minderheden binnen Overijssel	62
4.5	Alternatieve modellen en keuzeschema	65
4.6	Beoordeling en reflectie door de onderzoeker	70
4.7	Tot besluit	71
BIJLAGE 1: GEBRUIKTE BRONNEN IN HET ONDERZOEK		73
BIJLAGE 2: LIJST MET AANDACHTSPUNTEN EN VRAGENLIJSTEN		75

SAMENVATTING

Het participatieonderzoek Overijssel heeft tot *doel* gefundeerde aanbevelingen te doen over de plaats en de inrichting van een provinciale adviesraad integratiebeleid in het bredere kader van de (bestuurlijke en beleidsmatige) participatie van de minderheden in de provincie Overijssel. Gefundeerd betekent in dit verband dat de aanbevelingen zijn gebaseerd op:

- de *ervaringen* met de participatie van minderheden bij andere overheden. Niet alleen bij andere provincies, maar ook bij gemeenten en de rijksoverheid.
- de *verwachtingen* die leven bij de betrokken partijen. Dat zijn in ieder geval de zelforganisaties van minderheden, de provincie Overijssel, het SMO en eventueel andere partijen die betrokken zijn bij het integratiebeleid van de provincie Overijssel.

Het eindrapport van het participatieonderzoek Overijssel bevat een overzicht van deze ervaringen en verwachtingen. Het eindrapport mondt uit in *aanbevelingen* over de wenselijkheid van een adviesraad of een overlegorgaan, de plaats van de adviesraad of het overlegorgaan ten opzichte van de zelforganisaties van minderheden en de inrichting (taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze) van de adviesraad of het overlegorgaan. Aanbevelingen worden gedaan in de vorm van verschillende mogelijke *modellen*. Bij deze modellen gaat het om verschillende alternatieven voor de inrichting van een adviesraad of een overlegorgaan. Een *keuzeschema* maakt het mogelijk een keuze te maken uit deze modellen of te kiezen voor alternatieve vormen van beleidsbeïnvloeding door minderheden.

De *ervaringen* met de participatie van minderheden bij de andere overheden leveren dit beeld op:

- op het landelijke niveau wordt gekozen voor een scheiding van advisering en overleg. Het overleg vindt plaats in een overlegorgaan tussen de minister en vertegenwoordigers van representatieve samenwerkingsverbanden die zonder last en ruggespraak opereren. De advisering vindt plaats door departementale adviesraden met een duidelijke ondervertegenwoordiging van minderheden.
- op het provinciale niveau zien we dat in geen enkele andere provincie, zoals in de provincie Overijssel, de behoefte bestaat tot rechtstreeks overleg met bovenlokale zelforganisaties en de instelling van een provinciale adviesraad op het terrein van het integratiebeleid. Contacten met de minderheden en hun lokale zelforganisaties verlopen vooral via de provinciale steunfuncties.
- op het gemeentelijke niveau zien we een tendens in de richting van een duidelijke scheiding tussen advisering en overleg (op basis van vertegenwoordiging en belangenbehartiging). Verder is er een tendens in de richting van het afschaffen van categorale adviesraden. Advisering vindt dan plaats via een breed samengestelde adviesraad (of een flexibel deskundigen netwerk) met onafhankelijke deskundigen die op persoonlijke titel lid zijn van de adviesraad. Het overleg vindt plaats tussen de gemeente en zelforganisaties of platforms van zelforganisaties.

De *verwachtingen* van de participatie van minderheden in Overijssel leveren dit beeld op:

- voor een onafhankelijke adviesraad met deskundigen op het terrein van het integratiebeleid zijn twee ambtenaren van de provincie Overijssel (de beleidsmedewerker integratiebeleid en de teamleider van het beleidsteam) en twee statenleden (van de PvdA en het CDA).
- voor een overlegorgaan met vertegenwoordigers van zelforganisaties, dat zich mede richt op belangenbehartiging van minderheden, zijn drie zelforganisaties (Otivo, Planta en SPAO), de adviseurs van het SMO en het statenlid voor Groen Links.
- voor een combinatiemodel van een adviesraad en een overlegorgaan (dat zich naast advisering ook richt op belangenbehartiging van minderheden) is één zelforganisatie (SPMO Atlas) en een ambtenaar van de provincie Overijssel (de beleidsmedewerker vrijwilligersbeleid).
- de gedeputeerde van de provincie stelt een tussenvorm voor tussen een adviesraad en een overlegorgaan. Een 'klankbordgroep' bestaat uit onafhankelijke deskundigen en vertegenwoordigers van zelforganisaties (maar allen uitdrukkelijk 'zonder last en ruggespraak') en houdt zich mede bezig met advisering, maar uitdrukkelijk niet met belangenbehartiging.
- de directeur en senior staffunctionaris van het SMO zijn als enige voor het instellen van een provinciale adviesraad en een provinciaal overlegorgaan.
- één van de zelforganisaties (het STO) en twee statenleden (van de VVD en het GPV) zijn zowel tegen een adviesraad als tegen een overlegorgaan.

Op basis van het combineren van de vorm van het contact tussen de provincie en de minderheden en de functies van het contact zijn de volgende *alternatieve modellen* mogelijk om aan advisering en overleg inhoud te geven in de vorm van een adviesraad en/of van een overlegorgaan

- model I: een adviesraad (A) die zich beperkt tot de inbreng van expertise (1);
- model II: een overlegorgaan (B) dat zich beperkt tot belangenbehartiging (3);
- model III: een adviesraad/overlegorgaan (A/B) dat zich beperkt tot inspraak en dialoog (2);
- model IV: een brede adviesraad (A) voor de inbreng van expertise (1) en inspraak en dialoog (2);
- model V: een breed overlegorgaan (B) voor belangenbehartiging (3) en inspraak en dialoog (2);
- model VI: een brede adviesraad/overlegorgaan (A/B) voor de inbreng van expertise (1), inspraak en dialoog (2) en belangenbehartiging (3).

Een *keuzeschema* maakt het mogelijk om een verantwoorde keuze te maken voor een bepaald model van een adviesraad of een overlegorgaan of voor andere vormen van beleidsbeïnvloeding door minderheden. Het keuzeschema bestaat uit een aantal stappen met vragen die achtereenvolgens doorlopen en beantwoord moeten worden.

Stap 1. Is het nodig op provinciaal niveau inhoud te geven aan de betrokkenheid van minderheden via de functies van inbreng van expertise (1), overleg en dialoog (2) en belangenbehartiging (3)?

Stap 2. Zo ja, is het wenselijk inhoud te geven aan deze functies via een adviesraad (A), een overlegorgaan (B) of een adviesraad/overlegorgaan (A/B). Zo ja, welke functies?

Stap 3. Zo ja, is het wenselijk in een adviesraad en/of overlegorgaan de functies van inbreng van expertise (1), overleg en dialoog (2) en/of belangenbehartiging (3) te combineren. Zo ja, welke functies en tot welke keuze voor een alternatief model (model I, II, III, IV, V en/of VI) leidt dit?

Stap 4. Indien wordt gekozen voor een adviesraad en/of overlegorgaan, zijn dan voor de functies van inbreng van expertise (1), overleg en dialoog (2) en belangenbehartiging (3) nog aanvullende vormen van beleidsbeïnvloeding door minderheden gewenst? Zo ja, welke vormen?

Stap 5. Indien niet wordt gekozen voor een adviesraad en/of overlegorgaan, zijn dan voor de functies van inbreng van expertise (1), overleg en dialoog (2) en belangenbehartiging (3) vervangende vormen van beleidsbeïnvloeding door minderheden gewenst? Zo ja, welke vormen?

In het keuzeschema wordt niet alleen gesproken over alternatieve modellen voor een adviesraad en/of overlegorgaan, maar ook over andere (aanvullende of vervangende) vormen van beleidsbeïnvloeding door minderheden. Voor de mogelijke andere vormen van beleidsbeïnvloeding voor de drie functies die we onderscheiden kan worden gedacht aan:

- de inbreng van expertise kan (naast advisering door het SMO) lopen via het instellen van ad hoc werkgroepen die een advies uitbrengen over een specifiek onderwerp. Hiervoor is het nuttig een lijst met inhoudelijke deskundigen samen te stellen waarop een beroep kan worden gedaan. Ook kan worden gezorgd voor meer vertegenwoordigers van minderheden in bestaande adviesraden.
- de belangenbehartiging kan ook plaatsvinden in de vorm van een (vast en/of incidenteel) bilateraal overleg op bestuurlijk niveau tussen de provincie en de afzonderlijke zelforganisaties.
- inspraak en dialoog kan ook plaatsvinden via schriftelijke inspraakprocedures of mondelinge inspraak- en/of discussiebijeenkomsten over een specifiek onderwerp. Voor de organisatie kan gebruikt worden gemaakt van het SMO en/of het Kennisinstituut Stedelijke Samenleving (KISS).

De onderzoeker geeft ook zijn *eigen beoordeling* van en reflectie op de verschillende alternatieve modellen. Hij doet door vanuit zijn eigen perspectief en inzichten een antwoord te geven op de verschillende vragen bij de stappen in het keuzeschema. Volgens hem is het alleen wenselijk om aan de functie van inspraak en dialoog (2) inhoud te geven in de vorm van een adviesraad/overlegorgaan (A/B). Met name de deelfunctie van de dialoog vereist dat de betrokken partijen binnen de provincie Overijssel elkaar op reguliere basis tegenkomen en zo regelmatig met elkaar van gedachten kunnen wisselen over uiteenlopende onderwerpen op het gebied van het minderhedenbeleid. Vanuit zijn keuze voor een adviesraad/overlegorgaan voor inspraak/dialoog gaat zijn voorkeur uiteraard uit naar model III. Deze voorkeur sluit aan bij de overweging dat aan een vast contact tussen de provinciale overheid en bovenlokale zelforganisaties alleen behoefte is als dat contact *complementair* is aan de contacten op landelijk en gemeentelijk niveau tussen de overheid en zelforganisaties van minderheden. Verder moet het vaste contact het functioneren van de provinciale steunfunctie (SMO) niet ondermijnen.

HOOFDSTUK 1: INLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Het participatieproject van het SMO bestaat uit zes deelonderzoeken. Naast onderzoeken naar uiteenlopende vormen van participatie van minderheden in vijf Overijsselse gemeenten (Zwolle, Kampen, Almelo, Hengelo en Enschede) is ook voorzien in een onderzoek naar de participatie van minderheden op het niveau van de provincie Overijssel. Het onderzoek beperkt zich tot de bestuurlijke en beleidsmatige participatie van minderheden.

Aanleiding tot het onderzoek is een beleidsvoornemen in de Nota Integratiebeleid van de provincie Overijssel. Daarin staat dat binnen het participatieproject onderzoek wordt uitgevoerd hoe allochtone groepen het beste kunnen worden betrokken bij beleidsvorming en beleidsontwikkeling. Aan de hand van de uitkomsten van dat onderzoek wordt het standpunt van de provincie over vorm en reikwijdte van bestuurlijke participatie nader bepaald. De provincie gaat verder twee maal per jaar in overleg met de bovenlokale zelforganisatie van de Turken (STO). Tevens verzoekt de provincie het SMO te bevorderen dat ook andere groepen allochtonen zich bovenlokaal organiseren.

In het werkprogramma van het SMO is als mogelijke uitwerking van dit voornemen genoemd de mogelijkheid op provinciaal niveau een adviesraad voor minderheden te installeren die voortkomt uit de bovenlokale zelforganisaties. Verder is het de bedoeling op basis van de resultaten van de zes deelonderzoeken een eindproduct te maken in de vorm van een model-beschrijving voor de participatie van minderheden (in termen van 'best practices' en te vermijden 'valkuilen'). Dit onderzoeksverslag beperkt zich tot het onderzoek naar de participatie op het niveau van de provincie Overijssel.

1.2 Uitgangspunten van het onderzoek

Het lijkt verstandig de participatie van minderheden in de provincie Overijssel, niet alleen te koppelen aan de inrichting van een adviesraad, maar in een breder verband te bekijken. Binnen de participatie van minderheden zijn *twee sporen* te onderkennen: belangenbehartiging (via het bestuurlijk overleg tussen de zelforganisaties van minderheden en de provincie) en advisering. Een belangrijke vraag die daarbij moet worden beantwoord is of de advisering zich mede zou moeten richten op belangenbehartiging door zelforganisaties, of zich zou moeten beperken tot het geven van onafhankelijk en deskundig commentaar op het beleid van de provincie. Een andere vraag is of advisering zich moet beperken tot het integratiebeleid, maar op de volle breedte van het beleid van de provincie Overijssel ten aanzien van de minderheden betrekking dient te hebben. Tenslotte is de vraag of bestuurlijke en beleidsmatige participatie van minderheden de vorm moet krijgen van een adviesraad en/of een overlegorgaan of dat er andere mogelijkheden zijn om vorm te geven aan de beleidsbeïnvloeding door minderheden.

Indien wordt gekozen voor een adviesraad dan moet het gewenste karakter van de advisering natuurlijk ook tot uitdrukking komen in de *samenstelling* van de provinciale adviesraad integratiebeleid. Als de adviesraad zich mede richt op de belangenbehartiging, moet de adviesraad ook mede bestaan uit vertegenwoordigers van bovenlokale zelforganisaties. Als de adviesraad zich beperkt tot het geven van onafhankelijk en deskundig commentaar, dan moet de adviesraad ook bestaan uit onafhankelijke en deskundige leden. De leden van zijn dan geen behartigers van de belangen van zelforganisaties, maar moeten zonder last (eventueel wel met ruggespraak) kunnen adviseren. De leden van de adviesraad moeten uiteraard wel goed op de hoogte zijn van en betrokken zijn bij de situatie van de minderheden.

Naast de meer principiële vraag of er een duidelijke scheiding moet zijn tussen belangenbehartiging (via het overleg) en advisering, is er ook nog een meer praktisch probleem bij de keuze voor een adviesraad of overlegorgaan met vertegenwoordigers van zelforganisaties. Op dit moment bestaan er nog geen voldoende representatieve bovenlokale zelforganisaties. De organisatiegraad van de minderheden

in de provincie Overijssel verschilt sterk en bovendien is het voor deze organisaties moeilijk om representatieve bestuurders te vinden. Wel is het voor de representativiteit van de belangenbehartiging en advisering in het algemeen belangrijk dat de minderheden in Overijssel zich zoveel mogelijk organiseren binnen (representatieve) bovenlokale zelforganisaties. In dit opzicht is een stimulerende taak weggelegd voor de provincie in de vorm van het verstrekken van subsidies en voor het SMO in de vorm van het geven van organisatorische ondersteuning aan de bovenlokale zelforganisaties.

1.3 Doel van het onderzoek

Het participatieonderzoek Overijssel heeft tot doel gefundeerde aanbevelingen te doen over de plaats en de inrichting van een provinciale adviesraad integratiebeleid in het bredere kader van de (bestuurlijke en beleidsmatige) participatie van de minderheden in de provincie Overijssel. Gefundeerd betekent in dit verband dat de aanbevelingen zijn gebaseerd op:

- de *ervaringen* met de participatie van minderheden bij andere overheden. Niet alleen bij andere provincies, maar ook bij gemeenten en de rijksoverheid.
- de *verwachtingen* die leven bij de betrokken partijen. Dat zijn in ieder geval de zelforganisaties van minderheden, de provincie Overijssel, het SMO en eventueel andere partijen die betrokken zijn bij het integratiebeleid van de provincie Overijssel.

Het eindrapport van het participatieonderzoek Overijssel bevat een overzicht van deze ervaringen en verwachtingen. Het eindrapport mondt uit in *aanbevelingen* over de wenselijkheid van een adviesraad of een overlegorgaan, de plaats van de adviesraad of het overlegorgaan ten opzichte van de zelforganisaties van minderheden en de inrichting (taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze) van de adviesraad of het overlegorgaan. Aanbevelingen worden gedaan in de vorm van verschillende mogelijke *modellen*. Bij deze modellen gaat het om verschillende alternatieven voor de inrichting van een adviesraad of een overlegorgaan. Een keuzeschema maakt het mogelijk een keuze te maken uit deze modellen of te kiezen voor alternatieve vormen van beleidsbeïnvloeding door minderheden.

1.4 Opzet van het onderzoek

Het participatieonderzoek Overijssel bestond uit drie fasen:

Fase 1: in de eerste fase vond de nadere uitwerking van de onderzoeksopzet plaats en de voorbereiding van fase van de gegevensverzameling en -analyse. Concreet betekent dat in deze fase de volgende activiteiten hebben plaatsgevonden:

- inventarisatie van relevante adviesraden en overlegorganen bij andere provincies, gemeenten en bij de rijksoverheid; het verzamelen van documenten over deze organen en (indien mogelijk) van namen van contactpersonen die hierover (en over andere vormen van advisering en beleidsbeïnvloeding door minderheden) nadere informatie kunnen verstrekken.
- het opstellen van een lijst met aandachtspunten (die betrekking hebben op de plaats en de inrichting van deze organen) voor het analyseren van de verschillende adviesraden en overlegorganen.
- keuze voor te interviewen personen bij de zelforganisaties van minderheden, de provincie Overijssel, het SMO en andere partijen; het maken van afspraken met deze personen.
- het opstellen van een vragenlijst (of vragenlijsten) voor de interviews.

Fase 2: in de tweede fase vond de gegevensverzameling plaats en de ordening en analyse van de verzamelde gegevens. Daarbij hoorden de volgende activiteiten:

- het analyseren van documenten van de verschillende adviesraden en overlegorganen en het vragen van nadere informatie via interviews bij de contactpersonen.
- het verwerken van de resultaten van de analyse in een concepthoofdstuk over de ervaringen met de participatie van minderheden bij andere overheden.
- het afnemen van de interviews met vertegenwoordigers van zelforganisaties van minderheden. De gesprekken worden gevoerd door een medewerker van het SMO.

- het afnemen van de interviews met de vertegenwoordigers van de provincie Overijssel en van het SMO Deze interviews hadden mede tot doel (in aanvulling op de beschikbare beleidsdocumenten) te komen tot een beschrijving van de huidige situatie in de provincie Overijssel.
- het verwerken van de resultaten van de interviews in een concepthoofdstuk voor het eindrapport over de verwachtingen die leven bij de betrokken partijen.

Fase 3: in de derde fase is het eindrapport geschreven en werden aanbevelingen gedaan over de wenselijkheid, plaats en inrichting van een provinciale adviesraad of overlegorgaan op het gebied van het integratiebeleid. In deze fase vonden de volgende activiteiten plaats:

- het schrijven van een concept-hoofdstuk met de aanbevelingen over een adviesraad of overlegorgaan binnen het bredere verband van de participatie van minderheden in de provincie Overijssel.
- het voorleggen van het concept-hoofdstuk met de aanbevelingen aan de begeleiders van het onderzoek binnen de provincie Overijssel en het SMO. Bij de begeleiding zijn ook vertegenwoordigers van de minderheden zelf betrokken.
- het verwerken van het commentaar op de aanbevelingen in het eindrapport van het participatieonderzoek Overijssel. In het eindrapport hebben ook de belangrijkste resultaten van het afstudeeronderzoek van Niels van Zeben (Vrije Universiteit) een plaats gekregen.

1.5 Uitvoering van het onderzoek

Opdrachtgever van het participatieproject en dit onderzoek is de provincie Overijssel. Het onderzoek is uitgevoerd door het SMO in samenwerking met een onderzoeker van de Universiteit Twente (Rik Reussing) Rik Reussing is werkzaam bij het departement Recht van de faculteit Bestuurskunde, aan de Universiteit Twente te Enschede. Vanuit het SMO waren Manno Roemahlewang, Henriëtte Ruiz en Marleen Visser betrokken bij de uitvoering van het onderzoek. Zij werden vooral ingeschakeld bij de materiaalverzameling en bij het afnemen van interviews.

De begeleidingscommissie van het onderzoek bestond uit Adriaan Buiks (beleidsmedewerker integratiebeleid van de provincie Overijssel), Ed Wallinga (directeur van SMO), Henriëtte Ruiz (senior staf-functionaris van SMO), Zeki Arslan (voorzitter van STO: Samenwerkende Turkse Organisaties Overijssel) en Alfred Atta (voorzitter van GKKT: Ghanafuo Kroye Kuo Twente: de zelforganisatie van de Ghanezen in Twente). De begeleidingscommissie kwam in totaal drie keer bijeen: op woensdag 13 februari 2002, op maandag 18 maart 2002 en op maandag 13 mei 2002.

In het rapport is gekozen voor een uitgebreide weergave van het verzamelde materiaal. Hoofdstuk 2 gaat in op de ervaringen met de participatie van minderheden bij andere overheden. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de verwachtingen met de participatie van minderheden binnen de provincie Overijssel. Het slothoofdstuk bevat zes alternatieve modellen voor de inrichting van een adviesraad en/of een overlegorgaan en biedt een keuzeschema met behulp waarvan een keuze kan worden gemaakt uit deze modellen en voor alternatieve vormen van beleidsbeïnvloeding door minderheden. Het slothoofdstuk bevat (naast de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit de scriptie van Niels van Zeben) ook een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit het tweede en derde hoofdstuk. De lezer met minder tijd kan volstaan met het slothoofdstuk. Om de discussie over het rapport te stimuleren bevat het slothoofdstuk ook een reflectie en beoordeling door de onderzoeker.

HOOFDSTUK 2: ERVARINGEN MET PARTICIPATIE BIJ ANDERE OVERHEDEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de *ervaringen* met de participatie van minderheden bij andere overheden. Niet alleen bij andere provincies, maar ook bij gemeenten en de rijksoverheid. We beginnen met de ervaringen met overleg en advisering bij de landelijke overheid (paragraaf 2.2). Vervolgens komen de ervaringen met participatie van minderheden in drie provincies aan bod: Gelderland, Zuid-Holland en Noord-Holland (paragraaf 2.3). Bij de gemeenten kijken we eerst naar de adviesraden in Rotterdam, Den Haag en Amsterdam (paragraaf 2.4). Bij de Overijsselse gemeenten gaan we eerst in op de participatie van minderheden (vooral via de adviesraden) in de gemeenten Hengelo en Enschede. Ook wordt enige aandacht besteed aan de situatie in Zwolle en Deventer (paragraaf 2.5)

2.2 Landelijke overheid

2.2.1 *Een korte voorgeschiedenis*

Op het niveau van de rijksoverheid zijn van oudsher twee benaderingen in de inspraak van minderheden te onderscheiden. De eerste benadering is de *emancipatoire* (categorale) benadering van de inspraak. Deze benadering is te vinden in het voorontwerp van de 'Wet inspraakorganen etnische minderheden en woonwagengebieden' uit 1981. Op basis van dit voorontwerp heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken contact gezocht met de minderheidsgroepen over de organisatie van de inspraak. Deze contacten hebben geresulteerd in initiatiefgroepen waaruit later de samenwerkingsverbanden zijn voortgekomen voor de onderscheiden minderheidsgroepen. De tweede benadering is de *bestuurlijke* benadering. Deze benadering kwam naar voren in de Minderhedennota uit 1983. In deze nota werd voorgesteld te komen tot één minderhedenraad voor alle groepen. Dit voorstel werd verworpen door de Tweede Kamer, omdat het voorstel onvoldoende waarborgen bood volgens de Tweede Kamer voor de specifieke inbreng van elk van de minderheidsgroepen, zeker de kleinere minderheidsgroepen.

De emancipatoire en bestuurlijke benaderingen werden verzoend in de Landelijke Advies- en Overlegstructuur (*LAO-structuur*) uit 1985. Er was een gezamenlijke overlegvergadering met het kabinet, maar de afzonderlijke samenwerkingsverbanden mochten adviezen uitbrengen over de specifieke situatie van hun doelgroep. De LAO-structuur uit 1985 bestond uit twee, elkaar in de tijd opvolgende elementen:

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

Na een positieve evaluatie van de LAO-structuur in 1988 stemden het kabinet en de Tweede Kamer met de voorbereiding van een wettelijke grondslag van de LAO. Dit resulteerde in het wetsvoorstel Wet Adviesorganen Minderhedenbeleid uit 1991. Daarin werd voorgesteld te komen tot bij wet ingestelde adviesorganen minderhedenbeleid.

Waar de jaren tachtig in het teken stonden van het spanningsveld tussen de emancipatoire en bestuurlijke benadering, ging het in de eerste helft van de jaren negentig vooral om de *ontvlechting van de advies- en overlegcomponent* van de LAO. In de Tweede Kamer rezen met het oog op de beoogde ontvlechting van advies en overleg bezwaren tegen het in het wetsvoorstel opgenomen wetsartikel over de overlegvergadering. De Tweede Kamer was namelijk bang voor een ongewenste vermenging van enerzijds belangenbehartiging en anderzijds advisering. Dit wetsartikel verviel door een amendement van het kamerlid Groenman. In een wetsvoorstel dat adviesorganen instelt is geen plaats voor een regeling van het overleg.

Met de inwerkingtreding van de Wet Adviesorganen Minderhedenbeleid (WAM) in 1994 vond de schriftelijke advisering plaats door bij de wet ingestelde adviesorganen minderhedenbeleid. Voor de LAO-structuur betekende dat er een grotere scheiding is aangebracht tussen de advies- en overlegcomponent. De advisering vindt plaats door adviesorganen en het overleg vindt plaats met representatieve samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen. Dit had tot gevolg dat de nieuwe LAO-structuur per 1994 er als volgt uit zag:

- a) schriftelijke advisering door adviesorganen minderhedenbeleid. Er zijn acht adviesorganen ingesteld: voor Molukkers (I), Antillianen en Arubanen (II), Marokkanen en Tunesiërs (III), Surinamers (IV), Turken (V), Vluchtelingen en Asielgerechtigden (VI), Woonwagengebwoners en Zigeuners (VII) en Zuid-Europeaanen (VIII).
- b) overleg van een kabinetsdelegatie onder voorzitterschap van de minister van Binnenlandse Zaken met representatieve samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen.

2.2.2 *De huidige advies- en overlegstructuur*

In 1997 vonden nogmaals grote veranderingen plaats in de advies- en overlegstructuur. Door de herstructurering van het landelijke adviesstelsel zijn per 1 januari 1997 de adviesorganen minderhedenbeleid *opgeheven*. De herziening van het adviesstelsel heeft geleid tot een stelsel van adviescolleges dat aanzienlijk soberder en doorzichtiger is en meer gericht op de hoofdlijnen van het beleid. Het aantal adviescolleges is afgenomen van circa 120 tot 23. Het streven van het kabinet is wel om binnen het nieuwe adviesstelsel te komen tot een evenredige aanwezigheid van leden van minderheden in adviesorganen. Vrouwen en minderheden zijn momenteel nog ondervertegenwoordigd in adviescolleges. Daarom is in de nieuwe regeling (de Kaderwet Adviescolleges) een bepaling opgenomen (artikel 23) dat bij gelijke geschiktheid van kandidaten de voorkeur wordt gegeven aan vrouwen en personen die behoren tot een etnische of culturele minderheid.

Een andere grotere verandering is dat op 25 juli 1997 de *Wet overleg minderhedenbeleid* (WOM) in werking is getreden. Deze wet geeft een wettelijke basis aan het reguliere overleg tussen het kabinet en de minderheidsgroepen over het minderhedenbeleid. Deze minderheden zijn personen uit Marokko en Tunesië, de Molukken, de Nederlandse Antillen en Aruba, Suriname, Turkije, Zuid-Europese landen (Griekenland, Italië, Portugal, Spanje en voormalig Joegoslavië) en vluchtelingen en asielgerechtigden. Belangrijke elementen in de WOM zijn:

- door of namens de *minister van Binnenlandse Zaken* wordt tenminste drie keer per jaar overleg gevoerd met de tot het Landelijk overleg minderheden (LOM) toegelaten samenwerkingsverbanden over de beleidsvoornemens ten aanzien van integratie van minderheden en ontwikkelingen die voor minderheden van belang zijn voor het te voeren integratiebeleid.
- een *samenwerkingsverband* is een door de minister van Binnenlandse Zaken toegelaten stichting die volgens haar statuten tot doel heeft de belangen te behartigen van een minderheidsgroep of te onderscheiden minderheidsgroepen en representatief zijn voor die groep of groepen. Een *minderheidsgroep* wordt omschreven als een door de minister van Binnenlandse Zaken aangewezen doelgroep van het integratiebeleid.
- elk samenwerkingsverband is bevoegd tot het aanwijzen van een lid en een plaatsvervangend lid van het Landelijk Overleg Minderheden. De leden van het LOM kunnen zich (na overleg met de minister van Binnenlandse Zaken) ter vergadering voor de behandeling van een bepaald onderwerp door een deskundige doen bijstaan.
- de minister is bevoegd de toelating van een samenwerkingsverband in te trekken als het verband naar zijn oordeel niet meer representatief is of het algemeen belang zich tegen verdere toelating verzet. Ook is de minister bevoegd een lid of plaatsvervangend lid van het LOM van het overleg uit te sluiten als het algemeen belang dit naar zijn oordeel vordert.
- de minister kan aan de samenwerkingsverbanden *subsidie* verstrekken. Maar dit kan ook aan door deze samenwerkingsverbanden, of door een aantal van deze samenwerkingsverbanden, gezamenlijk opgerichte rechtspersoon. Doel van deze subsidie is om de samenwerkingsverbanden of de rechtspersoon in staat te stellen coördinerend en voorwaardenscheppend werkzaam te zijn ten behoeve van het overleg met de minister.

- met betrekking tot de subsidie worden in een *ministeriële regeling* nadere regels gesteld. Die regels hebben in ieder geval betrekking op het aanvragen, verlenen en vaststellen van de subsidie, de verplichtingen van de subsidieontvanger en het toezicht op de naleving van de verplichtingen van de subsidieontvanger.

De *memorie van toelichting* op het wetsvoorstel (WOM) gaat nader in op de plaats en de functies van het landelijke overleg met de minderheden. Het kabinet hecht aan een gestructureerd overleg met minderheden, omdat participatie van deze groepen in de beleidsvorming een onderdeel is van het volwaardig burgerschap van minderheden. Het overleg is zowel van belang voor het kabinet als voor de minister. Als coördinerend minister voor integratiebeleid (in het huidige kabinet is hiervoor een aparte minister zonder portefeuille) is het voor de Minister van Binnenlandse Zaken van belang met minderheden over beleidsvoornemens te overleggen. In het overleg kunnen deze beleidsvoornemens worden besproken en kunnen minderheden hun visie geven over onderwerpen die zij van belang achten.

Het overleg met minderheden heeft voor de minister van Binnenlandse Zaken vier functies:

- a) een *antennefunctie*. Het kabinet krijgt door het overleg beter inzicht in de opvattingen en de gevoelens van minderheden, en de ontwikkelingen binnen de minderheidsgroepen. Hiermee kan het kabinet rekening houden bij het nemen van beslissingen.
- b) een *kwaliteitsfunctie*. Het overleg kan de kwaliteit van het beleid verbeteren doordat kan worden gewezen op hiaten in het beleid en onvoorziene effecten van het beleid.
- c) een functie voor het *maatschappelijk draagvlak*. Het overleg kan leiden tot een verbreding van het maatschappelijk draagvlak als daarin indringende dilemma's van de multiculturele samenleving kunnen worden besproken met personen die het vertrouwen genieten van de doelgroepen van het integratiebeleid.
- d) een *kanaliseringsfunctie*. Via het overleg kan het kabinet op cruciale momenten snel in dialoog treden met vertegenwoordigers minderheden, zoals tijdens de Golfcrisis (1991), de aardbevingen in Turkije (1999) en het etnische geweld op de Molukken (vanaf 1999).

De rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2001 gaat kort in op de recente ontwikkelingen rond het overleg met de etnische minderheden. Zo wordt gesteld dat zich verschillende 'nieuwe' etnische groepen aandienen (zoals Ghanezen, Chinezen, Pakistanen en Palestijnen) die nog niet in het LOM zijn vertegenwoordigd. De minister van Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI) overweegt een representatief samenwerkingsverband van Chinezen als waarnemer toe te laten tot het LOM. Omdat het nieuwe advies- en overlegstelsel alweer enige jaren van kracht is, heeft de minister van GSI in juni 2001 de opdracht gegeven tot een *externe evaluatie* van de huidige overlegstructuur met minderheden, en de huidige externe advisering over het integratiebeleid. Daarin wordt zowel gekeken naar het huidige functioneren als de meest geëigende invulling van de overlegstructuur en de externe advisering.

Aparte vermelding verdient het *Overlegkader Vrouwen uit Minderheden* (OVM) dat begin negentiger jaren van start is gegaan. In dit overleg participeren vier departementen (Binnenlandse Zaken, SZW, VWS en OCW), vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen en de stichting FORUM. Doel van het periodieke overleg was regelmatig contact te houden over voorgenoemde beleidsvoorstellen en de inbreng van vrouwen uit minderheden daarin. Na een interne evaluatie uit 1997 is gekozen voor een minder algemene en een meer strategische en themagerichte aanpak, met betrokkenheid van externe deskundigen.

2.2.3 *Ervaringen met de huidige advies- en overlegstructuur*

Uit de artikelsgewijze toelichting op het wetsvoorstel Wet Overleg Minderhedenbeleid (WOM) blijkt dat het overleg tussen de minister en de minderheden een overwegend politiek (dus geen ambtelijk) karakter heeft. Het overleg vindt plaats op een dusdanig tijdstip dat er nog geen finale beslissing is genomen door de regering en de regering dus bij de vaststelling van het beleid rekening kan houden met de opvattingen van de minderheden. Wat zijn de ervaringen met dit overleg (en de advisering door de minderheden) op landelijk niveau in de praktijk? Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met een verte-

genwoordiger van het ministerie van Binnenlandse Zaken en met vertegenwoordigers van een drietal samenwerkingsverbanden van minderheden: van de Caribische Nederlanders (OCaN), van de Zuid-Europeanen (Lize) en de Turken (IOT).

Op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden is gesproken met clustercoördinator van de afdeling Integratie van directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden. Hij is tevens ambtelijk secretaris van het LOM. Participatie van minderheden is een belangrijk onderdeel van het Integratiebeleid van het Rijk. Naast bestuurlijke en politieke participatie gaat het ook om beleidsmatige participatie. Via de beleidsmatige participatie krijgt de betrokkenheid van minderheden bij het integratiebeleid gestalte. Deze betrokkenheid is beperkt tot een aantal fasen van de beleidscyclus: de fasen van de beleidsvoorbereiding (de probleemformulering en het zoeken naar oplossingen voor de problemen) en de beleidsevaluatie, uitdrukkelijk niet in de fase van de beleidsuitvoering. De beleidsmatige participatie vindt ondermeer plaats via het Landelijk Overleg Minderheden (LOM). De wet overleg minderheden (WOM) bepaalt dat er minstens driemaal per jaar overleg is met de coördinerend minister, maar sinds de invoering van de wet is er sprake van een spectaculaire ontwikkeling. Er is nu bijna maandelijks overleg. Hieruit blijkt dat het overleg voorziet in een behoefte van beide kanten.

Het overleg heeft betrekking op stukken voor de afronding van de politieke besluitvorming (zoals op dit moment de Immigratienota). Zeker na de gebeurtenissen op 11 september in New York is dialoog erg belangrijk. Het overleg is niet gericht op het bereiken van overeenstemming. Het gaat om het vernemen van de mening van de minderheden, waarbij de verschillende minderheidsgroepen ook niet met één mening hoeven te komen. Het gaat om een politiek overleg met de minister zelf. Verder is er een bedrag van fl. 3,8 miljoen beschikbaar voor de financiële ondersteuning van het overleg (ongeveer fl. 500.000,- per samenwerkingsverband. In het overleg zitten geen autochtonen, omdat die al over genoeg gremia beschikken waarin ze hun mening kwijt kunnen.

Er wordt een sterk onderscheid gemaakt tussen overleg en advisering. De departementale adviesraden bestaan uit experts (inhoudelijke deskundigen). Het streven van het integratiebeleid is wel voldoende leden van minderheden in de adviesraden te krijgen. Dat staat uitdrukkelijk in de Wet op de Adviesraden (artikel 23). Maar in de praktijk is dat streven moeilijk te realiseren. Uit de evaluatie van het adviesstelsel ('Staat van Advies') blijkt dat het resultaat sterk verschilt per adviesraad. Omdat het proces van interculturalisatie op dit punt hapert, blijft het betreffende artikel in de wet staan.

De werkwijze van het overleg staat in de Wet overleg minderheden (WOM). Er zijn geen nadere regelingen nodig, omdat procedurele zaken in het ambtelijk vooroverleg worden doorgesproken. Het politieke overleg zelf vindt in principe altijd plaats tussen alle samenwerkingsverbanden, in aanwezigheid van de coördinerend minister. De wet kent hierop twee uitzonderingen. In spoedeisende gevallen kan alleen worden gesproken met de betreffende vakminister, in aanwezigheid van de ambtelijk secretaris. De tweede uitzondering is overleg over zaken die alleen een bepaalde minderheidsgroep aangaan (bijvoorbeeld de situatie op de Molukken),

De toelating van samenwerkingsverbanden tot het overleg is een heel belangrijk moment. In de memoerie van toelichting op de WOM drie criteria genoemd voor de beoordeling van representativiteit van de verbanden. In de eerste plaats moeten de verschillende stromingen binnen de minderheidsgroepen in het bestuur zijn vertegenwoordigd. In de tweede plaats moeten bestuursleden beschikken over deskundigheid op een bepaald beleidsterrein. Ze zitten niet in een samenwerkingsverband als afgevaardigde van een groepering (ze moeten 'zonder last en ruggespraak' kunnen opereren). Wel wordt verwacht dat ze door hun netwerk in de gemeenschap beschikken over ervaringsexpertise. In de derde plaats moeten ook vrouwen en jongeren zijn vertegenwoordigd.

Naast het formele LOM-overleg met de minister heeft het LOM ook contact met de Tweede Kamer. Het informele ambtelijke vooroverleg is vooral informatief: de feiten moeten helder zijn en de achtergronden duidelijk. Het informele vooroverleg levert een lijst met drie tot vier discussiepunten op voor het formele overleg. Ook is er informeel overleg van het LOM met een aantal departementen, zoals OCW. Het overleg heeft betrekking op beleidsvoorstellen in het kader van het integratiebeleid. Van de samenwerkingsverbanden wordt verwacht dat zij aangeven wat er binnen de verschillende gemeenschappen leeft en dat ze alternatieven aandragen voor de beleidsvoorstellen. De kwaliteit van de input

van de verbanden voldoet in de ogen van de gesproken ambtelijk secretaris. Wel zal de evaluatie van het overleg- en adviesstelsel minderheden resulteren in aanbevelingen ter versterking van de overlegstructuur. Het LOM wordt in ieder geval niet opgeheven.

Er zijn geen andere overlegvormen met minderheden op landelijk niveau, maar het is geen exclusief overleg. Er zijn ook overleggen met andere organisaties (bijvoorbeeld met moslimjongeren). De landelijke stichting Forum is onderdeel van een ander circuit. Het wordt gesubsidieerd door het ministerie van VWS en verschaft vooral inhoudelijke expertise (niet zozeer ervaringsexpertise).

Samengevat voorziet het LOM-overleg vanuit de landelijke overheid gezien in een duidelijke behoefte aan dialoog. Het succes is volgens de gesproken ambtelijk secretaris te danken aan drie aspecten. Ten eerste het beschikbaar stellen van financiële middelen aan de samenwerkingsverbanden. Ten tweede het serieus overleggen met de samenwerkingsverbanden over politieke stukken en in de concipiërende fase van de besluitvorming. Ten derde moet het LOM uitdrukkelijk niet worden gezien als een pseudo-parlement. De Tweede Kamer treedt juist als een soort scheidsrechter op tussen het LOM en de minister en kan in die rol de minister eventueel terugfluiten.

Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCaN)

Met de directeur van OCaN, het Overlegorgaan ten behoeve van de Caribische Nederlanders (dat zijn de Antillianen en de Arubanen) is een gesprek gevoerd. OCaN is één van de zeven organisaties die vertegenwoordigd zijn in het LOM. Het bestuur (dat bestaat uit onbetaalde vrijwilligers) is de woordvoerder van OCaN. De voorzitter is ook aanwezig op de vergaderingen van het LOM en kan zich bij specialistische onderwerpen laten bijstaan door een deskundige. De professionals op het bureau van OCaN ondersteunen het bestuur en bereiden de inbreng in de vergaderingen. De directeur is ook bij de vergaderingen van het LOM aanwezig en kan zonodig de voorzitter influisteren.

Het LOM vergadert minstens driemaal per jaar, het werkelijke aantal varieert. Onder de coördinerend minister Van Boxtel wordt veel vergaderd (in 2001 zeven keer). In november en december van 2001 werd zelfs drie keer vlak achter elkaar vergaderd over de Perspectiefnota van minister Van Boxtel. In die nota gaat het ondermeer over de uitbreiding van het aantal doelgroepen van het minderhedenbeleid. Over de Perspectiefnota van de minister is ook ambtelijk overleg met vertegenwoordigers van het ministerie. Het formele overleg wordt ambtelijk voorbereid. Aan de hand van een thema (soms meerdere thema's) worden de agenda en de stukken voor het overleg opgesteld. Het initiatief tot het overleg komt meestal van de regering. Bij het overleg is de coördinerend minister altijd aanwezig en verder de vakministers voor het thema en ambtenaren.

Behalve het formele overleg is er ook informeel ambtelijk overleg met departementen om te horen of er draagvlak is voor een beleid. Het informele overleg hoeft niet noodzakelijk te leiden tot een formeel overleg. Op bestuurlijk niveau is er ook wel eens bilateraal overleg, bijvoorbeeld met minister Van Boxtel en staatssecretaris De Vries over de Nota Migratie Antilliaanse Jongeren. Het formele overleg vindt altijd plaats in aanwezigheid van de coördinerend minister, hoewel in het verleden ook eens apart met staatssecretaris Netelenbos van Onderwijs is gesproken.

Naast het LOM is er regulier overleg op ambtelijk niveau (drie tot vier keer per jaar) met een aantal departementen: met Onderwijs en Emancipatiezaken (bij dit laatste overleg zijn ook de vrouwenorganisaties van minderheden aanwezig). Hierin kunnen onderwerpen die nog niet op de agenda van het LOM staan in een vroeg stadium worden besproken. Een soortgelijk overleg met het ministerie van VWS (dat de landelijke steunfuncties onder haar hoede heeft) is niet van de grond gekomen. Op ambtelijk niveau is in Zoetermeer ook twee keer per jaar overleg met de Arbeidsvoorziening. Binnen LOM is tussen de samenwerkingsverbanden een besturenoverleg (voor de vaststelling van schriftelijke stukken) en een directeurenoverleg (in het kader van de uitvoering van besluiten).

Behalve het overleg wordt er ten behoeve van de beleidsbeïnvloeding ook gelobbyd met de Tweede Kamer, bijvoorbeeld over de rapportage Integratiebeleid. Dan wordt door alle zeven samenwerkingsverbanden in het LOM gezamenlijk met de kamerfracties van de politieke partijen gesproken. Verder onderhoudt het OCaN zoals elk samenwerkingsverband (o.a. via een nieuwsbrief) contacten met de

eigen minderheidsgroep. Het bestuur van OCaN gaat verder op werkbezoek bij de Antilliaanse organisaties. Op landelijk en op lokaal niveau bestaan zelforganisaties van Antillianen, op het provinciale niveau voorzover bekend niet. De zelforganisaties van minderheden hebben ook weinig te maken met de provinciale overheid. De directeur van OCaN was daarom persoonlijk ook geen voorstander van de overdracht van de steunfuncties van het Rijk naar de provincies

Het overleg kan (qua verloop en resultaat) altijd beter. Het overleg heeft in ieder geval specifieke aandacht voor Antilliaanse groepen opgeleverd en geleid tot specifieke beleidsmaatregelen (in de vorm van stimuleringsprojecten). De stimuleringsprojecten voor Antillianen (waarin huisvesting aan scholing en arbeid werd gekoppeld) zijn zelfs als 'good practices' uitgebreid naar andere minderheidsgroepen. Verder biedt het overleg de mogelijkheid informatie te geven aan politici. Een kritische kanttekening van de gesproken directeur van OCaN is wel dat sinds 1996 een 'kaalslag' heeft plaatsgevonden door de bundeling van het minderhedenbeleid. Het minderhedenbeleid is te algemeen (vooral gericht op taal en inburgering) en te weinig op de specifieke groepen. De gebeurtenissen na de aanslagen op 11 september in New York hebben iedereen weer wakker geschud. Zij hebben geleid tot het besef dat de multiculturele samenleving van twee kanten moet komen.

Naast het overleg via het LOM vindt externe advisering vindt plaats via departementale adviesraden. Van de participatie van minderheden via deze adviesraden is maar weinig terecht gekomen: er zitten weinig allochtonen in de diverse adviesraden. In het algemeen heeft de directeur van OCaN weinig vertrouwen in het resultaat van advisering. Er komt weinig uit, omdat er geen garantie is dat er met de adviezen wat gedaan wordt. In dat opzicht is overleg interactiever, directer, humaner. Voorzover ze kan inschatten functioneert op gemeentelijk niveau de adviesraad in Den Haag (SAM Den Haag) redelijk goed, maar van de adviesraad in Rotterdam (SAMS Rotterdam) wordt weinig meer gehoord. De representativiteit van overlegorganen en samenwerkingsverbanden zal altijd onderwerp van discussie blijven. Op dit punt vindt een toetsing plaats van de samenstelling van het bestuur door de minister op de verdeling naar geslacht, leeftijd en godsdienst. Voor OCaN is dit vastgelegd in de statuten. Er zijn maximaal 13 bestuursleden waarvan een bepaald percentage Arubanen en vrouwen, twee jongeren, één nieuwkomer en één bestuurslid uit de oude generatie. Een voornemen in het concept-rapport van de evaluatie van het overleg- en adviesstelsel is een externe periodieke toetsing op dit punt.

Overlegpartner Zuideuropese gemeenschappen (Lize)

Bij de stichting Lize, de overlegpartner met de Rijksoverheid vanuit de Zuid-Europese gemeenschappen in Nederland, is gesproken met een beleidsmedewerker. In Nederland zijn ruim 180.000 Zuid-Europeanen. Hieronder vallen de Spanjaarden, Portugezen, Italianen, Grieken, Kaapverdianen en de verschillende doelgroepen uit het voormalige Joegoslavië; Bosniërs, Macedoniërs, Slovenen, Kroaten en Joegoslaven (Serviërs en Montenegrijnen). De Kosovaren vallen onder het VON, de overlegpartner voor de vluchtelingen in Nederland. Het VON is nog meer een verzamelgroep dan de stichting Lize.

Op verschillende niveaus binnen Lize zijn er contacten met de landelijke overheid. Alle formele overleggen binnen het LOM worden gevoerd met minister Van Boxtel. Dit overleg bestaat uit een tweetrapsraket. Aan het ambtelijke vooroverleg neemt een beleidsmedewerker deel en vanuit het ministerie van BZK een aantal hoge ambtenaren. Bij het formele overleg met minister van Boxtel zijn een bestuurslid en de directeur aanwezig. Informeel overleg met de vakministeries wordt vanuit Lize gevoerd door een beleidsmedewerker. Daarnaast zijn de beleidsmedewerkers ook betrokken bij het lobbytraject. Meestal wordt er gelobbyd bij de Tweede Kamer, bijvoorbeeld recent over de rapportage Integratiebeleid. Voorafgaand van de behandeling hebben drie van de zeven LOM-samenwerkingsverbanden gesprekken gevoerd met kamerleden van vijf fracties.

Verder wordt er veel samengewerkt met andere landelijke organisaties als FORUM, Equality en het NIZW. Een spanningsveld is wel dat Lize zich uitsluitend richt op het landelijke beleid, terwijl veel beleid inmiddels is gedecentraliseerd naar de gemeenten. Lize moet daarom nu een principiële keuze maken over haar koers en haar streven om meer decentraal te werken. Met de provincies heeft Lize weinig contact, die zijn als schakel in het minderhedenbeleid verdwenen. De steunfuncties zijn wel

een belangrijke schakel. Omdat de Zuid-Europeanen uit de steunfuncties zijn verdwenen, moet deze schakel weer worden opgepakt. Incidenteel zijn er wel contacten met de steunfunctie in de provincie Noord-Brabant (Palet), bijvoorbeeld in het kader van projecten,

Bij het overleg met minister Van Boxtel (en sommige ministeries) is sprake van een direct, persoonlijk en regelmatig contact. Met de ministeries van OCW en van SoZaWe (onder dit ministerie valt Emancipatiebeleid) is ieder kwartaal contact, met andere ministeries is meer incidenteel en vooral telefonisch contact. Met name het ministerie van VWS is belangrijk, omdat het veel integratieonderwerpen behartigt en veel geldmiddelen verschaft (o.a. voor ouderen en de zelforganisaties). Het voornemen om ook met het ministerie van VWS tot een formeel overleg te komen is nog niet nagekomen. In de verschillende overleggen met de ministeries komen zeer uiteenlopende onderwerpen aan de orde van het integratiebeleid, zoals de voorzieningen van ouderen en de ondersteuning van zelforganisaties (VWS), het OALT-beleid (OCW), de geïsoleerde positie van Zuid-Europese vrouwen (Emancipatie), gelijke behandeling, remigratie, de Vreemdelingenwet en de brandpreventie bij minderheden (BZK). Verder worden veel onderwerpen ook door de samenwerkingsverbanden zelf aangekaart.

Het doel van de stichting Lize zelf is belangenbehartiging, maar de financiering door het ministerie van BZK heeft betrekking op het overleg binnen het LOM. Daarnaast hebben de samenwerkingsverbanden binnen het LOM in de praktijk ook een adviserende rol, doordat ze knelpunten in het beleid aangeven. De departementale adviesraden nemen namelijk het minderhedenbeleid en integratievraagstukken te weinig mee in hun adviezen. Een voorbeeld van belangenbehartiging is het aankaarten van informatie die Lize krijgt van haar achterban, bijvoorbeeld over de financiering van de zelforganisaties. Dat is een probleem omdat op landelijk niveau de zelforganisaties van Zuid-Europeanen tijdelijk niet meer werden gefinancierd. Dit had repercussies voor de financiering van lokale zelforganisaties, die nog niet zijn opgelost na de terugkeer van de landelijke financiering.

Het contact met de achterban wordt telefonisch onderhouden, en daarnaast via conferenties, themadagen en expertmeetings. Om alle drie haar taken (belangenbehartiging, overleg en advisering) goed te kunnen verrichten is het werkapparaat van Lize eigenlijk te klein.

Bij het beoordelen van het resultaat van haar inspanningen moet worden bedacht dat Lize weinig machtsmiddelen heeft (het gaat om overleg en advisering). Dat betekent dat Lize soms niet meer kan doen dan zaken aandragen en signaleren. Soms worden deze zaken in het overleg door de minister opgepakt, anders (bijvoorbeeld het voor Lize belangrijke punt van de financiering van de zelforganisaties) volgt er intensief overleg met de Tweede Kamer. Het lobbywerk vereist veel inspanning en resultaten zijn vaak een kwestie van lange adem.

De conceptevaluatie van de wet LOM bevat zeker interessante voorstellen, zoals een betere structurering van de werkzaamheden via een jaarprogramma en het op tijd opsturen van stukken. Dit laatste lijkt triviaal, maar is belangrijk in verband met het raadplegen van de achterban. Toch zijn de voorstellen volgens de gesproken beleidsmedewerker eigenlijk niet voldoende om optimaal te kunnen functioneren. Daarvoor zijn meer formatieplaatsen nodig en een onderzoeksbudget. Omdat het onderzoek van het ministerie van BZK vooral gericht is op de vier hoofdgroepen in het minderhedenbeleid (de Turken, de Marokkanen, de Surinamers en de Antillianen) heeft Lize te weinig zicht op de situatie van de Zuid-Europeanen.

Met betrekking tot de organisatorische vormgeving van Lize geeft de gesproken beleidsmedewerker de voorkeur aan een model zoals dat door Milieudefensie (en in het verleden door de vrouwengroep Ariachne) wordt gehanteerd. Binnen één organisatie drie aparte poten voor de drie functies (belangenbehartiging, overleg, advisering) die nu binnen Lize nog door elkaar lopen en zorgen voor onheldere verhoudingen. Dit zou ook één van de alternatieve modellen voor de provincie Overijssel kunnen zijn.

De stichting Lize hecht veel waarde aan haar representativiteit. Alle doelgroepen zijn vertegenwoordigd in hun bestuur en voorzover groepen niet zijn vertegenwoordigd in werkgroepen (bijvoorbeeld de vrouwengroep) is dat hun eigen keuze. Een probleem is wel de positie van de Bosniërs. Hierover bestaat een meningsverschil tussen Lize en het VON. De Bosniërs zijn dan ook verdeeld over de beide samenwerkingsverbanden. Behalve de situatie met betrekking tot de voormalige Joegoslaven zijn er qua representativiteit geen grote pijnpunten, zoals bij de Turken.

Stichting Inspraakorgaan Turken (IOT)

De stichting Inspraakorgaan Turken (IOT) is een overkoepelende organisatie van acht landelijke federaties die samenwerken ter verbetering van de maatschappelijke positie van de Turkse immigranten in Nederland. Ze voert overleg met de Nederlandse regering en andere maatschappelijke organisaties, Vergroting van de werkgelegenheid en verbetering van de onderwijsprestaties staan daarbij voorop. Het hoofddoel van het IOT is dus belangenbehartiging. Omdat de contacten met de landelijke overheid in het algemeen bij de andere overlegorganen al uitgebreid zijn gesproken ging het interview met de directeur van het IOT name over de specifieke situatie van het IOT en de Turken in Nederland.

De bij het IOT aangesloten federaties zijn: de Turks-Islamitische Culturele Federatie, de Turkse Arbeidersvereniging in Nederland, de Stichting Islamitisch Centrum Nederland, de Federatie van Turkse Sport en Cultuur, de Federatie van Democratische en Sociale Verenigingen, de Nederlands Islamitische Federatie, de Nederlandse Unie van Turks-Islamitische Organisaties en de Turkse Vrouwen Vereniging in Nederland. Bij deze acht landelijke organisaties zijn 4000 lokale organisaties aangesloten. De acht landelijke organisaties vertegenwoordigen samen verschillende stromingen binnen de Turkse gemeenschap (het draagvlak is ongeveer 80% van de Turken in Nederland). Alleen de extreme stromingen van rechts en links zijn niet in het IOT vertegenwoordigd.

De rol van belangenbehartiging wordt zo ingevuld dat het IOT de beleidsvoorstellen van de rijksoverheid (bijvoorbeeld rond de gezinshereniging) analyseert op haar gevolgen voor de Turkse gemeenschap. Op basis van deze gevolgen probeert het IOT de minister te overtuigen met zakelijke argumenten. Verder heeft het IOT een belangrijke brugfunctie tussen de rijksoverheid en de Turkse gemeenschap. Die brugfunctie bestaat uit het informeren van de achterban, het signaleren van ontwikkelingen richting de overheid en het ventileren van meningen over oplossingen. Voor het contact met de achterban maakt het IOT gebruik van de Turkse pers, de lidorganisaties en het eigen tijdschrift.

Een verschil met de andere samenwerkingsverbanden binnen het LOM is dat het IOT ook specifieke projecten met de rijksoverheid in de uitvoerende sfeer aangaat. Een voorbeeld is het MKB-project dat wordt uitgevoerd op basis van een convenant tussen de rijksoverheid en het Midden- en Kleinbedrijf. Doel van dit project is om 30.000 allochtonen aan werk te helpen. Om de Turken hiervoor te activeren organiseert het IOT conferenties en zijn bij het IOT voor dit project een aantal consultants in dienst. Die activiteiten worden door het IOT opgepakt, omdat de rijksoverheid en maatschappelijke organisaties graag van het netwerk van het IOT in de Turkse gemeenschap gebruik willen maken.

Wat betreft het overleg met de rijksoverheid zijn er, naast het overleg binnen het LOM en met de vakministeries, ook afzonderlijke contacten met de minister-president. Een voorbeeld daarvan is de ontmoeting ter voorbereiding het bezoek van de heer Kok aan Turkije. Een aantal zaken uit dat voorbereidende overleg (zoals de dienstplicht) heeft hij in Turkije aan de orde gesteld.

Het overleg met de overheid wordt als zodanig positief beoordeeld, maar een belangrijk knelpunt is wel de kwaliteit van de inbreng van de samenwerkingsverbanden. Bestuursleden zijn vrijwilligers en bij het IOT is te weinig capaciteit (zo ontbreekt een persvoorlichter). Verder zou het overleg wat meer flexibiliteit mogen kennen, in die zin dat in sommige gevallen ook andere minderheidsgroepen (bijvoorbeeld de Afghanen) kunnen aanhaken en er met specifieke groepen als probleemjongeren, imams en vrouwen wordt gesproken.

Een knelpunt is ook het functioneren van de adviesraden. De mogelijkheid om een specifieke adviesraad (naast de WRR) voor integratievraagstukken in te stellen is afgewezen. Daarom moeten de huidige adviesraden hun werk op dit punt beter doen, bijvoorbeeld door allochtonen of specifieke deskundigen voor het minderhedenbeleid in de raden op te nemen.

Het STO in de provincie Overijssel is de enige provinciale zelforganisatie van Turken in Nederland. In dat opzicht heeft het STO een voortrekkersrol in Nederland. Het STO dankt haar bestaan vooral aan het persoonlijke initiatief van een aantal experts uit de Turkse gemeenschap. In de overige provincies zijn uitsluitend lokale zelforganisaties. De directeur van het IOT ziet wel degelijk een rol weggelegd voor zelforganisaties op provinciaal niveau, al spelen bij de provincies andere belangen dan op landelijk en lokaal niveau. Voor de provincie verdient volgens de directeur van het IOT een combinatiemodel van

overleg en advisering de voorkeur. Dat betekent dat in een overlegorgaan niet alleen vertegenwoordigers van zelforganisaties zitten, maar ook deskundigen op een specifiek beleidsterrein (bijvoorbeeld milieu, gezondheid en onderwijs). Bij de vormgeving van het overleg op provinciaal niveau kunnen de ervaringen met het landelijke overleg als voorbeeld dienen. Het opzetten van het overleg is wel een moeizaam proces, maar het overleg kan voor de verantwoordelijke politieke bestuurders belangrijke nieuwe inzichten opleveren. Ook kan bij de vormgeving van het overleg worden gekeken naar andere provinciale overlegstructuren, bijvoorbeeld voor vrouwen.

2.3 Provinciale overheid

2.3.1 *Overleg en advisering in Gelderland*

In de provincie Gelderland is gesproken met de beleidsmedewerker Minderheden en Onderwijs bij de afdeling Welzijn, Zorg en Cultuur van de dienst Ruimte, Economie en Welzijn. Voor 50% van de tijd houdt hij zich bezig met het minderhedenbeleid. Het contact met de zelforganisaties van minderheden loopt via de steunfunctie OSMOSE. Daarvoor waren er afzonderlijke steunfuncties, die bestonden uit vertegenwoordigers van groepen van zelforganisaties. Omdat dit als onhandig werd ervaren, werden deze steunfuncties gebundeld in OSMOSE. OSMOSE is uitdrukkelijk op de tweede lijn werkzaam en ondersteunt in de provincie de zelforganisaties met faciliteiten en deskundigheid. OSMOSE verdeelt ook de gelden, omdat dat overzichtelijker is. OSMOSE krijgt daarvoor een subsidie van de provincie. Vroeger waren er ook afzonderlijke subsidies, nu alleen de afspraken met OSMOSE in het kader van budgetsubsiëring. Er zijn geen vaste, directe contacten meer met zelforganisaties van minderheden. Er worden nu aan organisaties van minderheden projectsubsidies gegeven, daarbij is een verbinding met de gemeente. De provincie raakt daardoor wel het zicht kwijt op de zelforganisaties.

De contacten met minderheden worden vooral verzorgd door de beleidsmedewerker zelf. Contacten zijn er in het kader van het reguliere minderhedenbeleid (OSMOSE) en van een afzonderlijk project: het Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid (GSO). Het GSO ondersteunt de grote steden in haar problemen, met speciale aandacht voor minderheden (o.a. via studies en publieke debatten over bepaalde thema's, zoals de multiculturele samenleving). Naast de lijnen van OSMOSE en het GSO maakt het minderhedenbeleid als facetbeleid ook onderdeel uit van verschillende beleidsterreinen, bijvoorbeeld de jeugdzorg. In de jeugdzorg is een hoog percentage allochtonen, dat een zwaar beslag op de middelen legt. OSMOSE is gevraagd om via cijfermateriaal de situatie in beeld te brengen.

Er zijn vrijwel dagelijks contacten tussen de beleidsmedewerker en minderheden. Deze contacten zijn niet zozeer met organisaties van minderheden, maar meer met individuen die bij minderheidsorganisaties of welzijnsorganisaties werken. Contacten zijn er vooral in het kader van subsidieverzoeken, bijvoorbeeld op het gebied van de maatschappelijke participatie. De subsidieverzoeken kunnen betrekking hebben op uiteenlopende onderwerpen, als de integratie van Somaliërs, op de Marokkaanse vaders en een kopstudie voor hoogopgeleide allochtonen. Verder zijn er contacten in het kader van projecten op het terrein van de innovatie van sociaal beleid en de implementatie van het minderhedenbeleid. Ook zijn er contacten in het kader van hele specifieke projecten, zoals rond de aardbeving in Turkije.

De contacten met minderheden hebben (in tegenstelling tot vroeger) nauwelijks nog het karakter van overleg of inspraak. Het gaat nu meer om interactief beleid. Advisering door minderheden vindt niet plaats, wel door de beleidsmedewerker aan de gedeputeerde. De beleidsmedewerker is ook de verbindende schakel tussen de provincie en OSMOSE. Er is ook geen specifiek inspraakbeleid voor minderheden, wel een beleid dat zich richt op integratie(en assimilatie) van minderheden. De contacten met minderheden en hun organisaties zijn altijd bilateraal en incidenteel. Over het verloop en het resultaat van de contacten is geen algemeen oordeel te geven. Dat hangt af van de cultuur van de minderheidsgroep. Elke groep heeft zijn eigen cultuur. Sommige groepen (zoals de Surinamers) staan dichtbij de Nederlandse cultuur, andere groepen (zoals de Somaliërs) staan daar ver vandaan. Binnen een cultuur is er ook een groot verschil tussen hoog- en laagopgeleiden.

Contacten met minderheden en hun organisaties zijn er alleen in het kader van projecten, er is geen ontwikkeling in de richting van een vast overleg of een adviesraad. Er is ook geen stimuleringsbeleid voor het oprichten van bovenlokale zelforganisaties van minderheden. Dat moet eventueel uit de organisaties zelf komen, eventueel met ondersteuning van OSMOSE. Vanuit de provincie is er wel een beperkte ondersteuning voor specifieke groepen, zoals vluchtelingenorganisaties en Chinezen.

Het provinciale minderhedenbeleid heeft de laatste jaren een grote verandering ondergaan. In het verleden was er aparte steun voor de afzonderlijke minderheidsgroepen, nu is het minderhedenbeleid een onderdeel van het brede achterstandsbeleid. De ondersteuning van minderheidsgroepen vindt nu niet meer rechtstreeks door de provincie plaats, maar via OSMOSE (heeft ook de meeste contacten met de minderheden). In het kader van het nieuwe beleid (dat twee jaar geleden is ingezet) is een aparte steunfunctie voor minderheden eigenlijk onlogisch, maar het heeft wel praktisch nut. OSMOSE is namelijk pas vijf jaar geleden ontstaan en krijgt nu de tijd om te wennen aan de nieuwe werkwijze, waarin het werkzaam is in de tweede lijn. De diverse steunfuncties in het bredere Gelderse welzijnsbeleid werken wel samen in Gelders Troef.

Ten aanzien van de steunfuncties is sprake van een (moeizaam verlopende) beleidsombuiging bij de provincie. In het verleden ontwikkelden de steunfuncties zelf hun beleid. Dat wordt nu omgedraaid, waarbij de steunfuncties minder vrijheid krijgen. De provincie wil samen met de gemeenten het welzijnsbeleid meer sturen, waarbij steunfuncties als uitvoeringsorganisaties dienen. De provincie en de gemeenten bepalen nu eerst de beleidlijnen, en vervolgens kunnen de steunfuncties op het welzijnsgebied voor in totaal fl. 35 miljoen aan projecten indienen. Naast dit 'functionele circuit' is er de meer thematische aanpak in het GSO. Het beleidsbureau GSO van de provincie werkt overigens liever niet met steunfuncties, maar schakelt bij voorkeur andere bureaus in.

2.3.2 *Overleg en advisering in Zuid-Holland*

In de provincie Zuid-Holland is gesproken met één van de beleidsmedewerker diversiteitsbeleid bij de provincie Zuid-Holland. Het diversiteitsbeleid is een samenvoeging van de beleidsterreinen minderheden en emancipatiebeleid. In de nota 'Allemaal Anders in Zuid-Holland: diversiteitsbeleid 2002-2005' staat dat het diversiteitsbeleid zich ten doel stelt door middel van het erkennen van verschillen tussen mensen en het uitgaan van de kracht en kwaliteit van mensen, invulling te geven aan de diversiteit in de samenleving. De verschillen tussen mensen (bijvoorbeeld etniciteit, leefpatronen, geslacht en cultuur) moeten optimaal worden benut. Diversiteitsbeleid is omvattender dan integratiebeleid. Ook landelijk en in de grote steden krijgt het diversiteitsbeleid inmiddels gestalte.

Contacten met minderheden verlopen vooral via de steunfuncties. In Zuid-Holland zijn in totaal dertien steunfuncties voor het diversiteitsbeleid, waarvan negen steunfuncties op het gebied van het minderhedenbeleid. Met de uitvoeringsorganisaties van de steunfuncties is regelmatig contact in het kader van projecten. Deze steunfuncties zijn regionaal verdeeld, waarbij er in sommige plaatsen (Den Haag en Rotterdam) zelfs twee steunfuncties zijn. Er heeft nog geen bundeling van steunfuncties plaatsgevonden, zoals wel is gebeurd in de provincies Gelderland en Overijssel. Hierover vond wel discussie plaats na de overheveling van de steunfuncties door het Rijk naar de provincies. Verder vindt sturing van de steunfuncties op inhoud plaats en is het streven in Zuid-Holland te komen tot minder en brede steunfuncties (niet gericht op specifieke minderheidsgroepen).

De provincie heeft een aantal keren per jaar contact met de steunfuncties. Ondersteuning van de lokale zelforganisaties is een taak voor de steunfuncties, maar met sommige zelforganisaties zijn er incidenteel ook directe contacten (op projectbasis). Lokale zelforganisaties moeten in de ogen van de provincie aansluiten bij lokale behoeften en financiering dient niet te gebeuren door de provincie, maar door gemeenten. Steunfuncties zouden zich eigenlijk overbodig moeten maken, doordat de reguliere (welzijns)organisaties anders zijn gaan werken. Over de representativiteit van sommige steunfuncties bestaat twijfel. Het steunpunt voor Surinamers in Den Haag (SRS) is bijvoorbeeld met name gericht op Hindoestanen. In Rotterdam is men gestart met een onderzoek naar een fusie van de beide steunfuncties in een brede steunfunctie (de Stichting Stimulans). Het onderzoek gaat ook in op de relatie tussen

de steunfuncties en de koepelorganisaties van minderheden in Rotterdam. Er zijn vier koepelorganisaties die een sterke overlap vertonen met de beide steunfuncties.

Met name de beleidsmedewerkers hebben contact met de steunfuncties. Daarnaast zijn er bestuurlijke contacten van de gedeputeerde in het bestuurlijk overleg met de steunfuncties. Slechts sporadisch is er contact met lokale zelforganisaties van minderheden (dergelijke zelforganisaties zijn er niet op provinciaal niveau) die een subsidierelatie met de provincie willen aangaan, zoals de Kaapverdianen. Verder is er soms contact met minderheden in het kader van subsidieaanvragen voor projecten en van beleidsstukken. Op ambtelijk niveau is er vier tot vijf keer per jaar persoonlijk contact met de steunfuncties in het kader van de formele subsidierelatie. Tussendoor is er vaker telefonisch contact. Het contact met de steunfuncties heeft soms het karakter van inspraak, maar vooral gaat het in deze contacten om advisering over en weer: het onderling uitwisselen van ideeën over activiteiten.

Met lokale zelforganisaties van minderheden zijn er met name op ambtelijk niveau contacten, slechts sporadisch op bestuurlijk niveau. Af en toe wordt door een zelforganisatie ingesproken in commissievergaderingen (meestal in verband met subsidies). De provincie zegt op het punt van de politieke participatie van minderheden wel dat ze graag op alle beleidsterreinen de interactiviteit van het beleid wil vergroten, maar in de praktijk is van deze (met de mond beleden) interactieve beleidsvorming nog niet veel terechtgekomen. Maatschappelijke participatie is wel één van de programmalijnen in het diversiteitsbeleid van de provincie. Deze programmalijn wil stimuleren dat instellingen, bedrijven en overheden in Zuid-Holland de ruimte en mogelijkheden bieden aan daarvoor toegeruste mensen om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. De toerusting zelf is het doel van een andere programmalijn binnen het diversiteitsbeleid: het versterken van de eigen capaciteiten ('empowerment').

2.3.3 *Overleg en advisering in Noord-Holland*

De gesproken beleidscoördinator bij de afdeling Zorg, Welzijn en Cultuur in de provincie Noord-Holland is niet erg enthousiast over het voornemen van de provincie Overijssel tot beleidsbeïnvloeding door bovenlokale zelforganisaties van minderheden op provinciaal niveau. Invloed van minderheden op het provinciaal beleid kan volgens hem beter plaatsvinden door meer allochtonen op de lijsten van de politieke partijen te plaatsen, en een grotere vrijheid aan de steunfuncties te geven bij de belangenbehartiging en de pleitbezorging voor minderheden. Verder zijn de klassieke zelforganisaties van minderheden (die worden gedomineerd door de Turken en de Marokkanen) niet meer representatief voor de hedendaagse multiculturele samenleving. De contacten met de lokale zelforganisaties van minderheden kunnen in zijn ogen het beste door de steunfuncties worden onderhouden. Er is daarom geen behoefte aan (getrapte) bovenlokale organisaties en adviesraden..

Contacten met de zelforganisaties van minderheden worden in de praktijk ook onderhouden door de steunfuncties in de provincie. De steunfunctie Multiple Choice in Beverwijk is werkzaam voor de hele provincie Noord-Holland. Daarnaast zijn er drie steunfuncties in Amsterdam: ACB voor de buitenlanders, SSA voor de Surinamers, en Forsa voor de Antillianen en de Arubanen. De Amsterdamse steunfuncties werken wel samen in de Federatie Steunfuncties Minderheden (FSM), maar deze federatie wordt door de gesproken beleidscoördinator omschreven als een gekunsteld bestuurlijk gedrocht. Verder zijn er in de provincie vier algemene steunfuncties op welzijnsterrein, die ook veel te maken hebben met minderheden en zelf ook veel allochtone werknemers in dienst hebben. Een onderzoek naar de steunfuncties (uitgevoerd door bureau De Beuk) maakte duidelijk dat er een grote overlap is tussen de algemene steunfuncties en de steunfuncties voor minderheden.

Daarnaast wordt de provincie ook wel rechtstreeks benaderd door minderheidsgroepen, vooral door de Antillianen. Zij stappen ook op de politiek af. De oorzaak van deze politieke activiteit ligt in de grote problematiek onder de Antillianen (niet alleen in Amsterdam, maar ook in Den Helder). Eigenlijk zou het Amsterdamse steunpunt Forsa haar deskundigheid ook beschikbaar moeten stellen voor Den Helder, maar in de huidige structuur is dat onmogelijk. Idealiter zou er één krachtige steunfunctie voor minderheden moeten komen in de provincie, met specialismen voor verschillende groeperingen. De provincie wil geen fusies van bovenaf opleggen, maar ze wil wel een open gesprek aangaan met de

steunfuncties. Op dit moment is er meer transparantie bij de steunfuncties en een grotere bereidheid andere modellen te onderzoeken.

De steunfuncties hebben op dit moment ook niet te maken met bezuinigingen. Wel is er een vermindering van 20% op het budget van de steunfuncties doorgevoerd. Die 20% wordt gebruikt voor projectfinanciering, waarop concurrentie mogelijk is tussen de steunfuncties en andere organisaties. Op deze 20% vindt ook een inhoudelijke sturing plaats door de provincie Noord-Holland aan de hand van het Sociaal Beleidskader 2001-2004, dat in samenspraak met de politiek is opgesteld. De overige 80% van het budget kunnen de steunfuncties zelf besteden en daarbij heeft de sturing van de provincie vooral een procedureel karakter.

De meeste contacten met de minderheden vinden plaats op ambtelijk niveau, al is er momenteel wel een 'laagdrempelige' portefeuillehouder, die vaak aanwezig is op officiële bijeenkomsten van minderheidsorganisaties. De aansturing van de provinciale steunfuncties vindt plaats door ambtenaren, wel is er bestuurlijk overleg bij belangrijke wijzigingen (zoals het onderzoek naar de steunfuncties door het bureau De Beuk). Sinds de beleidswijziging binnen het Sociaal Beleidskader die een andere financieringsstructuur heeft geleverd, is de frequentie van het overleg wel opgevoerd. In verband met de veranderingen is er maandelijks contact tussen de afdeling Zorg, Welzijn en Cultuur van de provincie en de directeuren van de steunfuncties gezamenlijk. Daarnaast zijn er nog twee natuurlijke overlegmomenten (voortuitblikkend en terugblikkend) met de steunfuncties over het prestatieplan voor de overgebleven 80% van de financiering. Het prestatieplan is een raamovereenkomst die als basis voor de toekenning van de subsidies dient. Verder is er op projectniveau zoveel contact met de steunfuncties als maar nodig is. Op het niveau van de beleidsmedewerkers is er zeker wekelijks contact.

Er zijn in principe geen directe contacten tussen de provincie en lokale zelforganisaties van minderheden. De vragen van de zelforganisaties worden door de provincie beantwoord en verder worden ze doorverwezen naar de steunfuncties. Wel worden voor het jaarlijkse debat over het sociaal beleid met provinciale staten en maatschappelijke organisaties naast steunfuncties ook de zelforganisaties van minderheden uitgenodigd. De contacten tussen de provincie en de steunfuncties worden als zeer plezierig ervaren, omdat de provincie daar veel van opsteekt. In het huidige minderhedenbeleid van de provincie is diversiteit de rode draad. Hierop hebben de zelforganisaties van minderheden geen rechtstreekse invloed gehad. Invloed moet via de vertegenwoordigende organen (provinciale staten) lopen. Er is geen provinciaal beleid dat het oprichten van bovenlokale zelforganisaties stimuleert, al zal de provincie initiatieven van onderop wel faciliteren. Eventueel kan de provincie hierbij hulp krijgen van de steunfuncties, maar die kunnen zich daardoor ook bedreigd voelen. In het algemeen moet de provincie (niet alleen Noord-Holland, maar alle provincies) eens goed naar hun beleid kijken. De ondersteuning van minderheden verschilt ook sterk per provincie.

2.4 De drie grote steden

2.4.1 *De adviesraad in Rotterdam*

Rotterdam heeft een Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad (SAMS Rotterdam). Het is een onafhankelijke functionele commissie op basis van artikel 82 van de Gemeentewet. De commissie is op 25 maart 1999 door de gemeenteraad geïnstalleerd. Ze heeft tot taak de gemeenteraad gevraagd en ongevraagd te adviseren over ontwikkelingen die van belang zijn voor de participatie en integratie van alle burgers in de Rotterdamse multiculturele samenleving. De adviescommissie is breed en multicultureel samengesteld. Zowel jongeren als ouderen, autochtonen en allochtonen, mannen en vrouwen hebben zitting in de adviescommissie. Ze verrichten dit werk op basis van onafhankelijkheid en vrijwilligheid. Zij vertegenwoordigen in de commissie niet de belangen van specifieke groepen, maar ze zijn (dat staat ook expliciet in de verordening) op persoonlijke titel lid van deze adviescommissie en opereren 'zonder last of ruggespraak'.

Uit de *voorgeschiedenis* van SAMS blijkt dat voor deze nieuwe opzet is gekozen, omdat de Allochtonenraad uit het begin van de jaren tachtig en de Contactgroep Migranten en Sociale Vernieuwing uit het begin van de jaren negentig (ondanks alle inspanningen van de gemeente Rotterdam) niet het gewenste succes hadden. Onder druk van de komst van de stadsprovincie werd in 1994 een motie van het raadslid Woei-A-Tsoi aangenomen waarin werd voorgesteld te komen tot een vorming van een allochtonen-adviesraad. Deze adviesraad werd gezien als een middel om de invloed van allochtonen te waarborgen, omdat door de komst van de stadsprovincie het actief en passief kiesrecht van niet-Nederlanders gedeeltelijk verloren dreigde te gaan. Met het afblazen van de stadsprovincie Rotterdam zijn ook de activiteiten tot de vorming van een allochtonen-adviesraad gestaakt. Wel is in de tweede helft van de raadsperiode 1994-1998 vanuit allochtone kring en de gemeenteraad de aanzet gegeven tot een nieuw type adviescommissie. Bij de gemeenteraad bestond namelijk niet alleen behoefte aan kennis en deskundigheid over allochtone groepen en hun positie in de samenleving, maar meer nog over de multiculturele kanten van de Rotterdamse maatschappij. Dit werd SAMS.

Het karakter van SAMS komt goed naar voren in haar missie en uitgangspunten. De *missie* is dat de adviescommissie streeft door middel van het uitbrengen van haar adviezen naar de verwezenlijking van een stad-samenleving die eerlijke kansen verschaft aan iedere burger:

- een stad waarin overeenkomsten tussen mensen worden benadrukt, verschillen worden gerespecteerd en diversiteit als een positief, stimulerend en inspirerend gegeven wordt gezien.
- een vitale en sociale stad waar samenleven en samenwerken hoog in het vaandel staat.
- een stad die constructief vooruitdenkt en innovaties op sociale, economische, culturele en politieke beleidsterreinen niet schuwt.
- een stad die de ontwikkeling en participatie van elk individu en elke groepering bevordert, en daarmee o.a. maatschappelijk achterstanden en isolement tegengaat.

Tot de *uitgangspunten* hoort dat SAMS uitgaat van Rotterdam als een multiculturele stad: een stad met veel gezichten en een diverse bevolkingssamenstelling. Haar hoofdtaak is het adviseren van het stadsbestuur over gemeentelijk beleid. Om te weten wat er speelt in Rotterdam wil de commissie het dagelijks leven in de stad goed volgen. Actief meedoen aan discussies is belangrijk voor SAMS. De commissie wil ook de rol van tussenpersoon vervullen tussen het gemeentebestuur en de samenleving. Dit betekent vragen, behoeften en trends uit de samenleving op tijd signaleren. Alleen zo kan worden aangegeven of beleid moet worden bijgesteld of vernieuwd. Om het brede werkkterrein van de commissie goed in de gaten te houden, volgt elk commissielid de ontwikkelingen op één of meer van de volgende 13 aandachtsgebieden: jeugd, onderwijs, stadsintegratie, kunst en cultuur, huisvesting, arbeid en economie, moraal en religie, gezondheid, welzijn, veiligheid, sport en recreatie, media, vrijwilligers.

Over de *taken en bevoegdheden* van de commissie kan worden gezegd dat de advisering aan de gemeenteraad zowel betrekking heeft op het algemene beleid, op het facetbeleid allochtonen en op specifieke arrangementen om de integratie en participatie van allochtonen te betrekken. De gemeenteraad dient in een zo vroeg mogelijk stadium aan de commissie advies te vragen over daarvoor in aanmerking komende onderwerpen voordat ze een besluit neemt. De gemeenteraad verschaft de commissie alle informatie die ze nodig heeft voor de uitvoering van haar taak, maar inlichtingen over een vertrouwelijke aangelegenheid worden uitsluitend verstrekt met toestemming van de gemeenteraad. De gemeenteraad kan niet van een advies van de commissie afwijken dan nadat de argumenten hiervoor aan de commissie ter kennis zijn gebracht. De commissie kan zich doen bijstaan door deskundigen.

Naast de voorzitter bestaat uit de commissie uit veertien personen (in totaal 15 personen). Wat betreft de *samenstelling* van de commissie valt op te merken dat zeven leden van de commissie schriftelijk zijn voorgedragen door het 'Netwerk Samenwerkende Organisaties van en voor nieuwe Rijnmonders'. Dit is een samenwerkingsverband van instellingen in Rotterdam en Omgeving van en voor allochtonen, die door de gemeente Rotterdam en/of de provincie Zuid-Holland worden gesubsidieerd. Zeven leden zijn schriftelijk voorgedragen door een selectiecommissie van de gemeente Rotterdam. De voorzitter van de commissie is als vijftiende lid apart geworven. Hij wordt voorgedragen door de leden en de ambtelijk secretaris van de commissie. De 15 commissieleden zijn benoemd (door de gemeenteraad) voor een periode van vier jaar.

De onafhankelijkheid van de leden van de commissie komt naar voren in een aantal incompatibiliteiten. Het lidmaatschap van de commissie is onverenigbaar met een functie bij een door de gemeente of door de provincie gesubsidieerde organisatie van of voor allochtonen. Het lidmaatschap is ook onverenigbaar met het lidmaatschap van de gemeenteraad, deelgemeenteraad of een functie bij de gemeente Rotterdam. Wel wordt bij de voordracht van leden rekening gehouden met een evenredige vertegenwoordiging van allochtone ingezetenen in Rotterdam en wordt de voorkeur gegeven aan leden van prioriteitsgroepen (vrouwen, migranten, gehandicapten en jongeren) die aan de gestelde eisen voldoen.

Het jaarverslag 1999 en het werkplan 2000 geven een indruk van de omvang van de werkzaamheden en de *werkwijze* van SAMS. Er is dat jaar 12 keer door de adviescommissie plenair vergaderd. Daarnaast waren er een twintigtal bijeenkomsten van verschillende door de commissie ingestelde werkgroepen, waarin o.a. delen van een advies zijn voorbereid. In dat jaar zijn drie adviezen uitgebracht en verder organiseerde de adviescommissie een drietal interne studiemiddagen. Overigens is in dat jaar slechts éénmaal van de kant van de gemeenteraad om een advies gevraagd. De overige adviezen zijn ongevraagd. Voor het jaar 2000 stonden in totaal zes (drie gevraagde en drie ongevraagde) adviezen in de planning. Verder wilde de adviescommissie (naast het geplande advieswerk) de ontwikkelingen op een viertal beleidsterreinen met nadruk volgen: jeugd, onderwijs, kunst en cultuur, en stadsontwikkeling. De vergaderingen van de commissie zijn in principe openbaar. Iedere belangstellende kan schriftelijk zijn mening kenbaar maken over een onderwerp (dat moet dan wel minimaal twee dagen voor de vergadering bij het bureau zijn ingediend) en tijdens een vragenhalfuur tijdens de vergadering mondelinge vragen stellen over deze onderwerpen.

Een punt dat nog afzonderlijk aandacht verdient is de *ondersteuning* van de adviescommissie. Voor de uitvoering van haar taken heeft SAMS Rotterdam een ambtelijk secretaris en een ondersteunend bureau. De ambtelijk secretaris oefent op het terrein van personeel en beheer (zoals het beheer van het budget en het leiding geven aan het bureau) de taken en bevoegdheden uit die horen bij een 'hoofd van dienst'. Voor deze taken en bevoegdheden is hij ook verantwoordelijk ten opzichte van het college van B&W. Het bureau SAMS bestaat naast de ambtelijk secretaris uit twee beleidsadviseurs en een managementassistente. Het functieniveau en de bezoldiging van de ambtelijk secretaris en de medewerkers van het bureau worden vastgesteld door het college van B&W. De leden van de commissie verkrijgen een vergoeding voor hun werkzaamheden.

2.4.2 *De adviesraad in Den Haag*

Ook de gemeente Den Haag kent een Stedelijk Adviesraad Multiculturele Stad (afgekort SAM). SAM Den Haag heeft tot taak gevraagd en ongevraagd het college van B&W en de gemeenteraad te adviseren over de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid ten aanzien van de multiculturele stad, oftewel het diversiteits- en integratiebeleid. Onder de hoofdlijnen van het beleid wordt begrepen het inlopen van achterstanden en het bestrijden van achterstelling van migranten alsmede de verbetering van de relaties tussen autochtone en allochtone Hagenaars. Ook betreft de advisering het algemene beleid voorzover de belangen van migranten hierbij rechtstreeks betrokken zijn. De adviesraad bestaat uit tenminste 15 en ten hoogste 20 leden. Evenals in Rotterdam bepaalt de verordening van de adviesraad dat de leden op persoonlijke titel zitting hebben in de adviesraad. De adviesraad (een onafhankelijk adviesorgaan) is in 1994 door de gemeenteraad geïnstalleerd.

SAM Den Haag is dus al wat ouder dan SAMS Rotterdam. Uit de *voorgeschiedenis* blijkt dat SAM Den Haag is voortgekomen uit twee eerdere adviesraden, namelijk de Adviesraad Surinamers, Antillianen, Arubanen en Molukkers (SAAM) en de Adviesraad Buitenlanders (AB). Beide adviesraden zijn ontstaan aan het begin van de jaren 80 en hadden een tweeledige functie:

- het meedenken en meepraten over de ontwikkeling en vormgeving van een integraal gemeentelijk migrantenbeleid;
- het adviseren over de besteding van de specifieke gelden die de gemeente voor het ontwikkelen van zo'n beleid ontvangt van de Rijksoverheid.

Bij de oprichting van de adviesraden werd van hen meer verwacht dan alleen een deskundig advies. Ze werden tevens beschouwd als representatieve vertegenwoordigers van de diverse migrantengemeenschappen in de stad. Dit leidde wel tot de situatie waarbij het raadplegen van de adviesraden als vervanging werd beschouwd van inspraak. In de taak en de werkwijze van de adviesraden waren deskundig advies en inspraak in de sfeer van belangenbehartiging nauw met elkaar verstrengeld. Dat werd in die tijd (migranten hadden nog geen stemrecht bij lokale verkiezingen) als positief beoordeeld. Zowel de gemeente als de organisaties van migranten vonden dat de adviesraden een lacune opvulden in de lokale democratie. In de tweede helft van de jaren 80 veranderde de koers van het gemeentelijke beleid. Het accent verschoof meer naar het inlopen van sociaal-economische achterstanden. Het beleid ging zich meer ontwikkelen als een bijzondere vorm van maatwerk binnen het reguliere beleid. Bij die ontwikkeling bestond ook steeds meer de behoefte aan één adviesraad die niet zozeer gebonden was aan nationaliteit, maar een draagvlak had in de verschillende migrantengemeenschappen in de stad.

Bij de beschrijving van de *taken en bevoegdheden* valt, in vergelijking met Rotterdam, vooral op dat de status van de adviezen en de procedure rond de advisering explicieter zijn omschreven, en dat het college van B&W een grotere rol in dit proces heeft. Het college stelt de adviesraad in de gelegenheid om een advies uit te brengen over de hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van de multiculturele stad voordat er besluiten worden genomen. Het college stelt ook (na overleg met de adviesraad) een termijn vast waarbinnen het advies moet worden uitgebracht en op welke aspecten het advies moet ingaan. De adviezen aan het college of de gemeenteraad worden vóór de besluitvorming geagendeerd op de vergadering van de meest betrokken raadscommissie, voorzien van een reactie van het college. Een vertegenwoordiger van de adviesraad wordt in de gelegenheid gesteld het advies nader toe te lichten en aan de beraadslagingen in de raadscommissie deel te nemen. Verder zijn het college en de gemeenteraad verplicht om bij besluiten of voorstellen die afwijken van het advies dit schriftelijk aan de adviesraad mee te delen. Ook zijn in de verordening termijnen gesteld waarop een beslissing moet worden genomen op een gevraagd of ongevraagd advies van de raad. Voor het college is die termijn acht weken, voor de gemeenteraad is die termijn twaalf weken.

In het kader van de taakuitoefening kan de adviesraad (in overleg met het college van B&W) een professionele externe onderzoeker de opdracht geven voor een evaluatieonderzoek naar de effecten van één of meer aspecten van Haagse immigratiebeleid. De adviesraad biedt dit onderzoek aan het college aan, voorzien van beleidsaanbevelingen. De behandeling van het evaluatieonderzoek verloopt verder dezelfde procedure als de andere adviezen van de adviesraad. Verder is de adviesraad bevoegd leden van het college van B&W en ambtenaren uit te nodigen zijn vergaderingen bij te wonen voor het geven van toelichting op en het beantwoorden van vragen over voorstellen die door het gemeentebestuur aan de adviesraad zijn voorgelegd voor het uitbrengen van een advies.

De grotere rol van het college komt ook tot uitdrukking in de *samenstelling* van de Haagse adviesraad. De leden van de adviesraad worden niet benoemd door de gemeenteraad, maar door het college. Wel heeft de raad invloed op de samenstelling, omdat de voordracht plaatsvindt door een sollicitatiecommissie die door de raadscommissie die belast is met het minderhedenbeleid uit haar midden wordt benoemd. In deze commissie heeft de ambtelijk secretaris een raadgevende stem. De werving van de leden vindt plaats via een open sollicitatieprocedure en aan de hand van een profielschets die door de betreffende raadscommissie wordt bekendgemaakt. Aan deze profielschets wordt bekendheid gegeven via de geëigende media, waaronder specifiek op de doelgroep gerichte media. De leden dienen verder woonachtig of werkzaam te zijn in Den Haag en te beschikken over kennis van en contacten met relevante maatschappelijke organisaties. Verder dienen ze aantoonbare deskundigheid te bezitten op één of meer beleidsterreinen die voor de werkzaamheden van de adviesraad van belang zijn. Alle leden (inclusief de voorzitter) worden benoemd voor een periode van vier jaar, die zoveel mogelijk overeenkomt met de zittingsduur van de gemeenteraad.

Wat betreft de *werkwijze* valt op dat de adviesraad is onderverdeeld in drie werkgroepen. Elke werkgroep heeft zo zijn eigen specialisme: de Werkgroep Algemene Zaken, de Werkgroep Onderwijs en Werkgelegenheid, en de Werkgroep Welzijn. Deze werkgroepen bestaan al vanaf de oprichting van SAM en komen alleen bij elkaar als het nodig is, bijvoorbeeld de voorbespreking van het werkplan. De werkgroepen hebben vooral een functie op het gebied van de signalering, maar als het zo uitkomt

kan een werkgroep ook een conceptadvies voorbereiden. Een recente ontwikkeling is dat SAM in het jaar 2000 is gestart met projectgroepen die per advies worden geformeerd. De leden van de adviesraad kunnen zelf aangeven in welke projectgroep zij willen participeren. Een projectgroep bestaat uit ongeveer drie leden die een conceptadvies voorbereiden.

Voordat SAM een advies uitbrengt, vindt nog een degelijke toetsing plaats. Daarbij wordt niet alleen van de expertise van de leden van de adviesraad, maar ook van externen gebruik gemaakt. Op die manier probeert de adviesraad een betrouwbare afspiegeling te geven van wat er in de samenleving leeft. Ook worden daartoe werkbezoeken afgelegd en themabijeenkomsten georganiseerd. SAM hecht veel waarde aan de actieve inbreng van belangstellenden tijdens de plenaire vergaderingen. Deze vergaderingen zijn meestal openbaar en worden voorafgegaan door een grote mailing. In het werkplan voor het jaar 2001 staan acht gevraagde en drie ongevraagde adviezen in de planning.

Voor de *ondersteuning* van SAM heeft het college van B&W een secretariaat aangewezen. Het secretariaat bestaat uit en fulltime secretaris een parttime adjunct-secretaris, twee parttime management-assistenten, een ondersteunend medewerker en een webmaster-communicatiemedewerker. Dit personeel van dit secretariaat is (na overleg met de adviesraad) door het college van B&W ter beschikking gesteld en is in dienst van de gemeente. Ook na overleg met de adviesraad is één van de personeelsleden als secretaris aangewezen. De secretaris van de adviesraad heeft (net als in Rotterdam) in de vergaderingen van de adviesraad een adviserende stem. De leden van de adviesraad krijgen een vergoeding van fl.100,- per vergadering, de voorzitter fl. 600,- per maand.

In 1998 vond een *evaluatie* plaats van SAM Den Haag. De resultaten van die evaluatie zijn gematigd positief. De keuze voor onafhankelijke advisering en het verlaten van de belangenbehartiging is goed geweest. De formele adviezen worden aan het hele college aangeboden, daadwerkelijk gelezen, goed bruikbaar gevonden en leiden tot verduidelijking en aanscherping van het beleid. SAM wordt in een vroegtijdig stadium om advies gevraagd en de leden van het college van B&W en de directeuren van de diensten zijn positief over de advisering en de kwaliteit van de adviezen. Het aantal adviesaanvragen en de invloed van de adviezen op het beleid verschilt sterk per beleidsterrein. Vandaar dat naar aanleiding van de evaluatie het voorstel wordt gedaan tot een 'interactief adviesaanvragenbeleid' tussen SAM, de coördinerend portefeuillehouder en de overige portefeuillehouders.

In tegenstelling tot inspraakorganen in veel andere gemeenten is SAM uitdrukkelijk alleen adviesorgaan. *Overleg* vindt plaats met de zelforganisaties van minderheden. Voor één wijk waar veel allochtonen wonen en veel zelforganisaties zijn, is een apart Migrantenplatform in het leven geroepen. Daar vindt overleg plaats met vertegenwoordigers van de zelforganisaties.

2.4.3 *De categorale adviesraden in Amsterdam*

Amsterdam kent sinds 1991 vijf categorale adviesraden van minderheden: één voor Turkse Amsterdammers (TDM), één voor Marokkanen (SMR), één voor Surinamers, Antillianen, Arubanen, Molukkers en Ghanezen (SAAMGha), één voor Vluchtelingen, Chinezen en Pakistani (VluChiPa) en één voor Zuideuropese Amsterdammers (ZEG). Doel van de adviesraden is het verbeteren van de positie van de minderheden en het bevorderen van de emancipatie in de Amsterdamse samenleving. Taak van deze adviesraden is om het gemeentebestuur van Amsterdam gevraagd en ongevraagd te adviseren op de hoofdlijnen van het beleid en onderdelen die speciaal hun gemeenschap aangaan. De adviesraden zijn gebaseerd op artikel 82 Gemeentewet en zijn geregeld in de Verordening op de Adviesraden 1991. Naast de adviesraden voor minderheden is er een aparte Emancipatie Adviesraad (EAR).

Het besluit om in 1991 een nieuwe structuur voor adviesraden te komen kwam voort uit een evaluatie in 1988 van de toenmalige drie adviesraden: één voor Turken en Marokkanen, één voor Surinamers, Antillianen en Molukkers en één voor de overige etnische groepen. De voornaamste knelpunten die uit de evaluatie naar voren kwamen waren dat een aantal etnische groepen zich onvoldoende binnen deze structuur konden profileren en dat de adviezen onvoldoende doorklonken in de bepaling van het beleid van het bestuur. De belangrijkste veranderingen die in 1991 werden gerealiseerd zijn een verdere differentiatie tussen de verschillende etnische groepen; rechtstreekse advisering aan de gemeenteraad in

plaats van aan het college van B&W; en het voorzitterschap van de adviesraden werd voortaan bekleed door personen uit de etnische gemeenschappen zelf.

Over de *werkwijze* van de adviesraden valt te melden het college de adviesraden die informatie geven die ze redelijkerwijs nodig hebben. Het college en de gemeenteraad geven de betrokken adviesraad de gelegenheid advies uit te brengen voordat beslissingen worden genomen. Het college betreft de adviezen uitdrukkelijk bij de besluitvorming. Dat betekent dat de redenen van afwijken van het advies binnen een maand aan de adviesraad wordt meegedeeld en dat het college de adviesraad informeert over de redenen als de termijn van één maand wordt overschreden. Als over een (deel van) een advies het oordeel van een raadscommissie of de gemeenteraad wordt gevraagd, stuurt het college het advies aan de betrokken commissie of legt het ter inzage.

Een ongevraagd advies van de adviesraden wordt behandeld als een verzoek aan de raad (een raadsadres) en wordt in ieder geval op de agenda gezet van de betrokken raadscommissie. Elke adviesraad heeft een eigen onafhankelijk secretariaat, kan gebruik maken van het gemeenschappelijke secretariaat voor de Amsterdamse adviesraden en heeft een bescheiden budget voor de eigen uitgaven. De benoeming van de leden van de adviesraden gebeurt door de gemeenteraad op voordracht van het college, maar de adviesraad doet zelf het voorstel voor de voordracht aan het college.

Nadere informatie over de werkwijze van de adviesraden is te vinden op hun website. Over de *Stedelijke Marokkaanse Raad (SMR)* geven we kort wat informatie als voorbeeld. Naast het geven van advies voert de SMR ook een aantal projecten uit. Doelstelling van de SMR, zoals omschreven in de statuten van de vereniging, is het verbeteren van de positie van Marokkanen in Amsterdam in al haar geledingen. Daarbij fungeert de SMR als platform voor alle in de Marokkaanse gemeenschap te Amsterdam aanwezige democratische opvattingen en stromingen. Om deze positieverbetering te bereiken worden contacten onderhouden met de gemeente, deelraden, gemeentelijke diensten en instellingen wordt op projectbasis samengewerkt met de overige organisaties en instellingen in Amsterdam.

Lid van de vereniging SMR zijn Marokkaanse zelforganisaties waarvan de activiteiten gericht zijn op Amsterdam. De leden kiezen het bestuur van de raad dat vervolgens de activiteiten vaststelt en de inhoudelijk opdrachtgever is van het ambtelijk secretariaat en het projectenbureau. Het ambtelijk secretariaat houdt zich vooral bezig met de advisering van het gemeentebestuur. Daartoe bereidt het de bestuursvergaderingen voor, voert vervolgens de daarin genomen besluiten uit en onderhoudt de contacten met de achterban. Het projectenbureau voert bepaalde projecten en activiteiten uit, zoals het project voorlichting (het Arabisch-Nederlands blad Meraat en een dagelijks eigen radioprogramma), het ouderenproject en het mentorproject. Het mentorproject is gericht op de onderwijspositie van allochtone jongeren en wordt samen uitgevoerd met de Adviesraad Turken (TDM). Verder geeft het projectenbureau zo nodig ondersteuning aan de aangesloten organisaties. Het personeel van de SMR bestaat uit een ambtelijk secretaris, een secretariaatsmedewerkster en een projectmedewerker.

Zowel in 1993 als in 2001 (via het onderzoek heroriëntatie) vond een *evaluatie* plaats van de categorale adviesraden in Amsterdam. De evaluatie van de adviesraden in 1993 leidde tot de conclusie dat er nog weinig weerklank en draagvlak was in het gemeentelijke apparaat in brede zin voor inbreng van de adviesraden en dat er weinig actieve aansturing was door het gemeentebestuur van het ambtelijk apparaat om gebruik te maken van de adviesraden. De aanbevelingen om in die situatie verbetering te brengen zijn maar ten dele geïmplementeerd. De interviews in het kader van het onderzoek heroriëntatie adviesraden Amsterdam leveren hetzelfde beeld op als de evaluatie uit 1993. Dit onderzoek vond plaats als uitvloeisel van de nota 'De kracht van de diverse stad' uit 1999 waarin de uitgangspunten voor het gemeentelijke diversiteitsbeleid zijn vastgesteld. In deze nota wordt het verbeteren en waar nodig herstructureren van de categorale adviesstructuur aangekondigd. De participatie van groepen minderheden zou in de huidige adviesstructuur volgens de gemeente onvoldoende tot stand komen. De belangrijkste resultaten van het onderzoek heroriëntatie zijn:

- er is te weinig commitment van de kant van de gemeente. De adviesraden worden niet in staat gesteld om hun formele rol naar behoren te vervullen, omdat de noodzakelijke informatie niet of slechts na lang aandringen wordt gegeven. Er is de laatste jaren nauwelijks contact meer met de portefeuillehouder diversiteitsbeleid, er wordt nog nauwelijks advies gevraagd en gegeven op de adviezen wordt niet inhoudelijk meer gereageerd. Door het gebrek aan commitment aan de afspra-

ken over de wijze waarop met de adviezen wordt omgegaan hechten ook de adviesraden zelf steeds minder waarde aan het uitbrengen van uitgebreide, schriftelijke adviezen.

- er wordt te weinig onderscheid gemaakt tussen advies en overleg. Bij de Amsterdamse adviesraden is sprake van het vermengen van advies en overleg, waarbij ook nog het aspect van de belangenbehartiging komt. Dit is ook formeel verankerd in de verordening op de adviesraden. Een tweetal adviesraden (voor de Turken en de Marokkanen) heeft daarnaast nog de rol van uitvoerder van projecten. De ervaringen met de adviesraad in Den Haag leren dat het maken van onderscheid tussen advies en overleg en deze toekennen aan verschillende organen, niet alleen de kwaliteit (en daarmee ook de potentiële effectiviteit) ten goede komt. Het komt ook het uitoefenen van de vier overlegfuncties (zie paragraaf 2.2.2) ten goede.
- in de toekomst zal de inspraak- en overlegrol van de adviesraden (die niet uit de verf komt) eerder afnemen dan toenemen. Door de decentralisatie van grote delen van het beleid naar de stadsdeelraden is de uitvoering van het beleid ook gedecentraliseerd naar de stadsdelen. De stadsdelen zullen hun communicatie- en participatiestructuren hieraan moeten aanpassen en hebben dat ten dele (zoals het stadsdeel Oost-Watergraafsmeer) al gedaan. De rol van de grootstedelijke adviesraden wordt dan steeds meer die van algemeen adviseur en ze zullen dan ook steeds minder een uitvoerende en vertegenwoordigende rol kunnen spelen.
- de adviesraden zelf (vooral die voor de Turken en de Marokkanen) leggen steeds minder waarde aan hun functie als adviesorgaan en leggen sterk de nadruk op hun rol als platform van zelforganisaties en vertegenwoordiger van de belangen van hun achterbannen. Uit onderzoek van het Instituut voor Migratie- en Etnische Studies (IMES) blijkt vooral de adviesraad voor Turken (TDM) een centrale rol in het netwerk van zelforganisaties te vervullen, voor de adviesraad van Marokkanen (SMR) geldt dat in beduidend mindere mate. Het is volgens de onderzoekers van belang de waarde van de huidige adviesraden als platform te erkennen, maar die functie is niet noodzakelijk verbonden met de status van adviesraad in de zin van artikel 82 van de Gemeentewet.
- voor een goede uitoefening van de functies van inspraak en overleg ligt het voor de hand een onderscheid te maken tussen advisering, vertegenwoordiging en uitvoering van projecten. De adviesraden moeten kiezen te groeien naar de rol van onafhankelijk en deskundig adviseur of de rol van platform van zelforganisaties, belangenbehartiger en uitvoerder van projecten. Het is wel van belang dat de gemeente Amsterdam de rol van de platforms erkent en hen accepteert als partners voor inspraak en overleg op grootstedelijk niveau. De gemeente kan de platforms steunen met het daarvoor ter beschikking staande instrumentarium van subsidiering. Aan de platforms kunnen de gebruikelijke legitimiteitseisen op het punt van de vertegenwoordiging, afspiegeling, interne verantwoording en transparantie worden gesteld.

Bij de *aanbevelingen* in het onderzoek heroriëntatie wordt een onderscheid gemaakt tussen de structuur op het stedelijk niveau en op stadsdeelniveau. Op het *stedelijk niveau* vindt de advisering plaats. Belangrijk daarbij is dat de toenemende complexiteit van de vraagstukken op maatschappelijk en bestuurlijk vlak vraagt om een flexibele inzet van expertise (maatwerk en klantgerichtheid). In plaats van de huidige adviesradenstructuur moet een flexibel deskundigennetwerk ontwikkeld, onderhouden en programmatisch aangestuurd door een kleine programmaraad, dat wordt ondersteund door een secretariaat. De huidige adviesraden dragen een kandidaat voor de programmaraad voor op basis van een gezamenlijk met het gemeentebestuur overeengekomen profiel. Leden van de adviesraden kunnen opteren voor opname op de deskundigenlijst.

Het jaarprogramma wordt overeengekomen tussen de programmaraad en de portefeuillehouder diversiteitsbeleid en vastgesteld in het college van B&W (gehoord de raadscommissie). Minimaal eens per jaar wordt overlegd over de voortgang van het programma dat bestaat uit een beperkt aantal (maximaal tien) toegesneden beleids- en onderzoeksvragen. Net als in de huidige verordening op de adviesraden verplicht de gemeente zich de uitkomsten van de adviezen beleidsmatig te vertalen, dan wel gemotiveerd af te wijken. Onderdeel van die verplichting is een reguliere (bijvoorbeeld tweejaarlijkse) evaluatie van de adviezen en de implementatie daarvan. 'Bovenop' het jaarprogramma kan de programmaraad ook ongevraagd advies uitbrengen aan het gemeentebestuur.

Er is een operationeel budget van in eerste instantie fl. 100.000,- per jaar. Deskundigen worden betaald per advies naar bijgewoonde vergadering. De deskundigheid wordt bepaald door een combinatie van ervaringsexpertise en betrokkenheid bij het diversiteitsbeleid en de deskundigheid op een bepaald

terrein dat relevant is voor het jaarprogramma. Per onderdeel van het programma neemt een team van drie tot vier deskundigen uit het netwerk deel. De programmaraad is verantwoordelijk voor de adviezen, de totstandkoming van de adviezen wordt ondersteund door het programmasecretariaat. De programmaraad kan ook elders fondsen verwerven.

Overleg en inspraak kan het beste op *stadsdeelniveau* plaatsvinden met een stimulerende rol voor de centrale stad. Op stadsdeelniveau, en daarbinnen de buurt of de wijk, worden afspraken gemaakt over de directe leefomgeving. Veel stadsdelen hebben daarom eigen overlegcircuits met een veelvoud van allochtone zelforganisaties. Contacten met de diverse gemeenschappen kunnen daarom het beste worden onderhouden op stadsdeelniveau. Dit is uiteraard een zaak van de stadsdelen en de organisaties zelf. De centrale stad kan de onderlinge communicatie wel bevorderen door partijen bij elkaar te brengen of op beperkte schaal stimuleringsmiddelen ter beschikking te stellen. Waar de zelforganisaties samen een platform (of koepel) op centraal stedelijk niveau vormen, erkent de centrale stad hen voor het uitoefenen van de inspraakfuncties en ondersteunt hen op dezelfde basis en volgens dezelfde eisen als de zelforganisaties. De stadsdelen kunnen eveneens (al dan niet samen met zelforganisaties) voorstellen voor advisering indienen voor het stedelijk niveau. Het is echter aan de programmaraad te beslissen om deze voorstellen al dan niet over te nemen.

Ook de *ondersteuning* van de nieuwe adviesstructuur wordt versterkt. De effectiviteit en efficiëntie van het programmasecretariaat wordt verbeterd doordat een combinatie plaatsvindt van de middelen die aan de huidige adviesraden zijn toebedeeld. In de werkwijze wordt minder nadruk gelegd op grote adviezen en meer op frequentere contacten met raadsleden, bestuurders en ambtenaren om vroeg op de hoogte te zijn van beleidsinitiatieven en eerder een antwoord te krijgen op de vraag naar de beleidsprioriteiten en de agendaonderwerpen. Zo ontstaat een duidelijker referentiekader voor de planning van de activiteiten. Tenslotte moet de gemeente zich een meer betrokken werkgever tonen voor het secretariaat van de nieuwe adviesraad (bijvoorbeeld via functioneringsbeoordelingen en het bevorderen van de doorstroming en de arbeidsomstandigheden) om een beter functionerend apparaat te krijgen.

2.5 Gemeenten in Overijssel

2.5.1 *Overleg en advisering in Hengelo*

Het Platform Samenwerkingsverband Allochtonenorganisaties Hengelo (PSAH) geeft gevraagd en ongevraagd advies aan de gemeente op het terrein van het minderhedenbeleid. In het platform zijn de volgende groepen vertegenwoordigd: Italianen, Spanjaarden, Antillianen, twee Turkse verenigingen, twee Suryoye verenigingen, Islamitische jongeren, Islamitische ouderen en de Irakese vereniging. Elke club vaardigt één persoon af. Het platform heeft een onafhankelijk voorzitter en een betaalde administratieve kracht. Sinds 1 juni 2001 is de structuur van het platform veranderd. Er zijn nu drie werkgroepen (arbeid, onderwijs en welzijn) die de verschillende onderwerpen voorbereiden. Vervolgens worden die onderwerpen in het platform besproken. Om de zes weken is er een vergadering van het platform en de gemeente. Meestal is de gemeente vertegenwoordigd via de beleidsmedewerker, soms is de wethouder aanwezig. De belangrijkste onderwerpen die de laatste tijd aan bod zijn gekomen zijn: ouderen, welzijn, de reorganisatie van het platform en de minderhedennota van de gemeente. Hoewel de leden van het platform afkomstig zijn van de lokale zelforganisaties is het de bedoeling dat ze zonder last en ruggespraak opereren. Volgens de gesproken beleidsmedewerker minderheden van de gemeente levert dit in de praktijk een probleem op. Daarbij gaat het met name om de plaatsbepaling (rol, taak en functie) van de adviesraad in relatie tot de algemene en individuele belangenbehartiging door de leden van de adviesraad. De structuurverandering met drie werkgroepen voor de sectoren arbeid, onderwijs en welzijn heeft tot doel om meer doelmatig en effectief te kunnen functioneren. Op dit moment is het nog te voorbarig een antwoord te geven op de vraag of via de nieuwe structuur dit doel wordt bereikt. Naast het probleem van de plaatsbepaling hebben de werkgroepen te maken met een (kwantitatief en kwalitatief) probleem op het gebied van de bemensing.

Uit de *verordening* van de PSAH blijkt dat de adviesraad een brede taakomschrijving heeft. Naast het gevraagd en ongevraagd adviseren van het college van B&W worden als taken genoemd:

- het innoveren, stimuleren en coördineren van activiteiten voor minderheden in de gemeente;
- de belangenbehartiging van allochtonen in Hengelo gericht op positieverbetering;
- het bevorderen van de samenwerking tussen de instellingen.

Het PSAH bestaat uit een minimaal het aantal leden dat gekoppeld is aan het aantal zelforganisaties in Hengelo. De leden van het platform en de onafhankelijke voorzitter worden benoemd door het college van B&W. De leden nadat het platform is gehoord, de onafhankelijk voorzitter op advies van het platform. Eén van de leden treedt op als secretaris en wordt daarbij ondersteund door een externe administratieve kracht. Aan het platform kunnen door het college van B&W adviseurs zonder stemrecht worden toegevoegd. In ieder geval is dat vanuit de gemeente de beleidsmedewerker minderhedenbeleid. De adviseurs ondersteunen het platform inhoudelijk en hebben een innoverende en stimulerende functie. De adviseur vanuit de gemeente Hengelo draagt tevens zorg voor de communicatie tussen de gemeentelijke overheid en het platform en voor wederzijdse informatie.

De vergaderingen van het platform zijn in de regel openbaar, de vergaderingen van de werkgroepen zijn dat niet. De deelnemers aan de werkgroepen kunnen, maar behoeven niet, lid te zijn van het platform. Een werkgroep kan naar eigen inzicht deskundige belangstellenden opnemen. De door de werkgroepen aan het platform uitgebrachte adviezen worden in een plenaire vergadering van het platform behandeld. Het college kan besluiten het platform een budget toe te kennen voor de organisatiekosten. Dit budget is een onderdeel van het Allochtonenprogramma, waarin ook de verantwoording van het budget is geregeld. Een lid van het platform treedt op als penningmeester en houdt de financiën bij.

Van de kant van de minderheden is gesproken met de secretaris en plaatsvervangend voorzitter van het platform. Hij is tevens voorzitter van de stichting Antillianen Hengelo en voorzitter van het buurthuis 'Naoberhoes'. Als belangrijkste probleem ziet hij de expertise in de werkgroepen. Het is moeilijk om de juiste mensen te vinden. Op dit moment probeert hij bij de gemeente een onkostenvergoeding voor leden te bewerkstelligen. Verder is de deelname op vrijwillige basis. Het platform bestaat al jaren. Tot voor kort voelden veel afgevaardigden van verenigingen het als een verplichting om aanwezig te zijn in verband met de subsidie van de gemeente aan de vereniging. Tegelijkertijd wordt geprobeerd om een nieuwe gedachtegang bij de leden door te voeren; het is in die gedachtegang de taak van het platform om de wensen en problemen van de achterban door te geven.

Binnenkort vindt er een evaluatie plaats van het functioneren van het platform. Het platform geeft nu voornamelijk adviezen, maar de gesproken secretaris van het platform wil graag toe naar overleg. Hij merkt dat de gemeente een informatievoorsprong heeft. Vaak komt het platform er pas achter dat er belangrijke onderwerpen voor allochtonen op de agenda staan, wanneer het besluit al is genomen. Dit is recent nog gebeurd rond het onderwerp 'sport en allochtonen'. Het platform probeert ook contacten te onderhouden met politieke partijen. Verder is er veel informeel contact tussen hem en de wethouder en de beleidsmedewerker. Wat betreft de informele contacten is de drempel laag.

Op *provinciaal niveau* zijn de Antillianen in Overijssel op dit moment bezig met de oprichting van een provinciale vereniging. Dit is al drie jaar het plan, maar het ziet er nu naar uit dat het daadwerkelijk van de grond komt. Volgens de gesproken secretaris van het platform is het belangrijk om onderling informatie uit te wisselen. Dit geldt voor de verschillende Antilliaanse verenigingen in Overijssel, maar ook voor de informatieuitwisseling van en naar de provincie. Ook kan er zo worden samengewerkt met betrekking tot het aanvragen van subsidies en kadertraining.

2.5.2 *Overleg en advisering in Enschede*

Sinds de zomer 2001 functioneert een nieuwe adviesraad in Enschede: de adviesraad Integratiebeleid Enschede. Gesproken is met de beleidsmedewerker van de gemeente Enschede en de ambtelijk secretaris van de adviesraad. De integratieraad heeft twaalf leden: vier autochtonen, twee Suryoye, drie Turken, één Egyptenaar, één Marokkaan en een Surinamer. De leden zijn geen vertegenwoordiger van een vereniging (geen last en ruggespraak), maar wel betrokken bij de gemeenschap waar ze uit komen. De adviesraad vergadert eens per maand. Ze geeft gevraagd en ongevraagd advies over het gemeentelijk beleid aangaande integratievraagstukken. Naast advisering staat visievorming centraal over maat-

schappelijke ontwikkelingen met betrekking tot participatievraagstukken. Tot nu toe ging het altijd om gevraagd advies. Onderwerpen die sinds september 2001 aan bod gekomen zijn: het Criem-project, de website van de gemeente voor allochtonen, huiswerkbegeleiding voor jongeren, wederopbouw en de stadsdebatten. In de toekomst zal de adviesraad ook wel ongevraagde adviezen geven, maar omdat de raad nog maar zo kort bestaat moet daar nog een vorm voor gevonden worden.

Bij de samenstelling van de adviesraad staat deskundigheid voorop. De kennis en ervaring die binnen de adviesraad aanwezig is heeft onder andere betrekking op de terreinen arbeid, onderwijs, welzijn en cultuur. De leden van de Integratieraad zijn geen afgevaardigden van lokale minderhedenorganisaties, maar van het wordt wel affiniteit en/of het hebben van goede contacten verwacht met de migrantengroepen. Dit zijn criteria die ook zijn gehanteerd bij de selectiegesprekken.

Uit de *verordening* blijkt dat de adviesraad de vorm heeft van een commissie op grond van artikel 82 van de Gemeentewet. Bij de formulering van de taken van de adviesraad wordt naast advisering en visievorming ook expliciet het jaarlijks organiseren van een conferentie op het gebied van het integratiebeleid genoemd. De adviesraad kan (al dan niet uit zijn midden) subcommissies benoemen en daarvan de taken, bevoegdheden en samenstelling regelen. Verder valt (zeker in vergelijking met de verordening van de gemeente Hengelo) dat de bevoegdheden van de adviesraad in relatie tot het gemeentebestuur expliciet worden beschreven. Als het college van B&W besluit (of aan de gemeenteraad voorstelt) af te wijken van een advies moet de motivering schriftelijk worden vastgelegd en de adviesraad daarvan zo spoedig in kennis worden gesteld. Binnen tien weken wordt een beslissing genomen op een gevraagd of ongevraagd advies van de adviesraad. Deze termijn kan hoogstens eenmaal worden verlengd met een periode van tien weken. Over de termijn van de adviesaanvraag wordt bepaald dat het gemeentebestuur in een vroeg stadium aan de Integratieraad advies vraagt over daarvoor in aanmerking komende onderwerpen alvorens een besluit te nemen. De Integratieraad brengt verder jaarlijks verslag uit aan de gemeenteraad van de resultaten van haar functioneren. Wat betreft de informatievoorziening, de ambtelijke ondersteuning en de vergoedingen gelden voor de Integratieraad dezelfde regelingen die ook gelden voor de gemeenteraad en de raadsleden.

Wat betreft de samenstelling van de Integratieraad (minimaal 9 en maximaal 13 leden) wordt bepaald dat tenminste 2/3 van het aantal leden bestaat uit leden van etnische minderheden. Verder moeten tenminste twee leden een Nederlandse etniciteit hebben en tenminste twee leden vertegenwoordigers zijn uit het bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen in Enschede. De leden van de adviesraad worden benoemd en ontslagen door de gemeenteraad. De gemeenteraad streeft bij zijn benoemingen naar een aandeel van 50% vrouwen. De voorzitter van de in die hoedanigheid apart geworven en benoemd. De (ambtelijk) secretaris wordt aangewezen door het hoofd van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en maakt geen deel uit van de adviesraad.

Naast twee vertegenwoordigers van de gemeente is gesproken met twee leden van de Integratieraad. Het eerste lid is van Surinaamse afkomst, maar heeft ook veel contact met de Chinezen, Afghanen en andere groepen. Er is onlangs een Afgaanse vereniging opgericht in Enschede. Hij ziet zich als belangenbehartiger voor de verschillende groepen. Omdat hij ook lid (voorzitter) was van de voorganger van de huidige adviesraad kon hij ook informatie geven over het verschil tussen de huidige situatie en de oude situatie. Enschede heeft veel verschillende zelforganisaties. Deze verschillende zelforganisaties in de gemeente deden en doen aan belangenbehartiging en overleg. De verschillen tussen de organisaties zijn groot wat betreft activiteiten en professionaliteit.

In 1992 is vanuit de zelforganisaties zelf de ESOA (de Enschedese Samenwerkende Organisaties Allochtonen) opgericht. De organisaties hoopten via een stedelijk georganiseerd verband hun belangen beter te kunnen behartigen. Per bevolkingsgroep zijn er platforms en de platforms vaardigden één of twee personen af naar ESOA. Er waren dus eigenlijk drie niveaus's; zelforganisaties, platforms en de ESOA. De eerste twee jaar ging dit goed. Er was goed contact met de gemeente, maar er trad langzaam verval op. Het gesproken lid van Surinaamse afkomst noemt hiervoor de volgende oorzaken. In de eerste plaats werd er niet over de grenzen van de eigen groep heen gekeken. In de tweede plaats was er een probleem op het gebied van de professionaliteit. Het werk kwam op een kleine groep neer. Mensen konden de ESOA niet meer dragen als vrijwilliger. Er was later wel professionele ondersteuning. Sommige platforms functioneerden toen goed, andere niet. In de derde plaats werden er door de

ESOA veel verschillende activiteiten uitgevoerd: o.a. het onderhouden van contact met de gemeente, het gevraagd en ongevraagd advies geven, sport, cursussen, huiswerkbegeleiding

De gemeente is ESOA gaan faciliteren, maar het overleg is nooit geformaliseerd. De gemeente stond ook aarzelend tegenover de ESOA. Vanuit de zelforganisaties zelf is het functioneren van de ESOA op de politieke agenda gebracht. Er is overleg geweest met de gemeente en een evaluatieonderzoek gehouden door de ESOA. Dat evaluatieonderzoek mondde uit in een pleidooi voor het instellen van een officiële adviesraad 'Multiculturele Stad en Samenleving'. Sinds de zomer van 2001 functioneert de adviesraad Integratiebeleid waarin de aanbevelingen van het evaluatieonderzoek voor een groot deel zijn verwezenlijkt. Op dit moment wordt de agenda nog bepaald door de gemeente. Zaken die bij de gemeente spelen worden door de adviesraad besproken. Er zouden meer punten besproken worden die door (zelf)organisaties naar voren worden gebracht. Bijvoorbeeld over allochtone ondernemers. De adviesraad is nu bezig om de agendabepaling verder vorm te geven. Het doel is een qua bevolkingsgroepen, leeftijd en, professionele achtergrond breed samengestelde adviesraad, met deskundige leden die zonder last en ruggespraak opereren. De leden zijn geworven via een sollicitatieprocedure. De gemeente was volgens het gesproken Surinaamse lid te sterk vertegenwoordigd in de sollicitatiecommissie en nam onvoldoende actie. Gevolg hiervan is dat de raad niet breed geschakeerd is. Zo zijn er nauwelijks mensen uit het bedrijfsleven lid. Volgens de gemeente hebben weinig mensen gereageerd op de vacatures, maar volgens hem had er anders en beter geworven moeten worden.

Het gesproken Surinaamse lid stelt verder dat de adviesraad nog vorm moet krijgen. Op dit moment zijn de verschillen tussen de leden groot. Sommigen kunnen afstand nemen van hun eigen achterban, anderen niet. Dit moet zich in de toekomst verder ontwikkelen. Ook het contact met de ambtenaren en de politiek moet zich nog ontwikkelen. De politiek zou betrokken kunnen worden bij de conferentie die de Integratieraad eens per jaar organiseert, evenals bij de presentatie van het jaarverslag. Hij ziet een brede rol voor de adviesraad. Niet alleen voor gemeentelijk beleid maar ook naar het maatschappelijk middenveld, zoals de Kamer van Koophandel. Het Grotestedenbeleid vormt een belangrijk uitgangspunt voor de adviesraad. De zelforganisaties en de platforms van minderheden hebben zelf ook contact met de gemeente maar dit gaat voornamelijk over activiteiten, subsidies en de uitvoering. De adviesraad geeft advies op beleids- en bestuurlijk niveau.

Volgens hem is er in het veld veel behoefte aan *provinciale of regionale* samenwerking. Zelforganisaties merken dat dezelfde problemen spelen in verschillende gemeenten. Zelforganisaties in kleine gemeenten kunnen bekijken hoe het in grote gemeenten gaat. De Chinezen hebben een regionale school opgezet. Dit zijn ook relevante activiteiten. De provincie Overijssel moet eerst haar eigen rol bepalen op het gebied van het minderhedenbeleid. De afstand tot de (lokale) zelforganisaties is nog groot en het veld is ook niet tevreden. Ook het Steunpunt Minderheden Overijssel (SMO) heeft haar belangen.

Het tweede in Enschede gesproken lid van de Integratieraad Enschede is Suryoye-Aramees. Omdat ze nog maar kort lid is (sinds september 2001) kon ze nog niet zoveel informatie geven. Volgens haar is het goed dat de leden van de Integratieraad geen vertegenwoordiger zijn van een vereniging, omdat in verenigingen vaak jaren dezelfde mensen zitten die geen objectief beeld hebben. Zelf heeft ze in juli 2001 gesolliciteerd. De sollicitatiecommissie bestond uit de beleidsmedewerker Minderheden van de gemeente, iemand van het Steunpunt Minderheden Overijssel (SMO) en een derde lid. Ze kent veel mensen van de Suryoye-vereniging maar is zelf geen actief lid van die vereniging. Ze vindt het belangrijk dat er naast allochtonen ook autochtonen in de raad zitten omdat integratie van twee kanten moet komen. Ze ziet zichzelf niet alleen als vertegenwoordiger van de Suryoye gemeenschap in de Integratieraad, maar uitdrukkelijk ook als belangenbehartiger van andere groepen allochtonen in Enschede.

2.5.3 *Advisering door Molukkers in Deventer en Zwolle*

In *Deventer* is gesproken met de adviseur van de Molukse Raad in Deventer. Hij is een beroepskracht bij stichting Raster (welzijnsorganisatie) en ondersteunt de Samenwerkende Organisaties Buitenlanders Deventer (SOBD). Deze organisatie bestaat uit de Spaanse, Italiaanse, Koerdische, Turkse, Bosnische en Marokkaanse organisaties. Er is onlangs een convenant gesloten met de organisaties voor

Surinamers en Molukkers. Het doel hiervan is onder meer om beroepskrachten kennis te laten uitwisselen en de besturen krachtiger maken. Ook kan bespaard worden op overheadkosten en kan gezamenlijk met de gemeente worden onderhandeld over bijvoorbeeld accommodaties voor verenigingen. Deventer heeft alleen een adviesraad voor Molukkers op grond van artikel 82 van de Gemeentewet. De Molukse Raad heeft één keer per maand een overleg met de wethouder en een ambtenaar. Dit gaat voornamelijk over zaken die de Molukse gemeenschap in Deventer aangaat; huisvesting, ouderenzorg et cetera. Deze raad wordt samengesteld uit afgevaardigden van twee kerkgenootschappen en de Molukse stichting. Verder is er een onafhankelijk adviseur, een onafhankelijk voorzitter en een administratief medewerkster. De adviesraad geeft gevraagd en ongevraagd advies. De Molukse raad heeft geen contacten met de provincie. Vroeger verliep dit contact dit via de provinciale Molukse organisatie maar deze organisatie is langzaam doodgebloed.

Deventer heeft geen adviesraad voor minderheden in het algemeen. Het SOBD heeft alleen informeel overleg met de gemeente, voornamelijk met ambtenaren. Het gaat hier vooral om praktische zaken als het werkprogramma en de concrete activiteiten. De ambtenaar vraagt ook regelmatig om advies. Het SOBD heeft ongeveer één keer per jaar overleg met de wethouder. Hierbij gaat het vooral om eisen van het SOBD. De Turken hebben nog een informeel platform van de Turkse organisaties. De gesproken beroepskracht van Raster merkt duidelijk verschil tussen de contacten die hij voor de Adviesraad Molukkers met de gemeente heeft en voor de SOBD. In het eerste geval zijn de contacten geïnstitutionaliseerd; de gemeente moet contact hebben met de adviesraad. De adviesraad kan meer bereiken en de gemeente kan niet om de adviesraad Molukkers heen. De contacten tussen SOBD en de gemeente zijn informeler en meer afhankelijk van de 'goodwill' van de gemeente.

Deventer heeft een seniorenraad. Men wil graag dat hierin een allochtoon plaats neemt, maar het is tot nu toe niet gelukt om een geschikte persoon te vinden. Op dit moment is de gesproken beroepskracht van Raster bezig met het opzetten van het platform allochtone ouderen Deventer. Via dit platform kan wellicht iemand voor de seniorenraad worden gevonden.

Volgens de gesproken beroepskracht heeft een provinciaal overlegorgaan of inspraakorgaan alleen zin als de zelforganisaties van minderheden er zelf het nut van inzien. Er moet een belangenbehoefte zijn. Op lokaal niveau is dit belang duidelijk voor organisaties, op *provinciaal niveau* is dat belang volgens hem (nog) niet duidelijk. Maar dit belang begint zich langzamerhand wel te ontwikkelen. De Turken in de provincie zijn inmiddels provinciaal georganiseerd, de Molukkers waren dat in het verleden. De organisaties van andere minderheidsgroepen werken alleen op lokaal niveau.

Tot voor kort had ook de gemeente *Zwolle* een aparte Molukse raad met de naam 'Ten Yaan'. Deze raad is op 1 januari 2002 opgeheven. Doel van de raad was om op te treden als belangenbehartiger van de Molukkers. De leden van de Molukse raad mochten uitdrukkelijk met last en ruggespraak opereren. De raad hield zich bezig met vraagstukken rond Molukkers (arbeid, onderwijs, welzijn, ouderen, jongeren). Participanten in de raad waren de leden van de Molukse organisaties (kerken en de Molukse Stichting Yar Nain) en een afvaardiging van de lokale politieke partijen. De algemene indruk is dat de Molukse raad haar taak (naar het oordeel van de beleidsmedewerker van de gemeente) naar behoren heeft vervuld. Op alle bovengenoemde terreinen is de positie van de Molukkers 'behoorlijk' verbeterd. Op basis van de adviezen en de doortastendheid van de raad zijn verschillende projecten geïnitieerd, ontwikkeld en uitgevoerd.

2.6 Uitleiding

In dit hoofdstuk zijn de ervaringen met de participatie van minderheden bij andere overheden op een rij gezet. Dit heeft een breed palet opgeleverd van diverse vormen van overleg, advisering en andere vormen van beleidsbeïnvloeding door minderheden (zie paragraaf 4.3). Deze ervaringen worden in het vierde hoofdstuk vertaald in een aantal alternatieve modellen voor de provincie Overijssel om minderheden te betrekken bij de provinciale beleidsvorming en beleidsontwikkeling. Om relevante alternatieve modellen te kunnen presenteren, moeten we ook weten welke verwachtingen er bij de verschillende betrokken partijen leven ten aanzien van de participatie van minderheden in de provincie. Aan deze verwachtingen is het derde hoofdstuk van dit onderzoeksrapport gewijd.

HOOFDSTUK 3: VERWACHTINGEN VAN PARTICIPATIE BINNEN OVERIJSSSEL

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de *verwachtingen* van de participatie van minderheden bij de bij het integratiebeleid betrokken partijen binnen de provincie Overijssel. We beginnen met een korte schets van het integratiebeleid van de provincie Overijssel (paragraaf 3.2). Vervolgens komen de verwachtingen van de participatie van minderheden bij de zelforganisaties binnen de provincie aan bod (paragraaf 3.3). Binnen de provincie Overijssel zelf kijken we naar de verwachtingen die leven op bestuurlijk, ambtelijk en politiek niveau (paragraaf 3.4). Daartoe zijn gesprekken gevoerd met de verantwoordelijke gedeputeerde, een drietal beleidsmedewerkers en vijf statenleden die lid zijn van de statencommissie Meedoen aan de Samenleving (MAS). Tenslotte besteden we aandacht aan de rol en de verwachtingen van het SMO: het Steunpunt Minderheden Overijssel (paragraaf 3.5)

3.2 Schets van het provinciale integratiebeleid

Het integratiebeleid van de provincie Overijssel is vastgelegd in de Integratienota Provinciaal Integratiebeleid 2001-2004 van december 2000. Het provinciale integratiebeleid is (zo stelt de nota) niet gebaseerd op een wettelijke taak. In de nota van de minister van grotesteden- en integratiebeleid uit 1998 ('Kansen krijgen, kansen pakken') komt de provincie niet voor als beleidsbepalende overheid op dit terrein. Dit is volgende de provincie niet helemaal onbegrijpelijk. De nota heeft een sterk op de uitvoering gerichte opzet en een sterke oriëntatie op het grotestedenbeleid. Het gaat om concrete maatregelen op het terrein van lokaal jeugdbeleid, de bestrijding van de werkloosheid en dergelijke. Toch vindt de provincie dat ze op terreinen als de jeugdhulpverlening, de ouderenzorg en werkloosheid beleidsmatige mogelijkheden heeft die (mits complementair ingezet met het lokale beleid) een positieve bijdrage kunnen leveren aan het integratiebeleid. Bovendien wordt een heel specifieke en directe mogelijkheid voor de provincie om een bijdrage te leveren in de nota van de minister niet eens genoemd: namelijk de financiering en aansturing van de ondersteuningsfunctie voor het integratiebeleid in Overijssel, het Steunpunt Minderheden Overijssel (SMO).

De redenen voor het voeren van een provinciaal integratiebeleid zijn deels probleem bepaald. Dat wil zeggen dat ze een afgeleide zijn van de problemen die immigratie en integratie altijd hebben vergezeld. Een eerste reden is dat allochtonen een aanzienlijk deel van onze bevolking uitmaken, een evenredig aandeel moeten hebben in de verdeling van de 'maatschappelijke goederen' (als arbeid, onderwijs en huisvesting) en gebruik moeten kunnen maken van de bestaande institutionele wegen van politiek en belangenbehartiging. Een tweede reden is dat categoriaal beleid (extra inspanningen voor de integratie van allochtonen) noodzakelijk is voor het leveren van een bijdrage aan het inlopen van de aanzienlijke achterstanden in de sociale positie van allochtonen. Maar er zijn ook positieve ontwikkelingen (verbeteringen in de positie van allochtonen) waardoor er ook ruimte ontstaat voor een positievere formulering van het waarom van het provinciale integratiebeleid. Integratiebeleid biedt namelijk de mogelijkheid te komen tot een samenleving die verrijkt is met een veel grotere diversiteit in etniciteit en cultuur dan het 'monoculturele' verleden te bieden had. De diversiteit van de Overijsselse samenleving is een positief uitgangspunt om te komen tot een provinciaal integratiebeleid.

Binnen de taakverdeling tussen de overheden heeft de provincie als het middenbestuur een specifieke rol. De rijksoverheid biedt de algemene kaders voor het integratiebeleid in de vorm van wetgeving en door aan andere actoren faciliteiten beschikbaar te stellen. De gemeenten zijn het kader waarin aan het integratiebeleid in de dagelijkse praktijk vorm wordt gegeven. Vanuit de provincie bestaat geen behoefte deze rolverdeling tussen het Rijk en de gemeenten te dupliceren. De provincie kiest voor een faciliterende rol waarin een viertal functies zijn te herkennen: de informatiefunctie, de aanjaagfunctie, de regiefunctie en de (financiële) ondersteuningsfunctie. Voor de werkwijze die in het integratiebeleid wordt gevolgd staat naar methodiek en inhoud het provinciale grotestedenbeleid (GSB) model. Hoewel het primaat van de concrete activiteiten op lokaal niveau ligt, kan de provincie in bijzondere om-

standigheden (bijvoorbeeld de aardbeving in Turkije en de situatie op de Molukken) met instemming van de gemeenten een zekere coördinerende rol vervullen.

Het meest concreet wordt de rol van de provincie duidelijk in de bedragen die rechtstreeks bestemd zijn voor de financiering van activiteiten in het kader van het Integratiebeleid. Voor het jaar 2000 ging het om een budgetsubsidie ter hoogte van fl. 2.982.200 voor het SMO en projectsubsidies ter hoogte van fl. 221.500. De projectsubsidies werden toen nog gegeven op basis van de Subsidieverordening Allochtonenwerk Overijssel 1997. Deze verordening is inmiddels vervangen door de Subsidieverordening Integratiebeleid Overijssel 2002. Aanvragen in het kader van beide regelingen beoordeelt de provincie op hun relevantie voor de drie thema's in het provinciaal integratiebeleid (participatie, communicatie en interculturalisatie). Aanvragen moeten leiden tot concrete, zichtbare activiteiten waarbij de prioriteit ligt bij de verbetering van de positie van allochtone vrouwen. In samenhang met de herziening van de subsidieregeling zoekt de provincie met het SMO en de bovenlokale zelforganisaties naar een nieuwe balans tussen wederzijdse afhankelijkheid en zelfstandigheid in de verhouding zelforganisaties, steunfunctie (SMO) en provincie. Hierover meer in paragraaf 4.2.

Bij het thema 'participatie' gaat het niet alleen om de maatschappelijke participatie van allochtonen, maar ook om hun beleidsmatige en bestuurlijke participatie op provinciaal niveau. Eén van de beleidsvoornemens op dit gebied is het onderhavige onderzoek in het kader van het participatieproject hoe allochtone groepen het beste betrokken kunnen worden bij de beleidsvorming en beleidsontwikkeling. Aan de hand van de uitkomsten van dat onderzoek zal de provincie haar standpunt over de vorm en de reikwijdte van de bestuurlijke participatie nader bepalen. Een ander beleidsvoornemen heeft betrekking op het overleg met bovenlokale zelforganisaties. Met het STO zal tweemaal per jaar een bestuurlijk overleg worden gevoerd en aan het SMO wordt een verzoek gedaan te bevorderen dat ook andere groepen allochtonen zich bovenlokaal organiseren. Het uitvoeringsprogramma 2002 bevat een concrete uitwerking van de beleidsvoornemens in de Integratienota.

3.3 Verwachtingen bij de zelforganisaties van minderheden

Bij de provinciale zelforganisaties moet steeds worden bedacht dat het gaat om provinciale platforms van lokale zelforganisaties. Binnen de provincie Overijssel zijn de Turken het best georganiseerd. Dit is ook niet zo verwonderlijk, omdat ze ongeveer de helft van het totaal aantal minderheden uitmaken. Er is gesproken met een vertegenwoordiger van het platform van algemene Turkse organisaties (STO) en een vertegenwoordiger van het provinciale platform van de Turkse vrouwenorganisaties (Otivo). De overigen platforms van zelforganisaties van minderheden in de provincie zijn nog volop in ontwikkeling. Dat blijkt uit de interviews die zijn gehouden met vertegenwoordigers van de platforms van de Marokkanen (SPMO Atlas), van de Antillianen en Arubanen (Planta) en van de Arameeërs (SPA0).

Samenwerkende Turkse Organisaties Overijssel (STO)

Het STO heeft als doel een bijdrage te leveren aan de emancipatie van de Turkse gemeenschap in de provincie Overijssel. Het STO vertegenwoordigt de Turkse doelgroep en bestaat uit een vijftal federaties, die weer een stedelijk niveau onder zich hebben. Met de provincie zijn er verschillende relaties en contacten. Er is twee à drie keer per jaar bestuurlijk overleg, waarin het gaat om ontwikkelingen in het provinciale minderhedenbeleid. Er is een werkrelatie op ambtelijk niveau, dat is gericht op de uitvoering van activiteiten van STO of provincie. Er zijn directe of indirecte contacten door middel van bijdragen aan studiedagen en verschillende bestuursleden hebben contacten op specifieke terreinen. Het gaat daarbij om zowel het dagelijks als het algemeen bestuur van STO. Contacten zijn er met ambtenaren (de beleidsmedewerker integratiebeleid, maar ook anderen) en de verantwoordelijke gedeputeerde. Naast het bestuurlijk overleg is er ad hoc overleg dat plaatsvindt afhankelijk van de actualiteit: naar aanleiding van rampen, maar ook allerlei ontwikkelingen.

De contacten met de provincie hebben een gevarieerd karakter; soms betreft het advisering, soms gaat het om de bespreking van beleidsnotities, maar ook worden hoofdlijnen van beleid besproken of ontwikkelingen die daar aanleiding toe geven. Verder maakt het STO gebruik van inspraakmogelijkhe-

den. Tot slot zijn er contacten die op eigen verzoek plaatsvinden, naar aanleiding van activiteiten van het STO en knelpunten. Contacten met de provincie vinden plaats via vergaderingen, inspraak of bilateraal. Er is geen vaste vorm, er wordt gebruik gemaakt van de bestaande mogelijkheden. De ervaring van de gesproken voorzitter van het STO is dat de contacten soepel lopen, er is sprake van communicatie en overleg. De resultaten van de contacten zijn moeilijk te beoordelen en over de uitkomsten van de contacten is het STO niet altijd tevreden. Over de schriftelijke adviezen is STO redelijk tevreden, maar niet over de overleggen en afspraken met betrekking tot de eigen organisatie. Het overleg en de afspraken zijn weinig concreet en het ontbreekt aan duidelijke toezeggingen. Over financiële regelingen en notities die de provincie opstelt en waarop schriftelijk gereageerd wordt is er aanvullend overleg. Dit aanvullend overleg moet voortaan met alle minderheden plaatsvinden. Ook adviseert STO op gebied van onderzoek en dergelijke en participeert men daarbij in begeleidingcommissies.

Bij het STO bestaat geen behoefte aan het instellen van een provinciale *adviesraad* voor het integratiebeleid. Men heeft hierbij geen belang en ziet de meerwaarde niet ten opzichte van de huidige situatie. Men verwacht dat de besluitvorming erg lang duurt en de uitkomsten niet eenduidig en optimaal zullen zijn. Belanghebbenden hebben verschillende belangen en zijn dus niet altijd eenstemmig in het advies. Een bureaucratische organisatie infrastructuur heeft geen meerwaarde voor de doelgroep waar STO voor staat. Een provinciale adviesraad hoeft niet van het STO, omdat elke groep zelf voor haar belangen moet opkomen: er is nooit een dekkende paraplu voor alle groepen. Een adviesraad zal een legitimatie worden voor iets, waar niet iedereen achter kan staan. Er dient daarom een andere oplossing te komen. Bovendien is het onduidelijk aan wie de adviesraad advies moet uitbrengen, op welke terreinen en wat ermee gedaan wordt. De provincie beslaat slechts een beperkt gebied. Op de terreinen waarop maatschappelijke vraagstukken voor minderheden zich afspelen (werkgelegenheid, verhouding in wijk en buurt, onderwijs, gezondheid, welzijn etc.) heeft de provincie weinig invloed. Het STO wil ook geen adviesraad, omdat STO zich niet wil compromitteren voor andere groepen en deze groepen niet op sleptouw kan nemen. Voor het STO hoeft er geen verandering te komen in hun contact met de provincie en wat STO betreft moet elke doelgroep zelf bepalen, op welke wijze zij wil overleggen of wil inspreken. Elke doelgroep heeft hiervoor zijn eigen verantwoordelijkheid.

Het STO zal het afzonderlijk *overleg* met de provincie overeind houden. De provincie moet in hoofdlijnen aangeven hoe overleg kan plaatsvinden. Met elke organisatie die hiertoe door de provincie is erkend moeten afspraken gemaakt worden. Dit doet beter recht aan deze organisaties. Nieuwe organisaties en doelgroepen moeten niet afhankelijk zijn van andere zittende organisaties. Met beperkingen die verband houden met de hoedanigheid van allochtone organisaties en met de omstandigheid dat dit vrijwilligersorganisaties zijn moet rekening gehouden worden. Het STO verwacht van een overlegorgaan te weinig relevantie en effectiviteit. Het emancipatieproces van groeperingen is zeer uiteenlopend en hierdoor kan een overlegorgaan of adviesraad niet voldoende duidelijke lijnen uitzetten. Wel moeten organisaties afzonderlijk ruimte krijgen voor overleg. Het gaat bij de provincie en allochtone organisaties over ongelijke partijen. Een gezamenlijk overlegorgaan heeft bij de partijen geen geaccepteerde meerwaarde. Bij de ambtelijk ondersteuning van een overlegorgaan of adviesraad is er een addertje onder het gras. Dezelfde ambtenaren die het beleidsadvies hebben geschreven, moeten daarna nog een reactie of advies voor de minderheden formuleren. Dit is onzuiver.

Wat de provincie wel moet doen is serieus ruimte en mogelijkheden creëren om samen met de zelforganisaties de grote lijnen uit te zetten. Randvoorwaarden voor overleggen moeten zo zijn opgezet dat het werkt en dat bij het overleg iets wordt gebracht en gehaald. Mensen van deelnemende organisaties moeten zich kunnen voorbereiden op het overleg. Het ontbreekt hen aan informatie en achtergronden over beleidsnota's en aan kennis over procedures. Om schriftelijke reacties en inspraak goed te kunnen voorbereiden, hebben de zelforganisaties huisvesting, een archief, secretariële ondersteuning en toegang tot informatie nodig. Deze ondersteuning is weggevalen. Men realiseert zich onvoldoende dat het gaat om vrijwilligers die werken met zeer bescheiden budgetten. Als er geen basisrandvoorwaarden zijn dan hebben betrokken organisaties geen mogelijkheden om hun taak naar behoren te verrichten. Als de provincie inspraak en overleg nodig vindt, dan moet ze ook faciliteren.

De *ondersteuning* van provinciale zelforganisaties van minderheden door de provincie Overijssel in financieel opzicht en op andere manieren laat te wensen over. Het is een vrij moeizaam proces. De

financiering is ingewikkeld, de administratieve en voorbereidende aspecten zijn de laatste drie à vier jaar achteruit gegaan. De provincie bevestigt dat de inbreng van STO waardevol is, maar daadwerkelijk is de ondersteuning afgebouwd. Dit is met elkaar in tegenspraak. Er zou overleg moet komen over twee punten. In de eerste plaats over de randvoorwaarden om overeind te blijven en te functioneren, In de tweede plaats over de programmering van het beleid (de inhoudelijke activiteiten) die door de overheid, instellingen en organisaties ingezet. De doelgroepen dienen zelf te bepalen welke prioriteiten gegeven worden. In overleg met de provincie wordt in de programmering gekeken naar de haalbaarheid, doelmatigheid, relevantie etc. Jaarlijks wordt afgerekend en geëvalueerd. Dit systeem moet snel van de grond komen. Met een ondersteuning van paar duizend gulden is dit niet mogelijk en niet geloofwaardig (het moet geen bezigheidstherapie zijn). De randvoorwaarden en de facilitering van de organisaties zijn niet in overeenstemming met de verwachtingen en taken. Allochtone zelforganisaties hebben geen politieke ingangen zoals veel Nederlandse belangengroepen.

De ondersteuning van zelforganisaties door het SMO is behoorlijk afgezwakt. Vroeger was de ondersteuning op een efficiënte manier geregeld. Door de aan het STO aangehangen functionaris kreeg men de beschikking over relevante nota's en informatie. De administratieve ondersteuning is volledig weggevallen. Bij het SMO is de situatie drastisch veranderd, terwijl er niets nieuws is ingevuld. Dit heeft de werkdruk van de bestuursleden van STO verzaamd en geeft hen minder mogelijkheden om inhoudelijk bezig te zijn. De vraag hoe dit wordt opgelost is afhankelijk van de ondersteuning door de provincie Overijssel. Er moeten afspraken gemaakt worden over financiering en ondersteuning. Zolang de basisvoorwaarden niet vervuld worden en er jaarlijks andere invullingen van afspraken zijn, is hierover onduidelijkheid en ontevredenheid bij het STO. Dit moet uit de wereld worden geholpen.

Overijsselse Turks-Islamitische Vrouwenorganisatie (Otivo)

Otivo bestaat uit 12 Turkse vrouwengroepen uit verschillende steden. Na een slappe periode in 1999 en 2000 is er het afgelopen jaar weer sprake van meer activiteiten en een grotere betrokkenheid van de Turkse vrouwenorganisaties bij Otivo. De oorzaak van de slechte gang van zaken in 1999 en 2000 was de subsidieafwijzing. Nog steeds is niet duidelijk waarom dit precies is gebeurd. Er is zeven jaar lang een subsidierelatie geweest tussen Otivo en de provincie Overijssel.

Otivo doet graag projecten samen met de Overijsselse vrouwenraad en de voorzitter van Otivo gaat regelmatig naar Zwolle op uitnodiging voor bijeenkomsten en studiedagen. Otivo heeft geen werkrelatie met STO. De gesproken voorzitter van Otivo kent de verantwoordelijke gedeputeerde, de beleidsmedewerker integratiebeleid en twee andere beleidsmedewerkers. De contacten zijn vier tot vijf keer per jaar. Hieronder vallen ook de studiebijeenkomsten. Otivo is ook uitgenodigd bij vooroverleg over de integratienota. De definitieve versie van de nota zijn in haar bezit. De gesproken voorzitter heeft die niet gelezen omdat ze problemen heeft met het Nederlands.

Over subsidie bestaan er geen persoonlijke contacten. Dit verloopt schriftelijk, maar de gesproken voorzitter van Otivo geeft de indruk dat er behoefte is aan contact over de subsidies, omdat het steeds onduidelijk blijft waarom er afgewezen wordt en op welke gronden. Ook is voor haar niet duidelijk waarom er naar documenten gevraagd wordt, die volgens haar totaal niet relevant zijn. Eén van de dingen die misschien meespeelt bij de verwarring is, dat er verschillende subsidiepotten zijn bij verschillende provinciale afdelingen. Waarschijnlijk krijgt Otivo wel subsidie uit de 'vrijwillige besturen' pot en niet uit de activiteitenpot. Ook wil Otivo graag provinciale subsidie voor lokale activiteiten. De bestaande contacten hebben geen inspraak- of overlegkarakter. Wel was er een informatieve bijeenkomst over de integratienota. Het was onduidelijk of deze bijeenkomst tevens het karakter van inspraak had. De overige contacten waren studiedagen en/of themadagen. De laatste bijeenkomst ging over huiselijk geweld.

De contacten met de provincie zijn incidenteel, en zijn over het algemeen plezierig, maar ze zijn ook vrijblijvend. De contacten over de subsidie zijn frustrerend, want het levert veel papierwerk op voor Otivo. Men heeft moeite met het samenstellen van de subsidieaanvraag. Veel vragen moeten worden beantwoord en veel documenten meegestuurd. Belangrijk is de observatie binnen Otivo dat men zich onzeker voelt over wat men fout doet.

De gesproken voorzitter van Otivo vindt dat er meer begeleidend en adviserend contact zou moeten zijn met de provincie Overijssel. Ze is wel op de integratiebijeenkomst van de provincie geweest. Een provinciale adviesraad voor minderheden is volgens haar wel nodig. Door een provinciale adviesraad worden minderheden bij overheidsbeleid betrokken. Dit moet gebeuren via de zelforganisaties, waarbij alle stromingen en groeperingen vertegenwoordigd moeten zijn. Nederlanders mogen er ook bij zijn, want men moet elkaar wel kunnen begrijpen. Ze is geen voorstander van een adviesraad die bestaat uit deskundigen, omdat dan een achterban ontbreekt en er geen bijdrage geleverd wordt aan 'burgerschap'. Ze heeft daarom de voorkeur voor een provinciaal overlegorgaan boven een adviesraad. Voorwaarden hiervoor zijn dat er voldoende tijd moet zijn om de stukken te lezen, om vooroverleg te plegen en om een mening te vormen.

Van zo'n overlegorgaan verwacht ze vooral een grote betrokkenheid. Otivo ziet zichzelf in de adviesraad of het overlegorgaan als een afvaardiging van de lokale Turkse vrouwenorganisaties en zit daar namens de Turkse vrouwen. Op basis van 'last en ruggespraak' is er sprake van verplichtingen naar de achterban. Hiervoor is veel tijd en inzet nodig. Men denkt vooral aan overleg op ambtelijk niveau. De beleidsmedewerker integratiebeleid staat dicht bij de minderheden. Het is belangrijk dat de adviezen serieus genomen worden en dat er bij overleg geen sprake is van machtsongelijkheid. Om goed in een overleg te functioneren is extra ondersteuning nodig. Over het algemeen beheersen de bestuursleden van Otivo de Nederlandse taal niet goed. Als een provinciale adviesraad of overlegorgaan niet haalbaar is moet de advisering of het overleg met de provincie individueel of via het SMO plaatsvinden.

Over de huidige ondersteuning door de provincie Overijssel is Otivo niet erg positief. Subsidieaanvragen gaan fout. Dit betekent dat er veel voorbereiding en werk voor niets wordt gedaan. Er wordt ook geen uitleg gegeven. Wel is er geld geweest voor kadertraining en bestuur. Op dit moment loopt er een activiteit via de Overijsselse vrouwenraad (Dubbelportret). In de toekomst wil Otivo graag meer geld voor extra projecten en betere ondersteuning door een eigen beroepskracht. Hierdoor kan aan de activiteiten van Otivo een betere onderbouwing en evaluatie (verantwoording) gegeven worden. Otivo wil zelf ook veel energie in projecten voor vrouwen steken.

De ondersteuning door het SMO is beter dan vroeger, maar men is hierover nog niet helemaal tevreden. Otivo verwacht ondersteuning van het SMO bij het opstellen van projectbeschrijvingen en subsidieaanvragen, die door de provincie gehonoreerd worden. Als er geld is, kan Otivo activiteiten voor de achterban uitvoeren. Er zijn bij Otivo nog veel frustraties over de vroegere handelswijze van het SMO. Er zijn ook activiteiten geweest met het ACEC. Dit is goed bevallen. Frustrerend aan afwijzingen van subsidie (dus activiteiten) is dat het bestuur van Otivo zich schaamt voor de achterban door het niet-nakomen van beloften. Op dit moment zijn er veel activiteiten in Enschede en komt het bestuur (acht vrouwen) ook uit Enschede. Dit wil men in de nabije toekomst veranderen en echt bestaan uit afvaardigingen van diverse groepen uit diverse gemeenten.

Samenwerkende Provinciale Marokkaanse Organisaties (Atlas)

SPMO Atlas bestaat uit drie Marokkaanse verenigingen uit Almelo, één uit Deventer, één uit Zwolle en drie uit Enschede. SPMO Atlas is in oprichting. De voorzitter onderhoudt de contacten met de provincie met behulp van het SMO. Bij de provincie zijn gesprekken geweest met de beleidsmedewerker integratiebeleid en de verantwoordelijke gedeputeerde. Men is van plan te gaan praten met een statenlid van de PvdA van Turkse afkomst uit Almelo. Dit statenlid is lid van de statencommissie MAS. Er zijn twee bijeenkomsten met de provincie geweest en er komen er nog twee. De voorzitter van SPMO Atlas verwacht dat er ongeveer drie contacten per jaar zullen zijn. Tot nu toe hadden de contacten als onderwerp: kennismaking en de oprichting van SPMO Atlas.

De voorzitter van SPMO Atlas gaat er vanuit dat de provincie in de toekomst advies zal vragen aan de adviesraad of het overlegorgaan. Voorts zal men zelf adviezen geven, want dit staat ook zo in de statuten van SPMO Atlas. Op dit moment hebben de contacten nog een persoonlijk karakter. Er is nog geen vast overleg met de provincie of een adviesorgaan. Zijn ervaring is dat de provincie concreet en stimulerend is voor de acties en activiteiten van SPMO Atlas, maar er zijn nog geen resultaten. Op dit moment heeft hij nog geen zicht op de wenselijkheid van veranderingen in het contact met de provincie. Het is nog niet helder welke taken men krijgt en tot waar men mag reiken.

Er bestaat vanuit SPMO Atlas zeker behoefte aan een provinciale adviesraad, omdat dat een goed instrument is om op provinciaal niveau voor de belangen van minderheden op te komen. Men kan als adviesraad deskundigheid inbrengen en signaleren. De grootste groeperingen allochtonen moeten in de provinciale adviesraad vertegenwoordigd zijn. Ook moeten er autochtonen in de adviesraad zitten. Deze groeperingen zijn weliswaar allemaal anders, maar als je uitgaat van een gezamenlijke problematiek zijn (culturele) verschillen niet zo belangrijk. Een andere wijze om een adviesraad samen te stellen is zoeken naar vertegenwoordigingen vanuit bijvoorbeeld jongeren, vrouwen, ouderen. Hiervoor zou men kunnen kiezen omdat het op dit moment gebruikelijk is om de knelpunten en problemen via deze lijnen aan te duiden. Een derde mogelijkheid is een raad van deskundigen (geen trapsgewijze vertegenwoordiging vanuit zelforganisaties). Dit zou op de werkterreinen georganiseerd kunnen worden, bijvoorbeeld onderwijs, zorg en arbeid. Deze laatste optie heeft niet de voorkeur van de voorzitter van SPMO Atlas, ofschoon hij wel graag de mogelijkheid zou hebben deskundigen in te schakelen.

De adviesraad moet alleen bevoegdheden hebben op de terreinen die te maken hebben met minderheden en integratie. Vanuit signalen en problemen die bij de minderheden leven. De provincie moet op deze terreinen altijd het advies vragen van deze raad. Bovendien moet de raad ook ongevroegde adviezen geven. Door veel contacten en grote betrokkenheid en ervaring moet bijstelling van beleid plaatsvinden. De voorzitter van SPMO Atlas is wel bij de inspraakavond geweest over de provinciale integratienota. Deze nota is niet vanzelf tot stand gekomen. Er is een duidelijke inbreng van provincie, het SMO en de zelforganisaties. De verwachting dat er een minderhedennota komt, die uitsluitend door de minderheden opgesteld wordt en qua inhoud sterk afwijkt van de huidige nota is niet haalbaar en niet wenselijk. Je bent namelijk afhankelijk van anderen en de achterban van de minderheidsorganisaties is divers. De vraag is bovendien welk gewicht de zelforganisaties in de schaal leggen.

De leden van de adviesraad moeten de besturen van de lokale zelforganisaties kennen. Ze hoeven niet allemaal vanuit zelforganisaties naar voren te zijn geschoven, men kan ook mensen op deskundigheid benoemen. De hoofdlijn moet wel zijn dat er relaties zijn met de doelgroep en dat er vanonder af gewerkt wordt. De relatie met het provinciaal bestuur moet formeel zijn vastgelegd. Adviezen moeten behandeld worden door middel van dialoog. De realiteit gebiedt te zeggen dat advies niet altijd overgenomen moet worden. Betere en intensievere contacten met de beleidsambtenaren van de provincie zijn nodig voor een goede werkverhouding. Daarvoor moeten frequent bijeenkomsten georganiseerd worden. Indien een adviesraad op provinciaal niveau onhaalbaar is, moet de advisering lopen via de lokale besturen van de zelforganisaties.

SPMO Atlas wordt op dit moment niet ondersteund door de provincie, maar heeft wel subsidie aangevraagd voor bestuurskosten en kadervorming. Op deze aanvraag heeft men nog geen bericht gekregen, maar men verwacht wel subsidie te ontvangen. SPMO Atlas zou in de toekomst zelf graag de mogelijkheid hebben projecten op te starten. Er zou een constructie bedacht moeten worden waarbij Atlas hoofdverantwoordelijke is voor een project, waarbij bestuursleden advies geven en waarbij tevoren is vastgelegd wie het project gaat uitvoeren (uitvoeringsscenario). De voorzitter van SPMO Atlas denkt hierbij aan een project voor ouders met kinderen in het basisonderwijs. Doel van het project is de ouders meer bij het onderwijs te betrekken. Uitvoering kan door beroepskrachten bij lokale instellingen. Hij is verder erg tevreden over de ondersteuning door het SMO. Uit alles blijkt een grote inzet van de beide adviseurs van het SMO. Hij verwacht dat deze ondersteuning ook in de toekomst gecontinueerd wordt. Het SMO moet in zijn optiek deskundigheidsbevordering leveren, overzichten van projecten hebben en onderzoek uitvoeren.

Platform Antillianen en Arubanen Overijssel (Planta)

Planta is het provinciale platform voor Antillianen en Arubanen. Planta wordt gevormd door Samen-Zijn (Hengelo), TaiHori (Deventer) en Nos Union (Zwolle). Onlangs is namens Planta een brief naar de provincie Overijssel gestuurd. De contacten met de provincie verlopen via het SMO, wel is een gesprek geweest met de verantwoordelijke gedeputeerde. Planta is als organisatie pas opgericht (eigenlijk is de organisatie nog in oprichting). Als organisatie Planta is er daarom nog geen sprake van contacten met de provincie Overijssel. Als Planta in de toekomst contacten gaat onderhouden met de pro-

vincie zal het voornamelijk gaan over gevraagd en ongevraagd advies. De organisatie zal nog moeten aftasten wat het kan betekenen op provinciaal niveau. De gesproken vertegenwoordiger van Planta kent de inhoud van de provinciale integratienota en andere provinciale nota's nog niet en heeft zich daardoor nog geen beeld kunnen vormen.

Op dit moment hebben er nog geen contacten plaatsgevonden. Wel heeft de gesproken vertegenwoordiger van Planta zelf grote ervaring met inspraak/advies. Hij is voorzitter van het lokale platform in de gemeente Hengelo (zie paragraaf 2.5.1). Hij heeft daarom overzicht over de verschillende terreinen. De werkzaamheden van het lokale platform zijn hanteerbaar gemaakt door een opdeling in taakvelden. Er zijn nog geen ervaringen met contacten met de provincie Overijssel en dus kan er ook nog niets worden gezegd over de resultaten van deze contacten.

De instelling van een adviesraad of een inspraakorgaan betekent een verandering in de contacten en de verhouding tussen minderhedenorganisaties en de provincie. Over de vraag of de bestaande contacten met de provincie moeten veranderen bestaat nog geen mening, omdat alles voor Planta (als organisatie in oprichting) nog nieuw is. Er is zeer zeker behoefte aan een provinciale adviesraad of een inspraakorgaan. In wezen hebben alle onderwerpen ook betrekking op de Antillianen en Arubanen in Overijssel, bijvoorbeeld jongeren, vrouwen, arbeid. Het is belangrijk om als vertegenwoordiging van minderheden de krachten te bundelen en van elkaar te leren.

Bij Planta bestaat de voorkeur voor een inspraakorgaan, omdat het essentiële verschil tussen advies en inspraak is dat er met inspraak meer druk uitgeoefend kan worden. Inspraak is actiever en men kan niet om inspraak heen. Alle georganiseerde groepen moeten vertegenwoordigd zijn in het orgaan. De niet-georganiseerde groepen moeten zich laten vertegenwoordigen via de zittende mensen. Er moeten ook Nederlanders in het inspraakorgaan zitten, maar de gesproken vertegenwoordiger twijfelt over de woonwagenbewoners. Tot de taken van het inspraakorgaan horen wat hem betreft het adviseren, het signaleren van knelpunten en het uitwisselen van ervaringen met gemeenten. Hij verwacht dat door middel van een provinciale vertegenwoordiging de positie van de allochtone gemeenschap in Overijssel kan worden verbeterd. Dat geldt zeker voor de terreinen waarop de provincie invloed heeft.

Wat betreft de relatie tussen de leden van een eventuele adviesraad en de zelforganisaties wordt opgemerkt dat de drie zelforganisaties in Planta de belangen van de achterban behartigen. Planta zal namens de Antilliaanse en Arubaanse bevolking in de adviesraad zitten. Er moet sprake zijn van zowel heen- als terugkoppeling via vooroverleg en verslag. Als er sprake is van een inspraakorgaan is er meer duidelijkheid voor de achterban. Planta verwacht dan ook meer uitleg te krijgen van de provincie wanneer men geen gevolg geeft aan de resultaten van de inspraak. Over de status en de werkwijze van de provinciale adviesraad heeft Planta nog geen definitief idee gevormd. Advies is tamelijk vrijblijvend. Het is de vraag bij welke zaken moet advies gevraagd worden en wat er met het advies gedaan. Moet er ook bij lopende beleidsprocessen advies gevraagd worden? Duidelijk is wel dat bij nieuw beleid de adviesraad of het inspraakorgaan gehoord moet worden.

Voor het goed functioneren van Planta is zeker ondersteuning nodig op verschillende gebieden. Men kijkt hierbij naar het SMO. Er moet vooroverleg georganiseerd worden en vrijwilligers hebben hierbij beperkingen. Beroepskrachten hebben op dat gebied meer mogelijkheden. Indien er geen sprake is van een provinciale adviesraad of inspraakorgaan kan iedere organisatie afzonderlijk een individueel advies uitbrengen. Planta zal dat dan ook zeker doen. Een alternatief van solitaire 'deskundigen' op persoonlijke titel heeft grote beperkingen. Ze hebben een te grote afstand tot de doelgroep en de participatie van minderheidsgroepen wordt niet bevorderd.

Over de huidige ondersteuning door de provincie Overijssel valt uiteraard nog weinig te zeggen. In het verleden werden de Antilliaanse zelforganisaties ondersteund worden door twee medewerkers van Forsa. Nadat de fusie heeft plaatsgevonden van de provinciale steunfuncties in het SMO, is de lokale ondersteuning opgehouden. De huidige ondersteuning door de twee adviseurs van het SMO aan het platform in de gemeente Hengelo en Planta is goed, maar onvoldoende als er in de toekomst sprake is van een frequente inspraak- of adviesstructuur. Ondersteuning door de provincie in de toekomst is nodig bij de vooroverleggen. Hierbij wordt gedacht aan secretariële ondersteuning, notulering, onkostenvergoeding, reiskosten. Veel duidelijkheid kan hierover nog niet gegeven worden omdat je dingen pas

weet als je van start bent gegaan. De huidige ondersteuning door het SMO aan Planta is (zoals gezegd) prima, maar zal in de toekomst intensiever worden en dus meer uren kosten.

Samenwerkende Provinciale Aramese Organisaties (SPAO)

Het SPAO bestaat uit vijf Aramese groepen/verenigingen. SPAO wordt misschien nog uitgebreid met Edessa (de Aramese studentenvereniging). De aangesloten verenigingen zijn: Aram (Enschede), Baradeus (Hengelo), Abgar (Rijssen), de Syrisch Orthodoxe Vereniging Oldenzaal en de AVM (Mensenrechten). Op dit moment zijn de contacten met de provincie Overijssel nog incidenteel. Wel worden alle Aramese verenigingen uitgenodigd voor bijeenkomsten voor of in verband met minderheden. Zo is het SPAO aanwezig geweest bij het forum over 11 september en op een kennismakingsbijeenkomst op 13 januari 2002. De contacten verlopen vaak via het SMO. De weinige contacten met de provincie zijn met de verantwoordelijke gedeputeerde (op bestuurlijk niveau) en de beleidsmedewerker integratiebeleid (op ambtelijk niveau). Er komt via het SMO nog een nieuwe afspraak voor overleg met de provincie.

Er waren in de afgelopen periode veel contacten met het SMO in verband met de opzet van het platform. Zes Aramese verenigingen zijn hierbij betrokken en zijn geïnteresseerd. Op dit moment zijn er nog geen bijeenkomsten geweest die vallen onder advisering of overleg/inspraak. Er zijn uit de Aramese groep wel een aantal mensen bij provinciale bijeenkomsten geweest. Men kan daarom nog niet spreken van een intensieve betrokkenheid van het SPAO bij het provinciaal beleid. Men heeft deze status nog niet en nog te weinig ervaring. Het SPAO zal hiervoor nog een vorm moeten vinden en de contacten met de provincie moeten verbeteren. Het SPAO heeft in ieder geval veel vertrouwen in de samenwerking met de verantwoordelijke gedeputeerde. Het verschil tussen advies, overleg en inspraak is op zich zelf wel duidelijk, maar een toekomstige werkwijze heeft men nog niet duidelijk voor ogen. Het zal van de kant van SPAO een flinke investering in tijd en deskundigheid vergen.

Op het gebied van de contacten met de provincie heeft SPAO weinig of geen ervaring. Wel vindt men directe contacten met de provincie voor minderheden en minderheidsgroepen erg belangrijk. Het instellen van een onafhankelijk advies-, overleg-, of inspraakorgaan is belangrijk. Dit orgaan moet wel vanuit de verenigingen gestalte krijgen door middel van een afvaardiging van één of twee personen. Een advies-, overleg-, of inspraakorgaan maakt dat minderheden zich meer bij het provinciale beleid betrokken gaan voelen. Als er gekozen moet worden voor advies, overleg of inspraak kiest de vertegenwoordiger van het SPAO voor inspraak. Hij vindt dat inspraak effectiever is. Belangrijk is dat ook voor de achterban inspraak duidelijker is en meer status geeft. In dit inspraakorgaan moeten minderheden de ruimte krijgen. Omdat integratie het doel is moeten er ook Nederlanders in het inspraakorgaan zitten. De vertegenwoordiging van de minderheidsgroepen moet zich beperken tot afvaardigingen van georganiseerde verbanden: mensen met een achterban en met een verantwoordelijkheidsgevoel naar de achterban. Een adviesraad, die bestaat uit deskundigen die opereren zonder last of ruggespraak is minder gewenst. Ook een adviesraad die samengesteld is uit willekeurige mensen uit minderheidsgroepen, die bijvoorbeeld groter zijn van 1000 personen in Overijssel, wijst men af. Belangrijk voor SPOA is de opbouw van het inspraakorgaan en de voeding vanuit de organisaties.

Tot de taken van het inspraakorgaan behoren signalering, analyse van problemen en knelpunten, en de evaluatie van beleid. Dit moet gevraagd en ongevraagd gebeuren. Ook moeten voorgenomen wijzigingen in beleid besproken worden, waarbij sprake moet zijn van tweerichtingsverkeer. Het inspraakorgaan moet een spreekbuis worden voor problemen en knelpunten: een middel om je stem beter te laten horen. Er moet 'gevoed' worden vanuit de basis, maar er moet ook informatie overgedragen worden op basis waarvan besluiten genomen worden. Belangrijke thema's zijn arbeid en integratie. Een goede basis voor een inspraakorgaan is het vaststellen van wederzijdse verwachtingen. De verwachtingen bij het SPAO over een provinciaal inspraakorgaan zijn hoog. Voorwaarde hiervoor is wel dat alle lidorganisaties er achter staan: in gezamenlijkheid kan er veel bereikt worden. De gevolgen een inspraakorgaan op het provinciale beleid zijn moeilijk in te schatten. De gesproken vertegenwoordiger heeft zich nog niet verdiept in de provinciale integratienota. Hij kan dus geen mening geven over een eventuele invloed die inspraak/overleg/advies gehad zou hebben.

Een inspraakorgaan moet spreken namens de verenigingen. Via commissies moeten belangrijke zaken worden voorbesproken en nadien teruggekoppeld. Dit vergt extra organisatie. Misschien moeten stukken in de vorm van samenvattingen rondgezonden worden, waardoor ze besproken kunnen worden met de achterban. Deskundig kader is belangrijk, want men moet niet uit het oog verliezen dat zelforganisaties vrijwilligersorganisaties zijn. Er is grote behoefte aan ondersteuning door een professional. Een adviesraad moet geen excuus-Truus worden. De provincie moet zich verplichten tot het vragen van advies, het overleggen of het bieden van mogelijkheden tot inspraak. Hiermee moet serieus omgegaan worden. SPOA is ook van plan ongevraagd advies te geven. Wanneer de provincie de inspraak serieus neemt, is het niet belangrijk of het advies, overleg of inspraak heet. Voor het doen van zaken is communicatie belangrijk. De platforms zijn daarvoor een goed kanaal. In het overleg-, advies- of inspraakorgaan hoeft niet alles besproken te worden. Men zou (als er geen adviesorgaan komt) platforms beter dan in het verleden kunnen informeren over beleidsvoornemens. Ook door deskundigen bij het SMO kan met platforms en andere organisaties overlegd worden en informatie worden overgedragen.

Er is op dit moment geen ondersteuning van SPAO door de provincie zelf. In de toekomst is zeker ondersteuning nodig. Men kan niet verwachten dat een inspraak, overleg-, of adviesfunctie zonder ondersteuning goed uit de verf zal komen. Door een adviesorgaan in te stellen worden problemen bij zelforganisaties en platform niet opgelost. Ook platforms hebben behoefte aan eigen ruimte, middelen en ondersteuning. De spreekbuisfunctie is erg belangrijk en kost veel inzet. Het SPAO is erg tevreden over de huidige ondersteuning door de adviseur bij het SMO. Het SMO signaleert, schudt wakker en zet aan tot actie. De Aramese organisaties zijn nog niet zo lang op de hoogte van het bestaan van het SMO. Plaatselijk zijn ze afhankelijk van de gemeentelijke overheden, die een krap budget hebben voor lokale organisaties. Er kunnen daardoor weinig activiteiten plaatsvinden. Ook als er geen provinciale overleg- of inspraakstructuur komt is meer ondersteuning door het SMO nodig. SPAO kiest duidelijk voor ondersteuning door het SMO naast de mogelijkheid van het aanstellen van een beroepskracht.

3.4 Verwachtingen bij de provincie Overijssel

In de provincie is afzonderlijk gesproken met drie ambtenaren (de beleidsmedewerker integratiebeleid van de eenheid Zorg en Cultuur, de teamleider van het beleidsteam van die eenheid en de medewerker vrijwilligerswerk), de verantwoordelijke gedeputeerde en vijf statenleden. Alle geïnterviewden bij de provincie Overijssel hebben op persoonlijke titel en onafhankelijk van elkaar hun mening gegeven over de meest wenselijke vorm van betrokkenheid van minderheden bij het provinciaal beleid.

3.4.1 *Verwachtingen op ambtelijk niveau*

beleidsmedewerker integratiebeleid

De gesproken beleidsmedewerker heeft naast het integratiebeleid ook het emancipatiebeleid onder zijn hoede en verricht daarnaast allerlei losse klussen. Hij heeft vanuit de provincie ook de meeste contacten met zelforganisaties van minderheden en instanties die met minderheden te maken hebben. In de meeste gevallen gaat het om indirecte contacten met minderheden via deze instanties. Directe contacten zijn er met het STO en worden opgebouwd met nieuwe organisaties. De provincie is actief om het aantal contacten uit te breiden. Een probleem bij de contacten is dat de representativiteit van de zelforganisaties moeilijk is na te gaan. Zeker onder de Turkse groeperingen is sprake van een grote versnippering. Naast de groepen waarmee de provincie contacten onderhoudt zijn er andere groepen (bijvoorbeeld veel moskeeorganisaties) die zich aan het zicht van de provincie onttrekken. Een voorwaarde voor het onderhouden van contacten met zelforganisaties van minderheden is dat deze organisaties een democratische achtergrond hebben.

Naast zijn contacten zijn er op ambtelijk niveau contacten op het gebied van het vrijwilligerswerk (met de besturen van de zelforganisaties), direct via projecten op het gebied het integratiebeleid en indirect (bijvoorbeeld via gemeenten en arbeidsbureaus) op het gebied van het werkgelegenheidsbeleid. De vrij

lage intensiteit van de contacten heeft te maken met de specifieke positie van de provincie in het integratiebeleid en het algemene beleid. De rol van de provincie is vooral faciliterend richting gemeenten: de provincie participeert in financiële zin in projecten. Veel directe contacten met minderheden zijn gekoppeld aan subsidieverzoeken. De provincie is wel bezig met het uitbouwen van de contacten met de minderheden. De contacten van de provincie met de minderheden nemen ook in aantal toe door de rolinvulling van de provincie Overijssel in het integratiebeleid en doordat de zelforganisaties zelf ook attenter zijn op de mogelijkheden die op provinciaal niveau liggen.

De contacten over subsidieverzoeken en projecten vormen de meest stabiele lijn in de contacten met de zelforganisaties. Ze leiden tot gesprekken over de financiële mogelijkheden die de provincie hen kan bieden. Daarnaast zijn meer 'platformachtige' contacten waarin wordt ingesprongen op de actualiteit (bijvoorbeeld een bijeenkomst naar aanleiding van de gebeurtenissen op 11 september 2001 en een studiebijeenkomst over de Vreemdelingenwet). De contacten zijn een mix van verschillende elementen. Er vindt overleg plaats over het ontwikkelen van projecten. De beleidsmedewerker adviseert minderheden over de opbouw van het ambtelijk apparaat en kan hen eventueel doorverwijzen. In het bestuurlijk overleg met STO (en later ook met andere bovenlokale zelforganisaties) vindt belangenbehartiging plaats door de minderheden. Verder zijn de contacten ook informatief, omdat bij minderheden nogal wat misverstanden bestaan over de bevoegdheden van de provincie richting de gemeenten.

Voor de contacten met de zelforganisaties bestaat nog geen structuur. Er is sprake van bilateraal overleg met STO, met de intentie te komen tot een duidelijkere vertegenwoordiging en vaste aanspreekpunten. In de Integratienota is expliciet vastgelegd dat met STO minimaal twee keer per jaar wordt overlegd. Dit overleg heeft een bestuurlijke component en er is een ambtelijk vooroverleg waarin de agenda wordt bepaald met de hoofdlijnen van de te bespreken punten. De contacten met organisaties van minderheden hebben een redelijk hoog informatief gehalte, omdat de provincie zo op de hoogte komt van zaken die in een bepaalde groep spelen. Omdat de gemeente altijd eerder aan zet is, past de provincie wel bescheidenheid over de resultaten van deze contacten. De contacten zijn wel een belangrijk instrument voor het bereiken van draagvlak voor het provinciale beleid onder de minderheden, maar er bestaat wel twijfel over de representativiteit van zelforganisaties als STO. Zeker als de wens van STO voor een eigen bureau zou worden gehonoreerd, moeten aan de representativiteit van deze organisatie hoge eisen worden gesteld. Op dit moment heeft het STO in de ogen van de provincie nog een te beperkte achterban. Bovendien heeft het honoreren van de wensen van STO gevolgen voor de relatie in de driehoek tussen STO, de provincie en het SMO als steunfunctie voor zelforganisaties. Het zou kunnen leiden tot een verschuiving binnen het budget voor het integratiebeleid.

Het huidige beleid van de provincie ten aanzien van minderheden bestaat vooral uit het integratiebeleid, het werkgelegenheidsbeleid en speciale aandacht voor minderheden in het cultuurbeleid, jeugdbeleid en ouderenbeleid. Op het gebied van bestuurlijke participatie van minderheden is een beperkt beleid. Bij de totstandkoming van de nota integratiebeleid zijn een startnotitie en een concept-nota aan minderheden voorgelegd op bijeenkomsten in Enschede en Almelo. Daarnaast waren er schriftelijke inspraakmogelijkheden. Verder is er een vast algemeen provinciaal inspraakbeleid, maar op beleidsterreinen die weinig raakvlakken hebben met allochtonen is de deelname van allochtonen nog tamelijk beperkt. Daarnaast begint ook de provincie Overijssel met interactieve beleidsvorming. Het SMO wordt wel altijd bereikt en krijgt veel geld van de provincie voor het ontplooiën van activiteiten. Het SMO is een belangrijk instrument voor realisatie van de provinciale doelstellingen; het is tevens te beschouwen als een vorm van indirecte financiering van minderheden door de provincie.

Participatie van minderheden (maar ook van andere groepen die onderwerp van beleidsvorming zijn als ouderen, patiënten etc) is een algemeen probleem voor de provincie. Allochtonen worden op dit moment nog weinig betrokken bij de beleidsvorming. De provincie is wel van plan dit in de komende periode te veranderen via het participatieproject. De behoefte aan een provinciale adviesraad is nog niet duidelijk omschreven. Over de vormgeving moet in onderling overleg overeenstemming worden bereikt. De beleidsmedewerker integratiebeleid is zelf niet voor een adviesraad die alle minderheidsgroepen representeert. Mensen moeten op persoonlijke titel, op basis van deskundigheid en zonder last en ruggespraak in de adviesraad zitting hebben. Naast deskundige allochtonen moeten ook autochtone deskundigen op het terrein van de minderheden en het integratiebeleid lid zijn. Er moet geen vermen-

ging zijn van overleg, belangenbehartiging en advisering. Hij is ook een tegenstander van categorale adviesraden, zoals in Amsterdam en Utrecht.

Hoewel de provincie de intentie heeft een provinciale *adviesraad* in te stellen, zijn er nog wel vragen over de behoefte aan en de gevolgen van een adviesraad. De adviesraad moet wel een reële inhoud krijgen. Over het integratiebeleid in enge zin is een adviesraad snel uitgepraat. Daarom moet ook worden gekeken naar andere relevante beleidsterreinen. Integratiebeleid is namelijk veel facetbeleid (bijvoorbeeld cultuurbeleid). De adviesraad moet daarom breed zijn samengesteld, een breed takenpakket hebben (provinciebreed) en kunnen adviseren over allerlei onderwerpen (zoals discriminatie en sociale veiligheid) waarover de mening van deskundigen wenselijk is. De adviesraad moet wel voor het grootste deel bestaan uit minderheden, naar niet als vertegenwoordiger van een bepaalde groep. Dit zou een spanningsveld opleveren, omdat de zelforganisaties het integratiebeleid veel politieker (meer gepolitiiseerd) benaderen dan Nederlanders. Een type adviesraad zoals in de gemeente Enschede lijkt een goed model dat wellicht ook voor de provincie Overijssel geschikt is.

De taak van de adviesraad moet zijn het adviseren over het provinciale adviesraad in de volle breedte, maar niet in de vorm van een bindend advies. Wel moeten er waarborgen zijn in procedureel opzicht dat er wat met het advies wordt gedaan en het een rol speelt bij de standpuntbepaling van de provincie. Over de status van het advies moet helderheid bestaan, omdat bij sommige groepen de verwachtingen te hoog gespannen zijn. De adviesraad moet zijn mening niet alleen geven over beleidsontwikkelingen, maar ook over actuele ontwikkelingen zoals de rol van de provincie bij de opbouw na de aardbeving in Turkije. Overleg en advisering moeten duidelijk worden gescheiden, hoewel dat in de praktijk niet altijd gemakkelijk zal zijn. De adviesraad is een medium tussen de provincie en de allochtonen en dient te bestaan uit deskundigen met voldoende gezag binnen de minderheidsgroepen, zodat de adviesraad een rol kan spelen bij het verkrijgen van draagvlak en legitimiteit voor het beleid.

Wat betreft het *overleg* met minderheden gaat het aantal groepen zich uitbreiden via het organiseren van minderheidsgroepen op bovenlokaal (provinciaal, maar ook regionaal/bovenlokaal) niveau. Daardoor ontstaat een groter bereik dan op dit moment met het STO dat zich vooral op de Turken richt. Dat levert een bredere insteek op, met een betere spreiding op het gebied van informatie en draagvlak. De afspraak in de Integratienota is dat er minimaal twee keer per jaar overleg op bestuurlijk niveau is met het STO. De bijeenkomsten met de nieuwe groepen zijn positief verlopen en leiden tot een 'sneeuwbaaleffect': steeds meer nieuwe groepen (o.a. de Turkse Alevieten) melden zich aan. Er is volgens de beleidsmedewerker integratiebeleid geen behoefte aan een overlegorgaan, omdat de beoogde adviesraad al een redelijk draagvlak heeft. Bovendien houdt het SMO zijn contacten met de allochtone wereld en speelt het een belangrijke rol bij de beleidsvorming, alhoewel er ook concurrentie is tussen het SMO en de zelforganisaties over competenties en financiële middelen.

Een overlegorgaan van minderheidsgroepen werkt in de ogen van de beleidsmedewerker integratiebeleid niet. Wel is een uitbreiding wenselijk van het aantal bilaterale contacten met zelforganisaties, bijvoorbeeld over onderwerpen als de positie van vrouwen, ouderen en jongeren. Verder zijn de verschillende zelforganisaties vaak bezig met dezelfde onderwerpen en zouden ze op dat gebied veel van elkaar kunnen leren, maar niet voor de functie van overleg. De zelforganisaties moeten zelf aangeven (en daarbij is uitdrukkelijk ook een rol voor het SMO weggelegd) wat ze op dat gebied met elkaar zouden willen organiseren.

Voor de *ondersteuning* van zelforganisaties bestaan bij de provincie een aantal faciliteiten. Naast de subsidies voor bestuurskosten en kadertraining zijn er de subsidiemogelijkheden in het kader van het integratiebeleid. Van deze subsidiemogelijkheden zouden de zelforganisaties meer gebruik kunnen maken. In dat opzicht verwacht hij ook veel van de nieuwe groepen allochtonen. Wat betreft de ondersteuning door het SMO ligt er een spanningsveld tussen het SMO en sommige minderheidsgroepen die aangeven dat ze het zelf wel kunnen en die (soms te onrechte) de SMO de schuld geven als bepaalde zaken mislopen. Zijn voorkeur gaat uit naar het handhaven van de bestaande situatie. Een alternatief zou zijn de zelforganisaties op het gebied van de ondersteuning (niet op het gebied van de expertise ten aanzien van projecten) hun eigen plan te laten trekken. Hierbij moet worden bedacht dat deze discussie een lange historie heeft. De nieuwe zelforganisaties zijn totstandgekomen met behulp van het SMO. Met deze nieuwe zelforganisaties komen daarom wellicht minder spanningen dan met de oude groepen, zoals de Turken.

teamleider van het beleidsteam

Het beleidsteam (het team ontwikkeling) van de eenheid Zorg en Cultuur heeft als taken de beleidsontwikkeling en de beleidsadvisering over het welzijnsbeleid in de brede zin van het woord (dus inclusief zorg, cultuur, kunst, onderwijs). Omdat hij als teamleider vooral een management-functie heeft (dus sterk intern gericht is) heeft hij persoonlijk niet zoveel contacten met zelforganisaties, maar heeft hij wel zicht op de verschillende beleidsterreinen. Hij heeft sporadisch op directieniveau contact met het SMO over eenheidsbrede zaken en met medewerkers van het SMO over een integraal project. Ook is hij wel eens als belangstellende aanwezig op bijeenkomsten van allochtonen.

Bij de huidige stand van zaken op het gebied van de *advisering* moet een onderscheid worden gemaakt tussen het integratiebeleid en het brede- zorg-, cultuur en welzijnsbeleid. Bij het brede beleid zijn met name adviesorganen in de culturele hoek (met name als het gaat om subsidies met een artistieke component) en in de sfeer van de monumentenzorg. In hun jaarverslagen doen ze ook aanbevelingen ten aanzien van het beleid van de provincie. Verder zijn er onafhankelijke instanties die zich bezighouden met de afhandeling van klachten op het terrein van de jeugdzorg. Zij krijgen wel subsidie van de provincie, maar brengen geen adviezen uit. De enige adviescommissie met een directe raakvlak met het minderhedenbeleid is een adviescommissie op het gebied van het cultuurbereik. Deze commissie is ingesteld in het kader van de uitvoering van een actieplan cultuurbereik, dat onder meer als doel heeft het bereik onder de doelgroepen (onder andere allochtonen) te vergroten. Op dit moment zit niemand vanuit de allochtone wereld in deze commissie, maar de provincie blijft wel zoeken naar iemand die een representatieve rol kan spelen en ieder geval het aspect van de minderheden onder de aandacht kan brengen. Een probleem hierbij is dat er een grote verscheidenheid aan minderheidsgroepen is.

De vraag naar de behoefte aan een provinciale *adviesraad* voor minderheden is moeilijk te beantwoorden. Voor het instellen van een adviesraad moet aan drie voorwaarden worden voldaan: in de eerste plaats moet er wat te adviseren zijn; in de tweede plaats moet er met de adviezen wat gebeuren; en in de derde plaats moet de adviesraad goed kunnen functioneren. Bij de laatste voorwaarde is het probleem dat het gaat om verschillende doelgroepen. Dat roept de vraag op wie in de adviesraad moeten zitten en of ze daarin als vertegenwoordiger van een groep moeten zitten. In ieder geval is een inhoudelijke beperking nodig tot strategisch nuttige beleidsvragen. Daarom moet een inventarisatie plaatsvinden op welke beleidsterreinen er raakvlakken zijn tussen het provinciaal beleid en het algemeen belang van minderheden. Omdat er al zoveel adviesorganen zijn moet kritisch worden bekeken of in plaats van het instellen van een nieuwe provinciale adviesraad gebruik kan worden gemaakt van bestaande overleggrems als het SMO in Overijssel of landelijke instellingen als FORUM of het Landelijk Overleg Minderheden (LOM).

Indien toch wordt gekozen voor een provinciale adviesraad moet qua samenstelling worden gezorgd voor een zekere gedifferentieerdheid naar nationaliteit, religieuze achtergrond en sexe (meer vrouwen dan de gebruikelijke Excuus-Truus). Verder moeten zowel oudkomers als nieuwkomers in de adviesraad, maar ook autochtonen. De ervaringen met de provinciale jongerenraad leert dat het bij voorkeur moet gaan om mensen met een goed beeld van de provincie en de politieke besluitvorming. De adviezen moeten betrekking hebben op een beperkt aantal thema's: de keuze uit het grote aantal provinciale besluiten moet periodiek tegen het licht worden gehouden. De adviesraad neemt geen besluiten, maar geeft gevraagd en ongevraagd advies. De adviesraad zit voor in het besluitvormingstraject, Provinciale Staten aan het eind van het besluitvormingsproject. Als formeel een advies wordt gevraagd, moet het advies ook een formele weg doorlopen in de zin dat het college van GS in het statenvoorstel aangeeft wat het doet met het advies. Op die manier is wel sprake van invloed van de adviesraad op het besluitvormingsproces. Een goed voorbeeld van een thema waarop advies door de provinciale adviesraad kan worden uitgebracht is de jeugdzorg. Dit is een beleidsterrein waarvan een groot percentage allochtonen gebruik maakt en waarop veel winst is te boeken.

Om adviezen te krijgen waarmee wat gedaan wordt, moeten de adviezen niet te algemeen zijn en ook liggen in de sfeer van concrete oplossingen. Dit vereist dat er binnen de adviesraad voldoende deskundigheid aanwezig is. Bijvoorbeeld deskundigheid die nodig is om de vragen te beantwoorden die betrekking hebben op de meest zinvolle besteding van het geld dat voor projecten beschikbaar is. Leden van de adviesraad zitten daarin niet als vertegenwoordiger van zelforganisaties, maar op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke betrokkenheid, omdat anders een machtsstrijd ontstaat tussen de

verschillende zelforganisaties. De leden van de adviesraad moeten onomstreden zijn en bereid zijn om afstand te nemen van hun eigen belangen.

Op het gebied van het *overleg* zijn er vanuit de provincie voorturend overleggen met organisaties die al dan niet door de provincie worden gesubsidieerd. Het overleg heeft een zeer divers karakter: soms ambtelijk en soms bestuurlijk, soms ad hoc en soms regulier, soms bilateraal en soms via het SMO. Persoonlijk zet hij vraagtekens bij het vanuit de emancipatiegedachte ingezette beleid tot versterking van bovenlokale zelforganisaties van minderheden. Hij vraagt zich af of dit wel de goede weg is naar een geïntegreerde samenleving of juist niet leidt tot een gefragmenteerde samenleving. Ook autochtone organisaties, kerken en politieke organisaties worden niet altijd door de provincie gesteund. De overheid is er in zijn visie voor het algemeen belang.

Wat betreft de *ondersteuning* van de zelforganisaties is het vooral de taak van het SMO om een brede ondersteuning te geven op het gebied van projecten, advisering en richting de zelforganisaties. Daarnaast kunnen provinciale en regionale zelforganisaties in de vorm van een waarderingssubsidie voor bestuurskosten (net als andere vrijwilligersorganisaties) worden gesteund. Zelforganisaties worden wat hem betreft niet gesteund op basis van nationaliteit, maar beoordeeld op grond van de criteria zoals die ook gelden voor de inhoudelijke beleidsterreinen (zoals de sport etc.). Categorale ondersteuning moet alleen plaatsvinden als het niet anders kan. Beter is het bestaande instellingen toe te rusten op het gebruik door allochtonen, zoals ook (bijvoorbeeld in het onderwijs) steeds meer gebeurt.

beleidsmedewerker vrijwilligersbeleid

De beleidsmedewerker voor vrijwilligersbeleid is ook lid van het beleidsteam (team ontwikkeling) van de eenheid Zorg en Cultuur. Zij heeft met name schriftelijke contacten met zelforganisaties van minderheden in het kader van de normsubsidieregeling voor het vrijwilligerswerk. Deze regeling bestaat uit twee elementen: een vast bedrag van fl. 3000,- voor bestuurskosten en activiteiten en een vast bedrag van fl. 1500,- voor kadertraining bij maatschappelijke organisaties. De afhandeling van deze subsidies gebeurt door het team uitvoering, de beoordeling doet ze zelf op hoofdlijnen of als er problemen zijn bij de aanvraag; dit in overleg met iemand van het team uitvoering. Daarnaast was er ook schriftelijk contact met zelforganisaties in het kader van een onderzoek naar de behoefte aan ondersteuning. Onder de allochtone organisaties was de respons gering; slechts twee ingevulde enquêtes. Het onderzoek leidde tot een werkconferentie waarop slechts één allochtone organisatie aanwezig was. Ook op de evaluatie-bijeenkomsten van het beleidskader welzijn in 1999 waren slechts enkele allochtone organisaties aanwezig.

Tot nu toe werd alleen aan 13 Turkse organisaties subsidie toegekend mits ze voldeden aan de gestelde voorwaarden. Dit jaar komen daar nog zes zelforganisaties bij, wat het totaal op 19 brengt. Gedeeltematig is over deze aanvragen al positief beslist, maar van een aantal organisaties nog aanvullende informatie nodig. Als beleidsmedewerker behandelt ze ook projectaanvragen voor het (brede) welzijnsbeleid, maar op dit gebied zijn de laatste jaren geen aanvragen van het SMO of van zelforganisaties van minderheden binnengekomen. Deze organisaties ontvangen subsidies in het kader van het specifieke integratiebeleid en soms emancipatiebeleid. Het emancipatiebeleid valt sinds 2001 onder het nieuwe Beleidskader Welzijn. Welzijnssubsidies worden wel gegeven aan algemene instellingen/organisaties voor projecten op het gebied van de interculturalisatie. Deze projecten worden deels mede gefinancierd vanuit het specifieke integratiebeleid.

Naast de schriftelijke contacten met aanvragers van een subsidie zijn er telefonische contacten met het SMO over de subsidieaanvragen van de nieuwe zelforganisaties. Deze contacten hebben betrekking op de rechtspositie waarover nieuwe organisaties moeten beschikken om voor een subsidie in aanmerking te komen. De beoordeling van de subsidieaanvragen van de zelforganisaties vindt ieder jaar plaats tussen december en februari. Een enkele keer wordt door een Turkse organisatie een bezwaarschrift ingediend. Organisaties die bezwaar maken krijgen de gelegenheid hierop een mondelinge toelichting te geven. De laatste keer heeft de betreffende organisatie daar geen gebruik van gemaakt. Het bezwaar werd niet toegekend. De aanvragen van allochtone zelforganisaties leveren nogal eens problemen op. De belangrijkste problemen hebben betrekking op onduidelijkheid over de contactpersonen (snel wis-

selende adressen), de financiële verantwoording en verslaglegging en vaak te late indiening. De zelforganisaties sturen niet altijd de vereiste informatie mee, zoals een overzicht van de activiteiten en het doel van de vergaderingen die worden gehouden.

Een knelpunt is ook dat er voor de Turkse bevolkingsgroep zoveel verschillende organisaties werkzaam zijn. Voor ouderen en vrouwen, in regio's, maar met name zijn er enkele federaties met vergelijkbare namen. Dit zijn groeperingen met waarschijnlijk verschillende achterbannen, maar dit is niet altijd duidelijk voor de medewerkers. De onduidelijkheid in de naamgeving en de doelgroepen van deze organisaties versterkt de vraag naar de verschillen en waarom er niet wordt samengewerkt in één organisatie. Ook alle kadertrainingen voor alle groepen lijken op elkaar. Voor Nederlandse organisaties is de situatie vergelijkbaar, echter omdat de verschillen in religieuze achtergrond meer bekend zijn bij de medewerkers, roept dit minder vragen op.

De keuze voor een adviesraad of overlegorgaan van minderheden hangt af van het doel: bij advisering gaat het vooral om de inbreng van deskundigheid, bij overleg vooral om belangenbehartiging. Een overlegorgaan leidt wel tot een uitzonderingssituatie voor allochtonen ten opzichte van de autochtone Nederlanders. Het is wel goed dat er een communicatie op gang komt met minderheden, maar alleen belangenbehartiging is te beperkt. Ze denkt daarom zelf meer in de richting van een *overlegorgaan* waarin zowel onafhankelijke deskundigen als belanghebbenden zitten. De leden van het overlegorgaan zitten daarin niet alleen voor de eigen groep, maar van hen wordt een bredere kijk op het integratiebeleid verwacht. In de agenda moet wel een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen punten voor advies en punten voor overleg. Verder kan een agendapunt ook puur informatief zijn. De verwachtingen over een agendapunt moeten van tevoren duidelijk worden aangegeven. In het overlegorgaan zitten vaste deskundigen van organisaties als het SMO en Forum en daarnaast wisselende deskundigen afhankelijk van het onderwerp. Vanuit de provincie kan soms de verantwoordelijk gedeputeerde (bestuurlijk) deelnemen aan het overleg en soms de beleidsmedewerker integratiebeleid (ambtelijk). Verder andere ambtenaren afhankelijk van het onderwerp.

De taak van het overlegorgaan is naast het voeren van overleg ook adviserend, maar niet besluitvormend. Wel moet worden geregeld dat de leden van zelforganisaties beschikken over een 'klein' mandaat van hun organisatie met betrekking tot de advisering. De leden van het overlegorgaan hebben een duidelijke rol ten opzichte van hun achterban en moeten de (directe) achterban waar mogelijk informeren en waar gewenst raadplegen. De status van het overleg (bijvoorbeeld een 'denktank') met de mandaatstelling moet duidelijk worden geregeld. Verder moet in overleg met de zelforganisaties worden geregeld waarover de achterban wordt geïnformeerd door de provincie of door hun leden in het overlegorgaan. Het overleg moet resultaatgericht zijn en het doel en de verantwoordelijkheden moeten duidelijk worden vastgelegd. Aan het overlegorgaan worden de beleidskeuzes voorgelegd die allochtone bevolkingsgroepen aangaan, worden de allochtone leden vroegtijdig op de hoogte gesteld van ontwikkelingen en krijgt andersom de provincie informatie over de problemen binnen de allochtone bevolkingsgroep, de zelforganisaties en de problemen die ze hebben met het provinciale beleid c.q. de maatschappij in brede zin. Het overlegorgaan is een ideeënbank over de aanpak ten aanzien van maatschappelijke ontwikkelingen, waar met name de provincie een rol in kan spelen.

Bij de leden van het overlegorgaan moet niet worden gedacht aan vertegenwoordigers van de groep met een 'groot' mandaat. Ze zitten daar wel als lid van de organisatie en niet op persoonlijke titel. Het gaat om ervaringsdeskundigen uit de achterban van de organisatie met kennis van de cultuur en historie van de minderheidsgroep. De relatie van het overlegorgaan tot de provincie is ruimer dan alleen advisering. Wel moet de provincie beleidswijzigingen voorleggen aan het overlegorgaan, maar niet in de vorm van een formele regeling zoals bij een officiële adviesraad. Voordat voorstellen naar het college van GS moet het overlegorgaan advies kunnen geven over zaken die allochtone bevolkingsgroepen aangaan.

De *ondersteuning* van zelforganisaties door de provincie vindt plaats via de normsubsidieregeling en de budgetsubsidie voor het SMO. Naast deze financiële ondersteuning geeft de provincie ook informatie. Het SMO geeft in tegenstelling tot vroeger (tot teleurstelling van veel zelforganisaties) geen concrete ondersteuning meer in de vorm van het voeren van het secretariaat. Nu zijn meer deskundigheidstrainingen nodig, zoals bestuurs- en vergadertrainingen, presentatietechnieken. Deze trainingen worden gegeven door Relief in Deventer die (gedeeltelijk) door het Rijk wordt gefinancierd. Relief

kreeg in het verleden extra geld voor allochtone cursusgroepen. Niet bekend is of dit nog zo is. De provincie verleent een maximale bijdrage van fl. 1500,- aan trainingen per organisatie. In de toekomst is op dit gebied een grotere rol voor het SMO weggelegd, mogelijk in samenwerking met Relief. Hierover moeten duidelijke afspraken met het SMO en de zelforganisaties worden gemaakt. Een probleem hierbij blijft de sterk wisselende samenstelling van de besturen van zelforganisaties. Verder hebben de zelforganisaties meer ondersteuning nodig bij o.a. het opstarten van projecten, het vasthouden van hun bestuursleden, deelname aan de digitale samenleving 'hoe en waar meer informatie te halen is'. Ook het op te richten provinciale centrum vrijwilligerswerk Overijssel zou hierin een rol kunnen spelen

3.4.2 *Verwachtingen op bestuurlijk niveau*

Op bestuurlijk niveau is gesproken met de PvdA-gedeputeerde die verantwoordelijk is voor het provinciaal integratiebeleid. Op basis van het in de provinciale nota uitgezette integratiebeleid heeft hij niet meer alleen contacten met de Turken (het STO en allerlei aanverwante organisaties) maar wordt ook contact gezocht met andere bovenlokale zelforganisaties. De gedeputeerde is positief over de bijeenkomst die met deze organisaties in januari is gehouden. Nu is het zaak een gedachtewisseling te hebben met deze organisaties over de verdere vormgeving van deze contacten. Hij wil graag van de organisaties afzonderlijk horen welke wensen op dit punt bij hen leven. Verder zou het aardig zijn als een culturele uitwisseling plaatsvindt tussen deze organisaties en zij met elkaar in contact komen over onderwerpen (zoals de positie van vrouwen en jongeren) die alle minderheidsgroepen aangaan. Hij is tegen het helpen van de zelforganisaties in de vorm van het financieren van personeel. Alleen het SMO moet op dit terrein als professionele organisatie actief zijn, maar wel met voldoende ruimte voor de bovenlokale zelforganisaties. De gedeputeerde heeft veel vertrouwen in het SMO, dat een forse 'doorstart' heeft gemaakt en inmiddels een echte partner van de provincie is geworden. Ondersteuning van bovenlokale zelforganisaties kan wel plaatsvinden op projectbasis en via de vrijwilligersregeling.

De gedeputeerde is niet erg enthousiast over het instellen van een provinciale *adviesraad*. Het is vooral een fenomeen uit de jaren zeventig en tachtig, waarbij een vermenging van advisering en belangenbehartiging plaatsvond. Veel van dergelijke adviesraden zijn op den duur verdwenen, omdat in deze adviesraden geen bovensectorale afweging plaatsvond. Belangenbehartiging kan beter worden opgenomen in het overleg dat de provincie toch al heeft met de zelforganisaties. Advisering gebeurt nu meestal niet sectoraal, maar op basis van functie. Functionele advisering zou ook in de allochtone wereld wenselijk zijn. Behalve voor belangenbehartiging via het bestaande overleg heeft de gedeputeerde een sterke voorkeur voor participatieprojecten: dat betekent dat allochtonen deelnemen in allerlei besturen. Daarvoor is het wel nodig dat de allochtonen de spelregels van de autochtone ('witte') wereld kennen. Een goed voorbeeld van een functionele adviesraad in de economische wereld is de Sociaal-Economische Advies- en Consultatiecommissie Overijssel (SEACO).

Verder zijn er op provinciaal niveau adviescommissies in de sector cultuur, waarnodig ad hoc adviescommissies en een jongerenraad om de betrokkenheid van jongeren bij de provinciale politiek te vergroten. Op provinciaal niveau is geen volledige departementale adviesstructuur, zoals bij de landelijke overheid. Advisering over en met de minderheden moet volgens de verantwoordelijke gedeputeerde niet bilateraal plaatsvinden, maar via een *klankbordachtige opzet*. Regelmatig moeten bijeenkomsten worden gehouden met mensen uit de minderheidsgroepen, maar ook met deskundigen op het terrein van het integratiebeleid, waarvan een deel kan worden besteed aan advisering. Er moet dus een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen belangenbehartiging (in de vorm van overleg per groep) en advisering (via een klankbordachtige constructie waarin deelnemers zitten zonder last en ruggespraak).

Wat betreft het *overleg* (belangenbehartiging) is de representativiteit van zelforganisaties wel een probleem. Een voorwaarde voor deelname aan het overleg (en voor subsidiering) is dat de zelforganisatie een rechtspersoon is. Het overleg gebeurt namens de achterban, dat is de doelgroep die iemand vertegenwoordigt. Daarbij moet wel sprake zijn van enige continuïteit. Overleg vindt plaats zonder last, maar wel met ruggespraak en liever niet met professionals (die worden ook niet betaald door de provincie). Het 'klankbordorgaan' (advisering) bestaat uit vertegenwoordigers uit de diverse zelforganisaties - allen zonder last en ruggespraak - en heeft tot taak gevraagd en ongevraagd advies te geven. Doel

moet zijn het bevorderen van de maatschappelijke participatie in brede zin, niet alleen voor de eigen groep. Daarvoor is het belangrijk dat minderheden de spelregels en de Nederlandse taal kennen. Met betrekking tot de politieke besluitvorming geldt als algemene omgangsregel dat geen definitieve beslissing wordt genomen zonder de betrokkenen de gelegenheid te geven invloed uit te oefenen. Een probleem hierbij is wel dat de minderheden niet altijd goed op de hoogte zijn van de besluitvorming. Daarom is voor de invloedsuitoefening niet alleen een rol weggelegd voor de zelforganisaties, maar ook voor instellingen op de tweede lijn als SMO en SPIL.

De ondersteunende taak kan het SMO naar de mening van de gedeputeerde ook aan. Wel is hiervoor acceptatie nodig bij de minderheden, die vaak niet weten wat de tweede lijn inhoudt. Het SMO kan bijvoorbeeld via 'ouderpunten' de participatie van minderheden in het onderwijs bevorderen. Allochtone ouders kunnen zo de spelregels (bijvoorbeeld het principe van 'halen en brengen') leren. De provincie en de minderheden moeten het debat met elkaar aangaan, maar niet in vrijblijvendheid. Beide partijen moeten elkaar over en weer tegemoet komen. Net als de autochtone organisaties moeten ook de allochtone organisaties hun interne zaken zelf regelen (vergelijk het functioneren van politieke partijen). Geld moet worden gebruikt voor inhoudelijke activiteiten (zoals het boekje van het SMO over eerwraak) en niet voor het opzetten van een eigen bureau van zelforganisaties.

3.4.3 *Verwachtingen op politiek niveau*

het statenlid voor de PvdA

Het uit de Turkse gemeenschap afkomstige statenlid voor de PvdA wijst erop dat de gedeputeerde en betrokken ambtenaren contact hebben met minderheidsorganisaties over subsidiëring. De Turkse organisatie is actief, de andere organisaties zijn in oprichting. De Turkse organisatie (STO) is bekend onder en representatief voor de Turkse bevolking in Overijssel. Er hangen verschillende organisaties (vrouwen, ouderen, jongeren) onder. De contacten met de Turkse organisatie zijn incidenteel, drie keer per jaar. De contacten met de andere minderheidsorganisaties zijn nog beperkter. Er is vooral contact bij de vaststelling van het integratiebeleid. Het contact heeft vooral het karakter van overleg/inspraak. Het gaat om het regelen van zaken zoals de subsidie.

Het beleid van de provincie Overijssel is helder (er is een duidelijk minderhedennota), maar de zelforganisaties zijn ontevreden over hun rol. Ze klagen dat veel door het SMO wordt uitgevoerd en dat ze geen zelfstandige inbreng hebben. De organisaties spelen een bijrol terwijl ze een grote achterban hebben. De provincie onderkent de rol van de zelforganisaties onvoldoende. Dit blijkt uit onvoldoende facilitering bijvoorbeeld met betrekking tot de huisvestingskosten. De provincie Overijssel zou graag zien dat er meer provinciale zelforganisaties zouden komen en stimuleert dit ook. Hierbij speelt het SMO ook een rol. De provincie lijkt soms bang dat de positie van de STO te sterk wordt ten opzichte van de andere organisaties. Als er meer provinciale zelforganisaties komen, kunnen die ook een meer zelfstandige rol krijgen.

Het statenlid voor de PvdA voelt wel iets voor een provinciale *adviesraad*, maar er moet dan wel van tevoren worden vastgesteld wat er met de adviezen gebeurt. Ze moeten serieus genomen worden. Hij heeft een situatie in Almelo meegemaakt waarin niets met de adviezen gebeurde. Dit is erg frustrerend voor de leden van de adviesraad. De leden moeten worden aangesteld op basis van individuele deskundigheid, binnen de adviesraad geen organisatievertegenwoordiging. De raad moet wel een afspiegeling van de Overijsselse bevolking vormen en ook niet-minderheden kunnen lid zijn van de raad. De adviesraad hoeft niet zovaak bij elkaar te komen. De zittingen zouden gekoppeld moeten worden aan de beleidsnota's die specifiek gericht zijn op minderheden. Via de adviesraad kan ook draagvlak gecreëerd worden bij de allochtone gemeenschap. Als er deskundigheid wordt gevraagd over allochtonen en bijvoorbeeld het jeugdbeleid, kan het SMO worden geraadpleegd. Het is belangrijk dat de raad aan het begin van het besluitvormingsproces de kans krijgt om mee te praten en niet alleen achteraf 'ja' of 'nee' kan zeggen. De adviesraad moet onafhankelijk zijn. De provincie Overijssel moet wel faciliteiten en ambtelijke ondersteuning beschikbaar stellen.

Het *overleg* kan overgelaten worden aan de zelforganisaties van minderheden. De provincie kan met de verschillende organisaties afzonderlijk contact hebben, bijvoorbeeld twee keer per jaar. De provincie moet de organisaties wel faciliteren. Er is geen behoefte aan een overlegorgaan, omdat de organisaties afzonderlijk willen overleggen en opkomen voor de belangen van hun eigen groep. De Turkse organisatie heeft veel ervaren leden die snel van alles willen regelen. De provincie is vaak erg bureaucratisch. De vrijwilligers (die daarnaast een baan hebben) moeten bijvoorbeeld vijf keer naar de provincie voor een bedrag van fl. 2000,- subsidie. Het STO heeft veel groepen onder zich en doet niet aan religieuze activiteiten. De huidige voorzitter is een belangrijk bindmiddel binnen het STO. De coalitie tussen de verschillende groepen in de achterban is wel wankel.

De zelforganisaties krijgen te weinig financiële en ambtelijke *ondersteuning* van de provincie. In het sociaal cultureel werk zijn allerlei organisaties die veel meer subsidie krijgen dan de minderheidsorganisaties. De minderheidsorganisaties moeten een taai gevecht leveren naast deze organisaties om erkend te worden als een organisatie die in aanmerking komt voor subsidieverlening. In de toekomst is een betere financiering van de zelforganisaties nodig en moet de ambtelijke ondersteuning beter geregeld worden. De ambtenaren moeten er rekening mee houden dat ze te maken hebben met vrijwilligers en moeten zich actief opstellen (dus meedenken).

Na de wisseling van de leiding functioneert het SMO goed. Minderheidsorganisaties zijn redelijk tevreden volgens het statenlid van de PvdA. Het SMO erkent de minderheidsorganisaties als gelijkwaardige partner, maar hij denkt dat de organisaties niet zoveel gebruik maken van de ondersteuning die het SMO kan geven. De mensen die bij het SMO werken zijn wel minder bekend geworden. Er zijn veel mensen weggegaan. Het is een kwestie van tijd. Face to face contacten zijn voor minderheidsorganisaties erg belangrijk. Ze komen eerder naar je toe als ze je gezicht eens hebben gezien. Het onderscheid tussen het SMO en de minderheidsorganisaties moet blijven. Ze hebben beide een duidelijke rol. Het SMO heeft een onafhankelijke positie. De nadruk ligt op advisering en op deskundigheid. De minderheidsorganisaties zijn afhankelijk van hun achterban. Het is daarom geen goed idee dat zelforganisaties ook zelf onderzoek uitvoeren. De minderheidsorganisaties moeten zich bezighouden met belangenbehartiging en de uitvoering van activiteiten. Het SMO staat meer op afstand. De verhouding tussen het SMO en een eventuele adviesraad hoeft niet gedefinieerd te worden. De adviesraad heeft een rol ten opzichte van de beleidsnota Integratiebeleid. SMO reageert op nota's en dergelijke. De adviesraad kan de aftrap geven en is vanaf het begin betrokken en in die zin initiërend.

het statenlid voor het CDA

Het statenlid voor het CDA heeft weinig inzicht in de contacten van de gedeputeerden en de ambtenaren met minderheden. De officiële contacten lopen via het SMO en worden verzorgd door de gedeputeerden. Het ligt aan de houding van de statenleden zelf wat voor contacten ze verder hebben met minderheden. Ze heeft zelf contacten met Turkse vrouwen. De situatie en toekomst van de allochtone ouderen is volgens haar een belangrijk onderwerp op het moment: de jongere generatie raakt overbelast. De contacten met de minderheden lopen via het SMO. Zelforganisaties krijgen ondersteuning van het SMO. Haar eigen contacten met de minderheden zijn incidenteel en informeel. Ze was bijvoorbeeld betrokken bij de bijeenkomst over eerwraak. Volgens haar is het belangrijk om inzicht te ontwikkelen in wat mensen bedoelen, omdat het moeilijk is om je in een andere cultuur te verplaatsen die je niet kent. De provincie besteedt in haar beleid aandacht aan ouderen, maar ook vrouwen vormen een speciale groep. Daarnaast besteedt de provincie aandacht aan taal en de arbeidsmarkt.

Het is volgens haar belangrijk om te bekijken of er sprake is van een conflict tussen het adviseren van de provincie en de rol die het SMO nu heeft. Als er sprake zou zijn van conflicterende belangen zou een adviesraad iets kunnen toevoegen. Je zou zelfs kunnen stellen dat het SMO op een bepaalde manier zichzelf adviseert. Ze denkt dat er een adviesraad zou moeten komen bestaande uit allochtonen en autochtonen. Deze raad zou een belangrijke functie hebben naar de autochtone bevolking, want ook zij moeten openstaan voor minderheidsgroepen. Het SMO kan deze functie moeilijk vervullen, omdat het opkomt voor de belangen van de minderheden. Het SMO zou wel nauw betrokken moeten zijn bij een

adviesraad. Mensen van minderheidsorganisaties kunnen lid worden van de adviesraad, maar ze weet niet precies welke organisaties. Ook gemeenteraadsleden kunnen wellicht lid worden.

Het is de taak van de adviesraad om gevraagd en ongevraagd advies aan de provincie, aan het SMO en ook aan andere instellingen (zoals gezondheidszorg, huisartsen, bejaardentehuizen) te geven. Het zou moeten gaan om dringende adviezen waaraan niet zomaar kan worden voorbij gegaan. Er hoeft geen relatie te zijn tussen leden van de adviesraad en zelforganisaties, als de adviesraad maar contact heeft met het SMO. Het SMO heeft die contacten met de zelforganisaties van minderheden wel. De adviesraad zou los van de zelforganisaties dienen te werken en zou eenzelfde soort relatie met de provincie moeten hebben als het SMO en andere adviesraden.

Er is geen rechtstreeks contact tussen de zelforganisaties en de provincie, omdat het SMO daarvoor is bedoeld. Mensen worden natuurlijk wel altijd ontvangen. Er hoeft geen overlegorgaan te komen. Het is belangrijk om het SMO niet voor de voeten te lopen. Het gevaar dat je niet op de hoogte bent als het fout loopt bij het SMO wordt ondervangen door de contacten van de mensen bij de provincie. Verder kunnen alle individuen en organisaties natuurlijk op de normale wijze inspreken op provinciaal beleid.

Voorzover ze dat weet zijn er geen rechtstreekse contacten tussen de provincie en de zelforganisaties en is er geen financiële ondersteuning. Er zijn heel veel verschillende organisaties, dus de provincie kan deze moeilijk allemaal ondersteunen. Als mensen een organisatie willen beginnen dan moeten ze dit zelf doen. De overheid heeft hierin geen rol en kan alleen in uitzonderlijke gevallen bijspringen. Alhoewel ze dit niet met zekerheid kan zeggen heeft ze het idee dat het SMO goede contacten heeft met zelforganisaties en met diverse minderheidsgroepen. Hier en daar kan het SMO wellicht iets minder krampachtig zaken organiseren, hoewel ze beseft dat dit erg lastig is. Het SMO kan bekijken welke rol ze kan spelen om meer openheid te bewerkstelligen in de Nederlandse samenleving.

het statenlid voor de VVD

Het statenlid voor de VVD onderhoudt namens haar partij de contacten met het SMO. Het SMO organiseert allerlei bijeenkomsten die zij ook bezoekt. Voor het opstellen van de Integratienota heeft de provincie een aantal werkconferenties georganiseerd waarbij ook zelforganisaties aanwezig waren. Dit is ook gebeurd ten bate van het beleidskader welzijn. De zelforganisaties zijn wat betreft organisatiegraad nog niet zover dat ze de rol van algemeen belangenbehartiger kunnen vervullen. Ze moeten nog wennen aan de Nederlandse overlegcultuur en de Nederlandse manier van organiseren is nog niet voldoende doorgedrongen. Mensen van zelforganisaties van minderheden (maar vroeger bijvoorbeeld ook bij de patiëntenbeweging) spreken voornamelijk uit hun eigen ervaring, langzaam gaat dit over in het groepsbelang. Het SMO speelt een rol dit proces te ondersteunen. Op dit moment zijn op provinciaal niveau voornamelijk Turkse organisaties actief, waaronder een groep Turkse vrouwen. Op gemeentelijk niveau zijn er grote verschillen.

De ambtenaren en de gedeputeerden hebben contacten met het SMO. Er zijn geen directe contacten met zelforganisaties, maar die organisaties weten de provincie wel te vinden als het nodig is. De contacten zijn informeel en incidenteel. De provincie heeft geen rijkstaken met betrekking tot minderheden, alles wat ze doet zijn eigen (autonome) taken. De adviezen komen van het SMO en de belangenbehartiging gebeurt door zelforganisaties. Ze vindt dit terecht; ook door andere provincies wordt dit gezien als een goede zaak. Als het SMO iets adviseert, heeft dit meestal brede steun. Persoonlijk heeft ze voornamelijk contact met de vrouwenverenigingen. Ze wil het graag horen als er problemen zijn, maar tegelijk is ze van mening dat de provincie weinig kan doen: de gemeenten spelen hierin een belangrijke rol. Het idee van positieve discriminatie wordt breed gedragen binnen de provincie. Net als voor alle organisaties geldt voor de zelforganisaties dat zij alleen ondersteuning krijgen wanneer ze binnen een project subsidie aanvragen. Het beleidskader Welzijn biedt hiervoor ruime mogelijkheden.

Ze is van mening dat er met betrekking tot *advisering* niets hoeft te veranderen. Als de zelforganisaties zelf het idee hebben dat de contacten via het SMO goed lopen, heeft deze bundeling volgens haar een meerwaarde. Ze denkt dat dit het geval is, omdat de zelforganisaties zich anders wel zouden beklagen. Ze erkent dat er grote verschillen zijn tussen de zelforganisaties, wat het voor het SMO soms lastig maakt. Als de zelforganisaties behoefte zouden hebben aan een adviesraad, moeten ze dit zelf aange-

ven. Zelf denkt ze niet dat dit idee onder de zelforganisaties leeft, omdat het SMO de krachten bundelt. In het geval dat er een adviesraad zou komen, moet deze natuurlijke representatief zijn. Dit zal echter erg moeilijk zijn te realiseren, omdat er veel tegenstellingen zijn. Ze is verder van mening dat de manier waarop het SMO nu werkt een goede manier is. Er hoeft wat haar betreft ook niets te veranderen met betrekking tot *overleg*. Groepen moeten de politiek gewoon aanspreken als het nodig is: de overheid hoeft dit niet te organiseren. Veel zelforganisaties zijn nog in opbouw en er zijn groepen die nog niet georganiseerd zijn. Dit is een moeilijk punt, omdat dit niet in onze cultuur past. Ook juist daarom is bundeling vanuit het SMO belangrijk.

De *ondersteuning* van zelforganisaties door de provincie is gering. Organisaties kunnen enkel project-subsidie krijgen. De functie van een belangenorganisatie is nu juist dat ze zelf voor hun belang opkomen. Het is niet de rol van de overheid om deze te ondersteunen. Ondersteuning van het SMO of SPIL (algemene welzijnsorganisatie) is natuurlijk altijd mogelijk. Er hoeft niets te veranderen in de ondersteuning door de provincie aan zelforganisaties. Voorzover ze er zicht op heeft gaat de ondersteuning van het SMO aan zelforganisaties goed. De ondersteuning van het SMO aan zelforganisaties moet nog een tijd blijven, juist door het gebrek aan organisatiegraad van minderheidsgroepen. De huidige situatie is goed, maar kan ook niet anders. De situatie op gemeentelijk niveau is zeer gedifferentieerd. Er moet geen provinciale raad tussen komen. Het is mooi dat de Turken zich provinciaal hebben georganiseerd in het STO. De provincie kan provinciale adviezen verwachten van deze organisatie, maar de provincie speelt verder geen rol om dit te stimuleren.

het statenlid voor Groen Links

Het statenlid voor Groen Links stelt dat er al eerder, nog voor de oprichting van het SMO, een discussie is geweest over (rechtstreekse) participatie van minderheden. Het verbaast hem niet dat deze discussie nu weer terug komt. Volgens hem is er vanuit de provincie te weinig aandacht voor zelforganisaties. Zelforganisaties worden te weinig financieel gefaciliteerd om hun rol goed te kunnen vervullen. De provincie zou groepen meer de kans moeten geven om hun eigen organisaties vorm te geven. Volgens hem is er een afstand tussen het SMO en de zelforganisaties. Palet (het periodiek van het SMO) komt bijvoorbeeld niet bij allochtonen zelf, alleen bij de zelforganisaties.

Er is een structureel contact tussen de gedeputeerden en de ambtenarij en het SMO. Voor de rest is er alleen incidenteel contact bij calamiteiten (zoals de bijeenkomst na de gebeurtenissen op 11 september). Ook statenleden hebben minimale contacten met allochtonen. Structureel contact tussen provincie en zelforganisaties ontbreekt. Het personeel van de provincie vormt geen afspiegeling van de bevolking in de provincie Overijssel. Ook is er maar één statenlid van Turkse afkomst. Bij de contacten gaat het vooral om advisering. Het SMO is een ander soort organisatie dan de zelforganisaties waaruit ze is opgericht. Wellicht is er een afstand naar de zelforganisaties. Dit zou mede veroorzaakt kunnen worden doordat de mensen die er werken verder van de praktijk afstaan, alhoewel er ook veel zeer betrokken mensen uit de praktijk werken. Het SMO is niet representatief voor alle minderheden in Overijssel. Het is nodig om een mogelijkheid te creëren voor belangenbehartiging. De organisatiegraad in de samenleving neemt af, ook onder allochtonen. De provincie Overijssel moet daarom zelforganisaties van minderheden meer faciliteren.

Hij heeft het idee dat het rustig is met betrekking tot het beleid ten opzichte van minderheden. Er zijn voor het opstellen van de minderhedennota gesprekken gevoerd met mensen uit minderheidsgroepen. De opkomst was laag, maar de gesprekken waren goed. Hij zou zelf meer nadruk leggen op positieve ontwikkelingen. Een aantal voorbeeldprojecten meer bekendheid geven zodat niet alleen de negatieve zaken naar buiten komen. Specifiek beleid ten opzichte van minderheden is nog steeds nodig en de provincie erkent dit. Hij heeft geen inzicht in de wijze waarop de provincie de zelforganisaties ondersteunt. Het meeste geld gaat naar het SMO, een kleiner deel naar het Allochtonenwerk Overijssel.

Er moet volgens hem beter worden geluisterd naar de zelforganisaties, omdat daar de kennis zit. Hij is bang dat het nu soms over de hoofden van mensen heen gaat. Er is op zich wel behoefte aan een provinciale *adviesraad*, maar de positie van deze adviesraad moet duidelijk zijn. Ook moet duidelijk zijn wat de provincie met de adviezen doet: de provincie moet de adviezen niet zomaar naast zich neer kunnen leggen. Het selectieproces is erg belangrijk. Er moet worden geselecteerd op deskundigheid en

op kennis van en betrokkenheid bij de gemeenschap. Zelforganisaties spelen hierbij een belangrijke rol. Er moeten mensen met verschillende achtergronden in de adviesraad, dit kunnen ook autochtonen zijn. Het provinciaal bestuur moet alleen gemotiveerd kunnen afwijken van de adviezen. Alle beleids-terreinen moeten in principe aan bod kunnen komen.

Mensen worden zonder last en ruggespraak lid van de adviesraad, maar ze moeten wel zoveel mogelijk vooraf hun achterban consulteren en achteraf informeren. Het is belangrijk om er voor te zorgen dat er leden van verschillende minderheidsgroepen in de raad komen. In eerste instantie alle georganiseerde groepen, maar in tweede instantie moet er ook gericht worden gezocht naar mensen uit andere minderheidsgroepen. Hierbij moeten verschillende kanalen worden gebruikt. De adviesraad zou geen rechtstreekse ambtelijke ondersteuning van de provincie moeten krijgen, maar eigen secretariële en ambtelijke ondersteuning. Het SMO zou hierbij een rol kunnen spelen, maar het SMO moet niet de inhoud van de adviezen bepalen. Een raad kan alleen van de grond komen als er enthousiasme voor is bij de doelgroepen.

Op dit moment vindt er geen overleg plaats tussen de provincie en minderheidsorganisaties, met uitzondering van een beperkt overleg met het STO. Op gemeentelijk niveau gebeurt het wel, maar vaak ook nog niet voldoende. Als er een keuze moet worden gemaakt, geeft hij de voorkeur aan een *overlegorgaan* boven een adviesorgaan. Het SMO kan wellicht de adviserende functie uitvoeren. In een overlegorgaan kunnen dan vertegenwoordigers van zelforganisaties (provinciaal en gemeentelijk, omdat er nu eenmaal weinig provinciale zelforganisaties zijn) plaatsnemen. De vertegenwoordigers moeten goed ingevoerd zijn in en veel contacten hebben met hun eigen achterban. Een overlegorgaan kan echt wat toevoegen. Er moet worden gestreefd naar een zo groot mogelijke representativiteit. Hij erkent dat de lage organisatiegraad en de representativiteit problemen zijn, maar vindt dit geen reden om er dan maar vanaf te zien. De verschillende groepen moeten ondersteund worden. Ook vertegenwoordigers van zelforganisaties uit de steden zouden lid kunnen worden van het overlegorgaan.

Het overleg moet plaatsvinden met de gedeputeerde en niet alleen met een ambtelijke vertegenwoordiging. Hij is voorstander van een experiment waarin het overlegorgaan een eigen budget krijgt. Dit kan besteed worden aan projecten. Op deze manier wordt het aantrekkelijk om lid te worden van het overlegorgaan. Onderwerpen van de projecten zouden kunnen zijn: de verbetering van de positie van zelforganisaties en de beeldvorming onder autochtone Nederlanders. Het is belangrijk mensen het gevoel te geven dat ze serieus genomen worden, alleen hieraan kan een overlegorgaan al bijdragen. Het overlegorgaan moet wel ondersteund worden, maar niet op het provinciehuis. Hij bepleit een eigen secretariële en ambtelijke ondersteuning voor het overlegorgaan.

Hij heeft geen inzicht in de *ondersteuning* van de provincie aan zelforganisaties. Hij denkt dat de verstandhouding sinds de komst van het SMO niet is verslechterd. Hij heeft geen inzicht welk deel van het budget van het SMO in de zelforganisaties wordt gestoken. De provincie moet de zelforganisaties meer tegemoet komen, ook financieel. Als er geen mogelijkheid is voor extra geld, kan wellicht geld uit het budget van het SMO worden overgeheveld naar de zelforganisaties. Als minderheidsgroepen niet provinciaal georganiseerd zijn, kan de provincie ook gemeentelijke organisaties ondersteunen. De provincie moet het niet afschuiven op de gemeenten. Dit alles natuurlijk alleen als hieraan vanuit de minderheidsgroepen behoefte is. Bekeken moet worden hoe het SMO de zelforganisaties kan ondersteunen. Belangrijk is de interne communicatie bij zelforganisaties en kadervorming.

De belangrijkste conclusies van het interview met het statenlid van Groen Links zijn:

- meer ondersteuning aan zelforganisaties, omdat zelforganisaties een zeer belangrijke rol spelen;
- het SMO heeft een adviserende rol;
- naast het SMO komt een overlegorgaan met een eigen budget;
- het is nu een goed moment om te praten over de positie en het functioneren van het SMO, omdat de organisatie een aantal jaren functioneert. De centrale vraag is hoe het SMO de zelforganisaties in praktische zin kan helpen. Het is daarom belangrijk te weten hoe de contacten tussen het SMO en de zelforganisaties zijn. Het statenlid van Groen Links ziet er op dit moment weinig van.

het statenlid voor het GPV

Gesproken is met de fractievoorzitter van het GPV dat binnenkort met de RPF samen doorgaat als de ChristenUnie. Volgens hem lopen de meeste contacten met minderheden via het SMO. Er zijn ook wel directe contacten tussen de gedeputeerde en de bovenlokale zelforganisaties, maar hiervoor moet een duidelijke aanleiding zijn. Een aanleiding was vorig jaar de situatie op de Molukken. Toen hebben de provincie en de bovenlokale Molukse organisatie contact gehad over de hulpverlening aan de Molukken. De conclusie was dat er pas hulp kon worden geleverd als de situatie op de Molukken weer wat stabiel zou worden. De situatie op de Molukken heeft ook gevolgen voor de situatie van Molukkers in Nederland en de Nederlandse samenleving. Er zijn op dit moment slechts twee bovenlokale zelforganisaties: de Molukkers en de Turken. De andere minderheidsgroepen hebben geen overkoepelende zelforganisaties. Dit maakt het moeilijk voor de provincie, omdat de provincie graag contact wil met een representatieve vertegenwoordiger van een groep en niet met allerlei kleine organisaties. Tegelijkertijd erkent hij dat dit lastig is, omdat er veel onderlinge verschillen binnen de minderheidsgroepen zijn. Ook de representativiteit van organisaties is een probleem. Hij heeft overigens het idee dat dit een groter probleem is bij de Molukkers dan bij de Turken.

Het resultaat van de contacten met minderheden is bijvoorbeeld de Integratienota die onlangs is vastgesteld. Bij het schrijven van deze nota zijn veel contacten geweest. De rol van de statenleden is op afstand. Drie jaar geleden is een eerste concept-versie van de nota afgekeurd door de commissie omdat er onvoldoende rekening was gehouden met het gevoerde beleid. Het SMO heeft een belangrijke rol bij de advisering en heeft rechtstreeks contact met zelforganisaties. Hij heeft als statenlid zelf nauwelijks contacten met minderheden en spreekt soms mensen informeel. Hij heeft een keer een halve dag stage gelopen bij het SMO om te kijken hoe die organisatie werkte en om wat contacten op te doen. Er was toen ook een bijeenkomst over de situatie op de Molukken.

Op het gebied van de *advisering* is volgens hem nu een probleem dat niet iedereen bereikt wordt; niet alle groepen zijn bovenlokaal georganiseerd en sommige groepen (bijvoorbeeld de nieuwkomers) zijn helemaal niet georganiseerd. Dit ligt ook aan de minderheidsgroepen zelf. Het is voor de provincie moeilijk om alle groepen te bereiken. Volgens hem is er een rol weggelegd voor gemeenten. Gemeenten kunnen directe contacten onderhouden met zelforganisaties. De provincie is er voor het bovenlokale niveau. Dit loopt goed met de Turken en de Molukkers en in het verleden met de woonwagenbewoners. Hij ziet een belangrijke rol voor het SMO als adviserende organisatie. Het SMO heeft als het goed is contacten met de verschillende groepen al weet hij natuurlijk ook niet of het SMO alle groepen bereikt. Contact moet onderop beginnen, dus vanuit de minderheidsgroepen zelf. Zij moeten een bovenlokale organisatie oprichten als ze hieraan behoefte hebben en met de provincie in contact treden. De provincie kan het belang hiervan bij de groepen onderstrepen. Het uitgangspunt kan een concreet probleem kan zijn. Hierover kan met de verschillende groepen worden gesproken en de provincie kan aangeven wat ze kan doen. Zo ontstaat er draagvlak, ook voor de langere termijn. Volgens hem moet er geen extra adviesraad komen voor minderheden. Hij ziet het nut niet in van weer een nieuw adviesorgaan. Het SMO kan die rol vervullen, tenzij blijkt dat het SMO bepaalde groepen niet bereikt.

Wat betreft het *overleg* doet zich hetzelfde probleem voor met betrekking tot de representativiteit en groepen die niet worden bereikt. Ook hier is een belangrijke rol weggelegd voor het SMO. Het SMO bereikt veel mensen in haar directe contacten. Er kan wel een spanningsveld ontstaan tussen advies en overleg voor het SMO, maar dat is geen reden om overleg en advies te splitsen. Je moet heel helder maken waar je over spreekt en wat ieders rol is. Openheid kan de spanning verkleinen. Er is volgens hem ook geen behoefte aan een nieuw overlegorgaan. Het overleg kan plaatsvinden via het SMO. Het zou wel goed zijn als er meer bovenlokale zelforganisaties zouden komen. Hiermee kan dan in bijzondere situaties rechtstreeks onderhandeld worden door de provincie. Bijvoorbeeld zoals vorig jaar met de Molukkers over de situatie op Ambon of als er grote tegenstellingen blijken binnen een minderheidsgroep. Voor de rest heeft het SMO die functie en daar wil hij niet aan voorbij lopen.

Wat betreft de *ondersteuning* van zelforganisaties loopt alle subsidie via het SMO en ondersteunt de provincie niet rechtstreeks bovenlokale zelforganisaties. Dit resulteert in helderheid. Als bijvoorbeeld de Antillianen iets willen kan dit via het SMO. Er kan dan altijd weer een beroep worden gedaan op de provincie waar een beslissing moet worden genomen of dit via het budget van het SMO gaat of dat er

extra geld komt. Het SMO kan de organisaties ondersteunen. Hij heeft het gevoel dat de ondersteuning door het SMO goed verloopt, maar hij kan dit niet onderbouwen.

3.5 Verwachtingen bij het Steunpunt Minderheden Overijssel

Bij het SMO zijn twee interviews gehouden. Er is op uitvoerend niveau gesproken met twee adviseurs die veel directe contacten hebben met de minderheden en hun organisaties en op leidinggevend niveau met de directeur van het SMO en een senior staffunctionaris.

adviseurs van het SMO

Het aantal contacten dat de adviseurs van het SMO hebben met de provincie is afhankelijk van de projecten die worden uitgevoerd. Bij sommige van die projecten is de provincie de initiator. Verder treedt het SMO op als intermediair tussen de provincie en de zelforganisaties. Soms is het SMO een samenwerkingspartner voor de provincie, soms zijn er directe contacten. Directe contacten waren er bijvoorbeeld bij het minderhedendebat en het onderzoek naar de Vreemdelingenwet. Vooral bij het onderzoek van het SMO heeft de provincie een behoorlijke vinger in de pap. Dat is minder het geval bij de werkzaamheden van het SMO voor de zelforganisaties. Het initiatief tot het oprichten van bovenlokale zelforganisaties heeft ook te maken met de omstandigheid dat het SMO onzichtbaar was voor de doelgroepen. Alleen met de Turken (STO) was een directe relatie, met de overige zelforganisaties was het contact minimaal: alleen bij een specifieke vraag was er contact. Binnen het SMO zijn vaste contactpersonen voor de zelforganisaties die sterk zijn gekoppeld aan etniciteit, maar ook aan geslacht. Zo is een Turkse medewerkster van het SMO contactpersoon voor de Turkse vrouwenorganisaties als Otivo en PTVIJ. Het SMO heeft wel een grote rol bij de uitvoering van het provinciale integratiebeleid, met name bij de interculturalisatie van algemene instellingen.

Het is de taak voor het SMO om meer zichtbaar te worden, een duidelijke plaats te krijgen en het vertrouwen van de doelgroepen te herwinnen. Van oudsher waren er vooral contacten met de traditionele migrantengroepen en de Molukkers, nu komen daar de nieuwkomers bij. Daarvoor is contact gezocht met hun lokale organisaties. Het is moeilijk die lokale organisaties te verenigen in bovenlokale organisaties, omdat deze organisaties nog bezig zijn zelf het hoofd boven water te houden. Van de nieuwkomers zijn op dit moment alleen de Ghanezen bovenlokaal georganiseerd. De groep (150-180 personen) is te klein om voor gemeentelijke subsidie in aanmerking te komen. Het SMO is bezig met het organiseren van de Somaliërs, de Afghanen en de alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's). Deze groepen zijn sterk afhankelijk van enkele actievelingen. De continuïteit van deze groepen is daarom een belangrijk aandachtspunt, waarbij het meer gaat om de kwaliteit dan om de kwantiteit.

Het SMO zelf speelt een belangrijke rol in de *advisering* aan de provincie vanuit haar beleidsplan en werkplannen. Die zijn namelijk gerelateerd aan de provinciale integratienota. Het SMO had een rol bij de totstandkoming van de integratienota, omdat de provincie haar beleid mede uitzet op basis van de ontwikkelingen die het SMO signaleert. Met de provincie Overijssel zijn korte lijnen op verschillende niveaus. De beleidsmedewerker integratiebeleid komt maandelijks naar het SMO om met de directie en de medewerkers te spreken over de projecten. Er is zo een goede communicatie waardoor er meer wordt bereikt, maar het heeft als nadeel dat er veel detailbemoeyenis is.

Een eventuele provinciale adviesraad zou complementair moeten zijn aan het SMO. Het SMO zal ook in de toekomst de provincie blijven adviseren en is te beschouwen als een vooruitgeschoven post van de provincie in de richting van de zelforganisaties. Wel bevindt het SMO zich in een vrij ingewikkelde positie doordat het verschillende relaties (waaronder een subsidierelatie) heeft met de provincie. Daarbinnen probeert het SMO zoveel mogelijk onafhankelijk te opereren en zoveel mogelijk op de hoogte te zijn van wat de zelforganisaties willen, omdat het SMO de intermediair is tussen de zelforganisaties en de provincie. De zelforganisaties moeten zelf aan de belangenbehartiging doen, maar de kwaliteit van hun organisaties moet voldoende zijn om dat ook in de praktijk te kunnen. Hierbij is een rol weggelegd voor het SMO. Het SMO moet signaleren en faciliteren, bruggenbouwer zijn naar de provincie en de algemene instellingen en minderheden enthousiasmeren voor het bestuurswerk.

De gesproken adviseurs zien overigens meer in een *overlegorgaan* dan in een adviesraad. Als de driehoek (SMO – provincie – zelforganisaties) goed werkt heeft een adviesraad geen toegevoegde waarde. Een adviesraad is ook niet te beschouwen als het betrekken van minderheden of hun zelforganisaties bij het beleid. Voor de vormgeving van een overlegorgaan moet ook worden gekeken naar de lokale ontwikkelingen. Eén van de adviseurs denkt daarbij aan Deventer waar minderheden een rol spelen bij de beleidsontwikkeling (het strategische niveau) en in werkgroepen bij de beleidsuitvoering (het operationele niveau). Ook in de gemeente Hengelo wordt gewerkt met werkgroepen. Een dergelijk model is ook toepasbaar op provinciaal niveau. Een andere reden tegen het instellen van een adviesraad is het proces van het oprichten van bovenlokale zelforganisaties. Op dit moment is er één overleggronde achter de rug en is een vertrouwensband (een goede chemie) ontstaan. Dit proces moet niet verstoord door het instellen van een adviesraad, waardoor mensen zich gepasseerd zullen voelen. Op een wat langere termijn moet worden gekeken naar de juiste vormgeving van de participatie van minderheden, waarbij een overlegorgaan de uitkomst van het proces zou kunnen zijn.

In een overlegorgaan worden de bovenlokale organisaties bij elkaar gezet. Bovendien is het een goede manier om een plek te geven aan de nieuwe minderheidsgroepen. Belangrijk is wel een goede terugkoppeling naar de achterban. Toegang is voor de oude groepen makkelijker dan voor de nieuwe groepen. Voor de oude groepen kan dit via een afvaardigingsstelsel. Voor de nieuwe groepen moet naar een andere oplossing wordt gezocht. Uit de nieuwe groepen zitten mensen (het moet wel gaan om sleutelfiguren) op persoonlijke titel in het overlegorgaan. Het in te stellen overlegorgaan moet voorlopig naast en niet in plaats van de bilaterale contacten opereren.

De toekomstige rol van het SMO bij de *ondersteuning* hangt mede van de zelforganisaties zelf af. Bij de zelforganisaties bestaat een probleem op het gebied van de continuïteit. De mate van ondersteuning door het SMO is ook afhankelijk van de ontwikkelingsfase waarin de zelforganisatie zich bevindt. De relatie met het STO bijvoorbeeld is beter te typeren in termen van samenwerking dan van ondersteuning. Daarbij is er sprake van complementariteit in de zin dat het SMO de professionals heeft die het STO kunnen helpen bij het opzetten van activiteiten en het STO zorgt voor de verdere uitwerking.

directeur en senior staffunctionaris

De formele relatie tussen het SMO en de provincie Overijssel is dat de provincie een integratiebeleid voert met verschillende instrumenten: de subsidieregelingen en de steunfunctie (het SMO). Tot 1995 werden de steunfuncties rechtstreeks gefinancierd door het Rijk. Daarna is de financiering overgegaan naar het provinciefonds en moest de provincie een keuze maken tussen een algemene steunfunctie en categorale steunfuncties. In 1996 is op initiatief van de verschillende categorale steunfuncties (maar met instemming van de provincie) een fusie bewerkstelligd tot een brede steunfunctie voor minderheden. De relatie van het SMO met de provincie Overijssel is beleidsmatig, bestuurlijk en financieel van aard. Het SMO is een zelfstandige stichting, maar wel gerelateerd aan de provincie. De provincie heeft in totaal elf steunfuncties, waaronder een aantal zeer kleine en de algemene steunfunctie SPIL.

Op het bestuurlijke niveau zijn er twee keer per jaar contacten tussen de gedeputeerde en het dagelijks bestuur van het SMO, op het ambtelijke niveau ongeveer tien keer per jaar tussen de beleidsmedewerker integratiebeleid en de directie en afzonderlijke medewerkers. Daarnaast zijn er contacten met provinciale ambtenaren op andere beleidsterreinen en maakt SMO gebruik van de inspraakmogelijkheden van de provincie. Het SMO heeft contacten met bovenlokale zelforganisaties en lokale zelforganisaties die bovenlokale organisaties willen oprichten. Verder zijn er contacten met lokale zelforganisaties bij specifieke vragen, vaak in opdracht van gemeenten. De contacten met de bovenlokale zelforganisaties hebben betrekking op specifieke vragen, op kadertraining en inhoudelijke thema's (bijvoorbeeld over eerwraak met de Turken). Ook zijn er contacten over het onderwijs met deskundigen uit de kring van minderheden die breder is dan de zelforganisaties. Sommige medewerkers van SMO zijn zelf betrokken bij de zelforganisaties en beschikken zo over hun eigen netwerken.

Het SMO *adviseert* vanuit haar functie de provincie over het beleid, bijvoorbeeld over de provinciale integratienota. Een groot deel van de integratienota wordt uitgevoerd door het SMO. SMO ondersteunt de inspraak op het provinciaal beleid van de zelforganisaties. Het SMO is nauw verweven met de provincie, maar de provincie heeft daarnaast haar eigen ideeën en prioriteiten (die liggen bij vrouwen en

jongeren) en kijkt ook naar de eigen ambtelijke sectoren voor beleidsinput. Naast het integratiebeleid behandelt de provincie ook andere onderwerpen die sterke raakvlakken hebben met de activiteiten van SMO, zoals het ouderenbeleid.

Naast de subsidiemogelijkheden binnen de integratienota zijn er nog verschillende andere provinciale subsidiemogelijkheden. Er worden verder rechtstreeks subsidies gegeven aan de zelforganisaties die daarover rechtstreeks contact met de provincie hebben. Soms is samenwerking met het SMO één van de subsidievoorwaarden. Volgens de directeur zou het SMO meer de integratie van de diverse activiteiten kunnen bewerkstelligen. Verder is er dit moment een sterke inhoudelijke sturing door de provincie. Een duidelijker scheiding tussen regie en uitvoering is naar zijn mening wenselijk.

Wat betreft de instelling van een provinciale *adviesraad* is het de taak van de provincie zelf de behoefte daaraan te formuleren. Het is een goede zaak dat de provincie deskundigen uit de hoek van de minderheden wil horen. Een adviesraad zou kunnen functioneren naast het SMO en zou zich uitsluitend moeten richten op advies, niet op belangenbehartiging. De directeur is tegen een adviesraad die bestaat uit vertegenwoordigers van zelforganisaties, omdat dat leidt tot 'stammenstrijd' en ineffectiviteit en niet tot veel veranderingen in het beleid. Het is voor het versterken van hun burgerschap wel belangrijk dat er een grotere betrokkenheid is van zelforganisaties, maar die moet gestalte krijgen via een overlegplatform. Voor de kwaliteit van de advisering heeft hij meer vertrouwen in een onafhankelijke adviesraad. Verder is het een probleem voor de zelforganisaties om hun achterban te organiseren. Mede in verband met het gebrek aan continuïteit bij zelforganisaties (veel bestuurswisselingen) kan de representativiteit van hun vertegenwoordigers niet worden gegarandeerd.

In de adviesraad moeten onafhankelijke deskundigen vanuit de allochtone doelgroepen en autochtonen zitting hebben. Zij moeten beschikken over ervaringskennis, kennis over het openbaar bestuur en over de inhoudelijke beleidsterreinen. Een verdeling zoals in de adviesraad in Enschede (75% allochtonen, 25% autochtonen) zou ook voor de provinciale adviesraad kunnen gelden. Taak van de adviesraad zou moeten zijn gevraagd en ongevraagd adviseren over het integratiebeleid en andere terreinen die relevant zijn voor het integratiebeleid. Advisering moet betrekking op de hoofdlijnen van het beleid (niet op subsidieverzoeken zoals in Enschede). Voor de werkwijze is het van belang dat de adviezen serieus genomen worden en de leden van de adviesraad gezag hebben in hun eigen kring. De adviesraad wordt ondersteund door een secretariaat, dat wordt verzorgd door een soort griffiersfunctie (niet het SMO of de beleidsmedewerker integratiebeleid). De voorkeur gaat niet uit naar een statische adviesraad, maar naar ad hoc groepen die over een speciaal onderwerp (bijvoorbeeld jeugd of criminaliteit) en op een speciaal moment advies uitbrengen. Bij een vaste adviesraad kan men werkgroepen instellen.

Het SMO speelt verder een belangrijke rol bij de totstandkoming van het bestuurlijk *overleg* met de nieuwe zelforganisaties en ondersteunt ook de oprichting van bovenlokale zelforganisaties. Zonder die ondersteuning zouden de bovenlokale zelforganisaties niet levensvatbaar zijn. Andere minderheidsgroepen in de provincie zien minder het belang in van bovenlokale zelforganisaties (voor geld en erkenning) dan het STO doet. Bovenlokale zelforganisaties vertonen een wisselend succes en zijn een fenomeen dat in andere provincies niet of nauwelijks bestaat. Wel is het goed van de provincie om het initiatief te nemen tot het oprichten van bovenlokale zelforganisaties. Ook in de toekomst is voor het SMO een rol weggelegd bij het overleg. Er valt wel wat te zeggen voor een provinciaal overlegorgaan dat door het SMO wordt gefaciliteerd (dit behoort tot de 'core-business' van het SMO). Twee keer per jaar kan formeel overleg worden gevoerd in dat overlegorgaan over gezamenlijke punten. Daarnaast kan met die organisaties bilateraal worden overlegd over specifieke punten. Hetzelfde geldt voor specifieke doelgroepen (zoals vrouwen). Leden van het overlegorgaan moeten representatief zijn voor de minderheden in de provincie Overijssel. Eventueel kan de vertegenwoordiging worden gebundeld voor meerdere groepen. In het overlegorgaan wordt gesproken over het provinciaal beleid, over specifieke onderwerpen (ook over specifieke belangen) en over gezamenlijke projecten.

Het moet gaan om een tripartite overleg tussen het SMO, de provincie en de zelforganisaties. Het moet gaan om geneutraliseerde belangenbehartiging, dus om de belangen van minderheden en niet om de belangen van een afzonderlijke zelforganisatie. Ook overleg tussen de minderheidsgroepen onderling kan binnen het overlegorgaan plaatsvinden. Het overlegorgaan moet geen formele bevoegdheden krijgen, maar is bedoeld om het beleid te beïnvloeden. Verder heeft het een signaalfunctie in de zin dat meningen en opvattingen kunnen worden geventileerd (maar geen adviezen, en niet de uitvoering van

projecten). Het overlegorgaan kan naast een adviesraad bestaan. De leden van het overlegorgaan zijn afkomstig uit bovenlokale zelforganisaties die zijn erkend door de provincie Overijssel (dat betekent dat ze een rechtspersoon zijn). Verder moeten eisen worden gesteld aan de representativiteit van de zelforganisaties. Hiervoor zijn duidelijk criteria nodig. Bovenlokaal houdt niet in dat groepen per definitie op provinciaal niveau hoeven te opereren, het kan ook gaan om minderheidsgroepen die in meerdere gemeenten actief zijn.

Wat betreft de *ondersteuning* van de zelforganisaties moet worden bedacht dat het SMO vroeger een bundeling was van 'secretariaten' van verschillende groepen. Nu het SMO zelf op de tweede lijn opereert, hebben veel zelforganisaties hun organisatie niet op orde. Het SMO kan de zelforganisaties wel ondersteunen op het gebied van coaching en training, maar wil voor deze organisaties niet het secretariaat verzorgen. Om te voorzien in de huisvestingsbehoefte van de zelforganisaties of het gebruik van vergaderruimte en kantoorfaciliteiten zou een soort van verzamelgebouw gerealiseerd kunnen worden.

3.6 Uitleiding

In dit hoofdstuk zijn de verwachtingen van de participatie van minderheden bij de verschillende partijen en andere overheden op een rij gezet (paragraaf 4.4 bevat een korte samenvatting van de bevindingen en de belangrijkste conclusies). Net als het tweede hoofdstuk over de ervaringen met participatie van minderheden bij andere overheden heeft dit weer een breed palet opgeleverd van diverse vormen van overleg, advisering en andere vormen van beleidsbeïnvloeding door minderheden. De ervaringen uit hoofdstuk twee en de verwachtingen uit hoofdstuk drie worden in het vierde hoofdstuk vertaald in een aantal alternatieve modellen voor de provincie Overijssel om minderheden te betrekken bij de provinciale beleidsvorming en beleidsontwikkeling.

HOOFDSTUK 4: ALTERNATIEVE MODELLEN VOOR PARTICIPATIE

4.1 Inleiding

Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is het aandragen van mogelijkheden om de participatie van minderheden in de provincie Overijssel op beleidsmatig en bestuurlijk niveau te versterken. In dit hoofdstuk worden daarvoor alternatieve modellen aangereikt. Bij de formulering van deze modellen is rekening gehouden met drie soorten informatie. In de eerste plaats met de gegevens uit de scriptie van Niels van Zeben over de relatie binnen de driehoek tussen de provincie, de steunfunctie (SMO) en de zelforganisaties (paragraaf 4.2). In de tweede plaats met de ervaringen met de participatie van minderheden bij andere overheden. Paragraaf 4.3 bevat daarom een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit het tweede hoofdstuk. In de derde plaats met de verwachtingen van de participatie van minderheden binnen de verschillende partijen in de provincie Overijssel. In paragraaf 4.4 volgt daarom een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit het derde hoofdstuk. Paragraaf 4.5 bevat een beschrijving van de verschillende alternatieve modellen en een keuzeschema. Uitgangspunt daarbij zijn de verschillende functies die participatie van minderheden heeft. Paragraaf 4.6 tenslotte bevat een beoordeling van en een reflectie op de verschillende modellen van de onderzoeker.

4.2 Relatie tussen het SMO, de zelforganisaties en de provincie

De scriptie van Niels van Zeben ('Wij hebben genoeg gedanst!') is te beschouwen als een eerste verkenning van de mogelijkheden voor bestuurlijke participatie van allochtonenorganisaties. De scriptie sluit aan bij het beleidsvoornemen van de provincie Overijssel (zie paragraaf 3.2) om, in samenhang met de herziening van de subsidieregeling, met het SMO en de bovenlokale zelforganisaties te zoeken naar een nieuwe balans tussen wederzijdse afhankelijkheid en zelfstandigheid in de verhouding zelforganisaties, steunfunctie (SMO) en provincie. De centrale vraagstelling in de scriptie betref het karakter van de samenwerking in de driehoek provincie, SMO en de bovenlokale allochtonenorganisaties. Het theoretische uitgangspunt van de scriptie is dat de relaties tussen de drie actoren in de driehoek worden bepaald door vier factoren: vertrouwen, reciprociteit, macht en conflict. De hypothese in de scriptie is dat een succesvolle samenwerking tussen de drie actoren in de driehoek alleen tot stand kan komen als deze vier factoren met elkaar in evenwicht worden gebracht met behulp van co-management op provinciaal niveau. De gedachte achter 'co-management' is dat het delen van de macht en gezamenlijke besluitvorming kan leiden tot een optimalisering van de behartiging van de belangen van alle betrokkenen. Deze weergave beperkt zich tot de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit de scriptie.

Bij de *conclusies* wordt over de verhouding tussen de provincie Overijssel en het SMO gezegd dat voor deze verhouding de onevenwichtige machtsbalans het meest bepalend is. Deze machtsbalans slaat nadrukkelijk door in de richting van de provincie. Het financiële aanbod van de provincie garandeert het voortbestaan van het SMO, terwijl de provincie desnoods ook zonder de kennis en informatie van het SMO haar beleid vorm kan geven. Wel is het zo dat het aanbod van het SMO de aanpak van de provincie in ieder geval doeltreffender maakt. Als gevolg van de door de provincie bedongen tweedelijns aanpak heeft het SMO meer afstand genomen van de lokale zelforganisaties, maar dit is een benadering die door de medewerkers van het SMO en de zelforganisaties van allochtonen uiterst kritisch wordt gevolgd. Hierdoor is de afstand tussen de provincie en de medewerkers van het SMO eerder vergroot dan verkleind. Bij het SMO is men zich bewust van het feit dat de provincie haar ontwikkeling op de voet volgt en daarbij gebruik maakt van de (institutionele) controlemechanismen die haar daarbij ter beschikking staan. Dat maakt het voor de provincie, indien ze dat noodzakelijk acht, mogelijk om het SMO bij te sturen.

Ook in de verhouding tussen het SMO en de (boven)lokale zelforganisaties wordt het wederzijds vertrouwen bepaald door de nieuwe koers die het SMO onder supervisie van de provincie heeft uitgezet. Tegelijk proberen de medewerkers van het SMO (al dan niet onder persoonlijke titel) ook het eerste lijns contact in stand te houden. Dat leidt tot verwarring over het aanbod van het SMO onder de zelforganisaties. Ook verwachten de zelforganisaties (ten onrechte) dat het SMO rechtstreeks kan interve-

niëren in het gemeentelijke beleid. Ook het feit dat het SMO formeel hulpvragen van allochtonenorganisaties niet kan beantwoorden zet de wederzijdse afhankelijkheid van elkaars informatie en steun onder druk en daarmee de totstandkoming van contacten en het onderhouden ervan. Hieruit blijkt volgens de auteur van de scriptie dat vertrouwen voortkomt uit reciprociteit (wederkerigheid) en niet andersom. Bovendien is de reciprociteit van de kant van de zelforganisaties om uiteenlopende redenen niet vanzelfsprekend. Eén van de redenen is dat het SMO wel ten dienste staat van de doelgroep, maar tegelijk vaak in één adem wordt genoemd met de provincie. Verder zijn de zelforganisaties ook niet in staat, doordat zij allemaal afzonderlijk opereren, aan hun kennis (informatie over hun achterban) enige macht te ontlenen. Hierdoor slaat de machtsbalans om in het voordeel van het SMO. De onduidelijkheid in de relatie tussen het SMO en de zelforganisaties wordt volgens de scriptie ook geïllustreerd door de matige controle van de gemaakte afspraken.

In de 'driehoeksverhouding' is de relatie tussen de provincie en de allochtonenorganisaties (afgezien van de geregelde contacten met het STO) de enige verhouding die nog niet bestaat. Wel kan hierover worden gezegd dat met de provincie als erkende machthebber de verhouding bij voorbaat wordt bepaald door een onevenwichtige machtsbalans. Net als in de relatie met het SMO heeft de provincie in de relatie met de zelforganisaties een grote belonende macht waardoor zij invloed kan uitoefenen op de andere actor. Deze invloed komt naar voren in de twee eisen die de provincie stelt aan allochtonenorganisaties. Om voor provinciale steun in aanmerking te komen moeten zij zich bovenlokaal organiseren en representatief zijn voor hun achterban. De motivatie (reciprociteit) om een nieuwe bovenlokale organisatiestructuur op te bouwen is voornamelijk gebaseerd op het vertrouwen dat allochtonenorganisaties in de provincie hebben. De eis van representativiteit bemoeilijkt het proces van het opbouwen van vertrouwen, omdat het vaak als een motie van wantrouwen wordt ervaren. Dat geldt ook voor de onzekerheid over het aanbod van de provincie die het gevolg is van de onbekendheid met de provincie als bestuurslaag. Zelforganisaties verwachten dat ze via een inspraak/-adviesorgaan bindende adviezen kunnen verstrekken over het provinciaal integratiebeleid en dat een bovenlokale structuur wordt ondersteund door een structurele subsidie. Over de inspraak en de status hiervan bestaat echter nog geen eensgezindheid onder de vertegenwoordigers van de provincie. Alleen een duidelijk aanbod van de provincie om de macht te delen en daarmee te komen tot een meer evenwichtige machtsverhouding kan het wederzijds vertrouwen vergroten.

De eis van de provincie om de zelforganisaties van allochtonen op bovenlokaal niveau te organiseren is ook een bedreiging voor een evenwichtig participatiebeleid. Het risico bestaat dat het beleid vooral ten goede komt aan organisaties, met een redelijk organisatieniveau, die het eigenlijk niet nodig hebben. Organisaties met een relatief zwakke organisatiegraad vallen buiten de boot, omdat ze zich nog niet rijp achten voor samenwerking met de provincie of een bovenlokale koepelorganisatie gaan opzetten zonder dat ze daarvoor een voldoende stevige basis hebben op lokaal niveau. Verder heeft de auteur van de scriptie twijfels of uitsluitend het opzetten van bovenlokale zelforganisaties een uitdrukking is van groeiend zelfbewustzijn. Ook op lokaal niveau bestaan goedlopende organisaties die een bijdrage leveren aan bestuurlijke participatie en de bevordering van burgerschap van minderheden en bij wie om uiteenlopende redenen niet de wens leeft zich op provinciaal niveau te gaan organiseren. Dit acht de auteur niet onbegrijpelijk, omdat het nog maar de vraag is wat ten aanzien van de bestuurlijke participatie de toegevoegde waarde is van de provincie aan het gemeentelijke beleid. Tot slot kan juist het opzetten van een bovenlokale organisatie het aantonen van representativiteit bemoeilijken, omdat langere lijnen naar de achterban leiden tot een grotere afstand van de groep.

De tot stand te brengen 'driehoeksverhouding' is meer dan de optelsom van de afzonderlijke relaties tussen de drie actoren. Rechtstreekse samenwerking tussen de provincie en bovenlokale zelforganisaties heeft waarschijnlijk gevolgen voor de positie van het SMO als intermediair tussen de twee andere actoren. Omdat het SMO door de beide andere actoren vooral wordt gezien als hun 'belangenbehartiger' bij de ander kan het SMO ook nu al niet als een neutrale bemiddelaar of als doorgeefluik worden gekarakteriseerd. Ook het 'spanningsveld' in de relatie met de provincie en het potentiële 'domeinconflict' met de zelforganisaties bevestigt dat de positie van het SMO ten opzichte van de beide andere actoren ter discussie staat. Bij het tot stand brengen van rechtstreeks contact tussen de provincie en de zelforganisaties zal het SMO volgens de auteur van de scriptie definitief haar vermeende rol als intermediair tussen deze twee actoren verliezen. Het is daarom volgens de auteur gewenst te zoeken naar

een nieuwe positie voor het SMO. De rol van het SMO zou moeten bestaan uit het bevorderen van een effectieve samenwerking tussen de provincie en de allochtonen. Haar inbreng moet dan verschuiven van kennisverstrekking aan en over de allochtonen naar een meer neutrale begeleidende functie in het eventueel op te richten inspraak- en adviesorgaan. Hoewel het 'neutrale' karakter van haar gewenste inbreng moeilijk valt te rijmen met de problemen in de huidige positie, staat het in ieder geval vast dat de inbreng van het SMO als partner in het provinciale integratiebeleid niet kan worden gemist.

Het begrip co-management biedt volgens de auteur van de scriptie een aantal aanknopingspunten om te komen tot *aanbevelingen* ter verbetering van de geanalyseerde situatie:

- de provincie moet formeel in de relatie met het SMO weer de steun toestaan aan lokale zelforganisaties. Dit geeft het SMO meer bewegingsvrijheid bij het aanpassen van haar aanbod aan de vraag van de allochtonenorganisaties. Het SMO kan daardoor het initiatief terugwinnen dat ze verloren was aan de provincie en het vertrouwen herwinnen van de zelforganisaties.
- het SMO mag ook in de toekomst een inspanningseis blijven stellen ten aanzien van de betrokkenheid van de zelforganisatie en haar achterban en de mate waarin de zelforganisatie informatie levert over de groep allochtonen als geheel. Aan zelforganisaties die zich bovenlokaal organiseren moet een grotere bevoegdheid worden toegekend in te organiseren activiteiten (projecten).
- de eis van het opzetten van bovenlokale allochtonenorganisaties dient te vervallen. Een regionale aanpak is een goed alternatief voor zowel provinciale als lokale samenwerking. Op dit niveau is een bovenlokale organisatiestructuur niet van belang en wordt een inmenging in het gemeentelijke beleid voorkomen. Bij een regionale benadering zijn de huidige, lokale organisatiestructuren voldoende valide voor het tot stand brengen van een meer gecoördineerde vertegenwoordiging van de eigen allochtone achterban op een hoger niveau.
- door de regionale aanpak wordt de drempel geslecht die in de plannen van de provincie dreigt te worden opgeworpen en komen de beschikbare middelen binnen het bereik van de minder solide georganiseerde lokale allochtenorganisaties. Het idee van de vorming van een 'driehoek' met een provincie die dichterbij is dan in de huidige situatie, zonder dat daarbij het SMO in de hoek wordt gezet, blijft ook in de regionale aanpak zeer aanbevelenswaardig.
- bij het vervallen van de eis van bovenlokaliteit mag van de zelforganisaties als tegenprestatie worden verwacht dat ze hun representativiteit aantonen in relatie tot de provincie en SMO. De provincie en SMO moeten hiervoor duidelijk omschreven criteria opstellen die in overleg met een vertegenwoordiging van de allochtonenorganisaties wordt besproken.
- de provincie moet zich uitspreken over de wenselijkheid van een inspraak-/ adviesorgaan zodat de zelforganisaties weten waar ze aan toe zijn. Het inspraak-/adviesorgaan moet functioneren als een platform waarin de betrokken actoren elkaar op basis van gelijkwaardigheid ontmoeten. Advies heeft betrekking op het te voeren van de beleid van de provincie. De machtspositie van allochtonenorganisaties kan worden verstevigd door aan het advies een bindende status toe te kennen.
- wat betreft de positie van het adviesorgaan moet de aanpak regionaal van aard zijn. Om de doelgerichtheid te vergroten verdient een projectmatige aanpak de voorkeur. Met medewerking van de lokale zelforganisaties wordt gekozen voor 'regioraden' die bij voorkeur in nauwe samenspraak met de gemeenten functioneren. Eventueel kan een regioraad worden aangevuld met onafhankelijke deskundigen of sleutelfiguren uit de doelgroep, die geen achterban vertegenwoordigen, maar recht van spreken hebben op basis van bepaalde expertise.
- het SMO heeft een waardevolle functie als 'procesbewaker' in de regioraad. Verder kan het SMO haar expertise (een totaaloverzicht van de situatie van de allochtonen op het te bespreken beleids-terrein) te berde brengen. Het SMO moet zicht kunnen geven op lange termijnontwikkelingen en dwarsverbanden leggen tussen de verschillende allochtone groepen. De consequentie is wel dat het SMO niet langer een zelfstandige actor binnen de driehoek is, maar een echte intermediair wordt. In haar rol als intermediair kan het SMO steun bieden aan die allochtonenorganisaties voor wie meer zelfstandigheid nog geen gewenste optie is. Dit alles draagt bij tot het vinden van de door de provincie verlangde nieuwe balans tussen wederzijdse afhankelijkheid en zelfstandigheid.
- de laatste aanbeveling is dat de controle-mechanismen voor de regioraden vooraf in statuten moeten worden vastgelegd en gaandeweg moeten worden ingevuld met sociale controle door de actoren. Zeker in situaties waarin vertrouwen nog moet groeien is het inbouwen van goede institutionele controlemechanismen van groot belang.

4.3 Ervaringen met de participatie van minderheden bij andere overheden

Uit de ervaringen met de participatie van minderheden, zoals die zijn beschreven in het tweede hoofdstuk, blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de verschillende bestuurslagen.

Op *landelijk niveau* ligt de nadruk op het bestuurlijk overleg tussen de minister en de samenwerkingsverbanden van minderheden: het Landelijk Overleg Minderheden (LOM). De samenwerkingsverbanden moeten volgens hun statuten als doel hebben het behartigen van de belangen van één of meer minderheidsgroepen en dienen representatief te zijn voor die groepen. Per samenwerkingsverband is een bedrag van fl. 500.000,-- beschikbaar voor financiële ondersteuning. In het overleg worden beleidsvoornemens van de minister besproken en kunnen minderheden hun visie geven over onderwerpen die zij van belang achten. Voor de minister heeft het overleg met de minderheden vier functies: een antennefunctie, een kwaliteitsfunctie, een functie voor het maatschappelijk draagvlak en een kanaliseringfunctie. Het landelijk overleg vindt in principe plaats met de samenwerkingsverbanden gezamenlijk. Het overleg is niet gericht op het bereiken van overeenstemming, maar is gericht op het verkrijgen van de meningen van de minderheden waarbij de verschillende minderheidsgroepen niet met één mening hoeven te komen. Bestuursleden zitten niet in een samenwerkingsverband als afgevaardigde van een groepering; ze moeten 'zonder last en ruggespraak' kunnen opereren. Wel wordt verwacht dat ze door hun netwerk in de gemeenschap beschikken over ervaringsexpertise.

Volgens de Wet Overleg Minderheden vindt het overleg binnen het LOM minimaal drie keer per jaar plaats. In de praktijk blijkt het aantal bijeenkomsten groter. Hieruit blijkt dat het overleg zeker in een behoefte voorziet al laat de recent uitgevoerde evaluatie zien dat er wel bijstellingen in de organisatie van het overleg nodig zijn. Het formele bestuurlijk overleg wordt in het informele ambtelijke overleg voorbesproken. Daarnaast is er regulier overleg van het LOM op ambtelijk niveau (drie tot vier keer per jaar) met een aantal departementen. Behalve het overleg wordt er voor de beleidsbeïnvloeding ook gelobbyd met de Tweede Kamer die de minister eventueel kan terugfluiten. Naast het beïnvloeden van het beleid heeft het overleg vanuit de samenwerkingsverbanden mede het karakter van belangenbehartiging en advisering. Eén van de gesproken samenwerkingsverbanden (het IOT) voert ook projecten uit in de uitvoerende sfeer. De directeur van het IOT geeft voor de provincie aan een combinatiemodel van overleg en advisering de voorkeur: een overleg-/adviesorgaan met vertegenwoordigers van zelforganisaties en deskundigen op een specifiek beleidsterrein.

Op landelijk niveau wordt een dergelijk combinatiemodel overigens expliciet afgewezen. Op landelijk niveau is sinds 1994 sprake van een strikte scheiding tussen advies en overleg. Wel vond in 1997 een belangrijke verandering plaats in de landelijke advies- en overlegstructuur. Tussen 1994 en 1997 vond nog schriftelijke advisering plaats door acht adviesorganen voor verschillende minderheidsgroepen en mondeling overleg tussen de minister van Binnenlandse Zaken en representatieve samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen. Na 1997 is via de WOM een wettelijke basis gegeven aan het overleg met zeven minderheidsgroepen en zijn de afzonderlijke adviesorganen voor het minderhedenbeleid opgeheven. Er is nu een stelsel met een beperkt aantal (departementale) adviescolleges. Wel bevat de Kaderwet Adviescolleges een wettelijke bepaling met het streven tot een evenwichtige deelname van vrouwen en minderheden. Uit de evaluatie van de nieuwe adviesstructuur blijkt dat dit voor minderheden veel minder goed is gelukt dan voor vrouwen en dat het resultaat sterk verschilt per adviesraad. De betreffende bepaling blijft daarom in de Kaderwet staan. Een voorstel vanuit de minderheden voor een afzonderlijke adviesraad voor het integratiebeleid is door de minister afgewezen.

Op *provinciaal niveau* ontbreken vaste vormen van advisering door of overleg met minderheden zoals die wel op het landelijke en het gemeentelijke niveau te vinden zijn. In de provincie Gelderland is de situatie nog het meest vergelijkbaar met de situatie in Overijssel. In het verleden waren er afzonderlijke steunfuncties die bestonden uit vertegenwoordigers van groepen van zelforganisaties. Deze steunfuncties zijn gebundeld in de stichting OSMOSE. OSMOSE is uitdrukkelijk op de tweede lijn werkzaam en ondersteunt in de provincie de zelforganisaties met faciliteiten en deskundigheid. OSMOSE verdeelt ook de gelden en krijgt daarvoor een subsidie van de provincie in het kader van de budgetsubsidie. De provincie heeft dan ook geen vaste, directe contacten met de minderheden. Het contact met de minderheden en hun organisaties loopt via de steunfunctie OSMOSE. Wel zijn er contacten in het kader van projecten. Er is geen ontwikkeling in de richting van een vast overleg of een adviesraad.

Ook is er geen stimuleringsbeleid voor het oprichten van bovenlokale zelforganisaties. Wel is er een beperkte ondersteuning vanuit de provincie voor specifieke groepen, zoals vluchtelingenorganisaties en Chinezen. Verder is in de provincie Gelderland een (moeizaam verlopende) beleidsomgeving ten aanzien van de steunfuncties (waaronder OSMOSE) op het welzijnsterrein, waarbij deze steunfuncties minder vrijheid krijgen. De provincie en de gemeenten bepalen voortaan het beleid dat daarna door de steunfuncties (via het indienen van projecten) wordt uitgevoerd.

De situatie in de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland verschilt met die in Gelderland en Overijssel in de zin in die provincies (nog) geen bundeling van de steunfuncties voor minderheden heeft plaatsgevonden. In Zuid-Holland zijn negen steunfuncties voor minderheden (twee in Rotterdam, twee Den Haag en de overige regionaal verdeeld) in Noord-Holland vier steunfuncties (drie in Amsterdam en één werkzaam voor de hele provincie). In beide provincies is wel het streven te komen tot minder en brede steunfuncties (niet gericht op specifieke minderheidsgroepen). Net als in Overijssel en Gelderland vinden in deze provincies de contacten met minderheden vooral plaats via de steunfuncties en zijn er slechts incidenteel directe contacten. In beide provincies is geen behoefte aan het oprichten van bovenlokale zelforganisaties. Zuid-Holland zegt expliciet dat er alleen behoefte is aan lokale organisaties die door de gemeenten moeten worden gefinancierd. In Noord-Holland houdt men wel die mogelijkheid open bij initiatieven van onderop. Verder zien beide provincies meer in het bevorderen van de maatschappelijke en politieke participatie van minderheden. Net als in Gelderland is er ook in Noord-Holland een beleidswijziging bij de subsidiëring van de steunfuncties al is die beleidswijziging minder drastisch. In Noord-Holland wordt voortaan 20% van het budget verdeeld via projectsubsidies en met een sterke inhoudelijke sturing van de provincie. Bij de overige 80% heeft de sturing met name een procedureel karakter en kunnen de steunfuncties dat geld naar eigen inzichten besteden.

Op *gemeentelijk* niveau krijgt de betrokkenheid van minderheden vooral gestalte via adviesraden. Net als op het landelijke niveau zien we daarbij een ontwikkeling in de richting van een sterkere nadruk op een scheiding tussen advisering en overleg. Bij de drie grote steden zien we in Rotterdam en Den Haag adviescommissies die sterk op elkaar lijken. Het gaat in beide gevallen om adviescommissies voor de multiculturele stad (op basis van artikel 82 van de Gemeentewet) die tot taak hebben de gemeenteraad gevraagd en ongevraagd te adviseren over het gemeentelijke minderhedenbeleid en de ontwikkelingen die van belang zijn voor de participatie en integratie van minderheden. Beide adviescommissies zijn breed en multicultureel (zowel autochtonen als allochtonen) samengesteld. De leden van beide adviescommissies verrichten hun werk op basis van vrijwilligheid en onafhankelijkheid. Ze vertegenwoordigen niet de belangen van specifieke groepen, maar zitten op persoonlijke titel in de adviescommissie en opereren 'zonder last en ruggespraak'.

Informatie van één van de samenwerkingsverbanden op het landelijke niveau bevestigt de indruk van de onderzoeker dat de adviescommissie in Den Haag (SAM Den Haag) beter functioneert dan die in Rotterdam (SAMS Rotterdam). Voor dit verschil kunnen enkele redenen worden aangevoerd. Een eerste verschil is dat de adviescommissie in Den Haag langer functioneert. Een tweede verschil is dat in Rotterdam 7 van de 15 leden worden voorgedragen door een netwerk van samenwerkende organisaties van en voor allochtonen. In SAM Den Haag worden alle leden benoemd via een open sollicitatieprocedure. Een derde verschil is dat in Den Haag de status van de adviezen en de procedure rond de adviezen explicieter in de betreffende verordening zijn beschreven. Een vierde verschil is dat in Den Haag het college van B&W een grotere rol in het proces heeft: de leden van de adviescommissie worden ook niet benoemd door de gemeenteraad, maar door het college. Het oordeel van een evaluatie in Den Haag is gematigd positief: de keuze voor onafhankelijke advisering in plaats van belangenbehartiging was goed, maar het aantal en de invloed van de adviezen verschilt sterk per beleidsterrein. Het overleg vindt plaats met de minderhedenorganisaties zelf, met uitzondering van één Haagse wijk met veel minderheden waarin overleg is binnen een Migrantenplatform.

In *Amsterdam* bestaan in tegenstelling tot Rotterdam en Den Haag categorale adviesraden: dat betekent dat er vijf afzonderlijke adviesraden zijn voor verschillende minderheidsgroepen. Zowel in 1993 als in 2001 is deze adviesstructuur geëvalueerd. In beide evaluaties kwam naar voren dat er binnen de gemeente weinig draagvlak was voor de inbreng van de adviesraden. Omdat de aanbevelingen uit de evaluatie van 1993 maar ten dele zijn geïmplementeerd, werd in 2001 door de gemeente de conclusie getrokken dat de participatie van groepen minderheden in de huidige adviesstructuur onvoldoende tot

stand komt. Naast het gebrek aan commitment bij de gemeente is een probleem dat er te weinig onderscheid wordt gemaakt tussen advies en overleg. Er is een vermenging tussen advies en overleg waarbij ook nog (dit is vastgelegd in de verordening) het aspect van belangenbehartiging komt. Bovendien zijn twee adviesraden (voor de Turken en de Marokkanen) ook uitvoerder van projecten. Voor de toekomst zal door de decentralisatie van het beleid naar de stadsdelen de inspraak- en overlegrol van de adviesraden (die niet uit de verf komt) volgens de evaluatie eerder afnemen dan toenemen. De adviesraden zelf leggen steeds minder waarde aan hun functie als adviesorgaan en leggen de nadruk op hun rol als platform van zelforganisaties en vertegenwoordiger van de belangen van hun achterbannen. Voor een goede uitoefening van de functies van inspraak en overleg ligt het daarom voor de hand om een onderscheid te maken tussen advisering, vertegenwoordiging en uitvoering van projecten. De adviesraden moeten een keuze maken tussen de rol van onafhankelijk en deskundig adviseur of de rol van platform van zelforganisaties, belangenbehartiger en uitvoerder van projecten.

Bij de aanbevelingen wordt een onderscheid gemaakt tussen de structuur op stedelijk niveau en stadsdeelniveau. In plaats van de huidige adviesradenstructuur moet een flexibel deskundigennetwerk worden ontwikkeld. Dat deskundigennetwerk moet programmatisch worden aangestuurd door een kleine programmaraad, dat wordt ondersteund door een programmasecretariaat. Overleg en inspraak kan het beste op stadsdeelniveau plaatsvinden met een stimulerende rol voor de centrale stad. Veel stadsdelen in Amsterdam hebben al eigen overlegcircuits met een veelvoud van allochtone zelforganisaties. Dit overleg is een zaak voor de stadsdelen en de organisaties zelf. De centrale stad kan wel de onderlinge communicatie bevorderen door partijen bij elkaar te brengen of op beperkte schaal stimuleringsmiddelen ter beschikking te stellen. Een vergelijkbare ondersteuning kan worden gegeven aan zelforganisaties die samen een koepel (of platform) op centraal stedelijk niveau vormen. Intussen is de raad van de gemeente Amsterdam in principe akkoord gegaan met deze aanbevelingen. Ook in de gemeente Utrecht wordt overigens de categorale adviesstructuur afgeschaft.

Kijken we de naar de steden in Overijssel dan zien we dat *Hengelo* beschikt over een platform buitenlanders met een brede taakomschrijving. Naast het gevraagd en ongevraagd adviseren van het college heeft het platform ook een taak op het gebied van de belangenbehartiging en het bevorderen van activiteiten voor minderheden. Hoewel de leden van het platform afkomstig zijn van de lokale zelforganisaties is het wel de bedoeling dat ze ‘zonder last en ruggespraak’ opereren. Hoewel in het Hengelo niet gaat om categorale adviesraden zien we in Hengelo dezelfde problemen met de vermenging van functies als in de adviesradenstructuur in Amsterdam. Deze problemen worden slechts gedeeltelijk onderhouden door (net als SAM Den Haag) te werken met een onderverdeling in drie werkgroepen die deskundige belangstellenden kunnen opnemen. Verder valt op dat de gesproken niet-ambtelijk secretaris van het platform eigenlijk liever richting overleg gaat dan advisering.

De gemeente *Enschede* had tot voor kort een structuur die vergelijkbaar is met die in Hengelo, maar heeft in 2001 via de instelling van een adviesraad Integratiebeleid (die vergelijkbaar is met de adviescommissies in Rotterdam en Den Haag) een duidelijke keuze gemaakt voor het scheiden van advisering en overleg. De Integratieraad bestaat uit autochtonen (minimaal twee) en allochtonen (tenminste 2/3 van het aantal leden) en heeft naast advisering over het beleid uitdrukkelijk de taak te komen tot visievorming over maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot participatievraagstukken. De Integratieraad moet breed zijn samengesteld, met deskundige leden die ‘zonder last en ruggespraak’ opereren. Overigens zien de twee gesproken leden van de raad zichzelf ook als een belangenbehartiger voor minderheden (maar breder dan de eigen groep). Omdat de raad pas recentelijk is opgericht, kan over het functioneren nog niet veel worden gezegd.

In *Deventer* is wel een samenwerkingsverband van zelforganisaties (SOBD), maar dit verband heeft alleen informeel overleg met de gemeente over een aantal praktische zaken. Deventer heeft alleen een adviesraad voor Molukkers die gevraagd en ongevraagd adviseert, maar ook maandelijks met de wethouder overlegt over zaken die de Molukse gemeenschap aangaan. Ook *Zwolle* had tot voor kort een aparte Molukse raad die optrad als belangenbehartiger van de Molukse raad en uitdrukkelijk met last en ruggespraak mochten opereren. Hierbij valt op dat deze beide categorale adviesraden ondanks een vermenging van functies naar behoren functioneren of hebben gefunctioneerd.

Concluderend kunnen we stellen dat de ervaringen met de participatie van minderheden bij de andere overheden het volgende beeld opleveren:

- op het landelijke niveau wordt gekozen voor een scheiding van advisering en overleg. Het overleg vindt plaats in een overlegorgaan tussen de minister en vertegenwoordigers van representatieve samenwerkingsverbanden die zonder last en ruggespraak opereren. De advisering vindt plaats door departementale adviesraden met een duidelijke ondervertegenwoordiging van minderheden.
- op het provinciale niveau zien we dat in geen enkele andere provincie, zoals in de provincie Overijssel, de behoefte bestaat tot rechtstreeks overleg met bovenlokale zelforganisaties en de instelling van een provinciale adviesraad op het terrein van het integratiebeleid. Contacten met de minderheden en hun lokale zelforganisaties verlopen vooral via de provinciale steunfuncties.
- op het gemeentelijke niveau zien we een tendens in de richting van een duidelijke scheiding tussen advisering en overleg (op basis van vertegenwoordiging en belangenbehartiging). Verder is er een tendens in de richting van het afschaffen van categorale adviesraden. Advisering vindt dan plaats via een breed samengestelde adviesraad (of een flexibel deskundigen-netwerk) met onafhankelijke deskundigen die op persoonlijke titel lid zijn van de adviesraad. Het overleg vindt plaats tussen de gemeente en zelforganisaties of platforms van zelforganisaties.

4.4 Verwachtingen van de participatie van minderheden binnen de provincie Overijssel

Bij de verwachtingen van de participatie van minderheden binnen de provincie Overijssel valt op dat de meningen hierover zeer uiteenlopend zijn. De meningen lopen dwars door de verschillende partijen (provincie, zelforganisaties en SMO) heen. Wel zijn er duidelijk verschillende accenten te herkennen in de mate waarin ze een voorkeur hebben voor overleg en/of advisering en de specifieke institutionele vorm waarbinnen dat overleg en/of advisering moet plaatsvinden.

Bij de *zelforganisaties* ziet Otivo (de Turks-Islamitische vrouwenorganisatie in Overijssel) het meest in een puur overlegorgaan met de provincie waarin alle stromingen en groepen vertegenwoordigd zijn. Van Otivo mogen Nederlanders in dat overlegorgaan aanwezig zijn. Otivo ziet zichzelf als een afvaardiging van de lokale Turkse vrouwenorganisaties en heeft op basis van 'last en ruggespraak' verplichtingen naar de achterban. Van het overlegorgaan verwacht Otivo vooral een grotere betrokkenheid van de minderheden. Verder krijgt Otivo van de provincie graag geld voor extra projecten en een beroepskracht. Van het SMO verwacht Otivo meer ondersteuning bij het opstellen van projectbeschrijvingen en subsidieaanvragen. Ook Planta (Antillianen en Arubanen) en SPAO (Arameeërs) opteren voor een overlegorgaan dat bestaat uit vertegenwoordigers van zelforganisaties, maar geven daaraan een bredere invulling. Die bredere invulling kan worden gevat onder de noemer van 'inspraak'. Ze geven daarom de voorkeur aan de term inspraakorgaan boven overlegorgaan. In een inspraakorgaan kunnen wat deze beide organisaties betreft ook Nederlanders zitten. In een inspraakorgaan gaat het naast het voeren van overleg met de provincie ook om het uitwisselen van ervaringen tussen de zelforganisaties, het signaleren van knelpunten en het geven van adviezen. Bij 'advisering' gaat het dan niet om de inbreng van expertise door onafhankelijke deskundigen, maar om het weergeven van de opvattingen die leven in de achterban van de minderheidsgroepen. Beide organisaties verwachten in de toekomst (naast de mogelijkheid van een beroepskracht) meer ondersteuning van het SMO.

SPMO Atlas (het platform van de Marokkanen in Overijssel) ziet wel wat in een combinatiemodel dat door de directeur van het IOT (het landelijke samenwerkingsverband van de Turken) is gesuggereerd: een gemengde adviesraad/overlegorgaan dat zowel bestaat uit vertegenwoordigers van zelforganisaties als onafhankelijke deskundigen. Naast de traditionele taak van een adviesraad (het geven van gevraagd en ongevraagd advies) is het de taak van de adviesraad/overlegorgaan om op te komen voor de belangen van de minderheden en om een intensieve dialoog te voeren met de provincie over de signalen en problemen die bij de minderheden leven. In de toekomst wil SPMO Atlas graag projecten opstarten en de ondersteuning door het SMO gecontinueerd zien. Geen van de vijf gesproken zelforganisaties van minderheden heeft de voorkeur voor een onafhankelijke adviesraad met deskundigen. De meest uitgesproken opvatting heeft het samenwerkingsverband van de Turken in Overijssel (STO). STO is zowel tegen een adviesraad als tegen een overlegorgaan. Een adviesraad heeft volgens het STO geen meerwaarde ten opzichte van de situatie, leidt tot een langdurige besluitvorming en niet tot eenduidige uitkomsten omdat er verschillende belangen zijn. De zelforganisaties dienen voor hun eigen belangen op te komen en daarvoor voldoende ruimte krijgen in het bilaterale overleg met de provincie. Van een

overlegorgaan verwacht het STO te weinig relevantie en effectiviteit. Van de provincie verwacht STO een betere ondersteuning (financieel en op het gebied van de faciliteiten) en een beter overleg over de programmering van de inhoudelijke activiteiten. Die steun is zeker nodig door het volledig wegvallen van de administratieve ondersteuning door het Steunpunt Minderheden Overijssel (SMO).

Binnen de provincie Overijssel zelf is vooral op *ambtelijk niveau* wel steun te vinden voor het idee van een onafhankelijke adviesraad met deskundigen. De meest uitgesproken voorstander is de beleidsmedewerker integratiebeleid. Hij is tegen een adviesraad die alle minderheidsgroepen representeert. Mensen moeten op persoonlijke titel, op basis van deskundigheid, en zonder last en ruggespraak in de adviesraad zitting hebben. Naast deskundige alloctonen ook autochtone deskundigen op het terrein van minderheden en het integratiebeleid. Hij is tegen categorale adviesraden en een vermenging van overleg, belangenbehartiging en advisering. De adviesraad moet niet alleen breed zijn samengesteld, maar ook provinciebreed (dat wil zeggen over alle relevante beleidsterreinen) kunnen adviseren. Hij denkt aan een type adviesraad zoals de Integratieraad in Enschede. Omdat de adviesraad al een breed draagvlak heeft is er geen behoefte aan een overlegorgaan. Het overleg moet zich wel uitbreiden naar nieuwe minderheidsgroepen. Ook de teamleider van het beleidsteam is voorstander van een onafhankelijke adviesraad. Wel vindt dat hij dat er eerst gekeken moet worden naar een aantal voorwaarden voor het instellen van een adviesraad en moet worden bekeken of er geen alternatieven zijn voor het instellen van een provinciale adviesraad (zoals SMO, FORUM of LOM). Adviezen moeten betrekking hebben op een beperkt aantal thema's en vooral liggen in de sfeer van concrete oplossingen. Qua samenstelling moet er wel worden gezorgd voor een zekere gedifferentieerdheid van de adviesraad. Vanuit de emancipatiegedachte zet hij vraagtekens bij het beleid tot het versterken van bovenlokale zelforganisaties van minderheden, omdat het eerder leidt tot fragmentatie dan integratie.

De beleidsmedewerker vrijwilligersbeleid vindt zowel advisering (de inbreng van deskundigheid) als overleg (belangenbehartiging) te beperkt. Omdat het wel goed is de communicatie met minderheden op gang te brengen pleit ze voor een combinatiemodel: een overlegorgaan waarin zowel onafhankelijke deskundigen als belanghebbenden zitting hebben. De leden zitten daarin niet alleen voor de eigen groep, maar van hen wordt een bredere kijk op het integratiebeleid verwacht. In de agenda moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen punten voor overleg, advisering en informatieve punten. Leden van het overlegorgaan vanuit de zelforganisaties hebben geen 'groot mandaat' ('last en ruggespraak'), maar een 'klein mandaat' in de zin dat ze hun achterban waar mogelijk informeren en waar gewenst raadplegen. Ze zitten niet op persoonlijke titel in het overlegorgaan maar als lid van de organisatie en op grond van hun ervaringsdeskundigheid. Op *bestuurlijk niveau* is binnen de provincie gesproken met de verantwoordelijke gedeputeerde. Hij is tegen een provinciale adviesraad waarin een vermenging is van advisering en belangenbehartiging. De belangenbehartiging kan het beste worden genomen in het bilaterale overleg van de provincie met de zelforganisaties. Overleg vindt plaats zonder last, maar met ruggespraak met vertegenwoordigers van representatieve zelforganisaties. Advisering moet plaatsvinden via een 'klankbordachtige opzet', waarin regelmatig bijeenkomsten worden gehouden met mensen uit minderheidsgroepen, maar ook met deskundigen op het terrein van het integratiebeleid. Allen zitten 'zonder last en ruggespraak' in de klankbordgroep. De gedeputeerde is (net als de gesproken ambtenaren van de provincie Overijssel) voor de continuering van ondersteuning van minderheden door het SMO en tegen het opzetten van een eigen bureau van zelforganisaties.

Voor de verwachtingen op *politiek niveau* bij de provincie is gesproken met statenleden van vijf verschillende politieke partijen. Ook hier lopen de meningen sterk uiteen. Het statenlid voor het CDA is van mening dat er een adviesraad moet komen die bestaat uit autoctonen en alloctonen. Naast mensen uit minderheidsorganisaties zouden eventueel ook gemeenteraadsleden lid kunnen worden. Ook het SMO moet nauw betrokken zijn bij de adviesraad, omdat het SMO nauwe contacten heeft met de zelforganisaties. De adviesraad moet los van de zelforganisaties werken en een vergelijkbare relatie moeten hebben met de provincie als het SMO en andere adviesraden. Er zijn geen rechtstreekse contacten tussen de provincie en de zelforganisaties, omdat het SMO daarvoor is bedoeld. De instelling van een overlegorgaan zou SMO voor de voeten lopen. Alle individuen en organisaties kunnen verder op de normale wijze inspreken op provinciaal beleid. Ook het statenlid voor de PvdA is voor een adviesraad op basis van individuele deskundigheid. De adviesraad dient wel een afspiegeling te vormen van de Overijsselse bevolking (dat is belangrijk voor het draagvlak) en een beperkt aantal keren bijeen

te komen over beleidsnota's die specifiek gericht zijn op minderheden. Ook hij is tegen een overlegorgaan, maar juist om het de afzonderlijke zelforganisaties mogelijk te maken rechtstreeks bij de provincie op te komen voor de belangen van hun groep. De zelforganisaties moeten daarvoor wel een betere financiële en ambtelijke ondersteuning krijgen van de provincie Overijssel. Tussen het SMO (adviesring, deskundigheid, onderzoek, onafhankelijkheid) en de zelforganisaties (belangenbehartiging en de uitvoering van activiteiten) moet een duidelijke rolverdeling blijven.

De statenleden voor de VVD en het GPV zien beide niets in een adviesraad of een overlegorgaan. Het statenlid van de VVD is van mening dat de instelling van een provinciale adviesraad geen meerwaarde heeft, omdat de contacten met de zelforganisaties via het SMO goed verlopen. Initiatieven tot het voeren van overleg moeten komen vanuit de minderheidsgroepen zelf. Dit hoeft de overheid niet te organiseren. Ook de huidige ondersteuning van de zelforganisaties via het SMO hoeft wat haar betreft niet te veranderen. Ook het statenlid voor het GPV is tegenstander van een extra adviesraad voor minderheden. Hij ziet een belangrijke rol voor het SMO als adviserende organisatie, tenzij blijkt dat het SMO bepaalde minderheidsgroepen niet bereikt. Voor het onderhouden van directe contacten met zelforganisaties is eveneens een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenten. Er is ook geen behoefte aan een overlegorgaan, omdat ook het overleg kan plaatsvinden via het SMO. De mogelijke spanning voor het SMO tussen overleg en advies is nog geen reden om het overleg en advies te splitsen. Hij is wel voorstander van het ontstaan van meer bovenlokale zelforganisaties. Hiermee zou de provincie in bijzondere situaties rechtstreeks kunnen onderhandelen. De ondersteuning van de zelforganisaties kan via het SMO blijven lopen, omdat dat voorzover hij weet goed verloopt.

Het statenlid voor Groen Links is niet tegen een adviesraad, maar geeft de voorkeur aan een overlegorgaan. Als wordt gekozen voor een adviesraad moeten mensen zonder last en ruggespraak lid worden van de adviesraad. Wel moeten ze zoveel mogelijk vooraf hun eigen achterban consulteren en achteraf informeren. In een overlegorgaan zitten vertegenwoordigers van (provinciale en gemeentelijke) zelforganisaties die goed ingevoerd zijn en veel contacten hebben met de eigen achterban. Hij is voorstander van een experiment waarin het overlegorgaan een eigen budget krijgt dat kan worden besteed projecten. Het overlegorgaan moet ook een eigen secretariële en ambtelijke ondersteuning krijgen. Het SMO kan bij de keuze voor een overlegorgaan de adviserende functie uitvoeren. Zelforganisaties (ook op gemeentelijk niveau) verdienen meer financiële ondersteuning van de provincie, eventueel via een verschuiving met het budget van het SMO. Omdat het SMO nu een aantal jaren functioneert is het een goede zaak te praten over haar positie en functioneren in relatie tot de zelforganisaties.

Bij het *Steunpunt Minderheden Overijssel (SMO)* is een verschil te constateren tussen de opvattingen op het uitvoerende niveau (twee adviseurs) en het management-niveau van de organisatie (directeur en senior staffunctionaris). De adviseurs wijzen op de belangrijke rol van het SMO in de advisering aan de provincie via haar beleidsplan en werkplannen. Een eventuele provinciale adviesraad zou complementair moeten zijn aan het SMO. Als de driehoek (SMO - provincie - zelforganisaties) goed werkt, dan heeft een adviesraad geen toegevoegde waarde. Een adviesraad is ook niet te beschouwen als het betrekken van minderheden en hun organisaties bij het beleid. Ze zien daarom meer in een overlegorgaan waarin de bovenlokale organisaties bij elkaar worden gezet en ook een plek wordt gegeven aan nieuwe minderheidsgroepen. Belangrijk is een goede terugkoppeling naar de achterban. Voor de oude minderheidsgroepen kan dit worden gerealiseerd via een afvaardigingssysteem, voor de nieuwe groepen kunnen sleutelfiguren op persoonlijke titel in het orgaan zitten. Het overlegorgaan moet voorlopig naast en niet in plaats van de bilaterale contacten opereren. Belangenbehartiging is een zaak voor de organisaties zelf, wel heeft het SMO een ondersteunende rol voor de kwaliteit van de organisaties. De mate van ondersteuning die nodig is verschilt sterk per organisatie.

De directeur en de senior staffunctionaris vinden het wel een goede zaak dat de provincie via een adviesraad deskundigen uit de hoek van de minderheden wil horen. Een adviesraad zou zich uitsluitend moeten richten op advies, niet op belangenbehartiging. De adviesraad moet niet bestaan uit vertegenwoordigers van zelforganisaties, maar uit onafhankelijke deskundigen en (net als de Integratieraad van Enschede) uit 75% allochtonen en 25% autochtonen. De adviesraad wordt ondersteund door een onafhankelijk secretariaat. De voorkeur gaat niet uit naar een statische adviesraad, maar naar een structuur met ad hoc groepen over een speciaal onderwerp of werkgroepen. De betrokkenheid van zelforganisaties moet gestalte krijgen via een provinciaal overlegorgaan dat wordt gefaciliteerd door het SMO en waarbij het SMO ook deelneemt. Binnen dat (tripartite) overlegorgaan kan twee keer per jaar formeel

overleg worden gevoerd over gezamenlijke punten (de belangen van minderheden, niet van afzonderlijke zelforganisaties). Daarnaast kan met dezelfde organisaties bilateraal worden overlegd over specifieke punten. Ook overleg tussen minderheidsgroepen onderling kan binnen het overlegorgaan plaatsvinden. Het overlegorgaan dient geen formele bevoegdheden te krijgen, maar is bedoeld voor beleidsbeïnvloeding en het ventileren van opvattingen en meningen (maar geen adviezen en de uitvoering van projecten). Aan de zelforganisaties wil het SMO wel ondersteuning geven in de vorm van coaching en training, maar men wil niet hun secretariaat verzorgen. Het is wel een goed idee voor hen een 'verzamelgebouw' te realiseren met een vergaderruimte en kantoorfaciliteiten.

Concluderend kunnen we stellen dat de verwachtingen van de participatie van minderheden binnen de provincie Overijssel het volgende beeld opleveren:

- voor een onafhankelijke adviesraad met deskundigen op het terrein van het integratiebeleid zijn twee ambtenaren van de provincie Overijssel (de beleidsmedewerker integratiebeleid en de teamleider van het beleidsteam) en twee statenleden (van de PvdA en het CDA).
- voor een overlegorgaan met vertegenwoordigers van zelforganisaties, dat zich mede richt op belangenbehartiging van minderheden, zijn drie zelforganisaties (Otivo, Planta en SPAO), de adviseurs van het SMO en het statenlid voor Groen Links.
- voor een combinatiemodel van een adviesraad en een overlegorgaan (dat zich naast advisering ook richt op belangenbehartiging van minderheden) is één zelforganisatie (SPMO Atlas) en een ambtenaar van de provincie Overijssel (de beleidsmedewerker vrijwilligersbeleid).
- de gedeputeerde van de provincie stelt een tussenvorm voor tussen een adviesraad en een overlegorgaan. Een 'klankbordgroep' bestaat uit onafhankelijke deskundigen en vertegenwoordigers van zelforganisaties (maar allen uitdrukkelijk 'zonder last en ruggespraak') en houdt zich mede bezig met advisering, maar uitdrukkelijk niet met belangenbehartiging.
- de directeur en senior staffunctionaris van het SMO zijn als enige voor het instellen van een provinciale adviesraad en een provinciaal overlegorgaan.
- één van de zelforganisaties (het STO) en twee statenleden (van de VVD en het GPV) zijn zowel tegen een adviesraad als tegen een overlegorgaan.

4.5 Alternatieve modellen en keuzeschema

Zowel de ervaringen met de participatie van minderheden bij andere overheden (paragraaf 4.3) als de verwachtingen hierover binnen de provincie Overijssel (paragraaf 4.4) leverden een breed palet op van diverse vormen van overleg, advisering en andere vormen van beleidsbeïnvloeding door minderheden. Daarnaast blijkt uit de interviews binnen de provincie Overijssel en het afstudeeronderzoek van Niels van Zeben (zie paragraaf 4.2) dat niet alleen over de verhouding tussen de provincie en de (zelforganisaties van) minderheden, maar ook over de positie van het SMO in de driehoek provincie Overijssel, het SMO en de zelforganisaties van minderheden verschillende opvattingen bestaan. In deze paragraaf proberen we daarom eerst de verschillende mogelijkheden op een rij zetten door aan te geven welke alternatieve modellen voor advisering en overleg in de vorm van een adviesraad en/of een overlegorgaan we kunnen onderscheiden. Daarna presenteren we een keuzeschema die het mogelijk maakt een verantwoorde keuze te maken voor een bepaald model van een adviesraad of een overlegorgaan of voor andere vormen van beleidsbeïnvloeding door minderheden.

Bij het onderscheiden van de alternatieve modellen maken we een onderscheid tussen de *vorm* waarin het contact tussen de provincie en de zelforganisaties plaatsvindt en de *functies* van het contact tussen de provincie en de zelforganisaties. Bij de vorm maken we een onderscheid tussen twee hoofdvormen: advisering (A) en overleg (B). Het verschil tussen advisering en overleg is dat bij advisering onafhankelijke deskundigen schriftelijk advies geven aan de provincie, terwijl er bij overleg direct mondeling contact is tussen de provincie en belanghebbenden. Bij de functies maken we een onderscheid tussen drie hoofdfuncties: de inbreng van expertise (1), inspraak en dialoog (2) en belangenbehartiging (3). Bij de inbreng van expertise gaat het om het leveren van inhoudelijke deskundigheid, bij belangenbehartiging om het opkomen voor de belangen van de eigen groep. Bij 'inspraak' en 'dialoog' gaat het om functies die niet onder de inbreng van expertise of directe belangenbehartiging vallen. Inspraak heeft

vooral tot doel om invloed uit te oefenen op het beleid van de provincie, bij dialoog gaat het vooral om een onderlinge gedachteswisseling over het minderhedenbeleid en de multiculturele samenleving. Verder gaan we er vanuit dat de functie van inbreng van expertise (1) alleen past bij de hoofdvorm advisering (A), dat belangenbehartiging (3) alleen past bij de hoofdvorm overleg en de functie van inspraak en dialoog (2) zowel past bij de hoofdvorm advisering (A) als de hoofdvorm overleg (B).

Op basis van het combineren van de vorm van het contact tussen de provincie en de minderheden en de functies van het contact zijn de volgende *alternatieve modellen* mogelijk om aan advisering en overleg inhoud te geven in de vorm van een adviesraad en/of van een overlegorgaan

Model I: een adviesraad (A) die zich beperkt tot de inbreng van expertise (1);

Model II: een overlegorgaan (B) dat zich beperkt tot belangenbehartiging (3);

Model III: een adviesraad/overlegorgaan (A/B) dat zich beperkt tot inspraak en dialoog (2);

Model IV: een brede adviesraad (A) voor de inbreng van expertise (1) en inspraak en dialoog (2);

Model V: een breed overlegorgaan (B) voor belangenbehartiging (3) en inspraak en dialoog (2);

Model VI: een brede adviesraad/overlegorgaan (A/B) voor de inbreng van expertise (1), inspraak en dialoog (2) en belangenbehartiging (3).

De zes alternatieve modellen worden kort besproken aan de hand van een aantal aandachtspunten:

- de samenstelling van de adviesraad/overlegorgaan;
- de taken en bevoegdheden van de adviesraad/overlegorgaan;
- de relatie tussen de adviesraad/overlegorgaan en de zelforganisaties;
- de relatie tussen de adviesraad/overlegorgaan en de provincie Overijssel;
- de relatie tussen de adviesraad/overlegorgaan en het SMO.

Model I: een adviesraad (A) die zich beperkt tot de inbreng van expertise (1)

* samenstelling: een adviesraad die zich beperkt tot de inbreng van expertise is samengesteld uit inhoudelijke deskundigen op het terrein van het integratiebeleid en het minderhedenbeleid in de brede zin van het woord. Leden zijn uitdrukkelijk geen vertegenwoordigers van de zelforganisaties (opereren 'zonder last en ruggespraak') en worden ook niet vanuit de zelforganisaties gerecruteerd. Wel wordt gezorgd voor een zekere differentiatie (allochtonen met een verschillende etniciteit en autochtonen).

* taken en bevoegdheden: de adviesraad heeft tot taak de provincie gevraagd en ongevraagd te adviseren over het integratiebeleid en het minderhedenbeleid in de brede zin van het woord en ontwikkelingen die van belang zijn voor de participatie en integratie van alle burgers in de Overijsselse multiculturele samenleving. De provincie kan alleen gemotiveerd afwijken van de adviezen van de adviesraad.

* relatie met de zelforganisaties: er is geen directe relatie tussen de adviesraad en de zelforganisaties.

De leden van de adviesraad stellen zich wel goed op de hoogte van de denkbeelden die leven binnen de zelforganisaties en van de ontwikkelingen binnen de verschillende minderheidsgroepen.

* relatie met de provincie: de adviesraad opereert onafhankelijk van de provincie, maar krijgt van de provincie wel de medewerking en informatie die ze nodig heeft voor het uitoefenen van haar taken. De provincie zorgt verder voor voldoende financiële en secretariële ondersteuning van de adviesraad.

* relatie met het SMO: de adviesraad functioneert naast het SMO, maar om tot een goede onderlinge afstemming te komen is een medewerker van het SMO lid van de adviesraad.

Model II: een overlegorgaan (B) dat zich beperkt tot belangenbehartiging (3)

* samenstelling: een overlegorgaan dat zich beperkt tot belangenbehartiging is samengesteld uit vertegenwoordigers van de provincie en zelforganisaties op bestuurlijk niveau die 'met last en ruggespraak' opereren. De vertegenwoordigers van de zelforganisaties hebben een 'sterk mandaat' van hun organisaties om namens de zelforganisaties de belangen van hun minderheidsgroepen (hun achterban) te behartigen en hierover afspraken met de provincie te maken.

* taken en bevoegdheden: de leden van het overlegorgaan voeren overleg over onderwerpen die de belangen raken van de afzonderlijke minderheidsgroepen of de minderheidsgroepen gezamenlijk. Als het overleg binnen het mandaat resulteert in onderlinge afspraken dan zijn beide partijen daaraan gebonden. Als het overleg niet resulteert in onderlinge afspraken of voorlopige afspraken die buiten het mandaat vallen vindt altijd eerst een terugkoppeling plaats naar de achterban.

* relatie met de zelforganisaties: doordat leden van het overlegorgaan opereren namens de zelforganisaties moeten ze bestuurslid zijn van de zelforganisaties. Aan de zelforganisaties worden eisen gesteld in termen van representativiteit en rechtspersoonlijkheid. De statuten van de zelforganisaties bevatten bepalingen over de samenstelling van het bestuur (dat dient een goede afspiegeling te zijn van de minderheidsgroep) en de wijze van terugkoppeling vanuit het overlegorgaan naar de achterban.

* relatie met de provincie: de provincie is via haar bestuurlijke vertegenwoordiging een partij binnen het overlegorgaan. Daarnaast zorgt de provincie voor een adequate financiële en materiele facilitering van het overlegorgaan en de zelforganisaties. Professionele ondersteuning van de zelforganisaties kan in principe plaatsvinden via een eigen bureau of via het SMO.

* relatie met het SMO: het SMO heeft geen directe taak als de belangenbehartiger van de zelforganisaties, maar kan wel professionele ondersteuning bieden aan de zelforganisaties ten behoeve van hun belangenbehartiging als die ondersteuning niet plaatsvindt via een eigen bureau.

Model III: een adviesraad/overlegorgaan (A/B) die zich beperkt tot inspraak en dialoog (2)

* samenstelling: een adviesraad/overlegorgaan die zich tot inspraak en dialoog beperkt bestaat uit leden die niet optreden als vertegenwoordigers van zelforganisaties met een 'sterk mandaat', maar die wel uit de minderheidsgroepen en de zelforganisaties afkomstig zijn. Ze beschikken over een 'licht mandaat'. Dat betekent dat ze opereren 'zonder last en ruggespraak', maar wel hun achterban informeren en raadplegen over de onderwerpen waarop de inspraak en de dialoog betrekking heeft. Ze zitten vooral op basis van hun ervaringsdeskundigheid en betrokkenheid in de adviesraad/overlegorgaan.

* taken en bevoegdheden: een adviesraad/overlegorgaan richt zich op inspraak op het provinciaal beleid en op de dialoog van de minderheidsgroepen met de provincie en tussen de minderheidsgroepen onderling. De provincie en de minderheden krijgen daardoor beter zicht op elkaars opvattingen en de ontwikkelingen binnen de verschillende minderheidsgroepen. De provincie kan worden gewezen op hiaten en onvoorziene effecten in het beleid en de provincie kan draagvlak verwerven voor het beleid onder de minderheidsgroepen. De adviesraad/overlegorgaan krijgt geen formele bevoegdheden, maar de partijen spreken onder elkaar af welke onderwerpen en op welke manier worden behandeld.

* relatie met de zelforganisaties: voorzover minderheidsgroepen zich op provinciaal (of bovenlokaal) niveau hebben georganiseerd worden leden van de adviesgroep/overlegorgaan voorgedragen door de zelforganisaties. De zelforganisaties worden dan ook gebruikt voor het informeren en raadplegen van de achterban van de minderheidsgroepen. De overige minderheidsgroepen worden vertegenwoordigd via sleutelfiguren die op persoonlijke titel zitting hebben in de adviesraad/overlegorgaan en die hun persoonlijke netwerk benutten om hun achterban te informeren en te raadplegen.

* relatie met de provincie: vanuit de provincie kunnen bestuurders en/of ambtenaren zitting hebben in de adviesraad/overlegorgaan of incidenteel (afhankelijk van het onderwerp) daaraan deelnemen. De provincie zorgt voor een adequate financiële en materiele facilitering van de adviesraad/overlegorgaan en de zelforganisaties. Afhankelijk van de afspraken die daarover met de andere partijen zijn gemaakt, verwerkt de provincie de resultaten van de inspraak en de dialoog in haar beleid.

* relatie met het SMO: het SMO is naast de deelnemers vanuit de provincie, de zelforganisaties en de (overige) minderheidsgroepen een volwaardig deelnemer aan de adviesraad/overlegorgaan. Ook voor ondersteunende activiteiten (zoals het voeren van het secretariaat) kan het SMO worden ingeschakeld.

Model IV: een brede adviesraad (A) voor de inbreng van expertise (1) en inspraak en dialoog (2)

* samenstelling: een brede adviesraad bestaat zowel uit inhoudelijke deskundigen (model I) als deelnemers vanuit de zelforganisaties en de minderheidsgroepen (model III).

* taken en bevoegdheden: een brede adviesraad heeft tot taak de provincie gevraagd en ongevraagd te adviseren (model I) maar moet zich ook richten op de inspraak op het provinciaal beleid en de dialoog tussen de provincie en de minderheidsgroepen (model III). Het is wel zaak een duidelijk onderscheid te maken tussen de onderwerpen voor onafhankelijke advisering en de onderwerpen voor inspraak en dialoog, omdat de bevoegdheden hiervoor verschillen (zie model I en III).

* relatie met de zelforganisaties: de inhoudelijke deskundigen stellen zich wel goed op de hoogte van de denkbeelden die leven binnen de zelforganisaties en van de ontwikkelingen binnen de verschillende minderheidsgroepen (model I). De leden vanuit de zelforganisaties en de minderheidsgroepen gebruiken de zelforganisaties respectievelijk hun persoonlijk netwerk voor het informeren en raadplegen van de achterban van de minderheidsgroepen (model III).

* relatie met de provincie: voor haar taak op het gebied van het gevraagd en het ongevraagd adviseren opereert de brede adviesraad onafhankelijk van de provincie (model I). De provincie draagt zorg voor een voldoende financiële, secretariële en materiele ondersteuning van de adviesraad (model I en III). Afhankelijk van de afspraken die daarover met de andere partijen zijn gemaakt, verwerkt de provincie de resultaten van de inspraak en de dialoog in haar beleid (model III).

* relatie met het SMO: een medewerker van het SMO is lid van de brede adviesraad. Deze medewerker kijkt naar de onderlinge afstemming met de advisering door het SMO (model I) en is volwaardig deelnemer aan de brede adviesraad als het gaat om inspraak en dialoog (model III).

Model V: een breed overlegorgaan (B) voor belangenbehartiging (3) en inspraak en dialoog (2)

* samenstelling: een breed overlegorgaan bestaat zowel uit vertegenwoordigers op bestuurlijk niveau van de provincie en de zelforganisaties met een 'sterk mandaat' (model II) als deelnemers vanuit de zelforganisaties en de minderheidsgroepen met een 'licht mandaat' (model III).

* taken en bevoegdheden: een breed overlegorgaan heeft tot taak overleg te voeren over onderwerpen die de belangen raken van de afzonderlijke minderheidsgroepen of de minderheidsgroepen gezamenlijk (model II) maar moet zich ook richten op de inspraak op het provinciaal beleid en de dialoog tussen de provincie en de minderheidsgroepen (model III). Het is wel zaak een duidelijk onderscheid te maken tussen de onderwerpen voor belangenbehartiging en de onderwerpen voor inspraak en dialoog, omdat de bevoegdheden hiervoor verschillen (model II en III). De vertegenwoordigers van de zelforganisaties overleggen met de provincie over hun belangen, maken binnen hun mandaat afspraken met de provincie en zorgen voor terugkoppeling naar hun achterban (model II). Het overlegorgaan krijgt geen formele bevoegdheden op het punt van inspraak en dialoog, maar de partijen spreken onder elkaar af welke onderwerpen en op welke manier worden behandeld (model III).

* relatie met de zelforganisaties: doordat leden van het overlegorgaan opereren namens de zelforganisaties moeten ze bestuurslid zijn van de zelforganisaties. Aan de zelforganisaties worden eisen gesteld in termen van representativiteit en rechtspersoonlijkheid (model II). De leden vanuit de zelforganisaties en de minderheidsgroepen gebruiken de zelforganisaties respectievelijk hun persoonlijk netwerk voor het informeren en raadplegen van de achterban van de minderheidsgroepen (model III).

* relatie met de provincie: de provincie is via haar bestuurlijke vertegenwoordiging een partij binnen het overlegorgaan. Professionele ondersteuning van de zelforganisaties kan in principe plaatsvinden via een eigen bureau of via het SMO (model II). De provincie draagt zorg voor een voldoende financiële en materiele facilitering van het brede overlegorgaan (model II en III). Afhankelijk van de afspraken die daarover met de andere partijen in het brede overlegorgaan zijn gemaakt, verwerkt de provincie resultaten van de inspraak en de dialoog in haar beleid (model III).

* relatie met het SMO: een medewerker van het SMO is lid van de brede overlegorgaan. Deze medewerker is volwaardig deelnemer aan het overlegorgaan als het gaat om inspraak en dialoog (model III). Het SMO heeft geen directe taak als de belangenbehartiger van de zelforganisaties, maar kan wel professionele ondersteuning bieden aan de zelforganisaties ten behoeve van hun belangenbehartiging als die ondersteuning niet plaatsvindt via een eigen bureau (model II).

Model VI: een brede adviesraad/overlegorgaan (A/B) voor de inbreng van expertise (1), inspraak en dialoog (2) en belangenbehartiging (3)

* samenstelling: een brede adviesraad/overlegorgaan bestaat uit drie soorten leden: inhoudelijke deskundigen (model I), vertegenwoordigers op bestuurlijk niveau van de provincie en de zelforganisaties met een 'sterk mandaat' (model II) en deelnemers vanuit de zelforganisaties en de minderheidsgroepen die over een 'licht mandaat' beschikken (model III).

* taken en bevoegdheden: een brede adviesraad/overlegorgaan heeft tot taak de provincie gevraagd en ongevraagd te adviseren (model I), overleg te voeren over onderwerpen die de belangen raken van de afzonderlijke minderheidsgroepen of de minderheidsgroepen gezamenlijk (model II) en zich te richten op de inspraak op het provinciaal beleid en de dialoog tussen de provincie en de minderheidsgroepen (model III). Het is wel zaak een duidelijk onderscheid te maken tussen de onderwerpen voor onafhankelijke advisering, voor belangenbehartiging en voor inspraak/dialoog, omdat de bevoegdheden hiervoor verschillen (model I, II en III). Bij de onafhankelijke advisering kan de provincie alleen gemotiveerd afwijken van de adviezen (model I). De vertegenwoordigers van de zelforganisaties overleggen met de provincie over hun belangen, maken binnen hun mandaat afspraken met de provincie en zorgen

voor de terugkoppeling naar hun achterban (model II). Op het punt van inspraak/dialogo krijgt de brede adviesraad/overlegorgaan geen formele bevoegdheden, maar spreken de partijen onder elkaar af welke onderwerpen en op welke manier worden behandeld (model III).

* relatie met de zelforganisaties: de inhoudelijke deskundigen stellen zich wel goed op de hoogte van de denkbeelden die leven binnen de zelforganisaties en van de ontwikkelingen binnen de verschillende minderheidsgroepen (model I). Voorzover leden van de brede adviesraad/overlegorgaan opereren namens de zelforganisaties moeten ze bestuurslid zijn van de zelforganisaties. Aan deze zelforganisaties worden eisen gesteld in termen van representativiteit en rechtspersoonlijkheid (model II). De overige leden van de brede adviesraad/overlegorgaan uit de zelforganisaties en de minderheidsgroepen gebruiken de zelforganisaties respectievelijk hun persoonlijk netwerk voor het informeren en raadplegen van de achterban van de minderheidsgroepen (model III).

* relatie met de provincie: Als het gaat om haar taken op gebied van de advisering opereert de brede adviesraad/overlegorgaan onafhankelijk van de provincie, maar krijgt van de provincie wel de medewerking en informatie die ze nodig heeft voor het uitvoeren van haar taken (model I). Als het gaat om haar taken op het gebied van de belangenbehartiging is de provincie is via haar bestuurlijke vertegenwoordiging een partij binnen de brede adviesraad/overlegorgaan. Professionele ondersteuning van de zelforganisaties kan in principe plaatsvinden via een eigen bureau of via het SMO (model II). Vanuit de provincie kunnen als het gaat om inspraak/dialogo bestuurders en/of ambtenaren zitting hebben in de brede adviesraad/overlegorgaan of incidenteel (afhankelijk van het onderwerp) daaraan deelnemen (model III). De provincie draagt zorg voor een voldoende financiële, secretariële en materiele ondersteuning van de brede adviesraad/overlegorgaan (model I, II en III). Afhankelijk van de afspraken die daarover met de andere partijen in de brede adviesraad/overlegorgaan zijn gemaakt, verwerkt de provincie resultaten van de inspraak en de dialoog in haar beleid (model III).

* relatie met het SMO: een medewerker van SMO is lid van de brede adviesraad/overlegorgaan. Deze medewerker kijkt bij de onafhankelijke advisering naar de onderlinge afstemming met de advisering door het SMO (model I) en is volwaardig deelnemer aan de brede adviesraad als het gaat om inspraak en dialoog (model III). Het SMO heeft geen directe taak als de belangenbehartiger van de zelforganisaties, maar kan wel professionele ondersteuning bieden aan de zelforganisaties ten behoeve van hun belangenbehartiging als die ondersteuning niet plaatsvindt via een eigen bureau (model II).

Keuzeschema

Het onderstaande keuzeschema maakt het mogelijk om een verantwoorde keuze te maken voor een bepaald model van een adviesraad of een overlegorgaan of voor andere vormen van beleidsbeïnvloeding door minderheden. Het keuzeschema bestaat uit een aantal stappen met vragen die achtereenvolgens doorlopen en beantwoord moeten worden.

Stap 1. Is het nodig op provinciaal niveau inhoud te geven aan de betrokkenheid van minderheden via de functies van inbreng van expertise (1), overleg en dialoog (2) en belangenbehartiging (3)?

Stap 2. Zo ja, is het wenselijk inhoud te geven aan deze functies via een adviesraad (A), een overlegorgaan (B) of een adviesraad/overlegorgaan (A/B). Zo ja, welke functies?

Stap 3. Zo ja, is het wenselijk in een adviesraad en/of overlegorgaan de functies van inbreng van expertise (1), overleg en dialoog (2) en/of belangenbehartiging (3) te combineren. Zo ja, welke functies en tot welke keuze voor een alternatief model (model I, II, III, IV, V en/of VI) leidt dit?

Stap 4. Indien wordt gekozen voor een adviesraad en/of overlegorgaan, zijn dan voor de functies van inbreng van expertise (1), overleg en dialoog (2) en belangenbehartiging (3) nog aanvullende vormen van beleidsbeïnvloeding door minderheden gewenst? Zo ja, welke vormen?

Stap 5. Indien niet wordt gekozen voor een adviesraad en/of overlegorgaan, zijn dan voor de functies van inbreng van expertise (1), overleg en dialoog (2) en belangenbehartiging (3) vervangende vormen van beleidsbeïnvloeding door minderheden gewenst? Zo ja, welke vormen?

In het keuzeschema wordt niet alleen gesproken over alternatieve modellen voor een adviesraad en/of overlegorgaan, maar ook over andere (aanvullende of vervangende) vormen van beleidsbeïnvloeding door minderheden. De zes alternatieve modellen voor een adviesraad en/of overlegorgaan zijn hiervoor al besproken. Voor de mogelijke andere vormen van beleidsbeïnvloeding voor de drie functies die we onderscheiden kan worden gedacht aan:

- de inbreng van expertise kan (naast advisering door het SMO) lopen via het instellen van ad hoc werkgroepen die een advies uitbrengen over een specifiek onderwerp. Hiervoor is het nuttig een lijst met inhoudelijke deskundigen samen te stellen waarop een beroep kan worden gedaan. Ook kan worden gezorgd voor meer vertegenwoordigers van minderheden in bestaande adviesraden.
- de belangenbehartiging kan ook plaatsvinden in de vorm van een (vast en/of incidenteel) bilateraal overleg op bestuurlijk niveau tussen de provincie en de afzonderlijke zelforganisaties.
- inspraak en dialoog kan ook plaatsvinden via schriftelijke inspraakprocedures of mondelinge inspraak- en/of discussiebijeenkomsten over een specifiek onderwerp. Voor de organisatie kan gebruikt worden gemaakt van het SMO en/of het Kennisinstituut Stedelijke Samenleving (KISS).

4.6 Beoordeling en reflectie door de onderzoeker

Op verzoek van de begeleidingscommissie van het onderzoek geef ik als onderzoeker in deze paragraaf mijn eigen beoordeling van en reflectie op de verschillende alternatieve modellen. Ik zal dit doen door vanuit mijn eigen perspectief en inzichten een antwoord te geven op de verschillende vragen bij de stappen in het keuzeschema uit paragraaf 4.5.

Stap 1: er is zeker behoefte om op enige manier inhoud te geven aan alle drie functies. Het integratiebeleid is een complex terrein waarop niet mag worden verwacht dat alle inhoudelijke expertise binnen het provinciale apparaat aanwezig is. Als algemeen expertisecentrum voor het minderhedenbeleid kan het SMO wel voor een groot deel deze leemte invullen, maar voor inhoudelijke deskundigheid met een meer specifiek karakter moet een beroep worden gedaan op experts op het gebied van het minderhedenbeleid. De behoefte aan belangenbehartiging blijkt uit de behoefte bij minderheidsgroepen om zich op bovenlokaal/provinciaal niveau te organiseren en hun belangen aan de orde te stellen in het bestuurlijk overleg met de provincie. Voor de Turkse minderheidsgroep is via het STO die behoefte al aangetoond, voor de andere minderheidsgroepen in de provincie Overijssel moet deze behoefte zich nog verder ontwikkelen. De behoefte aan inspraak en dialoog blijkt uit de wens van de minderheidsgroepen en de zelforganisaties om tijdig op de hoogte gesteld te worden van de provinciale beleidsvoornemens en hierop commentaar te kunnen leveren. Uit de ervaringen van het landelijke overlegorgaan minderheden (LOM) blijkt dat met name de behoefte aan dialoog met de overheid en andere minderheidsgroepen is versterkt door de gebeurtenissen op 11 september 2001. Ook de huidige discussie over het integratiebeleid en immigratiebeleid die wordt gevoed door de opkomst van partijen als Leefbaar Nederland en de Lijst Pim Fortuyn versterkt naar mijn mening de behoefte aan dialoog.

Stap 2: naar mijn mening is het alleen wenselijk om aan de functie van inspraak en dialoog (2) inhoud te geven in de vorm van een adviesraad/overlegorgaan (A/B). Met name de deelfunctie van de dialoog vereist dat de betrokken partijen binnen de provincie Overijssel elkaar op reguliere basis tegenkomen en regelmatig met elkaar van gedachten kunnen wisselen over uiteenlopende onderwerpen op het gebied van het minderhedenbeleid. Aan het invullen van de functie van het inbrengen van expertise in de vorm van een adviesraad kleeft een aantal bezwaren. Een eerste bezwaar is dat een provinciale adviesraad zich onvermijdelijk begeeft op het terrein dat ook door het SMO worden bestreken. Dit leidt mogelijk tot competentieconflicten tussen de adviesraad en het SMO en problemen op het gebied van de efficiëntie van de advisering. Een tweede bezwaar is dat een adviesraad uit (onafhankelijke) deskundigen bestaat en te weinig recht doet aan de behoefte bij minderheidsgroepen via hun zelforganisaties te worden betrokken bij het provinciale beleid. Tenslotte is het nog maar de vraag of de omvang van het provinciale integratiebeleid de instelling van een adviesraad rechtvaardigt. Het belangrijkste bezwaar tegen de invulling van de functie van belangenbehartiging via een overlegorgaan is de behoefte bij de zelforganisaties om rechtstreeks de belangen van hun eigen minderheidsgroep bij de provincie te verdedigen. Daarnaast zou het provinciale overlegorgaan bestaan uit ongelijkwaardige partijen, omdat het STO verreweg de grootste minderheidsgroep in de provincie (de Turken) vertegenwoordigt.

Stap 3: uit de tweede stap vloeit logisch voort dat een adviesraad/overlegorgaan zich zou moeten beperken tot de functie van inspraak en dialoog. Maar ook los van deze specifieke keuze is het naar mijn mening in het algemeen niet wenselijk de drie hoofdfuncties te combineren. Uit de beschrijving van de

drie 'zuivere' modellen (I, II en III) blijkt dat elk model is samengesteld uit deelnemers met een verschillende relatie tot de minderheidsgroepen. Model I bestaat uit onafhankelijke deskundigen zonder mandaat vanuit de zelforganisaties, model II uit vertegenwoordigers van zelforganisaties die over een 'sterk mandaat' beschikken, model III uit leden vanuit de zelforganisaties en de minderheidsgroepen met een 'licht mandaat'. De vermenging van functies die plaatsvindt in de modellen IV, V en VI leidt ertoe dat de adviesraad/overlegorgaan is samengesteld uit leden met verschillende verwachtingen over het functioneren van de adviesraad/overlegorgaan. Dit gaat vrijwel onvermijdelijk ten koste van één of meer functies: het overheersen van de belangenbehartiging kan bijvoorbeeld de onafhankelijkheid van de advisering of de openheid van de dialoog schaden. Indien er behoefte is aan een adviesraad voor de inbreng van expertise moet worden gekozen voor model I, indien er behoefte is aan een overlegorgaan voor belangenbehartiging voor model II. Vanuit mijn keuze voor een adviesraad/overlegorgaan voor inspraak/dialoog gaat mijn eigen voorkeur uiteraard uit naar model III.

Stap 4: vanuit mijn keuze voor model III moet ik in deze stap de vraag beantwoorden of naast het instellen van een adviesraad/overlegorgaan voor inspraak en dialoog er behoefte is aan aanvullende vormen van inspraak/dialoog. Die behoefte is er volgens mij vooral in die zin dat er behoefte kan zijn om onderwerpen die worden besproken in de adviesraad/overlegorgaan aan een breder gremium voor te leggen. In model III worden de zelforganisaties en de persoonlijke netwerken van de sleutelfiguren uit de overige minderheidsgroepen gebruikt om de achterban te informeren en te raadplegen. Om deze achterban en andere organisaties of inwoners van de provincie op een meer directe manier te bereiken kunnen inspraak- en/of discussiebijeenkomsten over een specifiek onderwerp worden gehouden. Voor de deelfunctie van inspraak zullen altijd schriftelijke inspraakprocedures als aanvulling op inspraakbijeenkomsten en de inspraak via het adviesraad/overlegorgaan nodig zijn om afzonderlijke organisaties de gelegenheid te geven hun visie op het provinciale beleid duidelijk te maken. Verder zijn er mogelijkheden het SMO, de door het SMO mede gefinancierde leerstoel Intercultureel Bestuur aan de Universiteit Twente en KISS in te schakelen bij de deelfunctie van dialoog.

Stap 5: vanuit mijn afwijzing van de overige modellen moet ik in de laatste stap de vraag beantwoorden of in plaats van het instellen van een adviesraad/overlegorgaan voor inbreng van expertise en/of belangenbehartiging er behoefte is aan vervangende vormen van inbreng van expertise en belangenbehartiging. Voor de inbreng van expertise is hiervoor gezegd dat voor inhoudelijke deskundigheid met een meer specifiek karakter waarin het SMO niet kan voorzien een beroep moet worden gedaan op experts op het gebied van het minderhedenbeleid. De inbreng van dergelijke expertise kan lopen via het instellen van ad hoc werkgroepen die een advies uitbrengen over een specifiek onderwerp. Hiervoor is het nuttig een lijst met inhoudelijke deskundigen samen te stellen waarop een beroep kan worden gedaan. Instelling van dergelijke ad hoc werkgroepen gebeurt door de provincie in samenspraak met de adviesraad/overlegorgaan. De vertegenwoordiger van het SMO hierin ziet toe op de onderlinge afstemming met de advisering door het SMO. Voor de belangenbehartiging kan worden gebruik gemaakt van het reguliere bilaterale bestuurlijk overleg met de afzonderlijke zelforganisaties dat al bestaat voor het STO en kan worden opgestart voor de zelforganisaties die in oprichting zijn. Het SMO dient naar mijn mening ook in de toekomst een rol te spelen bij de professioneel ondersteuning van de belangenbehartiging door de zelforganisaties. Een eigen bureau voor de zelforganisaties zou leiden tot een versnippering van deskundigheid en een ondermijning van de steunfunctie.

4.7 Tot besluit

Het participatie-project Overijssel waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan is een eerste stap in de richting van een versterking van de bestuurlijke beleidsmatige participatie van minderheden in Overijssel. Gelet op de diversiteit van opvattingen die hierover bestaan binnen de provincie moet nog een gedegen discussie plaatsvinden over de vormgeving ervan. De zes alternatieve modellen en het keuzeschema kunnen hierbij een hulpmiddel zijn. De toepassing van het keuzeschema door de onderzoeker in paragraaf 4.6 heeft twee doelen. In de eerste plaats is het bedoeld als een illustratie van de manier waarop het keuzeschema een rol kan spelen in de discussie. In de tweede plaats wordt het zo voor elke lezer en deelnemer aan de discussie mogelijk zijn eigen opvattingen en argumenten te toetsen aan die

van de onderzoeker. Vooruitlopend op de uitkomst van deze discussie trek ik tot besluit enkele conclusies over de behoefte aan en over de wenselijke vorm van beleidsmatige participatie van minderheden op provinciaal niveau. Deze conclusies sluiten aan bij mijn eigen opvattingen uit paragraaf 4.6.

Waar het gaat om de *behoefte* aan participatie van minderheden op provinciaal niveau wijkt de provincie Overijssel af van de andere provincies. De drie andere onderzochte provincies (Gelderland, Zuid-Holland en Noord-Holland) voelen, in tegenstelling tot Overijssel, niets of nauwelijks iets voor een vast contact met bovenlokale zelforganisaties van minderheden. Deze terughoudendheid hangt samen met de relatief beperkte rol van de provincie bij het integratiebeleid. Bovendien spelen bij de uitvoering van het integratiebeleid de provinciale steunfuncties een centrale rol. Aan een vast contact tussen de provinciale overheid en bovenlokale zelforganisaties is alleen behoefte als dat contact *complementair* is aan de contacten op landelijk en gemeentelijk niveau tussen de overheid en zelforganisaties van minderheden. Verder moet het vaste contact het functioneren van de provinciale steunfunctie niet ondermijnen. Complementair houdt in dat het contact tussen de provincie en zelforganisaties zich moet richten op andere functies. Op landelijk en gemeentelijk niveau gaat het vooral om belangenbehartiging (via overleg) en de inbreng van expertise (via advisering). Op provinciaal niveau kan men vooral gestalte geven aan de functies van inspraak en dialoog. Door de beperkte rol van de provincie in het integratiebeleid ligt de nadruk naar mijn smaak meer op dialoog dan op inspraak. Dialoog houdt in dat partijen meer begrip krijgen voor elkaars opvattingen en leren van elkaars ervaringen. Deelname van de provinciale steunfunctie SMO aan de dialoog, in combinatie met een voortgezette rol van de steunfunctie bij de inbreng van expertise en de ondersteuning van de belangenbehartiging door de zelforganisaties, voorkomt een ondermijning van de positie van de steunfunctie.

De *vorm* van de beleidsmatige participatie van minderheden op provinciaal niveau moet aansluiten bij de functie of bij de functies die het contact vervult. Voor de functie van inspraak en met name voor de functie van dialoog is een zuivere adviesraad of een zuiver overlegorgaan naar mijn mening minder geschikt. Een zuivere adviesraad bestaat uit onafhankelijke deskundigen. Door de afstand die zij hebben tot de zelforganisaties kunnen zij slechts op een indirecte manier kennis nemen van de opvattingen en de ervaringen van de zelforganisaties. Dit belemmert de dialoog tussen de verschillende partijen. Een zuiver overlegorgaan bestaat uit vertegenwoordigers van zelforganisaties met een 'sterk mandaat'. Dit betekent dat zij 'met last en ruggespraak' opereren. Ook dit belemmert de dialoog tussen de verschillende partijen, omdat een sterk mandaat een open uitwisseling van gedachten over elkaars opvattingen en ervaringen moeilijker maakt. Daarom verdient een tussenvorm tussen een adviesraad en een overlegorgaan de voorkeur. In een adviesraad/overlegorgaan zitten zowel leden vanuit de zelforganisaties met een 'licht mandaat' (geen last en ruggespraak, wel informeren en raadplegen) als sleutelfiguren uit de overige minderheidsgroepen. Deze constructie verzekert dat personen vooral op basis hunnen ervaringsdeskundigheid en betrokkenheid aan de dialoog deelnemen. Ook het informele karakter van deze tussenvorm (een adviesraad/overlegorgaan krijgt geen formele bevoegdheden) vergroot volgens mij de kans dat de dialoog succesvol verloopt.

BIJLAGE 1: GEBRUIKTE BRONNEN IN HET ONDERZOEK

Interviews met andere overheden (hoofdstuk 2):

- Dhr. W. Palm, ambtelijk secretaris van het Landelijk Overleg Minderheden (LOM).
- Mevr. I. Gumbs, directeur van het Overlegorgaan voor Caribische Nederlanders (OCaN).
- Mevr. L. Fiori, beleidsmedewerker van de Overlegpartner voor de Zuideuropeanen (Lize).
- Mevr. H. Can-Engin, directeur van de stichting Inspraakorgaan Turken (IOT).
- Dhr. G. Verstappen, beleidsmedewerker Welzijn en Minderheden bij de provincie Gelderland.
- Dhr. T. van Foeken, beleidsmedewerker diversiteitsbeleid bij de provincie Zuid-Holland.
- Dhr. S. Dijkstra, beleidscoördinator Zorg, Welzijn en Cultuur in de provincie Noord-Holland.
- Dhr. A. Moustafa, beleidsmedewerker minderhedenbeleid van de Gemeente Hengelo.
- Dhr. F. Fermina, secretaris van het Platform Buitenlanders Hengelo.
- Mevr. H. Vrijburgh, beleidsmedewerker integratie van de gemeente Enschede.
- Dhr. A. Terpstra, ambtelijk secretaris van de Integratieraad in de gemeente Enschede.
- Dhr. S. Salikram, lid van de Integratieraad in de gemeente Enschede.
- Mevr. S. Onsal, lid van de Integratieraad in de gemeente Enschede.
- Dhr. A. Patty, adviseur van de Molukse Raad in Deventer, beroepskracht bij Raster.
- Dhr. F. Rahantoknam, beleidsmedewerker van de gemeente Zwolle.

Beleidsstukken en overige documenten (hoofdstuk 2):

- Wet overleg minderhedenbeleid met Memorie van Toelichting, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden, Den Haag, januari 1997.
- De staat van advies, Eerste verslag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden over de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet Adviescolleges in de praktijk (1997-2000), Den Haag, oktober 2001.
- M.J.J. Nijsten, A. Kasem en J. van der Zijde, Evaluatie van het Landelijk Overleg Minderheden (LOM), Van de Bunt, adviseurs voor organisatie en beleid, Amsterdam, november 2001.
- Het jaarverslag 1999 en 2000, het werkplan 2001 en het blad OCAN-INFO van het Overlegorgaan voor Caribische Nederlanders (OCaN).
- De statuten, het jaarverslag 2000, het werkplan 2000, het beleidsplan 2001 en de informatiefolder van de Overlegpartner voor de Zuideuropeanen (Lize).
- Het werkplan 2002, de informatiefolder en de overige informatie die te vinden is op de website van de stichting Inspraakorgaan Turken (IOT): www.iot.nu
- De statuten en het activiteitenverslag 2000 van de Stichting Samenwerkingsverband van Marokkanen en Tunesiërs (SMT).
- 'Erbij houden, erbij halen': de Meerjarenvisie provinciaal welzijnsbeleid 2001-2004 en het Welzijnsprogramma 2001 van de provincie Gelderland.
- 'Allemaal anders': Jaarprogramma Diversiteitsbeleid 2002 van de provincie Zuid-Holland.
- 'Lange aanloop, verre sprong', het Jaarprogramma sociaal beleid 2002 van de provincie Noord-Holland en de Nota met het standpunt van GS over de steunfuncties, Haarlem, oktober 2001.
- Documenten (waaronder de verordening) op de website van de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad (SAMS) Rotterdam, te vinden onder: www.sams.rotterdam.nl
- Documenten (waaronder de verordening) op de website van de Stedelijke Adviesraad Multiculturele Stad (SAM) Den Haag, te vinden onder: www.samdh.nl
- Documenten op de website van de categorale adviesraden te Amsterdam: www.adviesraden.nl
- Marcel Zwamborn, Vraag en aanbod: Onderzoek heroriëntatie adviesraden Amsterdam, Solon research, Utrecht, mei 2001.
- Verordening regelende de taak, de samenstelling alsmede de werkwijze van het Platform Samenwerkingsverband Allochtonenorganisaties Hengelo, z.j..
- Verordening Adviesraad Integratiebeleid van de raad van de gemeente Enschede, 2001.
- Enschedese Samenwerkende Organisaties Allochtonen (migrantenplatform ESOA), Adviesraad Multiculturele stad en Samenleving, evaluatieonderzoek, januari 2000.

Interviews binnen de provincie Overijssel (hoofdstuk 3):

- Dhr. Z. Arslan, voorzitter van de Samenwerkende Turkse Organisaties Overijssel (STO).
- Mevr. E. Kara, voorzitter van de Overijsselse Turks-Islamitische Vrouwenorganisatie (Otivo).
- Dhr. M. Eslimani, voorzitter Samenwerkende Provinciale Marokkaanse Organisaties (Atlas).
- Dhr. F. Fermina, secretaris van het Platform Buitenlanders Hengelo en voorzitter van de stichting Antillianen Hengelo en van het Platform Antillianen en Arubanen Overijssel (Planta).
- Dhr. S. Kara, voorzitter van de Samenwerkende Provinciale Aramese Organisaties (SPAO).
- Dhr. A. Buiks, beleidsmedewerker integratiebeleid bij de provincie Overijssel.
- Dhr. J. Kleinmeijer, teamleider van het beleidsteam (team ontwikkeling) van de eenheid Zorg en Cultuur van de provincie Overijssel
- Mevr. M. Heuvelink, beleidsmedewerker vrijwilligersbeleid bij de provincie Overijssel.
- Dhr. J. Kristen gedeputeerde voor de PvdA in de provincie Overijssel.
- Dhr. I. Mercanoglu, statenlid voor de PvdA in de provincie Overijssel.
- Mevr. T. de Groot, statenlid voor het CDA in de provincie Overijssel.
- Mevr. E. Kalsbeek, statenlid voor de VVD in de provincie Overijssel.
- Dhr. L. Docter, statenlid voor Groen Links in de provincie Overijssel.
- Dhr. J. Oldenburger, statenlid voor het GPV in de provincie Overijssel.
- Dhr. M. Roemahlewang, adviseur van het Steunpunt Minderheden Overijssel (SMO).
- Mevr. F. Hermsen, adviseur van het SMO.
- Dhr. E. Wallinga, directeur van het SMO.
- Mevr. H. Ruiz, senior staffunctionaris van het SMO.

Beleidsstukken en overige documenten (hoofdstukken 3 en 4):

- Provincie Overijssel, Integratienota: Provinciaal Integratiebeleid 2001-2004, december 2000.
- Provincie Overijssel, Integratienota: Uitvoeringsprogramma 2002, december 2001.
- Provincie Overijssel, Subsidieverordening Integratiebeleid Overijssel 2002, december 2001.
- Steunpunt Minderheden Overijssel, Werkprogramma 2001, november 2000.
- Steunpunt Minderheden Overijssel, Meerjarenperspectief 2002-2005, oktober 2001.
- Niels van Zeben, 'Wij hebben genoeg gedanst!': een onderzoek naar de mogelijkheden voor bestuurlijke participatie van allochtonenorganisaties in de provincie Overijssel, doctoraalscriptie Maatschappelijke Vraagstukken en Beleid, Vrije Universiteit Amsterdam, november 2001.

BIJLAGE 2: LIJST MET AANDACHTSPUNTEN EN VRAGENLIJSTEN

A + B: vragen over de huidige situatie op landelijk en gemeentelijk niveau

A: met betrekking tot de advisering

- A1) aanwezigheid adviesraad minderhedenbeleid (indien niet door naar het laatste aandachtspunt).
- A2) naam en doel van de adviesraad.
- A3) korte achtergrond/ voorgeschiedenis van de adviesraad.
- A4) taken en bevoegdheden van de adviesraad.
- A5) werkwijze van de adviesraad (o.a. aanwezigheid en inhoud regelgeving/ verordening).
- A6) de samenstelling/recrutering van de adviesraad (voorzitterschap/ allochtonen/ autochtonen). Welke minderheidsgroepen zijn wel/niet in de adviesraad vertegenwoordigd.
- A7) relatie leden van de adviesraad met zelforganisaties (representativiteit/ wijze van terugkoppeling /wel of geen last en ruggespraak).
- A8) relatie van de adviesraad met het politiek bestuur en met het ambtelijk apparaat (o.a. wijze van ondersteuning van de adviesraad en de zelforganisaties, bijv. via subsidie).
- A9) reikwijdte van de adviesraad (onderwerpen waarop de advisering betrekking heeft/ het soort advies dat van de adviesraad wordt gevraagd).
- A10) ervaringen met het functioneren van de adviesraad (wel of niet conform verwachtingen/ het oordeel van de overheid en de leden van de adviesraad over de wijze van samenwerking en belangenbehartiging, de kwaliteit van de advisering en het resultaat van de adviezen).
- A11) andere vormen van advisering in plaats van of naast de adviesraad.

B: met betrekking tot het overleg/inspraak

- B1) aanwezigheid van een overlegorgaan of een inspraakorgaan minderhedenbeleid (indien niet dan overgaan naar het laatste aandachtspunt).
- B2) naam en doel van het overleg/inspraakorgaan.
- B3) korte achtergrond/voorgeschiedenis van het overleg/inspraakorgaan.
- B4) taken en bevoegdheden van het overleg/inspraakorgaan.
- B5) werkwijze van het overleg/inspraakorgaan (o.a. aanwezigheid en inhoud regelgeving).
- B6) samenstelling/wijze van recrutering van het overlegorgaan/inspraakorgaan (voorzitterschap/ allochtonen/ autochtonen). Welke minderheidsgroepen zijn wel/niet in het overlegorgaan/ inspraakorgaan vertegenwoordigd.
- B7) relatie leden van het overleg/inspraakorgaan met zelforganisaties (representativiteit/ wijze van terugkoppeling /wel of geen last en ruggespraak).
- B8) relatie van het overleg/ inspraakorgaan met het politiek bestuur en met het ambtelijk apparaat (o.a. wijze van ondersteuning van het orgaan en de zelforganisaties, bijv. via subsidie).
- B9) reikwijdte van het overleg (onderwerpen waarop het overleg of de inspraak betrekking heeft/ het soort input dat van het orgaan wordt gevraagd).

- B10) ervaringen met het functioneren van het overleg/inspraakorgaan (wel of niet conform verwachtingen/ het oordeel van de overheid en de leden van het orgaan over de wijze van samenwerking en belangenbehartiging, de kwaliteit en het resultaat van overleg/ inspraak).
- B11) andere vormen van overleg/inspraak in plaats van of naast het overleg/inspraakorgaan.

vragen aan vertegenwoordigers van minderheden op landelijk en op gemeentelijk niveau

- Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de vragen over de huidige situatie aan de zelforganisaties op provinciaal niveau (vraag D1 t/m D7).

vragen over de huidige situatie in andere provincies

- Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de vragen over de huidige situatie aan de vertegenwoordigers van de provincie Overijssel (vraag C1 t/m C7).

C: vragen over de huidige situatie aan de provincie

- C1) welke contacten zijn er tussen de provincie en (vertegenwoordigers) minderheden? Met welke personen zelforganisaties van minderheden zijn er contacten? Hoe zit het met de representativiteit van deze organisaties?
- C2) wie onderhouden vanuit de provincie de contacten met de minderheden? Wat zijn de contacten op ambtelijk en/of politiek bestuurlijk niveau?
- C3) wat is de intensiteit van deze contacten? Hoe vaak vinden deze contacten plaats? Welke onderwerpen komen in deze contacten aan de orde?
- C4) wat is het karakter van deze contacten (advisering of overleg/inspraak)? In hoeverre hebben deze contacten (mede) het karakter van belangenbehartiging do de minderheden?
- C5) in welke vorm vinden deze contacten plaats? Via een adviesraad/overlegorgaan of bilateraal? Via een vast overleg of incidenteel?
- C6) wat zijn uw ervaringen met deze contacten? Hoe verlopen de contacten en wat is het resultaat van deze contacten?
- C7) wat is het huidige beleid van de provincie ten aanzien van de participatie van minderheden en wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen daarin? Op welke wijze ondersteunt (financieel) de provincie de zelforganisaties van minderheden?

D: vragen over de huidige situatie aan de zelforganisaties

- D1) wat is de naam en het doel van uw organisatie? Welke minderheidsgroepen vertegenwoordigt uw organisatie?
- D2) welke contacten zijn er tussen uw organisatie en de provincie? Welke personen van uw organisaties verzorgen deze contacten?
- D3) met welke personen binnen de provincie heeft u contacten? Wat zijn de contacten op ambtelijk en/of politiek bestuurlijk niveau?
- D4) wat is de intensiteit van deze contacten? Hoe vaak vinden deze contacten plaats? Welke onderwerpen komen in deze contacten aan de orde?
- D5) wat is het karakter van deze contacten (advisering of overleg/inspraak)? In hoeverre bieden deze contacten de mogelijkheid de belangen van uw organisatie en uw leden te behartigen?
- D6) in welke vorm vinden deze contacten plaats? Via een adviesraad/overlegorgaan of bilateraal? Via een vast overleg of incidenteel?

- D7) wat zijn uw ervaringen met deze contacten? Hoe verlopen de contacten en wat is het resultaat van deze contacten?

E + F + G: vragen over de toekomstige situatie aan de provincie en de zelforganisaties

E: met betrekking tot de advisering

- E1) moeten er veranderingen komen in het contact tussen de provincie en de minderheidsorganisaties op het gebied van de advisering? Zo ja, welke?
- E2) is er behoefte aan een provinciale adviesraad voor minderheden of op het gebied van het integratiebeleid? Zo ja, waarom en aan wat voor soort adviesraad is behoefte?
- E3) hoe zou een eventuele provinciale adviesraad moeten zijn samengesteld? Welke vertegenwoordigers van minderheden of minderhedenorganisaties zouden in de adviesraad moeten zitten? Moeten ook niet-minderheden in de adviesraad komen? Wie?
- E4) welke taken en bevoegdheden zou de adviesraad moeten hebben? Op welke wijze zou de adviesraad te werk moeten gaan en de advisering moeten plaatsvinden?
- E5) welke verwachtingen heeft u over het functioneren van de adviesraad? Welke resultaten zou de advisering door de minderheden moeten opleveren?
- E6) wat zou de relatie tussen de leden van de adviesraad en de zelforganisaties van minderheden moeten zijn? Zitten de minderheden namens de zelforganisaties van minderheden in de adviesraad? Hoe moet de terugkoppeling naar de zelforganisaties plaatsvinden?
- E7) wat moet de relatie zijn tussen de adviesraad en het provinciaal bestuur en het ambtelijk apparaat? Wat moet de status zijn van de adviesraad en de adviezen (de plaats in het besluitvormingsproces)? Welke ambtelijke ondersteuning is wenselijk?
- E8) indien een provinciale adviesraad niet wenselijk of haalbaar is, op welke manier zou dan de advisering van minderheden of over het integratiebeleid moeten plaatsvinden?

F: met betrekking tot het overleg

- F1) moeten er veranderingen komen in het contact tussen de provincie en de minderheidsorganisaties op het gebied van het overleg/inspraak? Zo ja, welke?
- F2) is er behoefte aan een provinciaal overlegorgaan/ inspraakorgaan voor minderheden? Zo ja, waarom en aan wat voor soort orgaan is behoefte?
- F3) hoe zou een eventuele provinciaal overlegorgaan moeten zijn samengesteld? Welke vertegenwoordigers van minderheden of minderhedenorganisaties zouden in het overlegorgaan moeten zitten? Welke vertegenwoordigers van de provincie?
- F4) welke taken en bevoegdheden zou het overlegorgaan moeten hebben? Op welke wijze zou het overlegorgaan te werk moeten gaan en het overleg moeten plaatsvinden?
- F5) welke verwachtingen heeft u over het functioneren van het overlegorgaan? Welke resultaten zou het overleg met de minderheden moeten opleveren?
- F6) wat zou de relatie tussen de leden van het overlegorgaan en de zelforganisaties van minderheden moeten zijn? Zitten de minderheden namens de zelforganisaties in het overlegorgaan? Hoe moet de terugkoppeling naar de zelforganisaties plaatsvinden?
- F7) wat moet de relatie zijn tussen het overlegorgaan en het provinciaal bestuur en het ambtelijk apparaat? Wat moet de status zijn van het overleg (de plaats van het overleg in het besluitvormingsproces)? Welke ambtelijke ondersteuning is wenselijk?

- F8) indien een provinciaal overlegorgaan niet wenselijk of haalbaar is, op welke manier zou dan het overleg tussen de provincie en de minderheden moeten plaatsvinden?

G: met betrekking tot de ondersteuning van zelforganisaties

- G1) hoe kijkt u aan tegen de huidige ondersteuning van provinciale zelforganisaties van minderheden door de provincie Overijssel (financieel en op andere manieren)?
- G2) welke vorm van ondersteuning door de provincie Overijssel aan provinciale zelforganisaties ziet u in de toekomst weggelegd?
- G3) hoe kijkt u aan tegen de huidige ondersteuning van provinciale zelforganisaties van minderheden door het SMO?
- G4) welke vorm van ondersteuning van het SMO aan provinciale zelforganisaties ziet u in de toekomst weggelegd?

H: vragen aan de stichting SMO

- H1) wat is de relatie tussen het SMO en de provincie Overijssel? welke contacten zijn er tussen het SMO en de provincie? Welke personen verzorgen deze contacten?
- H2) wat is de relatie tussen het SMO en de zelforganisaties van minderheden? welke contacten zijn er tussen het SMO (en vertegenwoordigers) minderheden? Met welke personen zelforganisaties van minderheden zijn er contacten?
- H3) welke rol speelt het SMO op dit moment in de advisering van minderheden aan de provincie Overijssel? Op welke manier is zij bij de advisering betrokken?
- H4) welke rol ziet het SMO in de toekomst weggelegd bij de advisering en hoe kijkt ze aan tegen de eventuele instelling van een provinciale adviesraad?
- H5) welke ideeën heeft het SMO over de samenstelling, taken, bevoegdheden en werkwijze van een eventuele provinciale adviesraad?
- H6) indien de advisering door minderheden niet plaats zou moeten vinden via een provinciale adviesraad op welke manier zou dat dan wel moeten gebeuren?
- H7) welke rol speelt het SMO op dit moment bij het overleg/ inspraak van minderheden met de provincie Overijssel? Op welke manier is zij daarbij betrokken?
- H8) welke rol ziet het SMO in de toekomst weggelegd bij het overleg en hoe kijkt ze aan tegen de eventuele instelling van een provinciaal overlegorgaan?
- H9) welke ideeën heeft het SMO over de samenstelling, taken, bevoegdheden en werkwijze van een eventueel overlegorgaan op provinciaal niveau?
- H10) indien het overleg van minderheden met de provincie niet plaats zou moeten vinden via een overlegorgaan op welke manier zou dat dan wel moeten gebeuren?
- H11) wat is op dit moment de ondersteuning die het SMO geeft aan provinciale zelforganisaties van minderheden?
- H12) welke vorm van ondersteuning van het SMO aan provinciale zelforganisaties ziet u in de toekomst weggelegd?