

Vergaderjaar 2009–2010

29 754

Terrorismebestrijding

Nr. 183

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES, VAN JUSTITIE EN VOOR WONEN,
WIJKEN EN INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2010

Advies Raad voor maatschappelijke Ontwikkeling

Op 29 oktober 2009 is het advies «Polariseren binnen onze grenzen» (29 754, nr. 182) verschenen van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO).

De Raad stelt daarin dat juist in een samenleving waarin scherpe tegenstellingen bestaan, de overheid pal dient te staan voor de rechtsstaat en dat bezinning op onze processen van collectieve besluitvorming wenselijk is. De democratische rechtstaat heeft immers blijvend onderhoud nodig. De RMO verstaat onder polariseren «een communicatieve handeling waarin tegenstellingen of verschillen worden aangescherpt, mondeling of op papier». Daarnaast is polarisatie ook een proces van verwijdering tussen (groepen) mensen. De Raad stelt dat polariseren constructief is als het bijdraagt aan participatie en stabiliteit, en schadelijk als het die waarden ondermijnt.

In het advies worden drie arena's onderscheiden waarop de aanbevelingen van de Raad zicht richten: het maatschappelijk domein, de politiek en het juridische domein.

In de onderstaande reactie zullen we eerst ingaan op polarisatie in het algemeen en daarna op de adviezen voor de specifieke domeinen.

Kabinetsreactie polarisatie algemeen

De visie van het kabinet op polarisatie vloeit direct voort uit de doelstelling van het kabinet om de sociale samenhang in Nederland te vergroten (zie hiervoor het coalitieakkoord «Samen werken, samen leven» en het beleidsprogramma). Hierin past het onderscheid dat de RMO maakt tussen positieve en negatieve vormen van polarisatie. Daar waar polarisatie de samenhang aantast, of een gevolg is van een gebrek aan samenhang, is er reden tot actie.

Tegelijkertijd onderschrijft het kabinet de meerwaarde die de positieve

vorm van polariseren heeft: een scherp debat betekent dat heldere posities worden ingenomen waarmee mensen zich kunnen identificeren. Een open en eerlijk debat kan er ook voor zorgen dat allerlei spanningen in de samenleving een uitlaatklep vinden. Maar scherpste werkt alleen positief als die wordt betracht tussen mensen die zich verbonden weten en die zich niet gebruskeerd voelen. Waar scherpste van argumenten plaats maakt voor botheid van woorden, verliest polarisatie zijn verhelderend vermogen.

Het kabinet maar ook gemeenten maken zich zorgen over deze negatieve vorm van polarisatie. Uit de enquête die vanuit BZK onder gemeenten is gehouden, blijkt dat meer gemeenten problemen met polarisatie rapporteren dan met radicalisering. Het beleid dat vanuit het Actieprogramma Polarisatie en Radicalisering wordt gevoerd, richt zich dan ook op het tegengaan van de schadelijke vorm van polarisatie. In het Actieplan is die vorm gedefinieerd als een verscherping van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving die kan resulteren in spanningen tussen deze groepen en toename van segregatie langs etnische en religieuze lijnen.

Inmiddels voeren ca. 75 gemeenten met Rijkssteun activiteiten uit gericht op het tegengaan van polarisatie. In hun analyses rapporteren zij diverse vormen van spanningen en conflicten, variërend van:

- Onwetendheid over andere bevolkingsgroepen, met als gevolg negatieve vooroordelen, gevoelens van onveiligheid en angst.
- Onderlinge verwijdering tussen etnische/religieuze bevolkingsgroepen; langs elkaar heen leven.
- Afkeurende uitspraken over andere bevolkingsgroepen, toename van discriminatie en racisme. Profilering en accuentering van eigen identiteit in zowel de privé als de publieke sfeer, op nationalistisch en/of religieus vlak.
- Geweld, brandstichting, bedreiging & vandalisme.

Uit dit overzicht blijkt dat polarisatie een zekere gelaagdheid kent. Er kan sprake zijn van een negatieve *houding*: bevolkingsgroepen hebben negatieve ideeën over elkaar, deels als vooroordeel door gebrek aan kennis en contact, deels op grond van ervaringen. Dit gaat doorgaans gepaard met negatieve *emoties* ten opzichte van (leden van) andere bevolkingsgroepen. Men ervaart «spanningen» of voelt zich bedreigd. Tenslotte kan polarisatie zichtbaar worden door *gedrag*: bedreigingen en vernielingen, maar ook subtieler gedrag als vermijden, beledigen en pesten.

Processen van verwijdering en confrontatie kunnen zich op drie niveaus afspelen: (boven)nationale (media en internet), buurt (directe confrontatie en overlast) en individueel (discriminatie, gevoelens van onveiligheid en uitsluiting). Vaak bepalen *landelijke (en internationale) ontwikkelingen* de beeldvorming evenzeer als eigen ervaringen. Zo blijkt dat de meeste autochtone jongeren die negatief denken over moslims, weinig weten over de islam en ook geen moslims kennen. Zij halen hun informatie vooral uit de media¹. Een ander voorbeeld: onderzoek in Rotterdam uit 2008 liet zien dat Turks-Nederlandse en Marokkaans-Nederlandse jongeren vinden dat hun groep sterk gediscrimineerd wordt, terwijl een veel kleiner deel zelf ervaring heeft met discriminatie². Ook hier werken bovenlokale discussies door in individuele percepties.

Het *buurniveau* speelt volgens sommige onderzoekers vaak een onderschatte rol. Negatieve houdingen vloeien niet alleen voort uit algemene gevoelens van achterstelling of bedreiging, maar zijn ook een reactie op concreet ervaren overlast of intimidatie door (jeugdige) bewoners in de directe leefomgeving³. Deze lokaal ervaren overlast voedt met andere woorden het nationaal gepolariseerd debat dat weer de lokale beeldvorming negatief beïnvloedt. Er is kortom sprake van een spiraal die niet eenvoudig te doorbreken is.

¹ Dekker 2007, Islamofobie onder jongeren en de achtergronden daarvan.

² Entzinger & Dourleijn, *De lat steeds hoger*, 2008.

³ R. van Wonderen en C. Magry, «Polarisatie en sociaal vertrouwen in de buurt: een oriënterend onderzoek in zes gemeenten naar de aanpak van polarisatie en sociaal vertrouwen», te vinden op www.nuansa.nl.

Het kabinet wil in elk geval niet afwachten tot spanningen daadwerkelijk tot problemen leiden. Ook in preventieve zin wil het kabinet de negatieve kanten van polarisatie aanpakken. Vanuit het actieprogramma Polarisation en Radicalisering zijn pilots kernwaarden democratische rechtstaat gestart, waarbij kinderen van 10–12 jaar op een laagdrempelige manier en aansluitend bij hun belevingswereld kennismaken met de kernwaarden en door middel van film kunnen overbrengen hoe zij deze beleven en terug zien in hun omgeving.

Daarnaast heeft het ministerie van BZK het traject verantwoordelijk burgerschap in het leven geroepen en wordt in de nieuwe integratienota van de minister voor WWI nadrukkelijk de keus gemaakt om niet zomaar te accepteren dat groepen mensen langs elkaar heen leven. In plaats daarvan wil het kabinet de randvoorwaarden bieden en belemmeringen wegnemen om ervoor te zorgen dat groepen mensen juist zoveel mogelijk met elkaar in contact kunnen komen en met elkaar in gesprek kunnen gaan.

Ook met het beleid tegen lokale overlast en verloedering werkt het kabinet indirect aan het voorkomen en tegengaan van polarisatie. Als er concrete problemen in een gemeente zijn kan die gemeente een beroep doen op verschillende vormen van ondersteuning vanuit het rijk. Bijvoorbeeld waar het gaat om de inzet van het bestuurlijk-juridisch instrumentarium, crisismanagement, interetnische spanningen, het betrekken van de etnische gemeenschap en openbare orde vraagstukken met een multi-etnische dimensie.

Reactie op adviezen in het maatschappelijk domein

Ten aanzien van polariseren in het maatschappelijk domein, stelt de Raad dat de overheid voorzichtig moet zijn met het voeren van beleid langs etnische lijnen omdat dit kan leiden tot stigmatisering en uitsluiting. Bovendien stelt de Raad dat het kabinet de Marokkaans-Nederlandse gemeenschap medeverantwoordelijk maakt voor de aanpak van criminaliteit en overlast door Marokkaans-Nederlandse jongeren. De recente kabinetsbrief over criminaliteit en overlast door Marokkaans-Nederlandse jongeren vindt de Raad een voorbeeld van hoe het niet moet. Het kabinet is het oneens met deze kritiek.

Vooropgesteld, het kabinet kiest er voor om waar mogelijk generiek beleid te voeren. Daarom is er een ruime inzet, gericht op het terugdringen van schooluitval, werkloosheid, overlast en criminaliteit bij jongeren. Helaas constateert het kabinet dat er momenteel een grote oververtegenwoordiging is van Marokkaans-Nederlandse en Antilliaans-Nederlandse jongeren op deze terreinen. De oorzaak daarvan ligt in een complex van redenen waar alleen met specifiek en probleemgericht beleid, als aanvulling op het reguliere beleid, snel verandering in kan worden gebracht. Juist om in een dergelijk complexe situatie problemen op te kunnen lossen moeten de specifieke oorzaken van die problemen helder zijn. Daarnaast is het van groot belang om de problemen ook helder te benoemen. In het specifiek beleid wordt gezocht naar mogelijkheden om deze groepen jongeren via begeleiding, behandeling, opleiding en werk weer volwaardig te laten deelnemen aan de samenleving en te voorkomen dat zij overlast of criminaliteit veroorzaken. Dit beleid is altijd tijdelijk, totdat de oververtegenwoordiging voldoende is teruggedrongen. Het kabinet vindt het belangrijk dat problemen kunnen worden benoemd, hetgeen absoluut niet betekent dat daarmee automatisch sprake is van polariseren, laat staan van stigmatiseren.

Het kabinet is van mening dat de Marokkaans-Nederlandse gemeenschap een belangrijke bijdrage kan leveren aan het oplossen van de problemen en spreekt haar daarom aan op actief burgerschap. Hierbij ligt de nadruk

op het samenwerken met een netwerk van sleutelfiguren binnen de gemeenschap om zo tot oplossingen van problemen te komen. Op deze manier worden de verschillende partijen dus juist nader tot elkaar gebracht. Het kabinet weet uit ervaring dat nieuwe Nederlanders en hun gemeenschappen het normaal vinden en er zelfs blij mee zijn dat ze als gelijkwaardige gesprekspartners worden aangesproken in het maatschappelijk debat.

Vertegenwoordigers van de Marokkaans-Nederlandse gemeenschap geven juist zelf aan dat ze deze bijdrage willen leveren. Ten eerste omdat de problematiek hen aan het hart gaat maar ook omdat ze willen laten zien dat de Marokkaans-Nederlandse gemeenschap een positieve bijdrage levert aan de Nederlandse samenleving. De inzet van het kabinet op dit punt wordt dus gesteund door de Marokkaans-Nederlandse gemeenschap.

Overigens is het niet zo dat de gemeenschap alleen bij deze problemen wordt aangesproken. Er is in het kader van de Wet Overleg Minderhedenbeleid (WOM) regulier en structureel overleg met verschillende gemeenschappen in Nederland waarbij beleidsvoorstellen op het terrein van integratie worden besproken en ook omgekeerd wensen en signalen uit de gemeenschappen ter tafel komen. De WOM stelt bovendien dat de organisaties die zijn toegelaten tot het Landelijk Overleg Minderheden recht hebben op subsidie, die wordt berekend naar rato van het aantal mensen waaruit de gemeenschappen bestaan. Kabinet en gemeenschappen spreken elkaar dus ook aan binnen dit wettelijk kader.

De Raad stelt in haar advies dat etniciteit niet bepalend is voor menselijk handelen en dat daarmee de kabinetsbrief over de aanpak van Marokkaans-Nederlandse risicojongeren, ook uit het oogpunt van beleids-effectiviteit, problematisch is. Zoals hierboven reeds beschreven, om tot een adequate oplossing te komen is er een complete analyse nodig waarin alle factoren kunnen worden benoemd. In de brief spelen sociale factoren een rol, maar waar nodig worden ook culturele factoren genoemd. Bij zowel de Marokkaans-Nederlandse gemeenschap als bij de gemeenten is er een breed draagvlak voor de analyse die in de brief is gemaakt.

De Raad maakt zich tenslotte zorgen over de registratie van etnische kenmerken van burgers die delicten hebben gepleegd. Over de registratie van persoonsgegevens over etnische herkomst heeft u onlangs een brief van de minister voor WWI ontvangen (1 december 2009, kenmerk 2009063200). Hierin is gemeld dat de verkenning onder gemeenten naar de praktijk van etnische registratie uitgebreid zal worden naar twintig gemeenten. Ook wordt binnenkort een uitspraak van het CBP over de aanpak in de gemeente Rotterdam verwacht. In het voorjaar van 2010 zal het kabinet u nader informeren over dit onderwerp. Resumerend meent het kabinet dat de betreffende brief volledig past binnen wet en gebruik en past bij aard en urgentie van de problematiek.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie heeft ondertussen een gesprek gevoerd met de RMO waarin hij de visie van het kabinet op deze onderdelen van het advies heeft toegelicht.

Reactie op adviezen in het politieke domein

De RMO adviseert de politiek te zoeken naar nieuwe politieke debatformen. Scherpe standpunten moeten gehoord kunnen worden, maar politiek is er niet alleen voor een scherp inhoudelijk debat aldus de RMO. Het is ook een kanaal waarlangs besluiten genomen worden waarop

burgers en bedrijven kunnen bouwen. De RMO pleit ervoor te verkennen hoe een variëteit van debatmodellen en besluitvormingsprocessen benut kan worden, in de vorm van nieuwe parlementaire procedures en media-formats.

Het kabinet heeft in de afgelopen jaren in toenemende mate de dialoog met de samenleving gezocht. Onder de noemer burgerparticipatie zijn diverse activiteiten en verkenningen in uitvoering. Verwezen wordt naar de lokale proeftuinen voor burgerparticipatie («In actie met burgers»), het traject verantwoordelijk burgerschap en de discussie over het ontwikkelen van een Charter voor burgerparticipatie. Uit de recent over het Charter gevoerde correspondentie met de Tweede Kamer (TK 2008- 2009; 30 184, nr. 27) naar aanleiding van de motie Kalma blijkt dat heel veel vormen van «deliberatieve» democratie (de verzamelnaam voor burgerfora, burgerpanels en burgerjuries) zijn en worden beproefd. Ook zijn er veel voorbeelden geïnventariseerd van charters, handreikingen, checklists etc., zowel nationaal als internationaal. Ook is er in sommige gemeenten een praktijk ontwikkeld waarbij raden zelf overlegprocessen organiseren. Maar wat ook duidelijk wordt, is dat bij bestuurders en volksvertegenwoordigers een aarzeling bestaat om met deliberatieve werkvormen verder te gaan. Rollen en verwachtingen moeten voor elk concreet besluitvormings-traject goed duidelijk zijn, zowel voor de volksvertegenwoordigers en de bestuurders als voor de burgers en maatschappelijke organisaties. Ook moet duidelijk zijn dat er uiteindelijk belangen moeten worden afgewogen en knopen moeten worden doorgesneden. Het is een illusie om te denken dat in een gemeente of in Nederland een besluit «met z'n allen» kan worden genomen. Terecht wijst de RMO erop dat burgers en bedrijven moeten kunnen bouwen op besluiten van de overheid. De inspanning om de kwaliteit van de politieke besluitvorming in brede zin te verbeteren, moet en zal worden voortgezet.

Reactie op adviezen in het juridische domein

De RMO analyseert ten slotte wat de rol van juridische processen is in het maatschappelijk verschijnsel van polarisatie. Kort samengevat concludeert de Raad dat het juridische proces zodanig is ingericht dat het polarisatie in de hand werkt, doordat het een conflictformat hanteert «dat aansluit bij het primaire gedrag van mensen in conflicten: beschuldiging en defensie; eis en verweer; focus op eigen positie en belangen, weinig oog voor belangen van de ander; ontkenning van de eigen rol in het ontstaan van het probleem en van medeverantwoordelijkheid voor het creëren van een oplossing».

Het kabinet herkent deze karakterisering van het juridische conflictformat. Het zet daarom al jaren hoog in op een meer oplossingsgerichte aanpak van geschillen. Dat is overigens niet iets dat gezien moet worden als (alleen) een alternatief voor de gang naar de rechter – ook binnen de rechtspraak is het zaak dat telkens onderzocht wordt of en hoe finale afdoening van het conflict kan worden bereikt.

Dat zal echter niet altijd het geval (kunnen) zijn. Soms is het nodig dat de rol van de rechtspraak beperkt blijft tot het beslechten van een juridisch conflict: hoe moeten de rechtsregels in dit concrete geval worden toegepast. Op dat moment wordt een in de realiteit bestaand probleem (meningsverschil, conflict) overgezet naar het juridische domein. In die procedure is, zoals de Raad ook constateert, de rol van polariseren positief: partijen worden gedwongen om heel precies na te denken over hun positie, de (proces)waarheid wordt gevonden – kortom de zaak wordt erdoor verhelderd.

Een waarlijk negatieve situatie ontstaat vooral, en dat lijkt in toenemende mate het geval te zijn, als het beroep op de rechter niet wordt benut om juridische vragen te beantwoorden maar wordt ingezet als een van de vele wapens in de strijd. Op dat moment verliest het recht zijn bindende

functie en versterkt de juridisch noodzakelijke polarisatie de al bestaande tegenstellingen. De rechterlijke uitspraak beslecht dan niet meer het conflict, maar is slechts de uitkomst (winst of verlies) van een van de vele veldslagen die in de niet aflatende strijd tussen partijen uitgevochten wordt.

In een dergelijke situatie moeten geen hoge verwachtingen gekoesterd worden van niet-rechterlijke geschilbeslechting: als bij (een van beide) partijen de wil ontbreekt om tot elkaar te komen, zal ook dat geen soelaas bieden.

Het kabinet heeft de voorkeur voor een oplossingsgerichte aanpak nog eens bevestigd in de brief die de minister van Justitie op 20 november 2009 aan de Tweede Kamer zond¹ en waarin hij de Kamer informeert over de resultaten van de voorzieningen die de afgelopen jaren zijn getroffen om het gebruik van geschiloplossingsinstrumenten zoals mediation te bevorderen. Het gaat dan in het bijzonder om: verwijzing naar mediation vanuit het Juridisch Loket en de Rechtspraak, een tijdelijke stimuleringsbijdrage gekoppeld aan de verwijzing vanuit de Rechtspraak en een tegemoetkoming in de kosten van mediation aan minder draagkrachtigen. In deze brief wordt nog eens bevestigd dat wetgeving kaders en ruimte moet bieden aan burgers om hun onderlinge conflicten op de voor hen meest passende wijze op te lossen. Dat betekent weliswaar dat de wet bij voorkeur niet voorschrijft hoe burgers zich bij een bepaald geschil *moeten* gedragen maar impliceert geen terughoudende opstelling van de overheid. Het kabinet zet zich dan ook in om niet-polariserende methoden een zodanige plaats in het hele arsenaal van middelen tot conflictoplossing te geven dat daar optimaal gebruik van gemaakt kan worden. Dat gaat namelijk niet vanzelf. Nodig is ten minste dat er tussen de organisaties binnen het rechtsbestel afspraken gemaakt worden om het geschiloplossend vermogen van dat bestel te vergroten. De juridische procedure via de formele rechtspraak – waarvan het probleemoplossend vermogen als zodanig ook vergroot dient te worden – blijft daarin een onmisbare rol spelen, al was het maar als stok achter de deur wanneer een van de partijen niet genegen is een ander traject te kiezen of in de vorm van een deelprocedure zoals die momenteel al bestaat bij letselschade. Om op geschiloplossing gerichte instrumenten als volwaardig alternatief voor de formele rechtspraak te laten functioneren is het voorts nodig om te komen tot protocollering van processen en de kwaliteit, en tot versterking van de rol van de rechter als toezichthouder, toegeleider (diagnose en triage) en complementaire instantie. Een voorbeeld van een dergelijke protocollering vindt momenteel plaats op het terrein van echtscheiding: hier worden betrokkenen uitgenodigd om een begin te maken met een beschrijving van processen en good practices. Ten slotte is het nodig dat de financiële prikkels binnen het rechtsbestel ook in de richting van de oplossingsgerichte aanpak werken, zowel richting betrokken instanties en instituties als richting burger.

Een sector die zich naar de visie van het kabinet in het bijzonder leent voor de oplossingsgerichte in plaats van de antagonistische weg, is die van het bestuursrecht. De overheid dient immers altijd gericht te zijn op probleemoplossing, d.w.z. op het komen tot een uitkomst die het algemeen belang dient en voor de betrokken partijen zoveel mogelijk aanvaardbaar is. In dit verband kan nog gewezen worden op de in de brief van de minister van Justitie genoemde pro-actieve benadering van Belastingdienst en UWV, de inspanningen van de ambassadeur proactieve geschiloplossing door de overheid, en op de samenwerking tussen de verschillende betrokken departementen onder coördinatie van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹ TK 2009–2010, 29 528, nr. 6.

Tot slot

Het kabinet constateert met de RMO dat de negatieve uitingen van polarisatie helaas toenemen. Met bovenstaande reactie heeft het kabinet laten zien hoe het de negatieve vormen van polarisatie aanpakt. De overheid is echter niet als enige aan zet. Uiteindelijk draagt een ieder in onze samenleving verantwoordelijkheid voor de manier waarop we in Nederland met elkaar omgaan. Het kabinet brengt daarbij graag de observatie van de RMO in herinnering dat polariseren constructief is als het bijdraagt aan participatie en stabiliteit, en schadelijk is als het die waarden ondermijnt.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan