

25 369

Wijziging van de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen in verband met het vergroten van de effectiviteit van de wet (Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 februari 1998

Algemeen

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag en is verheugd dat de leden van de CDA-, PvdA- en de D66-fractie in deze wet verbeteringen zien ten opzichte van de Wbeaa. De leden van de VVD-fractie zijn zeer positief over alle pogingen die het kabinet onderneemt om meer minderheden aan het werk te helpen, maar blijven niettemin gereserveerd ten aanzien van het wetsvoorstel, omdat zij van mening waren dat dit wetsvoorstel niet het juiste instrument is om de werkloosheid onder minderheidsgroepen aan te pakken.

Het kabinet is het in zoverre met de VVD-fractie eens, dat dit wetsvoorstel alleen onvoldoende is om de werkloosheid onder minderheidsgroepen terug te brengen tot een niveau van evenredigheid ten opzichte van de algemene werkloosheid. Met het wetsvoorstel wordt beoogd wettelijke ondersteuning te bieden aan de afspraken die de sociale partners met elkaar gemaakt hebben in de Stichting van de Arbeid. Het wetsvoorstel als instrument spitst zich toe op de vraagkant van de arbeidsmarkt, namelijk op de problematiek van de ontoegankelijkheid van de arbeidsmarkt vanwege vooroordelen en vormen van (in)directe discriminatie, alsmede op het verschijnsel van onvoldoende aansluiting tussen zoekkanalen van werkgevers en die van werkzoekenden uit minderheidsgroepen en de andere onnodige belemmeringen binnen het personeelsbeleid van werkgevers. Het generieke werkgelegenheidsbeleid alsmede het algemene arbeidsmarktbeleid zullen eveneens bijdragen aan de vermindering van de werkloosheid onder leden van etnische minderheidsgroepen, maar spitsen zich toe op de andere oorzaken van hun werkloosheid.

De leden van de fractie van de PvdA stellen het volgende punt aan de orde. Zij hadden geconstateerd dat het verschijnsel dat met «het veld» dan wel andere belanghebbenden bereikte compromissen aan het parlement worden voorgelegd en dat de bereikte overeenstemming «as such» wordt gebruikt als argumentatie tegen het aanvaarden van bepaalde amendementen. Dit komt vaker voor vanuit andere beleids-terreinen. Dit deed bij hen de vraag rijzen of hierdoor de bewegings-

vrijheid van de medewetgever niet onevenredig wordt ingeperkt. Zij vroegen om een principiële beschouwing terzake.

Overleg en overeenstemming met het «veld» heeft tot doel een breed draagvlak voor het betreffende beleid te creëren. Immers, beleid zonder voldoende draagvlak zal altijd minder effectief zijn, en kan zelfs contraproductief werken. Dit geldt in het bijzonder voor de onderhavige wet die immers duidelijk ondersteunend beoogt te zijn ten opzichte van de georganiseerde inspanningen van en in het bedrijfsleven. Het ontbreken van voldoende draagvlak voor de Wbeaa bij sociale partners zal zeker zijn negatieve weerslag hebben gehad op de uitvoering van de wet. Een bereikte overeenstemming met het «veld» of andere belanghebbenden wordt ook niet zozeer als argument gebruikt om bijvoorbeeld amendementen niet te aanvaarden maar wordt naar voren gebracht opdat het parlement een afweging kan maken tussen het belang van de voorgestelde wijziging en het risico dat amendering het draagvlak kan verminderen. De uiteindelijke beslissing over voorgestelde amendementen ligt uiteraard te allen tijde bij het parlement.

Arbeidsmarktpositie van minderheden

De leden van de CDA-, de VVD- en de D66-fractie stellen de vraag of dit wetsvoorstel onverkort van toepassing is. Niet alleen op de private sectoren maar ook op de publieke sector, zoals departementen, provincies en gemeenten. Kan de minister cijfers verstrekken, die duidelijk maken of en hoe de Wbeaa is toegepast door de publieke sector, uitgesplitst naar departementen, provincies en gemeenten?

Het wetsvoorstel is inderdaad onverkort van toepassing op de publieke sector. De gemeenten, provincies, waterschappen en de departementen zijn werkgever in de zin van de wet SAMEN (en voordien de Wbeaa).

Uit gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken komen de volgende cijfers naar voren:

A. het aandeel organisaties dat voldaan heeft aan de registratieverplichting

gemeenten: 73%
provincies: 100%
departementen: 100%

B. het aandeel organisaties dat voldaan heeft aan de jaarverslagverplichting

gemeenten: 35%
provincies: 72%
departementen: 100%

C. het aandeel organisaties dat voldaan heeft aan de werkplanverplichting

gemeenten: 21%
provincies: 46%
departementen: niet bekend.

Het komt de leden van de fractie van de PvdA als (te) mager voor wanneer, bij de uitvoering van de wet, voor uitvoeringsorganisaties van de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) alleen het regionale evenredigheidscijfer ten opzichte van de beroepsbevolking zou gelden. WIW-uitvoeringsorganisaties richten zich immers bij uitstek op een

specifiek deel van de beroepsbevolking: (langdurig) werkzoekenden, waarvan de aandelen minderheden in het NWW-bestand heel exact bekend zijn. Dat de cijfers nogal uiteenlopen illustreerden zij aan het volgende: het aandeel minderheden in de beroepsbevolking in Flevoland was in 1996 ca 7% (EBB), per ultimo 1997 bedroeg het aandeel minderheden in het NWW-bestand van RBA Flevoland 25%. Zij waren van mening dat voor WIW-organisaties het ijkpunt zou moeten gelden de evenredigheid ten opzichte van «hun» beroepsbevolking (t.w. niet-werkende werkzoekenden). Zij vroegen of de minister hierin kan meegaan en, zo ja, op welke wijze hij deze specifieke eis aan WIW-organisaties kan opleggen.

Voor de goede orde merkt het kabinet op dat werknemers op een dienstbetrekking in de WIW per 1 januari 1998 in dienst zijn van de gemeente. Dat betekent dat de gemeente verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de wet SAMEN ten aanzien van de WIW'ers. Het staat de gemeenten weliswaar vrij een organisatie aan te wijzen die de uitvoering van de WIW namens de gemeente verzorgt, maar in alle gevallen blijft de gemeente de formele werkgever.

In de onderhavige wet is bepaald dat er sprake is van een evenredige vertegenwoordiging van minderheden in het personeelsbestand, indien het aandeel van personen uit de doelgroep binnen de onderneming verhoudingsgewijze overeenkomt met hun aandeel in de regionale beroepsbevolking. Daarbij wordt rekening gehouden met kwalificatie- en geschiktheidsvereisten. Deze laatste bepaling is van belang in ondernemingen waar personeel voornamelijk werkzaam is op één bepaald functieniveau. In dat geval dient niet uitgegaan te worden van het algemene regionale evenredigheidscijfer maar van het regionale evenredigheidscijfer dat van toepassing is op dat functieniveau. Om die reden worden de evenredigheidspercentages, die het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verstrekt, per RBA-regio onderverdeeld naar opleidingsniveau.

Indien deze uitleg wordt toegepast op het door deze leden gegeven voorbeeld betekent dat het volgende. In RBA-regio Flevoland geldt als evenredigheidspercentage over 1996 een percentage van 7%. Omdat WIW'ers werkzaam zijn op het laagste functieniveau is de maatstaf voor evenredige vertegenwoordiging van minderheden volgens de wet SAMEN hier het evenredigheidspercentage dat bij dat opleidingsniveau behoort (geen/basisonderwijs) en dat is in 1996 voor Flevoland 30%. Het kabinet is dan ook van mening dat, gezien deze reeds in de wet opgenomen systematiek andere criteria voor de uitvoering van de wet SAMEN voor WIW'ers niet nodig zijn.

Overigens acht het kabinet het van belang om voor wat betreft de situatie van gemeenten als werkgever van WIW'ers nog een aantal opmerkingen te maken. Anders dan bij de werving van ander personeel kan de gemeente bij de werving van WIW-werknemers niet volledig zelfstandig kiezen voor allochtone dan wel autochtone werknemers. Immers, de gemeente is hierbij gebonden aan de bepalingen van de WIW. Dit betekent in de eerste plaats dat men is gebonden aan de instroom op basis van de voor werkloze jongeren geldende sluitende benadering. Sluitende benadering wil zeggen dat voor alle werkzoekende jongeren (allochtoon of autochtoon), die ondersteuning nodig hebben bij de arbeidstoeleiding, een traject moet worden opgesteld. Dit traject dient na maximaal een jaar te bestaan uit een WIW-dienstbetrekking. De gemeente kan hier slechts gemotiveerd van afwijken. In de tweede plaats geldt ten aanzien van langdurig werklozen dat de gemeente slechts een dienstbetrekking kan aanbieden aan werklozen met een WIW-verklaring, waarbij

de gemeente tevens rekening dient te houden met de financiële bijdrage van het rijk, die afhankelijk van de werkloosheidsduur hoger dan wel lager is.

De leden van de fractie van de PvdA hadden begrepen dat de Sociale Werkvoorziening de mening is toegedaan dat de Wbeaa niet op de WSW-bedrijven van toepassing is, op basis van de argumentatie dat deze geen invloed op de indicatiestelling kunnen uitoefenen. Dit leek hen een weinig valide argument. Zij vroegen of de minister expliciet wil aangeven dat de wet SAMEN wél onverkort op de Sociale Werkvoorziening van toepassing zal zijn.

Het kabinet merkt op dat werknemers op een dienstbetrekking in het kader van de WSW vanaf 1 januari 1998 ook onder de werkingssfeer van de wet SAMEN vallen. Vóór 1 januari 1998 vielen WSW-werknemers niet onder de werkingssfeer van de wet, omdat zij in het algemeen geen arbeidsovereenkomst hadden naar burgerlijk recht dan wel waren aangesteld in openbare dienst. Werknemers in het kader van de (oude) WSW hadden een specifieke, door de WSW beheerste, dienstbetrekking. Het kabinet erkent dat de gemeente net zoals bij de werving van WIW-werknemers niet volledig zelfstandig kan kiezen voor allochtone dan wel autochtone werknemers. Toch meent het kabinet dat de procedures rond indicatiestelling op zich geen belemmering vormen om een minderhedenbeleid te voeren.

Het kabinet erkent het belang van het voeren van minderhedenbeleid bij de Sociale Werkvoorziening. Daarom financiert het ministerie van SZW, mede in het kader van de acties van departementen om initiatieven van sectorale sociale partners in aan departementen «verwante» sectoren te ondersteunen, gedurende twee jaar een centraal ondersteuningspunt vrouwen- en minderhedenbeleid voor de Sociale Werkvoorziening. Het centraal ondersteuningspunt, aangehaakt bij het bureau SOVOV kent vier functies:

1. regiefunctie over het actieplan en de uit te voeren taken;
2. informatie-transfer (informatie en ervaringen uitwisselen of hierin als intermediair optreden);
3. help-desk (om SW-bedrijven antwoorden te geven op vragen maar ook om hen in de vorm van werkplekondersteuning hulp te bieden bij het opzetten en uitvoeren van dit beleid);
4. onderzoek en evaluatie om het beleid te ondersteunen en de effecten van het beleid na te gaan.

De bedoeling is dat na twee jaar alle activiteiten op een deskundige wijze binnen VNG of NOSW zijn ondergebracht.

De leden van de fractie van de PvdA spraken overigens hun tevredenheid uit over het feit dat dit wetsvoorstel, in tegenstelling tot de Wbeaa, nu wel kan rekenen op draagvlak bij de centrale organisaties van werkgevers en werknemers. Zij hadden met instemming kennisgenomen van de voorgenomen nieuwe aanpak in het Stichtingsakkoord 1996, waarin onder meer voorzien wordt in een (sectorale) infrastructuur met een aansturende werking naar het regionale niveau. Gegeven het feit dat er thans ruim een jaar verstreken is, vroegen zij in hoeverre deze beoogde structuur reeds vorm heeft gekregen en ook daadwerkelijk tot resultaten leidt. In hoeveel ondernemingen en in welke sectoren zijn reeds streefcijfers vastgelegd?

Arbeidsvoorziening heeft inmiddels voorbereidingen getroffen om, in het geval van cao-afspraken over scholing en werkgelegenheid van etnische minderheden, inclusief een sectorale infrastructuur voor de uitvoering,

daar in haar sectorbeleid adequaat op in te kunnen spelen met een regionale uitvoering.

De centrale sociale partners brengen de aanbevelingen uit het minderhedenakkoord langs verschillende wegen onder de aandacht van de sectorale sociale partners. Zo wijst de Stichting van de Arbeid in de agenda voor het cao-overleg in de komende jaren nog eens op het recent afgesloten tweede minderhedenakkoord met aanbevelingen aan cao-partijen en brengt het akkoord nog eens nadrukkelijk onder de aandacht van cao-partijen, ondernemingen en ondernemingsraden. In het overleg van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties met hun achterbannen van cao-onderhandelaars wordt eveneens aandacht voor het minderhedenakkoord gevraagd. De FNV heeft ten behoeve van de implementatie in sectoren een project opgezet. VNO/NCW richt zich in haar campagne «Ondernemers doen meer» op de individuele werkgevers. De implementatie van de aanbevelingen uit het minderhedenakkoord wordt dus door de centrale sociale partners ter hand genomen. Wat de doorwerking in sectorale afspraken betreft moet rekening gehouden worden met het feit dat aan het tot stand komen van nieuwe cao-afspraken vaak zeer langdurige onderhandelingen voorafgaan, waardoor de zichtbare doorwerking in nieuwe cao's sinds de datum van afsluiting van het minderhedenakkoord een lange aanlooptijd kent.

De doorwerking van de centrale aanbevelingen in het minderhedenakkoord van de Stichting van de Arbeid «met minderheden meer mogelijkheden» zal de komende tijd onverminderd de aandacht blijven vragen. Het kabinet heeft dan ook in het najaarsoverleg op 9 december 1997 de concrete inspanningen van sociale partners ter uitvoering van het minderhedenakkoord van november 1996 ter sprake gebracht. Als follow-up is een tripartite werkgroep ingesteld waarin onder andere de implementatie van het Stichtingsakkoord minderheden in relatie tot de wet SAMEN aan de orde zal komen.

De Stichting van de Arbeid zal in het najaar 1998 een interim-evaluatie van het minderhedenakkoord uitvoeren. Twee jaar na totstandkoming van het akkoord zal meer inzicht zijn ontstaan in de doorwerking van de aanbevelingen van de Stichting aan sectorale sociale partners alsmede aan individuele werkgevers en de verbetering van de werkgelegenheid van etnische minderheden in de verschillende sectoren. Op dat moment zal er ook (meer) duidelijkheid moeten zijn over de vraag in hoeveel sectoren streefcijfers zijn vastgelegd, de vraag die de leden van de PvdA-fractie stellen.

Voorts zal er een «Taskforce» worden ingezet zoals is voorgesteld in de door de Tweede kamer aangenomen motie van het lid Dittrich tijdens het debat over het Minderhedenbeleid 1997. Het doel van deze Taskforce is het volgen van voortgang van de implementatie van het minderhedenakkoord en de Wet SAMEN en het promoten van het nieuwe offensief en van best practices, vergezeld van publiek optreden.

Het kabinet geeft ook uitvoering aan haar toezegging om sectorsgewijze implementatie van het minderhedenakkoord te stimuleren. De departementen van SZW, BIZA, Justitie, OC&W, VROM, V&W, VWS, EZ, en LNV hebben verkend of en zo ja welke «verwante sectoren» mogelijk perspectieven bieden voor actieve betrokkenheid bij initiatieven van sociale partners. De volgende acties zijn door de departementen geformuleerd:

- de ministers van BiZa en OCenW doen een beroep op de A&O fondsen van onder hen ressorterende overheidssectoren (provincies, gemeenten, waterschappen, onderwijs) om sectorale bedrijfsadviseurs minderheden aan te stellen;

- een aantal departementen geeft (of overweegt) mede financiële ondersteuning (te geven) aan de inrichting van een helpdesk minderheden volgens het model van TOPAZ in de zorgsector;
- BiZa subsidieert vanaf 1997 helpdesk minderheden bij politie;
- SZW subsidieert vanaf 1998 helpdesk minderheden- en vrouwenbeleid bij Sociale Werkvoorziening;
- VWS overlegt over voortzetting van de minderhedenhelpdesk TOPAZ in de zorg en overlegt over opzetten minderhedenhelpdesk in de sector Welzijn en Jeugdbeleid;
- OCenW is bereid te bezien of overgegaan kan worden tot de formatie van een minderhedenhelpdesk voor het primair en eventueel het voortgezet onderwijs;
- voor VROM is subsidie bespreekbaar van een servicepunt voor minderheden in de bouw, mits de sociale partners in de bouw daartoe het initiatief nemen;
- OCenW en LNV nemen initiatieven om het aanbod van minderheden in beroepen in respectievelijk het onderwijs en de agrarische sector te stimuleren;
- SZW gaat overleggen met sociale partners bij Arbeidsvoorziening en in de uitzendbranche, VROM met de bouwbranche en met de woningbouwcorporaties, over hun inspanningen ten behoeve van minderheden en mogelijke steun van de departementen daarbij.

Voor een toelichting op genomen en voorgenomen acties van verschillende departementen verwijs ik u naar de brief die ik, samen met mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken, op 18 december 1997 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heb gestuurd¹.

De PvdA-fractie spreekt haar bezorgdheid uit over het feit dat veel sectorale afspraken werkgevers in met name het MKB niet blijken te bereiken en vraagt of er ook specifieke actie wordt ondernomen om dit probleem te tackelen.

Vooropgesteld zij dat MKB Nederland mede-ondertekenaar is van het vigerende minderhedenakkoord en dat de doorwerking van de aanbevelingen, ook voor het MKB, primair een verantwoordelijkheid is van sociale partners. Sociale partners hebben inmiddels verschillende activiteiten ontplooid om het minderhedenakkoord onder de aandacht van de cao-partners te brengen. Daarnaast zal vóór de zomer een gezamenlijke campagne van het ministerie van SZW samen met de sociale partners en Arbeidsvoorziening uitgevoerd worden, gericht op activering van ondernemingen tegen de achtergrond van de nieuwe impuls arbeidsmarktbeleid minderheden. Deze voorlichtingscampagne zal zich ook richten op werkgevers uit het MKB.

Wijzigingen van de wet

1. Werkingssfeer

De leden van de CDA- en PvdA-fractie merkten op dat het wetsvoorstel betrekking heeft op ondernemingen, waarin in de regel tenminste 35 personen werkzaam zijn, maar dat in de Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 1996/97, 25 369, nr. 6, p.15) door het kabinet het voornemen is uitgesproken om de wet SAMEN aan te passen aan de instellingsgrens van de Wet op de ondernemingsraden (WOR), «teneinde de samenloop tussen beide wetten niet te bemoeilijken». Vervolgens is in de Tweede Kamer de instellingsgrens in de WOR gewijzigd van 35 werknemers in 50 werknemers. Dit is echter niet het geval in de wet SAMEN. Wat is de betekenis van de geciteerde «samenloop-passage» in de Nota naar aanleiding van het Verslag zo vragen de leden van de

¹ Kamerstukken II, 1997/98 25 369 nr. 20.

PvdA-fractie? Deze leden wijzen er op dat er vervolgens geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de congruentie te regelen via artikel II in de wet Samen. Wel stellen zij vast dat bij tweede nota van wijziging (Kamerstukken II 1997/98, 25 369, nr. 12) is bepaald dat de personeelsvertegenwoordiging (PVT) in bedrijven tussen de 35 en 50 werknemers de rechten krijgt die bij bedrijven boven 50 werknemers toekomen aan de ondernemingsraad (OR).

In de Nota naar aanleiding van het verslag van de wet SAMEN is aangegeven dat het kabinet een voorkeur heeft om, in geval de instellingsgrens van de Wet op de ondernemingsraden wordt gewijzigd de werkingssfeer van de wet SAMEN daaraan aan te passen om de samenloop tussen beide wetten niet te bemoeilijken. Nadien is de Tweede Kamer akkoord gegaan met het ophogen van de instellingsgrens in de Wet op de ondernemingsraden. Het ophogen van de werkingssfeer van de wet SAMEN naar ten minste 50 werknemers zou als consequentie hebben dat het aantal werkgevers dat onder die wet valt zou worden verminderd. Omdat het kabinet dit als een ongewenst gevolg zag is gezocht naar een oplossing om op een andere wijze de samenloop tussen de Wet op de ondernemingsraden en de wet SAMEN in stand te laten. Deze is gevonden in het thans voorliggende wetsvoorstel. De samenloop tussen beide wetten komt niet in gevaar als de personeelsvertegenwoordiging in bedrijven tussen de 35 en 50 werknemers voor de wet SAMEN dezelfde rechten krijgt als de ondernemingsraad heeft in bedrijven met ten minste 50 werknemers. Het betreft de rechten die in artikel III van het wetsvoorstel zijn opgenomen.

De congruentie is niet geregeld in artikel II, omdat een dergelijke bepaling in de Wet op de ondernemingsraden geen functie heeft in het geval uw kamer niet akkoord zou gaan met het thans voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van die wet. Verder geldt dat door de verschillende inwerkingtredingsbepalingen van de wet SAMEN en van de wijziging van de Wet op de ondernemingsraden de samenloop toch gedurende zekere tijd niet adequaat zou zijn geregeld. Tenslotte zou een voorziening moeten worden getroffen om een dergelijke wijziging weer uit de Wet op de ondernemingsraden te halen op het moment dat de werkingssfeer van de wet SAMEN is verstreken.

Omdat de leden van de PvdA-fractie evenzeer als de minister hechten aan de rol van de medezeggenschap bij de implementatie van de wet SAMEN, wilden zij graag een overzicht krijgen van de rechten van de (eventueel vrijwillige) OR respectievelijk de PVT in het kader van deze wet, onder vermelding van de relevante wetsartikelen in wetsvoorstel 25 369 en in wetsvoorstel 24 615.

Rechten OR of PVT in het kader van de wet SAMEN

De rechten van de ondernemingsraad (OR) of van de personeelsvertegenwoordiging (PVT) die zijn opgenomen in de wet SAMEN (25 369) zijn de volgende:

1. Artikel 5, vierde lid: De OR, of het bij of krachtens de wet voor die onderneming ingestelde medezeggenschapsorgaan, dan wel de PVT wordt in staat gesteld een oordeel te geven over het jaarverslag voordat dit wordt gedeponereerd. Dit oordeel vormt een integraal onderdeel van het jaarverslag en is daarmee openbaar.
2. Artikel 10, eerste lid: De Arbeidsinspectie krijgt in het kader van haar toezichthoudende taak de bevoegdheid om bij een werkgever een onderzoek in te stellen naar de naleving van de wet. Blijkt de wet niet of althans onvoldoende door een betrokken werkgever te worden nageleefd dan zal de Arbeidsinspectie de betrokken werkgever hierop aanspreken. Blijft de werkgever in gebreke dan zal de Arbeidsinspectie

hiervan mededeling doen aan de werkgever, aan de OR, of aan het bij of krachtens de wet voor die onderneming ingestelde medezeggenschapsorgaan, dan wel aan de PVT.

Op het moment dat de gewijzigde WOR in werking treedt zijn de rechten die volgens de wet SAMEN aan de OR worden toegekend ook van toepassing op de PVT.

Rechten OR in het kader van de WOR

In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden en titel 7.10 (arbeidsovereenkomst) van het nieuw Burgerlijk Wetboek (24 615) is voorgesteld het instemmingsrecht ex artikel 27 van toepassing te verklaren op een regeling omtrent de registratie van, de omgang met en de bescherming van persoonsgegevens van de in de onderneming werkzame personen. Deze regeling is eveneens van toepassing op de personeelsgegevens in de registratie van de Wet SAMEN.

Ingeval de werkgever een wijziging aanbrengt in het systeem of een nieuw systeem gaat opzetten dient de werkgever de registratie in het kader van de Wet SAMEN en de wijze waarop hij met de gegevens omgaat na wijziging van de WOR voor instemming voor te leggen aan de OR. Deze bepaling geldt niet voor een personeelsvertegenwoordiging.

2. Doelgroep

De leden van de CDA-fractie wezen er op dat volgens artikel 3 de wet van toepassing is voor doelgroepen uit alle landen van Zuid- en Midden-Amerika, uit alle Afrikaanse landen, uit alle Aziatische landen met uitzondering van Japan en uit Europa alleen geldend voor doelgroepen uit voormalig Joegoslavië. Wil de minister deze uitzonderingen toelichten? Zij vroegen waarom deze wet ook niet geldt voor alle landen in Europa, niet tot de Europese Unie behorend.

Vooropgesteld zij dat bij de bepaling van de doelgroep van de wet de algemene criteria allochtone herkomst en achterstandsituatie op de arbeidsmarkt leidend zijn. Van een achterstandsituatie op de arbeidsmarkt is sprake als het werkloosheidspercentage onder allochtone groepen op de arbeidsmarkt ten opzichte van het werkloosheidspercentage onder autochtonen substantieel hoger is. Japan en voormalig Nederlands-Indië zijn buiten deze doelgroepbepaling gelaten omdat de werkloosheid onder deze groepen niet substantieel hoger is. Voormalig Joegoslavië is in de doelgroep opgenomen omdat het kabinet ervoor heeft gekozen in de doelgroep ook herkomstlanden op te nemen waar in de laatste jaren veel vluchtelingen vandaan zijn gekomen. Ook is het kabinet van mening dat er het vaststellen van de doelgroep zoveel mogelijk moet worden gestreefd naar convergentie van definities die op het terrein van het minderhedenbeleid worden gehanteerd. Vanuit praktisch oogpunt dient daarbij zoveel mogelijk gestreefd te worden naar aansluiting bij de doelgroep-definitie van de Stichting van de Arbeid, die is overgenomen door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

De leden van de fractie van D66 wezen er op dat hierin Koerden noch Palestijnen bij name worden genoemd. Dit gaf hen aanleiding tot de volgende vragen. Vallen Koerden automatisch onder de doelgroep personen geboren in Turkije? Of worden zij als Koerdische Turken geregistreerd? Hoe moeten kinderen van Koerden die oorspronkelijk uit Irak danwel Iran afkomstig zijn geregistreerd worden? Worden Palestijnen onder deze naam geregistreerd? Hoe werkt de wet uit ten aanzien van kinderen van genaturaliseerde Nederlanders?

Over de methode voor vaststelling van etnische herkomst heeft het kabinet in 1992 voorstellen gedaan en de Tweede Kamer heeft met deze voorstellen ingestemd. Deze methode houdt in dat bij een registratie naar etnische herkomst deze registratie gebaseerd wordt op het objectieve criterium geboorteland. Op het moment dat deze methode tekortschiet kan naast deze methode gebruik gemaakt worden van de methode van zelfidentificatie. De wet SAMEN gaat in beginsel uit van registratie van werknemers op grond van het objectieve criterium geboorteland en niet van nationaliteit of het behoren tot een bepaalde etnische groep. Net als bij andere groepen moet bij Koerden en Palestijnen bij registratie worden uitgegaan van het land waar de werknemer is geboren. In de registratie van de wet SAMEN geven Koerden die geboren zijn in Turkije dan ook als geboorteland Turkije op. Kinderen van Koerden die oorspronkelijk afkomstig zijn uit Iran of Irak geven als geboorteland van de ouders Iran dan wel Irak op. Kinderen van genaturaliseerde Nederlanders geven bij registratie de geboortelanden op waar de ouders zijn geboren en het eigen geboorteland. Een naturalisatie van een van de betrokkenen verandert niets aan de opgave.

De leden van de D66-fractie vragen voorts waarom bij de doelgroepdefinitie de gebruikelijke regio-aanduiding Midden-Oosten niet is gehanteerd? Vreest de regering niet dat deze omissie mede aanleiding zou kunnen zijn voor cijfers waarvan zij zelf toegeeft dat ze onvolledig zijn?

Bij het definiëren van de doelgroep heeft het kabinet gekozen voor de vastgestelde geografische indeling van de wereld aan de hand van werelddelen om een zo objectief mogelijk indeling te verkrijgen. De regio-indeling Midden-Oosten is een cultureel bepaalde indeling en zodoende gebaseerd op subjectieve overwegingen. Bovendien zou, indien naast werelddelen ook gebruikelijk regio-indelingen worden gebruikt, voor veel landen sprake zijn van overlap. Bepaalde landen behoren dan én tot een werelddeel én tot een bepaalde regio.

3. Registratie

De leden van de VVD-fractie waren sceptisch ten aanzien van de methode van beperkte zelfidentificatie. De minister stelt dat niet bekend is of dit zal leiden tot grote verschuivingen in de cijfers. Een zin verder stelt de minister dat hij uitgaat van wellicht marginale vertekeningen (pag. 17, nota naar aanleiding van het verslag). De VVD-fractie is er van overtuigd, dat juist die mensen van minderheidsgroepen die een baan hebben niet graag mee doen aan deze beperkte zelfidentificatie, omdat zij graag op hun eigen merites beoordeeld willen worden en niet op grond van hun buitenlands verleden. Zij vroegen of de minister deze visie deelt. De D'66-fractie is van mening dat juist de kinderen van genaturaliseerde ouders geen of nauwelijks behoefte heeft zich als «andere Nederlander» te registreren.

In het wetsvoorstel SAMEN is, naast de oude methode van registratie, de mogelijkheid gecreëerd voor werkgevers om het aantal werknemers in hun personeelsbestand behorend tot de doelgroep SAMEN, te bepalen op basis van de methode van beperkte zelfidentificatie. Deze methode komt tegemoet aan bezwaren van werknemers die volgens henzelf onterecht tot de doelgroep van de wet worden gerekend op basis van hun geboorteland en dat van hun ouders. Het kabinet verwacht dat met name werknemers, die in één van de doelgroeplanden geboren zijn uit Nederlandse ouders, of werknemers met een in Nederland geboren ouder en een in één van de doelgroeplanden geboren ouder ervoor zullen kiezen om niet tot de doelgroep minderheden gerekend te worden. Het kabinet

verwacht dan ook niet dat de vrees van de VVD-leden, dat werkenden uit minderheidsgroepen zich niet als zodanig willen laten registreren, bewaarheid zal worden. Uit de evaluatie van de Wbeaa is immers gebleken dat maar 3% van de werknemers uit etnische minderheden (net zo weinig als de autochtone werknemers) bezwaar heeft gemaakt tegen registratie, terwijl registratie voor hen onder de Wbeaa-methode automatisch indeling in de categorie etnische minderheden inhield. Het kabinet acht de voordelen van deze optie opwegen tegen dergelijke zeer waarschijnlijk marginale vertekeningen. Dit punt zal overigens bij tussentijdse evaluatie van de wet worden meegenomen.

Tijdens de behandeling van het voorstel van wet in de Tweede Kamer zijn door de heer Van Middelkoop (GPV) vragen gesteld over de (informele) reactie van de Registratiekamer op genoemd voorstel met name in relatie tot vormen van zelfidentificatie. Ik heb daarop in de eerste termijn geantwoord (Handelingen II, 1997/98 blz. 2378) dat de bezwaren van de Registratiekamer een beetje liggen bij de Registratiekamer zelf. De Registratiekamer heeft, vanuit het verleden, kanttekeningen geplaatst bij systemen van zelfidentificatie. Deze kanttekeningen kwamen met name naar voren in adviezen van de Registratiekamer van 3 februari 1992, kenmerk 91.A.012, betreffende de concept-nota Registratie en Rapportage Minderhedenbeleid en van 25 februari 1992, kenmerk 92.A.03 betreffende Registratie etniciteit in arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorziening. Naast objectieve criteria voor het traceren van minderheden (zoals nationaliteit, geboorteplaats en geboorteplaats moeder/vader) was destijds ook sprake van de invoering van een subjectief criterium, waarbij betrokkenen zelf de gelegenheid kregen om te bepalen tot welke doelgroep zij zich rekenden. Met betrekking tot de toen voorgestelde methode van zelfidentificatie heeft de Registratiekamer opgemerkt dat de verkregen gegevens niet mochten worden opgenomen in een multifunctionele persoonsregistratie en dat werknemers uitdrukkelijk in de gelegenheid moesten worden gesteld om zich aan een dergelijke registratie te onttrekken. Ook werd bijzondere aandacht gevraagd voor de geldende wettelijke grenzen voor de opslag van dergelijke gegevens, een en ander in relatie tot het toendertijd nog ontwerp-besluit gevoelige gegevens.

In het onderhavige wetsvoorstel is de keuze van de werknemer, of hij al of niet tot de doelgroep wenst te behoren, anders dan destijds, feitelijk niet subjectief bepaald, maar begrensd door het geboorteland van hemzelf en dat van zijn ouders. In die zin blijft de doelgroep dan ook objectief bepaald. Voorts heeft de werknemer in het wetsvoorstel uitdrukkelijk het recht zich aan de registratie te onttrekken en kan hij ook later een gedane opgave alsnog laten vernietigen. Ook is een vereiste dat de persoonsregistratie voor geen ander doel wordt gebruikt dan voor het voldoen aan de verplichtingen uit de Wet SAMEN. Tenslotte is het systeem van beperkte zelfidentificatie in de Wet SAMEN zelf neergelegd. Daarmee is aan alle kritiek van destijds van de Registratiekamer voldaan. Het systeem in de Wet SAMEN is, zo heeft ook de Registratiekamer aangegeven, dan ook niet in strijd met de Wet op de Persoonsregistratie. Niettemin houdt de Registratiekamer nog altijd een voorkeur voor een puur objectief criterium.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat evenals onder de Wbeaa, de werkgever dient te streven naar evenredige vertegenwoordiging van minderheden binnen zijn onderneming. Het ijkpunt is het aandeel minderheden binnen de regionale beroepsbevolking. Enig naspeuren heeft opgeleverd dat dit regionale ijkpunt wordt bepaald op basis van de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS, door middel van een toegevoegde vraag aan het steekproefgewijze onderzoek. Betrokkenen wordt gevraagd via zelfidentificatie aan te geven of zij zich tot de doelgroep wensen te rekenen. Levert dit eigenlijk wel een valide

evenredigheidsijkpunt op, zo vroegen de aan het woord zijnde leden. Voorts wordt de EBB slechts periodiek gehouden. Van wanneer dateren de laatste gegevens, zo vroegen deze leden.

Wat betreft de vragen met betrekking tot de evenredigheidsijkpunten kan het volgende worden opgemerkt. De regionale ijkpunten worden berekend door per RBA-gebied, en daarbinnen per opleidingsniveau, de beroepsbevolking van de doelgroep SAMEN te percenteren op de totale beroepsbevolking in het gebied. De totale beroepsbevolking naar opleidingsniveau per RBA-gebied wordt gebaseerd op de Enquête beroepsbevolking (EBB) van het CBS, de beroepsbevolking van de doelgroep SAMEN naar opleidingsniveau per RBA-gebied op bevolkingsaantallen per RBA-gebied volgens de bevolkingsstatistiek van het CBS en arbeidsparticipatiegraden naar opleidingsniveau volgens het onderzoek Sociale positie en voorzieningengebruik van allochtonen en autochtonen (SPVA) van het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).

Uitkomsten van de EBB verschijnen jaarlijks in de periode maart-mei. De laatste gegevens betreffen derhalve de EBB 1996 (gepubliceerd maart-mei 1997). Het SPVA-onderzoek is 3-jaarlijks gehouden in 1988, 1991 en 1994. Het onderzoek voor 1997 is één jaar verschoven naar 1998. De resultaten van het SPVA 1998 zullen eind 1998 beschikbaar komen.

Overigens worden in de EBB-steekproef van het CBS, personen als allochtoon gekenmerkt «die de niet-Nederlandse nationaliteit bezitten en personen die wel de Nederlandse nationaliteit bezitten maar niet in Nederland zijn geboren» en worden respondenten in de enquête op deze objectieve kenmerken bevraagd en niet volgens de zelfidentificatiemethode.

4. Het jaarverslag

In het jaarverslag worden in artikel 5, lid 3 «niet tot personen herleidbare gegevens» opgenomen. De leden van de CDA-fractie vroegen of dit artikel wel uitvoerbaar is voor de kleinere ondernemingen.

Opgemerkt wordt dat deze bepaling ook al in de huidige wet is opgenomen (artikel 4, vierde lid, tweede volzin). Omwille van de privacy is het opnemen van tot personen herleidbare gegevens in het jaarverslag niet toegestaan. De bedoeling is dat personen buiten de onderneming niet over naam en toenaam beschikken van de werknemers en de daar werkzame personen uit de doelgroep. Voor wat betreft de herkenbaarheid voor de mensen binnen de organisatie dient bedacht te worden dat in het verslag begrepen minderheden alleen dan binnen een onderneming te herkennen zijn als zij aan bepaalde uiterlijke kenmerken voldoen en niet op basis van het verslag. Overigens blijkt noch uit de evaluatie noch uit de uitvoeringspraktijk dat deze bepaling voor kleinere ondernemingen en de betreffende werknemers problemen oplevert.

De leden van de VVD-fractie wilden graag aan de regering voorleggen of zij het goed begrepen hadden, dat met deze wetwijziging alle regionale percentages zijn vervallen. Kan elk bedrijf zelf aangeven welk percentage minderheden zij denkt aan te trekken in het komend jaar? Is het voor de 21 000 bedrijven nu helder wat van hen verwacht wordt? De uitleg van de minister over de streefcijfers, evenredigheidspercentages, ijkpunten, in de nota naar aanleiding van het verslag (pag. 21) achtten deze leden wel van een hoog abstractieniveau.

De werkgever heeft een wettelijke inspanningsverplichting, om te streven naar een evenredige vertegenwoordiging van werknemers binnen de

onderneming die behoren tot de doelgroep. Volgens de wet is er sprake van een evenredige vertegenwoordiging binnen de onderneming als het aandeel werknemers uit de doelgroep overeenkomt met het aandeel van personen uit de doelgroep in de regionale beroepsbevolking. Indien de werkgever het personeel voor het grootste gedeelte landelijk werft kan de werkgever uitgaan van het landelijke evenredigheidscijfer. De regionale percentages zijn dus niet vervallen.

Het kan zijn dat het niet mogelijk is om op korte termijn deze evenredige vertegenwoordiging van minderheden te realiseren. Om de evenredigheid toch stapsgewijs dichterbij te brengen kan de werkgever (jaarlijkse) streefcijfers gebruiken.

Dit is het cijfer dat de werkgever ieder jaar formuleert en is gericht op het bereiken van een *meer* evenredige vertegenwoordiging binnen de onderneming. Bij het realiseren van de evenredigheidsdoelstelling is de werkgever niet aan een termijn gebonden. Het streefcijfer is dus een stap in de richting van het ijkpunt van het regionale, respectievelijk landelijke, evenredigheidscijfer.

Bij de invoering van de wet SAMEN zal een voorlichtingsactie uitgevoerd worden. Iedere werkgever ontvangt een handleiding over de uitvoering van de wet SAMEN. Bij deze handleiding zit een floppy met een invulschema van een jaarverslag, voorbeeldbrieven voor leidinggevenden en de ondernemingsraad. Tevens wordt een landelijke Helpdesk bij Arbeidsvoorziening geïnstalleerd waar werkgevers met vragen ook over de wet en de cijfers terecht kunnen. Bovendien zijn ook de bedrijfsadviseurs minderheden bij Arbeidsvoorziening deskundig om deze vragen van werkgevers te beantwoorden.

Het kabinet gaat er vanuit dat deze activiteiten voldoende ondersteuning zullen bieden aan werkgevers om de wet goed uit te voeren.

Nu in de wet SAMEN de doelgroep wordt verruimd, leek het de leden van de PvdA-fractie noodzakelijk op korte termijn een onderzoek te doen naar de onder die conditie geldende regionale evenredigheidscijfers. De voorziene terugwerkende kracht van de wet tot 1 januari 1998 onderstreept deze urgentie huns inziens. Zij vroegen of dit onderzoek dan wat preciezer zou kunnen worden opgezet en meer in overeenstemming met de criteria die bij de registratie door de werkgever worden gehanteerd. Worden nieuwkomers aan het eind van inburgeringsprogramma's meegenomen in de regionale beroepsbevolking (vgl. de motie Noorman Kamerstukken II 1997/1998, 25 114, nr 33) en tellen zij mee in de totale groep minderheden? Voorts vroegen zij welke regionale ijkpunten gelden zolang de desbetreffende onderzoeksresultaten niet bekend zijn. Ook de leden van de CDA-fractie stelden deze vragen.

Uiteraard zullen voor het verslag over 1998 – dat overigens pas per 1 juni 1999 hoeft te worden gedeponneerd bij de RBA's – evenredigheidscijfers zullen worden opgesteld waarin de uitbreiding van de doelgroep met Molukkers is verwerkt. Voor het verslag over 1997, dat uiterlijk 1 september 1998 gedeponneerd wordt, geldt met betrekking tot de gegevens op basis van de registratie van werknemers nog de doelgroepdefinitie van de Wbeaa. Dit levert een ander beeld op van de urgentie, maar neemt niet weg dat het opstellen van evenredigheidscijfers ten behoeve van het jaarverslag over 1998 tijdig opgepakt zal worden. Nieuwkomers worden op basis van dezelfde principes als anderen geïdentificeerd, namelijk op basis van nationaliteit en geboorteland(en). Zij worden dus niet als «nieuwkomer» geïdentificeerd. Verder worden zij meegenomen voor zover zij beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Dit is dus niet afhankelijk van het afronden van een inburgeringsprogramma.

5. Stimulansen tot naleving van de wet

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar de gronden waarop een bedrijf civielrechtelijk kan worden aangesproken als zij zelf streefpercentages vaststelt.

Het feit dat een bedrijf zelf streefcijfers vaststelt heeft geen invloed op de eventuele civiele acties. Wel kan het zo zijn dat bij gebruik van eigen streefcijfers door een bedrijf in een civiele procedure door bijvoorbeeld een minderhedenorganisatie, deze organisatie zal moeten aantonen dat de gehanteerde cijfers niet reëel zijn. Een vergelijking met soortgelijke bedrijven (in het land of in de regio) is dan evenwel snel gemaakt.

De leden van de fractie van de PvdA hadden, evenals destijds bij de Wbeaa, grote twijfels over de handhaving van de wet. Zij vroegen of het eigenlijk zin heeft wettelijke voorschriften uit te vaardigen en niet te voorzien in handhaving vanwege de wetgever/de overheid. Zij achtten het een principiële vraag of het geoorloofd is de verantwoordelijkheid voor deze handhaving te verleggen naar «maatschappelijke organisaties». De aan het woord zijnde leden vroegen wie heeft bepaald dat die organisaties deze verantwoordelijkheid hebben.

Zij hadden tenslotte geconstateerd dat de toezichthoudende rol van de Arbeidsinspectie zich met name zal richten op de naleving van de deponering van het openbare jaarverslag bij de RBA's. Blijft een werkgever in gebreke dan worden werkgever, OR, organisaties van werkgevers en werknemers en het RBA op de hoogte gesteld. En dan? Zo vroegen zij.

In de wet SAMEN is voorzien in handhaving vanwege de wetgever/overheid in artikel 9 van het onderhavige wetsvoorstel. Daarin is de Arbeidsinspectie belast met de toezichthoudende taak ten aanzien van de wet SAMEN. De Arbeidsinspectie zal met name toezicht houden op het deponeren van de jaarverslagen en zal klachten over het niet danwel niet volledig naleven van de wet behandelen. In de Wbeaa zijn maatschappelijke organisaties, waaronder minderhedenorganisaties, nadrukkelijk genoemd als belanghebbenden bij de openbaarheid van de jaarverslagen, om ze in staat te stellen vanuit hun betrokkenheid bij de problematiek werkgevers aan te spreken op hun beleid.

Het kabinet verwacht van deze organisaties dat zij vanuit hun betrokkenheid bij de verbetering van de arbeidsmarktpositie van minderheden een actieve rol zullen spelen in de dialoog met werkgevers over de naleving en de uitvoering van de doelstelling van de wet. Dit geldt temeer omdat maatschappelijke en minderhedenorganisaties in het verleden hebben aangedrongen op wetgeving. Deze leden vragen voorts wat er kan gebeuren nadat de Arbeidsinspectie de schriftelijke mededeling van het in gebreke blijven van de werkgever heeft verzonden aan werkgever, OR/PVT en organisaties van werkgevers en werknemers en dit vervolgens ter inzage heeft gelegd bij het betreffende RBA. Deze schriftelijke mededeling kan vervolgens door genoemde acteren maar ook door andere geïnteresseerden gebruikt worden om richting de betreffende werkgever actie te ondernemen. Hierbij zij gesteld dat het kabinet, gezien de keuze van de sociale partners voor civielrechtelijke handhaving, ook van de sociale partners een actieve rol in deze verwacht. Ook de OR/PVT wordt door de genoemde schriftelijke mededeling van de arbeidsinspectie in staat gesteld actie te ondernemen. Een werkgever zal het echter zover niet laten komen, omdat deze mededeling openbaar is en hij daarmee het risico loopt dat zijn goede naam wordt geschaad.

De leden van alle fracties vragen het kabinet om een reactie op de brief van het Nederlands Juristen Comité voor de mensenrechten van 19 januari 1998.

Het NJCM wijst op het voorstel, opgenomen in onderhavig wetsvoorstel, tot het laten vervallen van de in artikel, eerste lid van de Wbeaa opgenomen verplichting voor de werkgever om een onderzoek in te stellen in hoeverre de uitvoering van zijn aanstellings-, bevorderings- en ontslagbeleid, alsmede de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden in zijn onderneming de deelname van minderheden aan het arbeidsproces binnen zijn arbeidsorganisatie belemmert. Het NJCM twijfelt of werkgevers zonder deze wettelijke verplichting een dergelijk onderzoek zullen instellen.

In de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van verslag ten behoeve van de behandeling in de Tweede Kamer heb ik aangegeven deze bepaling overbodig te vinden. Ook de Tweede Kamer vindt een expliciete bepaling niet nodig. Uit de verplichtingen voor het jaarverslag vloeit reeds voort dat een werkgever zijn personeelsbeleid kritisch dient te bezien op mogelijke verbeteringen voor personen uit de doelgroep. Daarnaast wil ik er op wijzen dat een uniform voorgeschreven wijze van onderzoek niet tegemoet komt aan de behoefte aan maatwerk en het terugdringen van overbodige administratieve lasten. Er zijn immers ondernemingen die al op veel terreinen van het personeelsbeleid verbeteringen hebben aangebracht en er zijn ondernemingen die nog moeten beginnen met aanpassing van het personeelsbeleid ten behoeve van minderheden.

Ik ben het met het NJCM eens dat de onevenredig hoge werkloosheidspercentages, ondanks de positieve trend, blijven noodzaken tot een serieuze aanpak van discriminatie op de arbeidsmarkt. Om die reden zijn of worden een aantal activiteiten ontplooid ter ondersteuning van de uitvoering van de wet SAMEN, het minderhedenakkoord van de Stichting van de Arbeid en het geïntensiveerde minderhedenbeleid bij Arbeidsvoorziening. Deze zijn hiervoor beschreven. Verder zullen uiteraard het generieke werkgelegenheidsbeleid gericht op reductie van werkgeverslasten, en het algemene arbeidsmarktbeleid met zijn diverse maatregelen, in hun effecten bijdragen aan vergroting van de werkgelegenheid óók voor leden van etnische minderheden, respectievelijk tot vermindering van de werkloosheid onder hen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert