

Vergaderjaar 1996–1997

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)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 augustus 1997

I. ALGEMEEN DEEL

Algemeen

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag en is verheugd dat de leden van de PvdA- en D66-fracties met instemming kennis hebben genomen van het wetsvoorstel. Uit de bijdragen kan geconstateerd worden dat in hoofdlijnen het voorliggende wetsvoorstel op brede steun van de Tweede Kamer kan rekenen.

De doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel om de huidige Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname (WBEAA) effectiever te maken door middel van stroomlijning van bestaande procedures en het terugdringen van administratieve lasten wordt eveneens breed onderschreven.

1. De arbeidsmarktpositie van minderheden

1.1. Arbeidsmarktgegevens

Verschillende fracties hebben nadere kwantitatieve informatie verzocht over enkele specifieke aspecten van de arbeidsmarktpositie van minderheden.

De leden van de D66-fractie vragen of etnische minderheden ook profiteren van de groeiende werkgelegenheid.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat de werkgelegenheids-groei onder de vier grootste groepen van het integratiebeleid minderheden (Marokkanen, Turken, Surinamers, Antillianen/Arubanen) vier keer zo groot was als onder autochtonen: 35% versus 8,5%. Hieruit mag worden afgeleid dat leden van deze minderheidsgroepen relatief meer profiteren van de werkgelegenheids-groei dan autochtonen doch nog niet genoeg om de achterstand in de gemiddelde werkloosheid in te lopen, in verband met de navenant sterke groei van hun beroepsbevolking. In de recente periode 1993 – 1996 groeide de werkgelegenheid van de

doelgroep minderheden iets minder, nl. drie keer zo snel als onder de autochtonen. In deze periode nam de groei van het arbeidsaanbod van de vier grootste doelgroepen minderheden echter af, waardoor hun werkloosheidspercentage kon dalen van 25,4% naar 21,9% in 1996. In bijgaande tabel is de ontwikkeling van werkloosheid en arbeidsdeelname van autochtonen en minderheden over een wat langere termijn weergegeven. Door de kleinere steekproefaantallen moet overigens met name voor de aparte minderheidsgroepen rekening worden gehouden met toevallige fluctuaties per jaar. Binnen de groep minderheden ontwikkelde vooral de arbeidsmarktpositie van Surinamers en Antillianen/Arubanen zich gunstig. De werkloosheid daalde voor deze twee minderheidsgroepen tussen 1988 en 1996 met meer dan 10 procentpunten en ligt in 1996 ruim onder het gemiddelde cijfer voor minderheden. Bovendien nam hun netto-participatie toe van 35% à 38% in 1988 naar 50% à 53% in 1996, een stijging met circa 15 procentpunten! Ook voor Turken en Marokkanen was in deze periode sprake van een daling van de werkloosheid en een toename van de netto-participatie. Laatstgenoemde ontwikkelingen waren echter minder geprononceerd.

	1988	1994	1996
Werkloosheid			
<i>Minderheden</i>	30,2%	25,1%	21,9
w.v.			
– Surinamers	29%	21%	17%
– Antillianen/Arubanen	35%	21%	20%
– Turken	29%	31%	26%
– Marokkanen	35%	31%	30%
<i>autochtonen</i>	7,4%	7,2%	6,3%
Arbeitsdeelname			
<i>Minderheden</i>	32,6	37%	41%
w.v.:			
– Surinamers	35%	48%	53%
– Antillianen/Arubanen	38%	44%	50%
– Turken	33%	29%	33%
– Marokkanen	25%	28%	29%
<i>autochtonen</i>	54%	58%	60%

Toelichting

Werkloosheid = werkloze beroepsbevolking als % van de beroepsbevolking. Arbeitsdeelname = werkzame beroepsbevolking als % van de bevolking van 15–64-jaar. (Bron: CBS EBB 1996)

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts hoeveel leden van minderheidsgroepen in absolute getallen werk hebben gevonden in de jaren 1990 tot 1996 en hoe hoog het aantal schoolverlaters was uit minderheidsgroepen dat zich heeft gemeld op de arbeidsmarkt.

Per saldo nam de werkgelegenheid van de vier grootste groepen minderheden tussen 1989 en 1996 toe met 70 duizend personen. Het aantal schoolverlaters o.a. uit de vier grootste groepen minderheden, dat zich in de periode 1992–1996 jaarlijks meldde op de arbeidsmarkt bedroeg gemiddeld ongeveer 20 duizend.

1.2. Verklaringen voor de werkloosheid onder minderheden

Leden van de fracties van PvdA en VVD verzoeken het kabinet om aan te geven welke factoren de hoge werkloosheid onder etnische minderheden verklaren. De leden van de PvdA-fractie vragen welke rol hierbij de

aanhoudende immigratie speelt. De leden van de SGP-fractie verzoeken het kabinet aan te geven of met de wet antwoord wordt gegeven op de werkelijke redenen die ten grondslag liggen aan de achterblijvende arbeidsmarktpositie van minderheden. Volgens de leden van deze fractie zal het kabinet moeten toegeven, dat bijvoorbeeld de beheersing van de Nederlandse taal en het scholingsniveau alles te maken hebben met de mate waarin personen kans maken op een plaats op de arbeidsmarkt. De leden van deze fractie verzoeken het kabinet deze aspecten expliciet mee te nemen in de beantwoording.

Naar aanleiding van deze vragen merkt het kabinet het volgende op. Verklaringen voor de aanhoudend hoge werkloosheid onder leden van etnische minderheidsgroepen kunnen worden onderverdeeld naar verklaringen aan de aanbod- en aan de vraagkant van de arbeidsmarkt.

Aanbod arbeidsmarkt

Eén van de belangrijkste factoren voor de aanhoudend hoge werkloosheid onder minderheidsgroepen is de bevolkingsgroei in de leeftijd 15–64 jaar; de zogenoemde potentiële beroepsbevolking. In paragraaf 2.1 is al beschreven hoe een geringe daling van de werkloosheid onder de doelgroep minderheden het gevolg was van het feit dat de groei van de werkgelegenheid van minderheden bijna gelijke tred hield met de toename van het arbeidsaanbod onder deze bevolkingsgroepen.

De groei van het arbeidsaanbod van minderheden is het gevolg van hun stijgende arbeidsparticipatie, maar eveneens van een bevolkingstoename. De bevolkingsgroei wordt vooral bepaald door de ontwikkeling van het migratiesaldo. Uit de cijfers blijkt dat het migratiesaldo onder de vier grootste doelgroepen afneemt, van 67 duizend in de periode 1991–1993 tot 24 duizend in de periode 1994–1996. Daarnaast verdwijnen delen van de doelgroep uit de statistieken in verband met de vigerende identificatiemethode van het CBS bij de Enquête Beroepsbevolking, nl. door een combinatie van de kenmerken nationaliteit en geboorteland van de persoon te hanteren. De toename van het aantal naturalisaties (van met name Turken en Marokkanen) in de laatste jaren draagt in het geval van in Nederland geboren tweede generatie jongeren bij aan de afname van de potentiële beroepsbevolking van genoemde vier groepen. Overigens stelt het CBS de identificatiemethode bij waardoor dit technische knelpunt in de statistiek op termijn weggenomen wordt.

Met de leden van de VVD- en SGP-fractie is het kabinet echter ook van mening dat een andere belangrijke verklaring aan de aanbodkant is het gemiddeld lage opleidingsniveau van minderheden en een tekortschietende beheersing van de Nederlandse taal.

Voorts is een verklaring dat niet alle leden van minderheidsgroeperingen voldoende geïntegreerd zijn in de Nederlandse samenleving hetgeen de toegang tot Nederlandse arbeidsmarkt kan bemoeilijken. De «spelregels» om toegang tot de arbeidsmarkt te verkrijgen zijn immers in iedere cultuur anders. Indien men bijvoorbeeld niet goed op de hoogte is wat van een sollicitant verwacht wordt tijdens een sollicitatiegesprek kan dat nadelig uitpakken voor de betreffende persoon. Ook kan het ertoe leiden dat het zoekgedrag van werkgevers en de zoekkanalen van werkzoekenden uit minderheidsgroepen niet op elkaar aansluiten. Nederlandse werkgevers zoeken vaak via de informele kanalen; via familieleden of vrienden van de «zittende» werknemers. Indien werkzoekenden uit minderheidsgroepen geen toegang tot deze netwerken hebben in de vorm van autochtone relatienetwerken dan is een belangrijk zoek- en vindkanaal voor deze groepen afgesloten.

Vraagkant arbeidsmarkt

Aan de vraagkant van de arbeidsmarkt kan als verklaring worden aangegeven dat relatief veel personen uit deze groepen aangewezen zijn op banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt waar de concurrentie met autochtone werkzoekenden de afgelopen jaren groot is geweest vanwege het ruime arbeidsaanbod. Daarnaast zijn veel minderheden werkzaam in sectoren die conjunctuur gevoelig zijn en waar in de afgelopen jaren veel personeel afgestoten is. De minder grote baanzekerheid van minderheden wordt mede weerspiegeld in de cijfers met betrekking tot baanverlies. Zo is volgens het onderzoek Hoe Zoeken Werkzoekenden (HZW) van Arbeidsvoorziening het percentage baanvinders dat de gevonden baan op het moment van de enquête weer kwijt is, onder minderheden bijna twee maal zo hoog als onder autochtonen (in 1995 31% versus 16%). Uit cijfers van het onderzoek Sociale Positie en Voorzieningsgebruik Allochtonen (SPVA) van het ISEO blijkt dat 40% à 50% van het baanverlies onder de vier grote minderheids-groepen het gevolg is van gedwongen ontslag, voor autochtonen is dit nog geen 20%. Belangrijkste reden voor het gedwongen ontslag is de beëindiging van het contract. Dit geldt het sterkst voor Surinamers en Antillianen (ca. 70% resp. 60%). Turken en Marokkanen zijn relatief vaak het slachtoffer van reorganisaties (ca. 20%) of faillissement van het bedrijf (20% à 25%). Van de autochtonen heeft een derde deel de laatste baan verlaten vanwege uitstroom via VUT of AOW. Voor de vier grote minderheids-groepen is dit, door verschil in leeftijdsopbouw, slechts 8% voor Surinamers en minder dan 5% voor de andere groepen.

Een andere factor die van invloed is op het voorkomen van bewuste danwel onbewuste vormen van discriminatie aan deze zijde van de arbeidsmarkt. Uit het ILO-rapport «Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment in the Netherlands» uit 1994 is naar voren gekomen dat de omvang van de discriminatie bij de toegang tot de arbeid op de Nederlandse arbeidsmarkt ernstig en verontrustend is.

Leden van de D66-fractie vragen of het kabinet de opvatting deelt van veel werkgevers, zoals is gebleken uit het evaluatierapport, dat de werkloosheid onder minderheden als een aanbodprobleem moet worden gezien. De VVD-fractie vraagt of deze opvatting van werkgevers ook nog tijdens het najaarsoverleg 1996 heerste. Indien dat het geval is, dan zal zich volgens deze leden bij de nieuwe wet niet alleen een probleem met betrekking tot het draagvlak voordoen, maar zullen tegelijkertijd geëigende vervolgstappen in het personeelsbeleid achterwege blijven. Hoe denkt de kabinet tezamen met sociale partners deze opvatting te wijzigen? Deze leden stellen voorts dat de werknemersorganisaties tot het voorjaar 1996 een passieve houding aannamen (zie eindrapport). De passieve houding werd doorbroken door het ministerie van Sociale Zaken. Wat waren de oorzaken van deze passieve houding, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Het kabinet deelt de opvatting van werkgevers uit het evaluatie-onderzoek niet dat de werkloosheid onder minderheden vooral een aanbodprobleem is en geen probleem aan de vraagzijde als exclusieve verklaring. Uit de voorgaande weergegeven verklaringen kan worden afgeleid dat deze eendimensionale benadering geen recht doet aan het gecompliceerde karakter van de problematiek. Overigens is het kabinet wel van mening dat een dergelijke eenzijdige opvatting bij individuele werkgevers serieus moet worden genomen en dat daarmee bij voorlichting rekening gehouden dient te worden.

Uit de totstandkoming en inhoud van het nieuwe Stichtingsakkoord «met minderheden meer mogelijkheden», maar zeker ook uit het tijdens het najaarsoverleg 1996 gebleken draagvlak voor wetgeving kan worden opgemaakt dat de werkgevers- en werknemersorganisaties oog hebben voor de problematiek aan de vraagkant.

Uit het evaluatierapport van de WBEAA is naar voren gekomen dat werknemersorganisaties maar ook werkgeversorganisaties de komst van de huidige wet niet hebben toegejuicht en ook niet actief hebben gesteund. Verklaringen voor de passieve houding van werknemersorganisaties worden in het onderzoek niet gegeven doch men mag verwachten dat de negatieve publiciteit en het geringe maatschappelijke draagvlak voor de huidige wet daaraan debet zijn geweest.

1.3. Het beleid en de functie van de wet daarin

De positieve ontwikkelingen in de werkloosheidscijfers en de werkgelegenheidscijfers stemmen het kabinet hoopvol, doch het blijft onverminderd noodzakelijk om werkgelegenheidsbeleid voor deze groepen de komende jaren voort te zetten. Uit het verslag blijkt dat ook de Tweede Kamer breed de noodzaak daartoe onderschrijft.

Zoals uit de in paragraaf 2.2 opgesomde verklaringen blijkt, zijn voor de aanpak van de werkloosheidsproblematiek onder minderheden maatregelen die uitsluitend gericht zijn op de aanbodproblematiek en algemene arbeidsmarktmaatregelen niet voldoende.

In deze paragraaf worden eerst de maatregelen m.b.t. de kwaliteit van het aanbod, vervolgens de rol van algemene arbeidsmarktmaatregelen en tot slot de specifieke functie van de wet SAMEN beschreven.

Dat het onderwijsbeleid van groot belang is ter voorkoming van achterstanden c.q. een laag opleidingsniveau wordt onderschreven: het onderwijs (algemeen vormend en beroeps-) biedt bij uitstek de mogelijkheid tot het verwerven van kennis en vaardigheden. De mogelijkheden op de arbeidsmarkt hangen in belangrijke mate af van deze kennis en vaardigheden. Het onderwijsbeleid speelt hierop in, onder meer bijvoorbeeld via het onderwijsachterstandenbeleid, dat maatwerk beoogt te bieden in de samenwerking op lokaal niveau tussen gemeente, scholen en instellingen, en bijvoorbeeld door het mavo/vbo/vso-beleid in de komende jaren en het Nt2-beleid. Voor personen die pas op latere leeftijd naar Nederland komen en de opleiding voornamelijk in het land van herkomst hebben gevolgd, verdient de aansluiting van het inburgeringsprogramma op vervolgoopleidingen of op toeleiding naar de arbeidsmarkt bijzondere aandacht. In het kader van de behandeling van het wetsvoorstel inzake inburgering komt dit aspect uitvoerig aan de orde.

Op het arbeidsmarkterrein wordt de achterstandssituatie van minderheden in eerste instantie via het algemene beleid gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt en langdurig werklozen aangepakt. In de memorie van toelichting zijn enkele van de algemene werkgelegenheidsmaatregelen genoemd. De algemene maatregelen in de sfeer van gesubsidieerde werkgelegenheid blijken langdurig werklozen uit de minderheidsgroepen goed te bereiken.

De WBEAA en nu de Wet SAMEN spitst zich toe 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 doorbreken van ingeslepen patronen van werving en selectie bij werkgevers. Vanuit deze benadering is het kabinet het dan ook eens met de leden van de CDA-fractie dat de

wet SAMEN slechts een onderdeel is van het werkgelegenheidsbeleid ten aanzien van werkzoekenden uit minderheidsgroepen en als zodanig geen instrument is dat ingrijpt op de aanbodproblematiek.

Via de wettelijke inspanningsverplichting op grond van het onderhavig wetsvoorstel wordt de individuele werkgever gestimuleerd om meer personen uit deze groepen aan te nemen. De daartoe bijgehouden administratie van het aantal werknemers uit minderheidsgroepen geeft inzicht in de samenstelling van zijn personeelsbestand en bij het opstellen van het schriftelijke openbaar jaarverslag zal de werkgever stil moeten staan bij zijn inspanningen om een – indien nodig – hoger aandeel leden van etnische minderheden binnen zijn onderneming te krijgen. Naast de wet SAMEN is de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) een instrument dat ziet op de aanpak van deze problematiek. Personen die menen gediscrimineerd te worden op in de wet vastgelegde gronden, waaronder ras of nationaliteit, kunnen de Commissie Gelijke Behandeling verzoeken een oordeel over hun klacht te vellen. Naar aanleiding van een vraag van de D66-fractie of er nog een rol is weggelegd voor de Commissie gelijke behandeling kan opgemerkt worden dat de Commissie geen expliciete functie kent in het kader van de huidige WBEAA. Het kabinet ziet geen aanleiding om hierin verandering te brengen.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat naast de wetgeving gericht op de vergroting van de arbeidsdeelname het van belang is om stigmatisering tegen te gaan. Dit was een zorgpunt van de CDA-fractie bij de WBEAA. Deze fractie vraagt zich af hoe deze stigmatisering wordt tegengegaan en zou er niet een rol kunnen worden weggelegd voor Meldpunten Racisme of iets dergelijks. Hoe zou dit op de werkvloer verder vorm kunnen worden gegeven?

De noodzaak om specifieke arbeidsmarktmaatregelen voor deze groepen te treffen, wordt blijkens het verslag, zowel door de Tweede Kamer als door het kabinet erkend. Het kabinet acht de noodzaak van specifiek beleid, gelet op de werkloosheidscijfers, belangrijker dan eventuele ongewenste bij-effecten als stigmatisering. Bovendien zal in de voorlichting uiteraard met dit mogelijke bij-effect rekening gehouden worden. Stigmatisering ontstaat immers vaak uit onterechte vooroordelen gevormd door een onjuist beeld over de situatie waarin, in dit geval, etnische minderheden verkeren. Dit onjuiste beeld kan leiden tot onbegrip over het waarom van specifieke maatregelen voor bepaalde groepen zoals de Wet SAMEN.

In Nederland zijn verschillende instanties waar klachten over racisme kunnen worden ingediend: de Commissie gelijke behandeling, de regionale bureaus racismebestrijding en zondig ook bij de politie. Voor wat betreft het bestrijden van racisme op de werkvloer kunnen de genoemde meldpunten een functie vervullen. Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding tot nieuw beleid ten aanzien van deze meldpunten. Daarnaast zij opgemerkt dat hier een belangrijke rol is weggelegd voor sociale partners. In het Stichtingsakkoord¹ hebben sociale partners aangegeven hoe zij aan die rol invulling zullen geven. In het algemeen geeft de Stichting aan dat het (blijven) bewerkstelligen van een anti-discriminatoire houding binnen de samenleving (naast het kader dat de Algemene Wet Gelijke Behandeling daarvoor biedt) wat sociale partners betreft zijn concrete aangrijpingspunt zou kunnen vinden in de Europese verklaring tegen rassendiscriminatie.² In deze verklaring hebben sociale partners aangekondigd «ernaar te zullen streven binnen de grenzen van hun respectieve bevoegdheden het bewustzijn van hun leden voor deze kwestie te vergroten en de uitvoering van acties tegen rassendiscriminatie te bevorderen binnen hun eigen invloedssfeer: de werkvloek.» De Stichting voegt daaraan toe dat cao-partijen in dat verband

¹ «Met minderheden meer mogelijkheden», november 1996 publ. nr 8/96.

² Gemeenschappelijke verklaring betreffende de preventie van rassendiscriminatie en xenofobie en bevordering van gelijke behandeling op de werkvloek; Florence, 21 oktober 1995.

ondernemingen behulpzaam kunnen zijn bij het opstellen van algemene gedragscodes die beogen discriminatie op de arbeidsmarkt (binnen en buiten de ondernemingen) tegen te gaan. In een aantal sectoren zijn dergelijke codes reeds van kracht (o.a. het uitzendwezen). Voor wat betreft de beleidsvoering op het niveau van de onderneming respectievelijk instelling geeft de Stichting in haar akkoord aan welke instrumenten kunnen worden gebruikt. Onder andere wordt gewezen op de functie en taak van de ondernemingsraad op grond van artikel 28 lid 3 Wet op de ondernemingsraden. De centrale organisaties van werknemers zullen zich inzetten om via training en scholing van en advies aan ondernemingsraden en kaderleden het draagvlak voor minderhedenbeleid in ondernemingen te versterken. Daarnaast kan intercultureel management een instrument vormen. De centrale organisaties van werkgevers in de Stichting van de Arbeid zullen zich inzetten om intercultureel management in ondernemingen en instellingen te bevorderen en het draagvlak daarvoor te vergroten. In dit kader vestigt de Stichting in het akkoord nogmaals de aandacht op de aanbeveling van januari 1990¹, waarin de Stichting ervoor pleit dat de werkgever een regeling opstelt voor de behandeling van klachten.

1.4. Positie en beleid specifieke groepen minderheden

Jongeren

De leden van de PvdA-fractie vragen of de werkmarktpositie van jongeren uit minderheidsgroepen cijfermatig kan worden aangegeven. Tevens vragen zij welk percentage van de werkloosheid onder minderheden te maken heeft met jonge mensen uit de minderheidsgroepen die zich aanmelden als werkzoekenden.

Van de jongeren uit minderheidsgroepen participeert in 1996 38% op de arbeidsmarkt, voor autochtone jongeren is dit 46%. Door de hoge werkloosheid onder jongeren uit minderheidsgroepen is slechts 24% werkzaam in een baan van tenminste 12 uur per week. Voor autochtone jongeren dit 41%.

Tussen 1993 en 1996 daalde de werkloosheid onder autochtone jongeren van 94 naar 86 duizend en bleef voor jongeren uit de vier grote minderheidsgroepen gelijk op 15 duizend. Uitgedrukt in procenten van de sterk afgenomen beroepsbevolking steeg de werkloosheid van autochtone jongeren van 10,4% naar 10,6% en voor jongeren uit de minderheidsgroepen van 30% naar 38%. Hierbij zij opgemerkt dat door de steekproefmarges rond de cijfers voor werkloosheid en beroepsbevolking laatstgenoemde stijging niet significant afwijkt van de toename voor autochtone jongeren. Ruim een kwart van de werkloosheid onder minderheden bestaat uit jongeren (27%), van de werkloze autochtonen is ruim 22% jonger dan 25 jaar.

De werkloosheid onder jongeren uit minderheidsgroepen is ook van langere duur dan onder hun autochtone leeftijdsgenoten. Op basis van cijfers van de arbeidsbureaus met betrekking tot ingeschreven niet-werkende werkzoekenden kan berekend worden dat van nieuw ingeschreven autochtone jongeren gemiddeld 8% na 12 maanden nog steeds staat ingeschreven, voor jongeren uit minderheden is dit 19%.

De leden van de PvdA-fractie vragen de kabinet welke perspectieven zij ziet om een succesvol beleid te voeren om de jongeren een kans te bieden op de arbeidsmarkt en welke beleidscomponenten het kabinet daarbij als onmisbaar ziet en hoe daaraan wordt gewerkt.

¹ «Overwegingen en aanbevelingen: klachtrecht van individuele werknemers»; 3 januari 1990; publikatienr. 1/90.

Gezien het relatief hoge werkloosheidspercentage onder jongeren uit de etnische minderheidsgroepen is het voeren van een effectief beleid noodzakelijk. Voor het voeren van een effectief beleid acht de kabinet het, zoals hiervoor ook reeds aangegeven, cruciaal dat de instroom op de arbeidsmarkt van personen met onvoldoende kwalificaties en beheersing van de Nederlandse taal wordt voorkomen.

Aangezien het grootste deel van de jongeren uit minderheidsgroepen hun schoolloopbaan voornamelijk op Nederlandse scholen voltooit is een onderwijsbeleid noodzakelijk dat toegesneden is op het wegwerken van achterstanden van deze jongeren. In de termen van de leden van de PvdA-fractie vindt het kabinet dit vertrekpunt «onmisbaar». Binnen het onderwijsbeleid zijn daartoe maatregelen genomen. Zo wordt op basis van de wet Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (wet van 15 mei 1997, Stb. 237) mogelijk gemaakt dat op lokaal niveau door goede samenwerking tussen gemeente, scholen en lokale instellingen maatwerk wordt geboden ten behoeve van de bestrijding van onderwijsachterstanden en is één van de belangrijkste uitgangspunten bij het mavo/vbo/vso-beleid voor de komende jaren om kansarme jongeren zodanige ondersteuning te bieden, dat zij in de maatschappij goede mogelijkheden krijgen op werk, of vervolgonderwijs.

Uitgangspunt van het kabinet is dat jongeren regulier onderwijs volgen en/of regulier werk verrichten. De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het kabinet mogelijkheden ziet om ondernemingen aan te spreken en hen ertoe te bewegen medewerking te verlenen aan de realisering van een arbeidsmarkt gerichte leerweg (o.a. stageplaatsen).

Zoals uit de cijfers blijkt, vinden ook jongeren uit minderheidsgroepen in toenemende mate de weg naar de arbeidsmarkt. Er mag verwacht worden dat de wet SAMEN met name voor jongeren, die veelal de Nederlandse taal beter beheersen dan hun ouders alsmede hun schoolopleiding (voor een groot deel) in Nederland hebben gevolgd, een belangrijke stimulans kan zijn voor de instroom in Nederlandse arbeidsorganisaties. Bij de totstandkoming van het praktijkonderwijs (arbeidsmarktgerichte leerweg) beoogt het kabinet een stimulans te bieden voor stageplaatsen en werkgelegenheid, door op lokaal niveau de gemeente een toetsende rol te geven bij de totstandkoming van dit praktijkonderwijs. De gemeente immers heeft een belangrijke rol bij de plaatselijke werkgelegenheid en in dat verband haar contacten met het bedrijfsleven.

Niettemin blijft een arbeidsmarktbeleid nodig dat erop gericht is te voorkomen dat jongeren langdurig werkloos worden. In dit kader is de Jeugdwerkgarantiewet (JWG) en naar verwachting met ingang van 1 januari 1998 de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) belangrijk voor jongeren. Jongeren zullen door Arbeidsvoorziening worden ondersteund bij het zoeken naar werk en daartoe benodigde opleidingen, bijvoorbeeld in het kader van het leerlingwezen. In het bijzonder zet Arbeidsvoorziening zich in voor jongeren uit de zogenaamde fase 2 of 3, van wie de opleiding niet aansluit bij de vraag op de arbeidsmarkt. Jongeren voor wie deze trajecten nog niet geëigend zijn, krijgen van de gemeentelijke overheid een garantiebanaan met zonodig een voortraject, respectievelijk in de toekomst een Wiw dienstbetrekking, aangeboden.

Ingevolge de JWG geldt thans al een zogenaamde sluitende aanpak voor alle werkloze jongeren tot 21 jaar en werkloze schoolverlaters tot 23 jaar. Dit betekent dat aan deze jongeren na een half jaar of maximaal één jaar werkloosheid door de gemeente een dienstbetrekking wordt gegarandeerd. Voor jongeren die nog niet op een dergelijke garantieplaats geplaatst kunnen worden, biedt de gemeente na maximaal een half jaar

werkloosheid een voorbereidingsovereenkomst aan. Na invoering van de Wiw vallen alle jongeren onder de 23 jaar die zich melden als werkloos werkzoekende of een uitkering aanvragen onder de sluitende benadering van de Wiw. Dit betekent dat voor alle werkloze jongeren door de arbeidsvoorzieningsorganisatie en de gemeente een traject moet worden opgesteld gericht op uitstroom naar reguliere arbeid of scholing. Na een jaar werkloosheid moet dit traject bestaan uit een dienstbetrekking tenzij een ander instrument meer zicht biedt op uitstroom naar arbeid.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de stand van zaken is met betrekking tot de voornemens van de kabinet om samenhangende activiteiten van de spijbelopvang, de jeugdhulpverlening, de JWG-organisatie, de WSW en het BVE-onderwijs te organiseren.

Onlangs heeft het kabinet in de reactie op de evaluatie van de Regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaters (RMC) aangegeven deze RMC-functie ook in de toekomst als een zinvolle en nuttige maatregel te beschouwen bij de sluitende aanpak voor jongeren. Met name gaat het hierbij om versterking van de integrale, onderwijsverstijgende aanpak van problematiek waarin jongeren die het onderwijs zonder kwalificatie verlaten, zich bevinden. De RMC-functie zal in 1998 op tijdelijke basis worden voortgezet. Nadere voorstellen voor de voortzetting van de RMC-functie vanaf 1999 zullen door het kabinet worden gedaan, nadat een nader advies is ontvangen over de taken en kosten van de RMC-functie. In het kader van het project Criminaliteit en Integratie Etnische Minderheden gaat het kabinet na welke mogelijkheden er zijn om via een meer samenhangend, vooral preventief integratiebeleid de criminaliteit onder jongeren uit minderheidsgroepen terug te dringen. De Kamer zal over de resultaten van de project binnenkort worden geïnformeerd.

Hierop vooruitlopend kan alvast het volgende aangegeven worden.

Uit voorlopige cijfers uit het concept JWG-signalement over de eerste helft van 1996 blijkt dat aan het begin van het jaar 38% van de jongeren in de voorbereidingsovereenkomst van buitenlandse afkomst is. Van de jongeren met een dienstbetrekking is 24% van buitenlandse afkomst. Ook is uit deze monitor naar voren gekomen dat jongeren uit minderheidsgroepen vaker uitstromen uit de JWG vanwege ontslag dan autochtone jongeren. Uit onderzoek is gebleken dat dit hogere ontslagpercentage vooral voort komt uit de omstandigheid dat allochtone jongeren met een grotere probleemsituatie te maken hebben (afgebroken opleiding, persoonlijke problematiek, gebrekkige arbeidsmotivatie en weinig werkenden in de familie). Een deel van deze jongeren zou vanwege de persoonlijke problematiek feitelijk niet in de JWG thuishoren, maar daaraan voorafgaand zou hulp moeten zijn verleend. Deze jongeren hebben dus een intensiever begeleidingstraject nodig. Ten tweede lijkt de culturele aansluiting tussen allochtone jongeren en de JWG-consulent niet altijd probleemloos.

Daarnaast blijkt er een harde kern te bestaan van niet-bereikte jongeren, die zich schuil houdt in een groep van 15 000 à 20 000 jongeren, die niet deelnemen aan onderwijs en evenmin op zoek zijn naar werk. Verschillende departementen houden zich bezig met deze harde kern van problematische jongeren, waarin een groep jongeren uit minderheidsgroepen als extra problematisch wordt aangemerkt als het gaat om scholing, werk en overlast. Zoals eerder opgemerkt biedt de Wiw een handvat om tot stroomlijning te komen tussen de beleidsinzet van de departementen van VWS, OCW, Justitie en SZW.

Nu gemeente en arbeidsvoorziening in het kader van de uitvoering van de Wiw gezamenlijk een trajectplan moeten opstellen, ook t.a.v. jongeren die nu in het kader van de JWG niet worden bereikt maar wel onder de

sluitende benadering van de Wiw vallen, zal er noodzakelijkerwijs sprake moeten zijn van een intensievere samenwerking met organisaties die zich op andere terreinen bezighouden met het jeugdbeleid, waaronder ook de hulpverlening. Dit zal tot gevolg hebben dat beter maatwerk kan worden geleverd, ook ten aanzien van jongeren uit minderheidsgroepen.

Gemeenten, primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wiw, hebben een grote beleidsmarge bij de uitvoering. Zij bepalen in beginsel wie zij hierbij inschakelen, al ligt het in de rede dat dat vaak de publieke Arbeidsvoorziening zal zijn. De Wiw is aldus het geëigende instrument om werkervaring in brede zin op te doen. Voor jongeren, die door sociale en psychische problemen (nog) niet goed kunnen functioneren op de arbeidsmarkt en jongeren met een gebrek aan arbeidsmotivatie is een intensiever arbeidstoeleidingstraject met meer deskundige begeleiding nodig. Hier ligt het raakvlak met de (jeugd)hulpverlening en de (jeugd)-gezondheidszorg. Voor het daadwerkelijk realiseren van de sluitende aanpak in het kader van de Wiw alsmede het optimaliseren van het rendement van de programmering in de jeugdzorg is het van belang dat de gemeenten worden betrokken bij de regionale planvorming in de preventieve jeugdzorg.

Om de regierol van gemeenten ter ontwikkeling van het nodige maatwerk voor allochtone jongeren te bevorderen zijn de resultaten van acht experimentele stimuleringsprojecten van gemeenten om de arbeidstoeleiding van Antilliaanse en Arubaanse jongeren te vergroten interessant. Deze projecten, die in 1994 van start zijn gegaan, zullen worden verlengd tot eind 1999 en tevens naar een aantal andere gemeenten worden uitgebreid voor de periode 1998–2000. De tot heden ontwikkelde methodieken en werkwijzen richten zich op een beter bereik door gemeentelijke instellingen van de doelgroep Antilliaanse en Arubaanse jongeren beter bereiken – vaak door het aanstellen van medewerkers van Antilliaanse/ Arubaanse afkomst – en op een betere afstemming tussen deze instellingen. De ervaringen die met deze projecten zijn opgedaan zullen ook worden aangewend om voor Turkse en Marokkaanse jongeren een dergelijke aanpak op te zetten in de vorm van gemeentelijke projecten voor de periode van 1998–2000.

Ouderen

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af welke arbeidsmobiliteit er zit in de leeftijdsgroep van 40 jaar en ouder afkomstig uit de minderheids-groepen.

Voorts krijgen deze leden uit publicaties de indruk dat – met name – eerste generatie immigranten in de leeftijdscategorie van boven de 40 jaar een constante werkloosheidsfactor zijn en dat daar weinig verandering in plaats vindt. Is deze indruk juist? Zo ja, wat zijn de mogelijkheden om daarin verandering in te brengen en worden er ook daadwerkelijk activiteiten in deze sfeer ontwikkeld?

De werkloosheid onder 40-plussers uit minderheidsgroepen nam tussen 1993 en 1996 af van 23% naar 18%. In absolute getallen nam de werkgelegenheid toe van 46 duizend naar 58 duizend personen. Dit is een stijging met 26%. Dit is een gunstiger ontwikkeling dan voor de totale groep minderheden ongeacht leeftijd: werkloosheidsdaling van 25,4% naar 22% en een werkgelegenheidsgroei van 178 duizend naar 200 duizend. Dit is een stijging met 12%. Evenals voor autochtonen geldt echter wel dat de werkloosheid onder 40-plussers uit minderheidsgroepen meer langdurig is dan onder jongeren. Op basis van cijfers van de arbeidsbureaus kan berekend worden dat van nieuw ingeschreven autochtone 40-plussers

gemiddeld 42% na 12 maanden nog steeds staat ingeschreven. Voor 40-plussers uit minderheidsgroepen is dit respectievelijk 33% en 59%.

Met het oplopen van de leeftijd en de werkloosheidsduur nemen de kansen om werk te vinden af. Dit geldt voor zowel autochtonen als onder minderheden. Voor wat betreft de eerste generatie immigranten spelen daarbij nog de taalachterstand en het ontbreken van een opleiding. De kans voor een 40-plusser uit de minderheidsgroepen om het ingeschreven bestand binnen 1 jaar te verlaten bedraagt na een jaar inschrijving dan ook nog maar 25%, waarvan bovendien een kleiner deel dan bij de nieuwe instroom vanwege het vinden van werk het bestand zal verlaten. Voor autochtone 40-plussers is dit percentage 33%. Per saldo staat bijna 1 op de 3 ingeschreven 40-plussers afkomstig uit de minderheidsgroepen 5 jaar of langer ingeschreven, voor autochtone 40-plussers is dit 1 op de 5. Op basis van deze gegevens kan geconcludeerd worden dat de kansen op werk voor de eerste generatie immigranten van boven de 40 jaar weliswaar klein zijn, maar het is niet zo dat zij, eenmaal werkloos, geen enkele kans meer hebben opnieuw werk te vinden.

Zoals reeds gezegd vormen met name verouderde of geen beroepskwalificaties een extra hindernis voor het vinden van werk, alsmede het, ondanks de langere verblijfsduur in Nederland, onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal. Bovendien vormt voor 40-plussers de leeftijd een extra drempel. De mogelijkheid tot bestrijding van de werkloosheid onder deze groepen ligt dan ook niet zozeer in nieuwe maatregelen, maar in de combinatie van de verschillende reeds genomen maatregelen die ieder zien op een bepaald aspect van de problematiek van de oudere werkzoekende uit minderheidsgroepen. Zo zal de wet SAMEN ook betekenis kunnen hebben voor deze werkzoekenden in combinatie met het voornemen van de kabinet om een wettelijk verbod op het hanteren van ongerechtvaardigde leeftijdsgrenzen bij werving en selectie in te voeren. Overigens zij opgemerkt dat het beleid inzake oudere werknemers zich met name richt op het voorkómen van de uitstroom van oudere werknemers.

1.5. De relatie tussen Stichtingsakkoord en de wet

De leden van de RPF-fractie stellen de vraag of de individuele werkgever niet meer aangesproken wordt door het Stichtingsakkoord en wat nu precies de meerwaarde van de wet is ten opzichte van afspraken die sociale partners zelf al hebben gemaakt. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af, onder verwijzing naar de memorie van toelichting, hoe de wisselwerking tussen wet en Stichtingsakkoord in de praktijk vorm krijgt en of dit geïllustreerd kan worden aan de hand van een voorbeeld waar de wisselwerking tussen macro- en mesoniveau en de individuele onderneming heeft plaatsgevonden. Voorts vragen deze leden, indien met deze wisselwerking positieve ervaringen zijn opgedaan, of het kabinet van plan is om daaraan intensiever te gaan werken en op welke manier. Welke organisatorische maatregelen nodig zijn en of de kabinet enkele van deze positieve ervaringen kan beschrijven.

Het Stichtingsakkoord bevat aanbevelingen aan sectorale sociale partners én aan individuele werkgevers en werknemers om een bijdrage te leveren aan de bevordering van de arbeidsdeelname van leden van minderheidsgroepen. Voor zowel sectorale sociale partners als individuele werkgevers wordt aangegeven hoe beiden hun bijdrage kunnen leveren. De wet spreekt de individuele werkgever minder vrijblijvend rechtstreeks aan op zijn verantwoordelijkheid. Wet én Stichtingsakkoord scheppen in combinatie de randvoorwaarden om de wisselwerking tussen inspanningen op macro, meso en micro niveau tot stand te kunnen brengen. De

daadwerkelijke invulling daarvan ligt uiteraard bij sectorale cao-partijen en individuele werkgevers, bijvoorbeeld door het maken van cao-afspraken over instroomprojecten in een bepaalde sector, waarbij de individuele werkgever arbeidsplaatsen of werkervaringsplaatsen ter beschikking stelt.

Uit de inventarisatie van het Landelijk Expertise Centrum van cao-afspraken in 13 sectoren¹ blijkt dat de uitvoering van dergelijke cao-afspraken veelal op sectorniveau wordt georganiseerd. Het voordeel voor een individuele werkgever van deelname aan een sector-breed project is dat de lasten van organisatie breder worden gedragen. De wettelijke inspanningsverplichting en verplichting tot verslaglegging op basis van onderhavig wetsvoorstel creëert voor de individuele werkgever – met behoud van de eigen verantwoordelijkheid – een belang om zich bij het sectorbrede project als deelnemer aan te melden. Deze deelname kan hij immers gebruiken om in het jaarverslag aan te tonen dat daadwerkelijk invulling wordt gegeven aan zijn wettelijke inspanningsverplichting.

Als positief voorbeeld kan worden genoemd het project in de zorgsector, het Tijdelijk ondersteuningspunt allochtonen in de zorgsector, hierna Topaz. Dit project blijkt goed te werken en samen met sociale partners is het kabinet van mening dat dit model als uitgangspunt kan dienen voor andere sectoren. Het geheim van het succes van de zorgsector ligt in de krachtenbundeling en in de samenwerking op vele niveaus. Het illustreert – ook al zal het niet direct transplanteerbaar zijn op alle overige sectoren – wat de meerwaarde kan zijn van een combinatie van cao-afspraken met een goede uitvoeringsstructuur, samenwerking met de Arbeidsvoorziening en niet in de laatste plaats een helpdesk voor werkgevers. Aan de basis van deze samenwerking ligt het besef dat de zorgsector in de toekomst allochtone medewerkers hard nodig zal hebben.

Opmerkelijk is wat de deelnemers in Topaz melden over hun ervaringen met de WBEAA, hetgeen antwoord geeft op de vraag wat de meerwaarde van de wet is boven de inspanningen van sociale partners. De ervaring in de gezondheidszorg is dat de WBEAA een nuttige en ondersteunende functie vervult. De wet heeft ertoe bijgedragen dat het minderhedenbeleid op de agenda is komen te staan van het personeelsbeleid. De wettelijke inspanningsverplichting en de rapportageplicht blijken belangrijk om het minderhedenbeleid uit de sfeer van vrijblijvendheid te halen. De wet kan als instrument werken bij de doorwerking van afspraken van sociale partners naar het micro-niveau, de instellingen zelf.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat al in november 1990 een Stichtingsakkoord tot stand kwam. Welke veranderingen zijn er in de tussentijd opgetreden die ons optimistisch kunnen stemmen over de banen die beschikbaar zullen komen voor leden van minderheidsgroepen, zodat de werkloosheid onder hen drastisch teruggedrongen gaat worden. Kan het kabinet op deze vraag ingaan?

De tussentijds opgetreden veranderingen kunnen als volgt kort worden weergegeven:

- de aantrekkelijke arbeidsmarkt;
- de aanzienlijke groei van het aantal werkenden onder minderheden;
- de ruime deelname van minderheden aan algemene arbeidsmarktmaatregelen;
- het nieuwe minderhedenakkoord van de sociale partners in de Stichting van de Arbeid en de te wijzigen Wet Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen (WBEAA) vormen voor de komende jaren het kader voor een samenhangend werkgelegenheidsbeleid voor minderheden.

¹ «Landelijk Expertise Centrum «Goede doelen.... en de praktijk?» mei 1997.

Zowel in het nieuwe minderhedenakkoord als in de voorstellen tot wijziging van de WBEAA wordt een relatie gelegd met het minderhedenbeleid en het instrumentarium van Arbeidsvoorziening, de derde pijler in dit kader.

- intensivering minderhedenbeleid van Arbeidsvoorziening;
- Wetsvoorstel inburgering nieuwkomers om startproblemen te voorkomen.

Genoemde ontwikkelingen acht het kabinet voldoende reden om kritisch doch optimistisch het werkgelegenheidsbeleid ten aanzien van minderheidsgroepen voort te zetten.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de RPF-fractie of sociale partners een tegenprestatie voor hun inspanningen verwachten, kan worden opgemerkt dat tijdens het Najaarsoverleg door kabinet én sociale partners is geconstateerd dat de effectiviteit van het minderhedenbeleid kan worden vergroot en dat partijen, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid, inspanningen daartoe zullen plegen. Voorts vragen deze leden op welke onderdelen het advies van de Stichting niet is overgenomen en om welke reden.

De sociale partners hebben een nieuw minderhedenakkoord afgesloten voor vier jaar en het kabinet heeft zich bereid verklaard de wet aan te passen, waarbij de aanbevelingen van sociale partners zoveel mogelijk zijn overgenomen. Er is dan ook geen sprake van tegenprestaties maar van een gezamenlijke inspanning om te komen tot intensivering van beleid. De aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid bevatten niet het in de wet opnemen van de inspanningsverplichting voor werkgevers om de evenredige arbeidsdeelname te bevorderen. Deze inspanningsverplichting, zoals opgenomen in de huidige wet, is wél in het onderhavige wetsvoorstel gehandhaafd omdat deze bepaling expliciet aangeeft wat het richtsnoer is voor de inspanningen van de werkgever. De lichte voorkeur van de Stichting om niet de huidige wet te wijzigen doch een geheel nieuwe wet te ontwikkelen is niet gevolgd omdat de voorstellen van de Stichting goed realiseerbaar zijn binnen de huidige regelgeving. Wél is gekozen voor een nieuwe naam van de wet.

De VVD-fractieleden vragen met name hoe het komt dat het totale aantal WBEAA-plichtige bedrijven niet te achterhalen is en vragen voorts wat moet worden verstaan onder: «Er zal actief worden ingezet op intensivering van het beleid op sectoraal niveau en vooral ondernemingsniveau door middel van het opzetten van een adequate (sectorale) infrastructuur met een effectieve aansturende werking naar het regionale/lokale niveau» (blz. 3 en 4 van de memorie van toelichting).

Gebleken is dat tot nu toe geen enkele bron uitsluitend kon geven over de vraag hoeveel WBEAA-plichtige bedrijven, dat wil zeggen, arbeidsorganisaties met tenminste 35 werknemers er in Nederland zijn. Om die reden is bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel aan het CBS gevraagd om via een specifieke methode een zo betrouwbaar mogelijk antwoord te geven op deze vraag. Deze berekening heeft inmiddels geleid tot de vaststelling dat het totaal aantal WBEAA-plichtige werkgevers komt op ca. 21 000. Het exact aangeven van het aantal WBEAA-plichtige werkgevers is onmogelijk; het aantal werkgevers wijzigt immers per dag door o.a. fusies, faillissementen en in- of uitstroom van personeel. De door deze leden aangehaalde zin uit de memorie van toelichting is overgenomen uit het meergenoemde minderhedenakkoord van sociale partners en geeft aan dat de nieuwe aanpak impliceert dat de doorwerking van aanbevelingen naar sectoraal niveau en individueel

ondernemingsniveau extra aandacht zullen krijgen. Aangegeven wordt dat daarvoor een adequate infrastructuur noodzakelijk is.

De leden van de D66 merken op dat tijdens het debat over het Minderhedenbeleid 1997 dat onlangs in de Kamer is gevoerd, de motie-Dittrich werd ingediend, waarin het kabinet wordt verzocht een task-force in te stellen, die door dialoog met organisaties, instellingen en bedrijven de participatie van leden van etnische groepen aldaar moet verhogen. Deze leden vragen de regering naar de uitvoering van de motie. Uit het antwoord van het kabinet begrijpen deze leden dat het kabinet in beginsel geen bezwaar heeft tegen deze motie, maar dat, daar waar het gaat om het bedrijfsleven, de betrokkenheid van de sociale partners vereist is. Is de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid al in overleg getreden met de minister van Binnenlandse Zaken omtrent dit punt, zo vragen deze leden.

Over de op 10 juni 1997 bij het Algemeen Overleg over het integratiebeleid minderheden aangenomen motie om «een Taskforce in te stellen, die door dialoog met organisaties, instellingen en bedrijven, de participatie van leden van etnische groepen aldaar probeert te verhogen» wordt overlegd met de sociale partners. Bij sociale partners is draagvlak gebleken voor het instellen van een commissie van sociale partners, Arbeidsvoorziening en overheid ter beoefening van de functies:

- het intensief volgen en vinger aan de pols houden bij de voortgang van de implementatie van het minderhedenakkoord en de Wet SAMEN op basis van de informatie uit de verschillende monitors;
- het promoten van het nieuwe offensief en van best practices, vergezeld van publiek optreden.

Dit idee wordt thans verder uitgewerkt in overleg met de sociale partners.

2. Wijzigingen van de wet

2.1. Naam

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of, gelet op de strekking van de nieuwe wet, de naamgeving niet beter veranderd kan worden in bijvoorbeeld «bewustwording participatie minderheden in de eigen onderneming». De leden van de fractie van de RPF vragen zich af of er niet gesproken moet worden van etnische minderheden in plaats van minderheden. De leden van de SGP-fractie betwijfelen of de wijziging van de naam direct zal leiden tot een positiever beeld van de wet en daarmee tegelijk tot een hieraan impliciet verbonden grotere doeltreffendheid. De negatieve beeldvorming van de wet was namelijk niet een van de oorzaken van de ineffectiviteit ervan. Deelt de regering deze zienswijze?

Het kabinet is het eens met de CDA-fractie dat één van de kernfuncties van de wet is het werkgevers bewust maken van de arbeidsparticipatie van minderheden binnen de onderneming. Maar de wet ziet ook op het daadwerkelijk actie ondernemen indien gebleken is dat de arbeidsdeelname van deze groepen te wensen overlaat. Stimulering dekt volgens de kabinet dan ook zowel het aspect van bewustwording als van activering.

In het standpunt naar aanleiding van het WRR-advies «Allochtonenbeleid» uit 1989 (TK 1989–1990, 21 472, nr. 1) heeft het kabinet aangegeven niet het voorstel van de WRR over te nemen om voortaan te spreken over allochtonenbeleid. Het kabinet heeft toen aangegeven dat de aanduiding «minderheden» internationaal geaccepteerd is en verwijst naar de fundamentele democratische rechtsbeginselen, met name het beginsel van het respecteren van minderheden». Daarbij kan worden

aangetekend dat veel leden van etnische groepen in Nederland zijn geboren en getogen en er geen behoefte aan hebben als «allochtoon» te boek te staan. Zij zijn burger van dit land en beschouwen een wij/zij benadering als vervreemdend. Het kabinet is daarom van mening dat er geen reden is dit eerder ingenomen standpunt te wijzigen.

2.2. Werkingssfeer

De leden van de VVD-fractie vragen of indien de instellingsgrenzen van ondernemingsraden worden gewijzigd, dit wetsvoorstel daaraan wordt aangepast.

Het kabinet heeft de voorkeur om, in geval de instellingsgrens van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) wordt gewijzigd de instellingsgrens van de Wet SAMEN, daaraan aan te passen om de samenloop tussen beide wetten niet te bemoeilijken. De wet SAMEN kent een belangrijke functie toe aan de ondernemingsraad, maar ook de (herziene) WOR kent rechten aan de OR toe die in het kader van de wet SAMEN van belang zijn, zoals het instemmingsrecht van de OR ten aanzien van de registratie van, de omgang met en de bescherming van personeelsgegevens.

2.3. Doelgroepen

Het voorstel om de Molukkers op te nemen in de doelgroep ontvangt brede steun van de Tweede Kamer, doch de leden van de GPV-fractie vragen zich af of er voldoende rekening wordt gehouden met de Molukker die bewust gekozen heeft voor de Nederlandse nationaliteit.

Registratie is gebaseerd op het objectieve gegeven van geboorteland(en) van werknemer en beide ouders. De Molukse beroepsbevolking is niet als doelgroep te traceren op basis van het zogenoemde geboortelandprincipe. Gebleken is dat de leden van de Molukse bevolkingsgroep in een grote diversiteit van landen is geboren. Om die reden is een ander objectief criterium ingevoerd om de Molukse beroepsbevolking als zodanig te registreren.

De werkgever vraagt aan de werknemer of hij of een van zijn ouders opgenomen is in het register dat wordt gehanteerd in het kader van de Wet Rietkerk-uitkering omdat de werkgever namelijk niet kan vaststellen wie is opgenomen in dat register. Noch voor personen behorend tot de Molukse bevolkingsgroep noch voor ander leden van minderheids-groepen is gekozen voor het criterium nationaliteit als bepalend voor het behoren tot de doelgroep van de wet omdat de nationaliteit niets zegt over de achterstandspositie op de arbeidsmarkt van de betreffende persoon.

Daarnaast vragen de leden van de GPV-fractie zich af of er onderscheid gemaakt wordt tussen Molukkers die vóór en na de soevereiniteits-overdracht zijn geboren.

Bij de bepaling of Molukkers onder de doelgroep van de wet vallen wordt geen onderscheid gemaakt tussen Molukkers die vóór of na de soevereiniteitsoverdracht (27 december 1949) zijn geboren. Het register vermeldt personen die door de zorg van het Nederlandse kabinet in 1951 of 1952 in groepsverband naar Nederland zijn overgekomen. Wel zal de praktijk uitwijzen dat het grootste gedeelte van deze groep vóór de soevereiniteitsoverdracht is geboren. Ook kinderen van de in dat register opgenomen personen worden tot de doelgroep van de wet SAMEN gerekend.

De leden van de RPF-fractie vragen zich af waarom de doelgroepomschrijving in de wet is opgenomen, hierdoor zijn tussentijdse wijzigingen niet meer mogelijk.

Tussentijdse wijzigingen, behoudens wetswijzigingen, zijn inderdaad niet meer mogelijk.

Daartoe is besloten omdat er vanuit kan worden gegaan dat alle groepen met een achterstandspositie op de arbeidsmarkt nu tot de doelgroep behoren. Daarnaast wil het kabinet voorkomen dat met een tussentijdse wijziging van de doelgroep, werkgevers opnieuw veranderingen moeten doorvoeren in hun registratie.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de traditionele immigranten uit Zuid-Europese landen onder de criteria herkomst en achterstandspositie vallen.

Bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur op basis van de WBEAA heeft het kabinet gemotiveerd waarom Zuid-Europeanen vanuit hun arbeidsmarktpositie en het argument dat er mogelijke strijdigheid met Europese regelgeving in het geding zou kunnen zijn, niet tot de doelgroep van de WBEAA worden gerekend. Ook bij deze uitbreiding van de doelgroep van de WBEAA per 1 juli 1996 bestonden er geen redenen deze beslissing te heroverwegen. Ook nu ziet het kabinet geen aanleiding om de Zuid-Europeanen tot de doelgroep van de Wet SAMEN te rekenen. Het kabinet wijst er voorts op dat de Zuid-Europeanen ook niet behoren tot de doelgroep minderheden van Arbeidsvoorziening.

2.4. Registratie

De leden van de fractie van de PvdA vinden het een verbetering dat in deze wet een beperkte vorm van zelfidentificatie mogelijk wordt gemaakt. Zij veronderstellen eveneens dat deze zelfidentificatie aan beperkingen onderhevig is. Is alleen het geboorteland het criterium? Met andere woorden, aan welke voorwaarden moet de zelfidentificatie voldoen? Wat zijn de ervaringen van de Arbeidsvoorziening hiermee?

De voorgestelde beperkte vorm van zelfidentificatie is een keuze-optie voor de werkgever binnen de verplichte registratie van werknemers naar etnische afkomst. Basis voor registratie blijft het objectieve gegeven van geboorteland(en) van werknemer en beide ouders. In beide opties wordt eerst de herkomst, nl. de drie geboortelanden (werknemer en beide ouders) door de werknemer opgegeven.

De werkgever heeft de keuze om één van onderstaande twee opties te kiezen voor het vervolgens vaststellen van de etnische herkomst van zijn personeel.

In de eerste optie wordt automatisch vastgesteld, dat indien minimaal één van de drie geboortelanden tot de doelgroepen van de Wet SAMEN behoort, de werknemer behoort tot de categorie etnische minderheden («automatische telmethode»).

In de tweede optie kan de werkgever zijn werknemers de mogelijkheid bieden om, indien de geboortelanden niet alle drie identiek zijn, te kiezen voor één van de drie geboortelanden («beperkte zelfidentificatie methode»).

Arbeidsvoorziening identificeert sinds 1 januari 1996 met deze methode de etnische afkomst van ingeschreven werkzoekenden. Gelet op de nog korte tijd dat deze methode gehanteerd wordt en het feit dat deze methode nog niet in alle regio's correct doorgevoerd is, kan Arbeidsvoorziening op dit moment geen gefundeerde uitspraken doen over de

effecten. Het hanteren van de juiste methode voor registratie door alle RBA's wordt door Arbeidsvoorziening als aandachtspunt meegenomen bij het voeren van herindicatiegesprekken in het kader van de fase-indeling van werkzoekenden.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de D66 fractie met betrekking tot zelfidentificatie kan worden geantwoord dat de Registratiekamer, waaraan het wetsvoorstel informeel is voorgelegd, heeft aangegeven dezelfde bezwaren te hebben tegen vormen van zelfidentificatie als geuit ten tijde van de behandeling van de WBEAA zijnde bezwaren tegen subjectieve criteria voor registratie zoals bij zelfidentificatie. De in dit wetsvoorstel voorgestelde vorm van beperkte zelfidentificatie is echter niet in strijd met de Wet op de Persoonsregistratie omdat de keuze van de werknemer tot welke doelgroep hij zich rekent niet subjectief bepaald is doch begrensd wordt door de drie door hem opgegeven geboortelanden. In die zin blijft er sprake van identificatie op basis van objectieve gegevens.

De leden van de VVD-fractie en van de RPF-fractie constateren met het kabinet dat met invoering van deze beperkte vorm van zelfidentificatie een vertekening kan ontstaan in de cijfers. De leden van de VVD-fractie vragen of deze werkwijze daarom steekproefsgewijs zal worden geëvalueerd. De leden van de RPF-fractie concluderen hieruit dat daardoor macro gezien ook een vertekend beeld kan ontstaan over de arbeidsdeelname van minderheden en vragen hoe het kabinet dat beoordeelt in het licht van de doelstelling van de wet.

Het is niet bekend, of en in welke mate het hanteren van de optie «beperkte zelf-identificatie methode» zal leiden tot grote verschuivingen in de cijfers en of er discrepantie zou kunnen ontstaan tussen de werkelijkheidswaarde van participatiecijfers van minderheden op ondernemingsniveau en van macro-arbeidsmarktparticipatiecijfers van minderheden. Dit zal mede afhankelijk zijn van het aantal werkgevers dat kiest voor deze optie van zelfidentificatie. De kabinet acht de voordelen van deze optie (tegemoetkomen aan bezwaren van werknemers die vinden dat zij ten onrechte tot de doelgroep worden gerekend) opwegen tegen dergelijke wellicht marginale vertekeningen.

Bovendien kent elke telmethode van etnische minderheden zijn eigen vertekening. Zo worden in de EBB-steekproef van het CBS (de macro-arbeidsmarktcijfers, waarop de RPF-fractieleden doelen), personen als allochtoon gekenmerkt «die de niet-Nederlandse nationaliteit bezitten en personen die wel de Nederlandse nationaliteit bezitten maar niet in Nederland zijn geboren». Afhankelijk van het beoogd gebruik van de cijfers worden cijfers over specifieke subgroepen minderheden opgenomen in tabellen, bijvoorbeeld over de etnische minderheden die tot de doelgroepen van het integratiebeleid van het kabinet gerekend worden. In Nederland geboren personen, uit in één van de doelgroepen van het integratiebeleid minderheden geboren ouders, maar met de Nederlandse nationaliteit, worden volgens deze methode niet tot de etnische minderheden gerekend. Nu de tweede generatie een steeds belangrijker deel vormt van de beroepsbevolking uit minderheidsgroepen en er bovendien in toenemende mate sprake is van naturalisaties verdwijnen met deze methode, deze personen in de statistiek uit het zicht. Daarom worden sinds 1994 de geboortelanden van de ouders opgenomen in de vragenlijst EBB. Op dit onderdeel van de vragenlijst was tot op heden echter dermate veel non-respons dat nog geen betrouwbare uitkomsten beschikbaar zijn. Zodra de uitkomsten valide zijn gaat het CBS over tot publicatie. Met het CBS zal overlegd worden over de wijze waarop in de toekomst de tellingen van minderheden kunnen worden

uitgevoerd. Daarbij staat het streven naar harmonisatie in definities en methodieken voorop, zodat op macro-niveau betere vergelijkingen gemaakt kunnen worden.

De vraag naar effecten van de methode van geboortelanden met de optie «beperkte zelfidentificatie» op de cijfers kan bij de eerste evaluatie van de wet SAMEN meegenomen worden, hiermee volgt het kabinet de wens van de VVD-fractie.

De leden van de D66-fractie vragen zich af, waarom niet gekozen is voor het handhaven van de «objectieve» registratiemethode.

De sociale partners in de Stichting van de Arbeid hebben een beperkte vorm van zelfidentificatie voorgesteld om een deel van de bezwaren van werknemers en werkgevers tegen registratie weg te nemen, naar analogie van de door Arbeidsvoorziening gehanteerde registratiemethode van ingeschreven werkzoekenden naar etnische afkomst.

De VVD-fractie constateert met de sociale partners en het kabinet, dat de invoering van de keuzemogelijkheid een oplossing biedt voor de bezwaarmakers.

Met deze optie van een beperkte vorm van zelfidentificatie worden bezwaren van werknemers weggenomen tegen registratie, die verband houden met het «onterecht» tot de doelgroep minderheden met een achterstandspositie gerekend te worden. Deze optie biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid aan een werknemer, die in één van de doelgroepen geboren is uit Nederlandse ouders, ervoor te kiezen om niet tot de doelgroepen van de wet gerekend te worden. Ook wordt mogelijk gemaakt, dat een werknemer met een in Nederland geboren ouder en een in één van de doelgroepen geboren ouder er voor kan kiezen wel of niet tot de doelgroep minderheden gerekend te worden.

Principiële bezwaren tegen registratie kunnen met deze beperkte vorm van zelfidentificatie niet weggenomen worden, omdat beide opties uitgaan van registratie. Een werknemer die principiële bezwaren heeft tegen registratie kan dit schriftelijk kenbaar maken en hoeft zijn gegevens niet te leveren aan de werkgever.

De leden van de D66-fractie betwijfelen, of het naast elkaar laten bestaan van twee systemen van registratie de helderheid ten goede komt.

Het kabinet heeft ervoor gekozen om naast de nieuwe keuze-optie van beperkte zelfidentificatie de «automatische telmethode» van de WBEAA te laten voortbestaan om aan de bijna 60% werkgevers tegemoet te komen die de registratie al ingevoerd hebben. Zo wordt voorkomen dat deze werkgevers verplicht worden een nieuw systeem in te voeren bij inwerkingtreding van de wet SAMEN, hetgeen tot nieuwe administratieve lasten zou leiden. In antwoord op de vraag van de GPV-fractie acht het kabinet het niet reëel om van werkgevers, indien zij dit niet wensen, een omschakeling van hun bestaande registratie te verwachten.

2.5. Het maken van bezwaar

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of registratie van de bezwaren enig inzicht zou geven in het feit of bezwaren zijn ingediend door leden van de doelgroepen en de overigen. Wil de kabinet op deze vraag ingaan?

De kern van het schriftelijk bezwaar van werknemers tegen registratie is nu juist dat gegevens van de werknemer over het geboorteland en dat van de ouders niet worden opgegeven en vernietigd, zodat niet zichtbaar wordt of de werknemer tot de doelgroep in de zin van de wet behoort. Het

is dus niet mogelijk bezwaren te registreren naar herkomst. Overigens blijkt uit de evaluatie van de huidige wet dat van de geënuquëeerde werknemers 3% zegt expliciet registratie te hebben geweigerd. Dit percentage geldt zowel voor autochtone werknemers als voor werknemers uit minderheidsgroepen.

De leden van de RPF-fractie vragen zich af of het denkbaar is dat een werkgever werknemers aanspoort bezwaar te maken.

Zoals de leden van de RPF-fractie hebben aangegeven is het op zich denkbaar dat een werkgever zijn werknemers aanspoort om schriftelijk bezwaar te maken tegen inlevering en verwerking van persoonsgegevens. Dit beeld is echter geenszins uit de evaluatie van de huidige wet naar voren gekomen. Bovendien is het niet in het belang van de werkgever; het ontslaat de werkgever immers niet van zijn verplichting om een jaarverslag te maken en dit te deponeren bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. In het jaarverslag moet onder andere worden aangegeven hoeveel werknemers bezwaar hebben gemaakt tegen registratie van de persoonsgegevens. Een hoog percentage werknemers dat bezwaar heeft tegen registratie kan voor een ondernemingsraad aanleiding zijn hiervan melding te maken in haar oordeel over het jaarverslag. Dit oordeel maakt deel uit van het te deponeren openbare jaarverslag. Ook maatschappelijke organisaties kunnen dit als aangrijpingspunt nemen om met een werkgever in overleg te treden. Tot slot kan het ook voor de Arbeidsinspectie aanleiding vormen om met een dergelijk bedrijf te gaan praten over de correcte naleving van de wet.

De leden van de SP-fractie vragen of de werknemer een verzoek tot vernietiging van zijn gegevens moet motiveren. Kan de werkgever een dergelijk verzoek inderdaad alleen maar toewijzen? Biedt deze bepaling geen mogelijkheid tot boycot van de wet, doordat tegelijk met het aanbieden van gegevens de vernietiging ervan wordt gevraagd?

Artikel 4, vierde en vijfde lid, van het wetsvoorstel regelt de positie van een werknemer die bezwaar heeft tegen het verstrekken en registreren van zijn gegevens. Het vierde lid ziet op de situatie dat de werkgever gegevens vraagt aan de werknemers. Een werknemer kan op grond van het vierde lid schriftelijk weigeren deze gegevens aan zijn werkgever te verstrekken. Het vijfde lid regelt de situatie dat een werknemer aan zijn werkgever gegevens heeft verstrekt en op een later tijdstip om hem moverende redenen schriftelijk om vernietiging van deze gegevens vraagt. Dit laatste verzoek van een werknemer is dus niet vormvrij doch behoeft niet te worden gemotiveerd. Een werkgever moet een dergelijk verzoek respecteren en de gegevens van de werknemer na dat verzoek zo spoedig mogelijk vernietigen.

Op basis van de uitkomsten van de evaluatie deelt het kabinet de vrees van de leden van SP-fractie niet dat deze bepaling de mogelijkheid biedt tot het boycotten van de wet. Uit de evaluatie blijkt immers dat bij meer dan 85% van de geënuquëeerde ondernemingen met een registratie minder dan 5% van de werknemers bezwaar aantekende.

Het kabinet is van mening dat het bieden van de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen het inleveren van de gegevens alsmede de mogelijkheid om achteraf alsnog vernietiging van de gegevens te vragen essentieel is voor de bescherming van de privacy van werknemers. Tot slot is duidelijk geworden dat het onderhavige wetsvoorstel op een breder draagvlak kan rekenen dan de huidige wet hetgeen een positieve invloed zal hebben op de respons en het aantal bezwaarschriften.

2.5. Het jaarverslag

Vermelden non-response en aantal bezwaarschriften

De leden van de GPV-fractie lezen in de toelichting op blz. 7 dat in het openbaar jaarverslag ook het aantal ingediende bezwaren en de hoogte van de non-respons moeten worden opgenomen. Dit dient om maatschappelijke organisaties een eerlijke beoordeling te kunnen geven. Hoe moeten deze leden dit verstaan? Een hoge non-respons of veel bezwaarschriften zegt toch niets over het aandeel minderheden binnen het werknemersbestand? Welke mogelijkheden heeft de werkgever om non-respons van werknemers tegen te gaan?

Het aantal bezwaarschriften danwel de non-respons geven inderdaad geen uitsluitel over het aandeel minderheden binnen de onderneming doch geven wel een indicatie of de arbeidsdeelname van minderheden binnen de onderneming, zoals opgenomen in het jaarverslag een representatieve weergave is van de werkelijkheid. Uit onderzoek is gebleken dat een goede uitleg van de werkgever over het nut en de functie van het registreren een belangrijke positieve invloed heeft op de respons.¹ In de voorlichting zal aandacht worden besteed hoe de werkgever daarmee om kan gaan.

2.6. Taakstelling werkgevers

De leden van de PvdA-fractie vragen of gemeld kan worden welke sectoren in 1997 cao-afspraken hebben gemaakt en in welke mate bij de uitvoering van deze cao-afspraken rekening gehouden wordt met het werkzoekendenbestand van leden van minderheidsgroepen in een regio. De leden van de CDA-fractie vragen of de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nog een eigen verantwoordelijkheid heeft dat de wet SAMEN een rol gaat spelen bij de onderhandelingen van sociale partners.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid speelt geen rol wat de functie van de wet SAMEN betreft bij de cao-onderhandelingen. Wél wordt door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Arbeidsinspectie gevraagd een overzicht te geven van nieuwe cao-afspraken over scholing en werkgelegenheid van minderheden.

De Stichting van de Arbeid zal zelf de implementatie van de aanbevelingen van het vernieuwde akkoord «met minderheden meer mogelijkheden» tussentijds evalueren.

Over het voorstel om de evenredigheidscijfers te laten baseren op zowel de regionale samenstelling van de beroepsbevolking als de sectorale gegevens hebben de VVD-fractie en de RPF-fractie vragen. De VVD-fractie constateert dat het ene bedrijf regionale en het andere bedrijf de sectorale cijfers tot ijkpunt zal kiezen en vraagt zich af of de resultaten van de wet nog wel meetbaar zullen zijn.

Waar het gaat om ontwikkelingen in het feitelijk aandeel van minderheden in het personeelsbestand van werkgevers zullen de resultaten van de wet zeker meetbaar zijn, omdat deze gegevens gebaseerd zijn op de registratie van het zittende personeel. Op geaggregeerd niveau kunnen resultaten per sector, maar ook per regio goed afgezet worden tegen het aandeel van minderheden in de sectorale danwel regionale beroepsbevolking.

Met de RPF constateert het kabinet dat het voor de werkgever niet in alle omstandigheden volstrekt helder kan zijn welk streefcijfer voor zijn onderneming relevant is.

¹ «Een kwestie van organiseren» A. O. Verweij 1995.

Het kabinet hecht er dan ook aan om nogmaals te benadrukken dat het ijkpunt in de wet blijft het landelijke, danwel regionale aandeel van etnische minderheden in de beroepsbevolking. Dit is afhankelijk van de situatie of de werkgever zijn personeel overwegend landelijk, danwel regionaal rekruteert. Dit ijkpunt is het zogenoemde evenredigheidscijfer. Het ministerie van SZW zal jaarlijks deze evenredigheidscijfers blijven leveren over het aandeel van minderheden in de beroepsbevolking, naar regio en opleidingsniveau.

Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen het evenredigheidscijfer als ijkpunt en het streefcijfer als stap in de richting van het ijkpunt.

De werkgever dient dan ook zijn inspanningen zodanig te richten dat de evenredige arbeidsdeelname binnen zijn arbeidsorganisaties steeds dichterbij komt. Om het doel van de evenredige arbeidsdeelname dichterbij te brengen kan de werkgever streefcijfers vaststellen. Daarbij kan hij kiezen uit twee mogelijkheden om zijn (jaarlijkse) streefcijfer vast te stellen:

1. de werkgever kan als streefcijfer het voor hem geldende evenredigheidspercentage stellen.
2. de werkgever kan, om zijn inspanningen te faseren, gebruik maken van streefcijfers waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende situaties per bedrijfstak en zijn onderneming. Alleen in die situaties, waarin cao-partijen in de sector waartoe de werkgever behoort, afspraken gemaakt hebben over een sectoraal evenredigheidscijfer (nl. het aandeel van minderheden in de voor de sector relevante beroepsbevolking), kan de werkgever zijn streefcijfer ontleen aan het betreffende sectorale evenredigheidscijfer. Ook hierbij is uitgangspunt dat dit jaarlijks wordt bijgesteld in de richting van het voor de werkgever geldende evenredigheidscijfer in de zin van de wet.

Het kabinet gaat ervan uit, dat werkgevers in het jaarverslag aangeven hoe zij hun streefcijfer berekend hebben, zodat een zakelijke dialoog tussen werkgevers en andere partijen – die immers eveneens beschikken over de landelijke en regionale evenredigheidscijfers verstrekt door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – over het streven en de resultaten vergemakkelijkt wordt. Het ministerie van SZW zal streven naar een zo groot mogelijke duidelijkheid in handreikingen voor het opstellen van streefcijfers in de op te stellen handleiding voor werkgevers in het kader van de komende voorlichting over de wet SAMEN.

Omdat evenredige vertegenwoordiging van minderheden binnen het personeelsbestand ten opzichte van hun vertegenwoordiging in de beroepsbevolking het basisdoel van de wet SAMEN en het minderhedenakkoord is, kan het werkzoekendenbestand, zoals de PvdA-fractie wenst, niet als toetsingskader fungeren. Werkgevers kunnen namelijk ook personeel uit etnische minderheden rekruteren, dat niet behoort tot het bestand werkzoekenden van Arbeidsvoorziening. Naarmate een evenredige vertegenwoordiging van minderheden binnen bedrijven en instellingen dichterbij komt, zal uiteraard het aandeel van minderheden in het werkzoekendenbestand wel verder dalen. Vanuit dit basisdoel van wetgeving is het ook niet wenselijk om, zoals de leden van de CDA-fractie voorstellen, ook een taakverdeling naar sectoren op de arbeidsmarkt in de wet op te nemen te maken, waarbij de bedrijven in de sectoren kunnen worden vergeleken. In het voorgaande is uiteengezet dat de wet de individuele werkgever ongeacht de sector aanspreekt. Ook is de relatie aangegeven tussen de in de wet opgenomen inspanningsverplichting (gekoppeld aan het aandeel van minderheden in de regionale beroepsbevolking) en de mogelijkheid om bij de fasering van die inspanningen bij het opstellen van streefcijfers rekening te houden met sectorale gegevens.

Het minderhedenakkoord spreekt ook de sectorale sociale partners aan op hun inspanningen in het kader van de bevordering van de arbeidsdeelname van minderheden. Aangenomen mag worden dat bij de monitoring van de resultaten van dit akkoord de sociale partners zullen bezien in hoeverre sectoren erin slagen om de arbeidsdeelname van minderheden te stimuleren.

De leden van de RPF-fractie vragen in welke mate de door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verstrekte cijfers worden uitgesplitst naar sector en regio.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verstrekt jaarlijks cijfers over het aandeel minderheden in de landelijke en regionale beroepsbevolking uitgesplitst naar opleidingsniveau. Dit zijn de zogenoemde evenredigheidspercentages aan de hand waarvan de werkgever kan bepalen in hoeverre binnen zijn onderneming sprake is van een evenredige vertegenwoordiging van leden van minderheidsgroeperingen in zijn personeels-bestand. Het aandeel minderheden in de RBA-regio naar opleidingsniveau wordt gegeven om te kunnen bepalen hoe de stand van zaken is voor wat betreft de evenredige vertegenwoordiging naar functieniveau binnen de onderneming. De cijfers zijn uitgesplitst naar RBA-regio en opleidingsniveau doch niet naar sector-niveau.

Bij de monitor van de jaarverslagen in het kader van de wet SAMEN kan wél naar de situatie per bedrijfstak gekeken worden.

De leden van de SP-fractie vragen of het kabinet nog heeft overwogen over te gaan tot invoering van een quotumverplichting.

Bij het onderhavige wetsvoorstel heeft het kabinet overwogen dat er altijd frictie zal bestaan tussen de behoefte aan eenduidigheid en een zichtbaar resultaat, bijvoorbeeld een quotum, en de behoefte aan maatwerk, afhankelijk van de situatie van bedrijven, bij het geven van richtsnoeren voor het opstellen van streefcijfers. Noch het vernieuwde Stichtingsakkoord, noch de wet SAMEN bevatten opgelegde quota maar respectievelijk een aanbeveling en een inspanningsverplichting voor werkgevers om te streven naar meer evenredigheid en komen daarmee tegemoet aan de behoefte aan maatwerk in arbeidsorganisaties.

2.7. Andere actoren

De ondernemingsraad

De leden van de PvdA-fractie hebben de indruk dat het kabinet de positieve medewerking van ondernemingsraden als vanzelfsprekend veronderstelt. De ervaring is iets anders. Wat doet het kabinet denken dat de medewerking gegarandeerd is?

Artikel 5 lid 4 regelt dat het jaarverslag niet gedeponereerd wordt zonder commentaar van de ondernemingsraad. Hiermee wordt in ieder geval de betrokkenheid van de ondernemingsraad geregeld. Het is niet zo dat het kabinet de positieve medewerking van de ondernemingsraden als vanzelfsprekend veronderstelt. Het kabinet ziet de ondernemingsraad als één van de actoren die een rol kan spelen bij het streven naar een evenredige arbeidsdeelname van minderheden in een onderneming. Er zal veel aandacht worden besteed aan de ondernemingsraad in het voorlichtingstraject van de wet SAMEN.

Daarnaast hebben de werknemersorganisaties, in het kader van de implementatie van het nieuwe Stichtingsakkoord, het initiatief genomen om de betrokkenheid van ondernemingsraden bij het minderhedenbeleid te stimuleren door middel van een project van het Gemeenschappelijk

Instituut voor Ondernemingsraden (GBIO), dat na de zomer van 1997 van start gaat. Achterliggende gedachte van de sociale partners bij dit project is, dat training en scholing van en advies aan ondernemingsraden en een actieve betrokkenheid van allochtone medewerkers bij het medezeggenschapsproces een positieve rol van de ondernemingsraad kunnen versterken. Het project richt zich op intermediairen van de ondernemingsraad en bouwt voort op bestaand cursusmateriaal en leerervaringen. Het project wordt voor de helft door het GBIO en de scholingsinstituten en voor de helft door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gefinancierd.

Arbeidsvoorziening

De leden van de PvdA-fractie en van de CDA-fractie hebben vragen over de relatie tussen sectorale inspanningen, inspanningen van Arbeidsvoorziening en de regionale invalshoek.

De leden van de PvdA-fractie willen dat werkgevers in hun streefcijfers het regionale bestand aan werkzoekenden verdisconteren, omdat Arbeidsvoorziening met deze gegevens uit de jaarverslagen eigen plannen moet maken, ook voor hun scholingsprogramma's en dergelijke.

Hier past het om een onderscheid te maken tussen het eigen streven van Arbeidsvoorziening dat minderheden in evenredige mate in aanmerking komen voor aanbodversterking en bemiddeling van werkzoekenden in fasen 2 en 3 en het streven van werkgevers naar een evenredig aandeel van minderheden in brede zin (dus ook mensen die niet ingeschreven staan en/of geen aanbodversterking nodig hebben) in hun personeelsbestand.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de functie van het regionale beleidsplan als de afspraken in de cao's van de verschillende sectoren worden gemaakt.

In een regionaal beleidsplan worden de doelstellingen van het regionale arbeidsvoorzieningsbeleid beschreven (onder meer in termen van categorieën van werkzoekenden) en de met het oog hierop toe te passen instrumenten. Ook wordt een aanduiding gegeven van de taakstellingen. Een regionaal beleidsplan is derhalve bij uitstek het formele aangrijpingspunt om ten aanzien van minderheden doelstellingen, instrumenten en taakstellingen te formuleren voor het betreffende RBA. Nu reeds wordt bij het formuleren van het beleid gebruik gemaakt van regionale arbeidsmarktprognoses. Bij het onderbouwen van het beleid kunnen hier de (analyses van de) gedeponeerde jaarverslagen aan worden toegevoegd.

Een tweede bron waaruit Arbeidsvoorziening kan putten bij het maken van plannen voor aanbodversterking en bemiddeling van minderheden uit hun werkzoekendenbestand, zijn (sectorale) cao-afspraken over scholing en werk van minderheden. De RBA's kunnen een rol spelen bij de regionale implementatie van deze afspraken, aldus het voornemen van Arbeidsvoorziening. RBA's kunnen in hun beleidsplan inhaken op sectorale ontwikkelingen zoals cao-afspraken om de doelstellingen te verwezenlijken.

De begrotings- en beleidsplanningscyclus bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie is zodanig ingericht dat een koppeling kan worden gelegd tussen enerzijds regionale ontwikkelingen en anderzijds (landelijke) sectorale ontwikkelingen en cao-afspraken. De concern-planningscyclus wordt namelijk gekenmerkt door een wisselwerking tussen het CBA c.q. de centrale concernstaf en de RBA's c.q. de regionale directies. Zo worden door het CBA richtlijnen opgesteld en prioriteiten aangegeven voor het opstellen van de regionale begrotingen en beleidsplannen. In een latere

fase van de beleidsplanningscyclus worden de regionale beleidsplannen hierop beoordeeld. Het sectorbeleid in het algemeen is een dergelijke prioriteit. Instrumenten in dit beleid zijn een landelijke CBA-subsidieregeling voor bedrijfstakgewijze scholing (de BBSW) en convenanten tussen Arbeidsvoorziening en sectorale partijen. In dergelijke convenanten kunnen CAO-afspraken over werkgelegenheid (van minderheden) nader worden ingevuld.

De leden van de D66 fractie vragen zich af wie erop toeziet dat RBA's daadwerkelijk een inhoudelijke analyse maken. De leden van de CDA-fractie vragen wat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal doen met de jaarlijkse CBA-gegevens.

In het onderhavige wetsvoorstel is gekozen voor deponering van de gegevens bij Arbeidsvoorziening met onder meer als doel dat deze organisatie de gegevens ook actief gebruikt om richting te geven aan de eigen werkzaamheden. Het CBA dient jaarlijks een opgave te verstrekken aan de minister van SZW, waarin de regionale gegevens zijn verwerkt. Het ligt daarom voor de hand dat het toezicht op de werkwijze en inspanningen van de RBA's in eerste instantie bij het CBA berust en uiteindelijk bij de minister van SZW. Het CBA zal voor de minister van SZW steeds het eerste aanspreekpunt vormen.

In deze opzet verschilt dit toezicht niet van het toezicht zoals dat wordt uitgeoefend in het kader van de Arbeidsvoorzieningswet (Arbvo-wet). Het toezichtsinstrumentarium zoals in de Arbvo-wet is neergelegd, is voor wat betreft het onderhavig wetsvoorstel onverkort van toepassing. Ook qua praktische werking sluit een en ander nauw aan: op dit moment is het immers al zo dat de RBA's jaarlijks taakstellingen formuleren in hun beleidsplan ten aanzien van de plaatsing van minderheden. Omtrent de realisatie van taakstellingen wordt door de RBA's verantwoording afgelegd aan het CBA en door het CBA aan minister en parlement. De bestaande toezichts- en verantwoordingsstructuren lenen zich er daarom goed voor om te bezien hoe het onderhavige wetsvoorstel wordt uitgevoerd en in welke mate het uiteindelijke doel, bevordering van arbeidsparticipatie van minderheden, dichterbij wordt gebracht. De door het CBA verzamelde gegevens over de deponeringen van werkgevers zullen zowel gebruikt worden voor het monitoren van de uitvoering van de wet als voor de toezichthoudende taak van de Arbeidsinspectie.

Leden van de RPF-fractie vragen of er nog andere alternatieven als deponeringsadres zijn overwogen zoals de registratiekamer of het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Hiervoor, maar ook in de memorie van toelichting is al aangegeven dat deponering bij Arbeidsvoorziening sterk de voorkeur geniet vanwege de relatie met het instrumentarium van Arbeidsvoorziening als aanbodversterking en bemiddeling van minderheden uit het werkzoekendenbestand. Aan de keuze van andere deponeringsadressen, zoals de Registratiekamer of het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, kleven grote bezwaren omdat onder meer de deponering tot een uitsluitend administratieve aangelegenheid zou leiden. Dit wil het kabinet, maar ook de sociale partners vermijden.

Het kostenaspect van de keuze voor deponering bij RBA's is meegewogen. Het kabinet achtte de betrokkenheid van Arbeidsvoorziening van zodanig belang dat is toegezegd dat Arbeidsvoorziening een tegemoetkoming zal worden verstrekt door de kosten van deponering, terinzageverlening en rapportage.

Ondersteuning aan werkgevers en bedrijfsadviseurs minderheden

De leden van de D66- en CDA-fractie vragen welke rol weggelegd is voor de bedrijfsadviseurs minderheden van de RBA's en hoe komen deze bedrijfsadviseurs aan de specifieke kennis van de verschillende sectoren. De D66-fractie vraagt op welke wijze het kabinet meent de volgens deze leden tot nu toe onduidelijke rol in deze wet afdoende te hebben ondervangen. En in welke mate zijn reeds thans sectorale adviseurs aangesteld?

De leden van de VVD-fractie vragen welke organisatie werkgevers terzijde gaat staan bij het ontwikkelen en uitvoeren van vervolgstappen in het personeelsbeleid.

In het kader van de komende voorlichting aan werkgevers over de wet SAMEN zal wederom een handleiding aan alle werkgevers uitgereikt worden. Naast een deel met praktische informatie over de wijze van uitvoering van de verplichtingen van de wet, zal de handleiding een deel bevatten met praktische tips over de opzet en uitvoering van het personeelsbeleid gericht op minderheden.

De 50 bedrijfsadviseurs minderheden (Bam-ers) – inclusief een interne landelijke facilitator – bij Arbeidsvoorziening vervullen een belangrijke rol in de ondersteuning aan werkgevers bij het vormgeven en uitvoeren van een op minderheden gericht personeelsbeleid. Hierboven is al aangegeven hoe het sectorbeleid van Arbeidsvoorziening werkt en hoe de bedrijfsadviseurs aan de kennis van de verschillende sectoren kunnen komen. Sectorale bedrijfsadviseurs minderheden zijn voorzover bekend nog niet aangesteld bij bedrijfstakken.

Verder heeft VNO/NCW in het kader van de implementatie van het minderhedenakkoord een steunpunt van en voor bedrijven ingericht: «Ondernemers doen meer».

De vraag is echter hoe de bekendheid van deze voorzieningen bij werkgevers te bevorderen, hoe de voorzieningen op elkaar af te stemmen en hoe de informatie over goedlopende initiatieven en in te zetten instrumentarium overzichtelijk te maken.

Aan Arbeidsvoorziening zal daarom gevraagd worden na te gaan of de intern gerichte functie van landelijk facilitator bedrijfsadviseurs minderheden Bam-ers bij het Facilitair bedrijf Arbeidsvoorziening uitgebouwd kan worden tot een ook extern gerichte landelijke helpdesk voor werkgevers. Hierdoor kan een aantal functies gebundeld worden: een landelijk informatie- en doorverwijspunt; een databank van goed lopende initiatieven en tot slot een knooppunt voor afstemming met andere helpdesks voor werkgevers.

Het voordeel van plaatsing van deze landelijke helpdesk bij Arbeidsvoorziening is, dat een directe relatie met het minderhedenbeleid, het instrumentarium en de uitvoeringstaken wet SAMEN van Arbeidsvoorziening gegarandeerd wordt alsmede met de bedrijfsadviseurs minderheden bij de RBA's.

Maatschappelijke organisaties

De leden van D66-fractie geven aan dat de WBEAA er vanuit ging dat de handhaving van de wet in handen van maatschappelijke organisaties zou liggen. De memorie van toelichting stelt dat externe organisaties nauwelijks gebruik maken van de bevoegdheden die de wet hen geeft. Kan de kabinet een verklaring geven voor dit verschijnsel? Heeft het kabinet hierover overleg gevoerd met de maatschappelijke organisaties? De openbaarheid van gegevens wordt intact gelaten zodat belanghebbers met de beschikbare bedrijfsinformatie de dialoog met de werkgevers aan kunnen gaan over het gevoerde personeelsbeleid ten

aanzien van minderheden. Waarop stoelt de verwachting van het kabinet dat belanghebbenden gebruik zullen maken van de informatie nu dat al drie jaar amper vorm heeft gekregen?

Uit het evaluatie-onderzoek blijkt dat voor de terughoudende opstelling van minderhedenorganisaties verschillende verklaringen voor te geven zijn. Eén daarvan is dat minderhedenorganisaties vinden dat een meer actieve rol niet past bij de kernactiviteiten van hun organisatie en dat zij vinden dat zij niet beschikken over het juiste instrumentarium. Voorts geven deze organisaties aan dat met het openbaar aanklagen van werkgevers voorzichtig moet worden omgesprongen.

Het kabinet heeft in het overleg met de minderhedenorganisaties in het kader van de Landelijke Advies- en Overlegstructuur voor het integratiebeleid minderheden (LAO), dat het kabinet periodiek voert, deze situatie aan de orde gesteld en aangedrongen op een actieve rol van deze organisaties in het kader van de wet. Ook op ambtelijk niveau is er verscheidene malen overleg gevoerd ter stimulering van de functie van de minderhedenorganisaties ten aanzien van de wet. In het overleg met de LAO hebben minderhedenorganisaties aangegeven dat zij de voorkeur geven aan een constructieve samenwerking met werkgevers in verband met hun relaties met diezelfde werkgevers. Dat neemt niet weg dat minderhedenorganisaties met het openbaar jaarverslag of de constatering dat geen verslag is gedeponneerd een goed aanknopingspunt hebben om met werkgevers in overleg te treden over hun inspanningen in het kader van de wet. Overleg waarin beide partijen met respect voor elkaars positie en situatie kunnen bezien of er mogelijkheden zijn voor verbetering ten aanzien van het minderhedenbeleid van de werkgever en wat beide partijen daarin voor elkaar kunnen betekenen.

Het kabinet krijgt de indruk dat minderhedenorganisaties hun mogelijke functie in deze nog onderschatten. Met hun know-how van de materie en hun toegang tot de respectieve achterbannen kunnen zij nog meer dan thans het geval een werkgever ondersteunen bij het invullen van het minderhedenbeleid binnen zijn onderneming. In het overleg met de LAO op 27 november 1996 zijn door minderhedenorganisaties verschillende initiatieven richting werkgevers genoemd. Het kabinet ziet nog immer een belangrijke rol voor deze organisaties weggelegd bij de wet SAMEN, maar wil en kan deze rol niet opleggen. Er zal nog overlegd worden met de verschillende minderhedenorganisaties met het oog op een zo effectief mogelijk optreden van alle actoren zodra de wet SAMEN van kracht is. Daarbij zullen de minderhedenorganisaties aangesproken worden op hun eigen verantwoordelijkheid in deze en getracht zal worden waar mogelijk aarzelingen weg te nemen.

2.8. Stimulansen tot naleving van de wet

De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat het kabinet bedoelt met de zin «Uitgangspunt bij dit aspect van regelgeving is dat iedere betrokkene in staat wordt gesteld om vanuit zijn verantwoordelijkheid bij te dragen aan het stimuleren van de naleving van de wet» en of dit ook geldt voor andere wetten en of er nog andere uitgangspunten zijn.

Dit uitgangspunt is gekozen vanuit de optiek dat stimulansen tot naleving van de wet effectief dienen te zijn ten opzichte van het doel dat de wet beoogt. Het karakter van deze wet is dat getracht wordt een omslag in denken en bewustwording van werkgevers te bereiken. Dergelijke processen vragen immers tijd maar vooral veel overleg en uitleg over de noodzaak van dergelijke processen. Dit overleg met werkgevers kan volgens het kabinet het beste plaatsvinden door sociale partners, ondernemingsraad en maatschappelijke organisaties. Om deze

actoren daartoe in staat te stellen biedt de wet de nodige handvaten. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting is de rol van ondernemingsraad versterkt en is de openbaarheid van het jaarverslag niet aangetast. Pas als sluitstuk ziet de kabinet een taak weggelegd voor de overheid middels het toekennen van een toezichthoudende taak aan de Arbeidsinspectie, respectievelijk een civielrechtelijke vordering tot naleving van de wet.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de problemen met de strafrechtelijke handhaving worden opgelost door de introductie van het civiele rechtssysteem. Toch vragen deze leden het kabinet aan te geven hoe het mogelijk was, dat politie en Justitie blijkbaar niet bekend waren met de WBEAA. Heeft het kabinet ook geen stappen ondernomen om aan die onbekendheid een einde te maken? In dit verband vragen de leden van de SGP-fractie in te gaan op de bevindingen van het evaluatierapport. Daarin wordt gesteld dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een zeer terughoudende rol heeft gespeeld in de handhaving, ook toen duidelijk werd dat de uitvoering te wensen overliet. Hoe ziet het kabinet haar eigen rol in het disfunctioneren van de WBEAA? Onderschrijft zij de stelling dat door dit optreden de indruk gewekt kan zijn, dat zij zelf de wet niet serieus heeft genomen? Wat is de reden van de zeer terughoudende rol van het kabinet? De leden van de VVD-fractie geven aan dat uit het eindrapport blijkt dat de terughoudende rol van de minister ten aanzien van de handhaving van de wet respondenten de indruk gaf dat de overheid zelf de wet niet serieus neemt. Wie naar de resultaten bij de overheden kijkt, kan ook tot die conclusie komen, merken deze leden op. De VVD-fractie vraagt hoe het kabinet de vermeende indruk gaat wegnemen. Welke organisatie of instantie gaat werkgevers terzijde staan bij het ontwikkelen en uitvoeren van vervolgstappen in het personeelsbeleid? Leden van de RPF- en SP-fractie vragen of de civielrechtelijke handhaving de uitvoering van de wet zal versterken. De GPV-fractie heeft gevraagd aan welke organisaties concreet wordt gedacht als het gaat om het dwingen van een werkgever tot naleving van de wet en of het RBA dit bijvoorbeeld ook kan doen. De leden van de GPV-fractie lezen dat belanghebbenden met de informatie van de arbeidsinspectie naleving van de wet bij de rechter kunnen afdwingen. Zal dit betekenen dat dezelfde belanghebbenden de arbeidsinspectie zullen wijzen op werkgevers die de wet niet naleven? Bestaat hierdoor niet het gevaar op een klopjacht door deze belanghebbenden op zulke werkgevers? Acht de minister dat gewenst?

Het kabinet bestrijdt het beeld van werkgevers zoals uit de evaluatie naar voren komt, dat het zich in deze terughoudend heeft opgesteld. Zowel vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, als vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken is veel energie gestoken in het stimuleren van de uitvoering van de wet door individuele werkgevers en ondernemingsraden. In de brieven van 23 oktober 1995 en 19 juni 1996 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is de Tweede Kamer daarover uitgebreid geïnformeerd. Het kabinet heeft, mede gelet op het klimaat rondom de huidige wet, bewust gekozen om eerstens via overreding en voorlichting de uitvoering van de wet te stimuleren. Daarnaast moet niet uit het oog worden verloren dat de huidige wet voor wat betreft het stimuleren van de naleving vooral een rol aan maatschappelijke organisaties toekent. Deze organisaties moest tijd worden gegund om de inhoud van die rol te bepalen.

Er is gedurende de looptijd van de huidige wet slechts één geval bekend van een maatschappelijke organisatie die een klacht bij de politie heeft ingediend tegen één werkgever die de wet niet naleefde. De betreffende klacht is vervolgens ingetrokken omdat het bedrijf bereid bleek tot overleg en alsnog de wet ging uitvoeren.

Het kabinet achtte het niet juist om gegeven deze omstandigheden over te gaan tot een stringent opsporingsbeleid los van stappen van maatschappelijke organisaties. Bovendien kan een eventueel toekennen van taken aan de Arbeidsinspectie alleen via wetswijziging bereikt worden. Het kabinet achtte het een goede zaak om, alvorens deze lijn te heroverwegen, de resultaten van de eerste evaluatie af te wachten.

Uit onderhavig wetsvoorstel blijkt dat het kabinet verschillende verbeteringen in de stimulansen tot naleving van de wet heeft aangebracht: de rol van de ondernemingsraad is versterkt, het gebruik van de jaarverslagen door deponering bij Arbeidsvoorziening is geïntensiveerd en het strafrechtelijke handavingsregime is vervangen door het civielrechtelijke regime.

Tot slot is aan de Arbeidsinspectie een toezichthoudende taak toegekend. Een en ander sluit volgens het kabinet beter aan bij het «bewustwordings- en overleg» karakter van de wet als onderhavige. Het kabinet spreekt de verwachting en de hoop uit dat het draagvlak onder sociale partners en de genoemde stimulansen in de wet zullen voorkomen dat een werkgever dient te worden «gedwongen» tot naleving.

Indien blijkt dat een werkgever niet of niet volledig aan zijn verplichtingen op grond van deze wet heeft voldaan, doet de Arbeidsinspecteur hiervan schriftelijk mededeling aan de werkgever, aan de ondernemingsraad, aan naar zijn oordeel in aanmerking komende werkgevers- en werknemersorganisaties, alsmede aan het RBA in wiens werkgebied de onderneming is gevestigd. Omdat het zal gaan om notoire weigeraars is «vrees voor een klopjacht» volgens het kabinet dan ook onnodig. Indien een werkgever blijft weigeren de wet na te leven kunnen organisaties die op basis van de Wet collectief actierecht daarvoor in aanmerking komen maar ook individuele burgers op basis van een onrechtmatige daadsactie, de uiteindelijke naleving van de wet vorderen.

De leden van de SP-fractie vragen het kabinet of bijvoorbeeld een civiele vordering strekkende tot toelating tot werk bij een bepaalde werkgever mogelijk is. Zo ja, legt een dergelijke civiele procedure niet al meteen een zware domper op de start van een individuele werknemer?

De wet SAMEN biedt niet de mogelijkheid om een vordering tegen een werkgever in te stellen om tot het indienstnemen van een bepaalde werknemer over te gaan. Dit zou indruisen tegen het principe van contractsvrijheid dat ook voor het arbeidsovereenkomstenrecht geldt. Het is de werkgever die uiteindelijk bepaalt of hij al of niet iemand in dienst neemt.

3. Effecten wetswijziging

Uit de bijdragen van de verschillende fracties blijkt dat de voorgestelde wijzigingen van de wet op waardering van de Tweede Kamer kunnen rekenen en dat het draagvlak onder sociale partners voor de uitvoering van de wet ook positief wordt gewaardeerd. Anderzijds komt uit de bijdragen van de RPF, SGP, GPV en SP naar voren dat betwijfeld wordt of de voorgestelde wijzigingen zullen leiden tot een grotere effectiviteit.

Deze wet is een instrument dat na de WBEAA een verdere omslag in het denken van betrokkenen wil bewerkstelligen ten aanzien van de arbeidsdeelname van leden van minderheidsgroeperingen binnen de arbeidsorganisatie. Dergelijke processen kosten veel tijd. Naast tijd is de steun van sociale partners onontbeerlijk om deze processen op gang te krijgen. Het kabinet heeft vrijwel alle aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid ten aanzien van wetswijziging overgenomen zodat verwacht mag worden dat sociale partners actief zullen zijn in het stimuleren en

ondersteunen van hun respectieve achterbannen bij de uitvoering van de wet, zowel waar het de administratieve uitvoering van de wet betreft als het daadwerkelijk inspanningen plegen om de werkgelegenheid voor minderheden binnen de arbeidsorganisaties te bevorderen. Tot dit laatste zijn zij overigens al «gehouden» op grond van het meervermelde nieuwe Stichtingsakkoord. Voorts zijn in het wetsvoorstel meerdere stimulansen tot naleving van de wet ingebouwd zoals in de vorige paragraaf uiteengezet. Het kabinet gaat er dan ook vanuit dat, niet alleen registratie doch ook de overige onderdelen van de wet en met name concrete inspanningen om de arbeidsdeelname te stimuleren de komende periode door werkgevers zullen worden nageleefd.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de wet meer wordt nageleefd dan mocht worden verwacht op basis van de opgaven van de Kamers van Koophandel en Fabrieken. De leden van de D66-fractie vinden dit nogal positief uitgelegd. Is het niet veel juister de nadruk te leggen op het gegeven dat slechts 14% van de werkgevers heeft voldaan aan het meest essentiële deel van de WBEAA, namelijk het opstellen van het interne taakstellend werkplan?

Tot de evaluatieresultaten bekend waren in oktober 1996, waren de enige gegevens op basis waarvan uitspraken gedaan konden worden over de uitvoering van de wet de gegevens van de Kamers van Koophandel. De gegevens van de Kamers van Koophandel bleken echter veel minder positief dan de uiteindelijke resultaten van de evaluatie over de uitvoering van de wet. In die zin heeft het kabinet geconcludeerd dat de naleving van de wet, voorzover het deponeren van jaarverslagen betreft, positiever is dan de tot dat moment voorhanden zijnde gegevens. Ook de uitkomst, dat 57% van de werkgevers een eerste stap heeft gezet namelijk een registratie heeft ingevoerd, heeft bijgedragen aan deze positieve uitleg. Dat neemt echter niet weg dat het kabinet met deze leden van mening is dat het teleurstellend is dat de huidige wet onvoldoende tot actie heeft geleid hetgeen aanleiding is geweest om daarover met sociale partners in het najaarsoverleg 1996 te spreken.

De leden van de SGP- en GPV-fractie vragen zich af waarom nu juist zoveel aan de kosten gedaan is in het onderhavige wetsvoorstel terwijl in de evaluatie werkgevers aangeven dat kosten niet het grootste probleem is maar het nut van de wet betwijfelen. Hierdoor wordt volgens deze leden toch niet het draagvlak vergroot? De leden van de GPV-fractie vragen voorts of het kabinet duidelijk kan maken hoe en in welke mate de voorgestelde wijzigingen ertoe leiden dat werkgevers het nut van registratie meer gaan inzien?

Het kabinet wil naar aanleiding van deze vraag benadrukken dat het doel van het wetsvoorstel is het effectiever maken van de wet middels stroomlijning en wijziging van procedures. Daarmee is in ieder geval bereikt dat sociale partners de wet als ondersteunend willen zien aan hun inspanningen in het kader van het Stichtingsakkoord. De voorgestelde wijzigingen hebben dan ook wel degelijk draagvlak gecreëerd bij sociale partners. Daarnaast is de kabinet, in tegenstelling tot deze leden, van mening dat iedere vermindering van de administratieve belasting voor individuele werkgevers – en dus ook de kosten – bijdraagt aan de uitvoering van een wet. Dat neemt niet weg, zoals dit in hoofdstuk 1 reeds uitvoerig is weergegeven, dat het noodzakelijk is aandacht te besteden aan twijfels van individuele werkgever over het nut van de wet. In de voorlichting zal daarom zeker in worden gegaan op het hoe en waarom van onderhavig wetsvoorstel.

Verschillende fracties (VVD, PvdA, CDA, SP, GPV, RPF) hebben vragen over de kwantitatieve effecten van de wet op de arbeidsdeelname van minderheden. De leden van de RPF-fractie vragen zich voorts af of de forse groei van de werkgelegenheid onder minderheden niet vooral is toe te schrijven aan de onderlinge afspraken en inspanningen van de sociale partners. De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet of toegezegd kan worden dat in het komende evaluatie-onderzoek van het onderhavig wetsvoorstel gemeten zal worden wat de effecten van de WBEAA geweest zijn op de daadwerkelijke toename van personen die behoren tot de doelgroepen van de wet.

Het zoeken naar de kwantitatieve effecten van een wet als onderhavige en nu de WBEAA stuit op twee knelpunten:

- de wet is slechts één van de instrumenten die van invloed zijn op de werkgelegenheidsproblematiek van minderheden, omgevingsfactoren nog buiten beschouwing gelaten;
- maatregelen genomen door werkgevers zullen niet altijd op korte termijn vruchten afwerpen. Bijvoorbeeld het aanpassen van het wervings- en selectiebeleid zal enige tijd nodig hebben om effecten te sorteren.

Deze redenen, maar ook het feit dat de huidige wet slechts 2 jaar van kracht was ten tijde van het onderzoek in 1996, heeft in dit onderzoek geleid tot een vraagstelling naar de effecten op de bewustwording, activering van actoren binnen ondernemingen en vermeerdering van kennis over de geringe arbeidsdeelname binnen de onderneming.

Ook bij de evaluatie van de wet SAMEN zullen de voornoemde aspecten in ogenschouw genomen moeten worden bij de vraag in hoeverre de wet in kwantitatieve zin heeft bijgedragen aan de bevordering van de arbeidsdeelname van minderheden. Gelet op het feit dat dan reeds enkele jaren wetgeving van kracht is zal daarnaast met het onderzoeksbureau nagegaan worden of en hoe effecten van de wet ten aanzien van de daadwerkelijke toename van minderheden in de arbeidsorganisaties in enigerlei mate gemeten kunnen worden met inachtneming van de boven weergegeven beperkingen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet kan aangeven wat de effecten van de WBEAA voor de overheidssector zijn geweest. Het kabinet kan geen inzicht bieden in de resultaten van de uitvoering van de WBEAA voor de gehele overheidssector.

Over de resultaten van de uitvoering van de WBEAA (tot en met 1995) in de sector Rijk, en de uitvoering van EMO-2 is de Kamer geïnformeerd bij brief d.d. 12 december 1996 (Tweede Kamer 1996-1997, nr. 25 001). Uit de WBEAA-rapportages over 1995 bleek dat het aandeel van minderheden in het personeelsbestand van de rijksdienst 3,5% bedroeg; bij 3,8% zou sprake zijn van evenredige vertegenwoordiging. In september a.s. zal de Kamer de rapportage over 1996 ontvangen. De wijziging van de doelgroepen van de WBEAA zal leiden tot andere percentages.

De leden van de RPF-fractie vragen een overzicht van de administratieve verplichtingen op basis van de huidige wet en de wet SAMEN.

Op basis van de huidige wet dient de werkgever:

- zich in te spannen om een evenredige arbeidsdeelname van minderheden te bevorderen;
- een afzonderlijke registratie bij te houden naar herkomst van het personeel;
- jaarlijks een jaarverslag op te stellen en te deponeren bij de Kamer van Koophandel;
- jaarlijks een taakstellend werkplan op te stellen en ten behoeve daarvan te onderzoeken in hoeverre de uitvoering van het beleid de

deelname van minderheden binnen zijn onderneming belemmert en maatregelen te nemen om de belemmeringen weg te nemen.

Op basis van het onderhavige wetsvoorstel dient de werkgever:

- zich in te spannen om een evenredige arbeidsdeelname van minderheden te bevorderen;
- een afzonderlijke registratie bij te houden naar herkomst van het personeel;
- jaarlijks een jaarverslag op te stellen en te deponeren bij het RBA;
- in het jaarverslag worden zowel de cijfermatige gegevens over de samenstelling van het personeelsbestand naar herkomst alsmede de maatregelen die het afgelopen jaar genomen zijn danwel het komende jaar zullen worden genomen om te komen tot een meer evenredige vertegenwoordiging van personen behorend tot de doelgroep van de wet.

De berekening van de tijdwinst van 1 à 2 dagen door het in elkaar schuiven van het openbaar jaarverslag en het taakstellend werkplan is gebaseerd op de uitkomsten van het evaluatie-onderzoek over de gemiddeld benodigde tijd voor een onderneming. Deze tijdwinst geldt uiteraard alleen voor werkgevers die beide verplichtingen uit de wet uitvoeren.

II ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel F

De leden van de PvdA-fractie vragen welke motieven ten grondslag liggen aan het laten vervallen van de in artikel 3 WBEAA expliciete verplichting. Is het niet zo dat om belemmeringen te kunnen wegnemen deze in kaart zouden moeten worden gebracht? Kan de kabinet aangeven wat de functie van de oorspronkelijke expliciete verplichting is geweest en wat de effecten daarvan in de praktijk zijn geweest?

Leden van de D66-fractie geven aan dat de expliciete verplichting in de WBEAA tot het analyseren van het personeelsbeleid op mogelijke belemmeringen is vervallen en vragen zich af hoe nu invulling wordt gegeven aan de bewustwording van werkgevers. De kern van de verplichting om een taakstellend werkplan op te stellen is dat de ondernemer strategisch bekijkt hoeveel personeel hij heeft en hoe hij daar minderheden voor kan werven. Deze leden constateren dat deze kern nu uit de wet is gehaald. Deze leden vragen de regering dan ook welke concrete verplichtingen en welke concrete maatregelen de werkgever moet nemen volgens onderhavig wetsvoorstel en hoe wordt voorzien in de functie van het taakstellend werkplan?

Het kabinet hecht eraan om naar aanleiding van deze vragen te benadrukken dat het in elkaar schuiven van het openbaar jaarverslag en het taakstellend werkplan is ingegeven door efficiency-overwegingen maar met behoud van de kernfunctie van beide schriftelijke documenten. Enerzijds dient in het jaarverslag een cijfermatig inzicht gegeven te worden in de stand van zaken binnen de onderneming ten aanzien van de arbeidsdeelname van minderheden. Anderzijds dient, zoals ook het taakstellend werkplan beoogde, de werkgever aan te geven welke maatregelen hij heeft genomen en gaat nemen om, indien nodig, de arbeidsdeelname onder de doelgroepen van de wet binnen zijn onderneming te bevorderen. Artikel 5 lid 2 e, f en g van onderhavig wetsvoorstel zien op deze maatregelen. Een werkgever zal, om dergelijke plannen te kunnen maken, zich in strategische zin moeten beraden over mogelijke arbeidsdeelname van minderheden binnen zijn onderneming indien de arbeidsdeelname achterblijft bij de voor de betrokken werkgever

geldende evenredigheidspercentages. In dat geval zal, om de instroom te bevorderen, het personeelsbeleid kritisch bekeken dienen te worden op eventuele belemmeringen hetgeen de werkgever bewust zal maken van zijn beleid tot nu toe. Het kabinet is dan ook van mening dat de kern van de wet behouden blijft en dat verdere expliciete bepalingen niet nodig zijn.

Artikel I, onderdeel H

De leden van de RPF-fractie vragen of het in het kader van de doelstelling van de wet wel noodzakelijk is dat werkgevers ook inzicht geven in het functieniveau van de werknemers.

Artikel 2 lid 2 van de huidige wet is ongewijzigd gebleven. Nog immer geldt dat bij de bepaling of er sprake is van een evenredige vertegenwoordiging binnen een arbeidsorganisatie, naast de samenstelling van de (regionale) beroepsbevolking naar herkomst ook kwalificatie en geschiktheidsvereisten een rol spelen. Om die reden dient de werkgever ook inzicht te geven in het functieniveau van werknemers. In de memorie van toelichting bij de huidige wet is aangegeven dat bij het bepalen of er sprake is van een evenredige vertegenwoordiging zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten van belang zijn. «Zo zal er in beginsel sprake zijn van evenredige vertegenwoordiging, indien het aantal personen uit de doelgroepen dat binnen de onderneming werkzaam is in verhouding staat tot hun aandeel in de (regionale) beroepsbevolking...» «Voorts is denkbaar dat in een onderneming, gegeven het absolute aantal personen uit de doelgroep dat daarin is vertegenwoordigd, er in eerste instantie geen sprake lijkt van een evenredige vertegenwoordiging, maar dat bij differentiatie naar kwalificatie zulks wel het geval is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een arbeidsorganisatie welke werkzaamheden verricht die slechts door zeer hooggeschoolde werknemers kunnen worden verricht.»

Artikel I, onderdeel J

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de persoonsregistratie zal plaatsvinden. Zijn daartoe speciale formulieren voorhanden? Op welke wijze zal het bezwaar ingediend worden? Wordt daarvoor een speciaal formulier ontworpen?

Net als in de handleiding bij de huidige wet zal ook nu een handleiding ontwikkeld worden waarin voorbeelden van formulieren zijn opgenomen.

Artikel I, onderdeel N

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de tweede alinea van de toelichting op dit artikel gaat over het in de openbaarheid treden met de gegevens in de jaarverslagen. Deze toelichting vindt geen grondslag in de wetstekst. Waarom wordt deze toelichting hier opgenomen?

In de tweede alinea van artikel I, onderdeel J, onder 2, van de memorie van toelichting is opgenomen dat belanghebbenden die met informatie uit het openbaar jaarverslag in de openbaarheid treden dit niet doen dan na dit te hebben aangemeld bij de desbetreffende onderneming en, indien daartoe uitgenodigd, overleg is gevoerd met die onderneming. Deze passage is letterlijk overgenomen uit het Stichtingsakkoord. De bedoeling van deze passage is een fatsoensnorm neer te leggen voor belanghebbenden. Juridisch afdwingbaar is deze passage niet. Met het indienen van het jaarverslag bij het Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie wordt het verslag een openbaar stuk. Een ieder kan daarna

met deze informatie in de openbaarheid treden. Het kabinet is het met sociale partners eens dat bij het in de openbaarheid treden jegens de betreffende onderneming zekere fatsoensnormen in acht genomen behoren te worden. Dit is met genoemde passage benadrukt.

Artikel I, onderdelen P en R

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af hoe de toezichthoudende taak van de Arbeidsinspectie ten aanzien van deze wet beoordeeld zal kunnen worden. Wanneer zal er sprake zijn van een adequaat toezicht? Hoeveel bedrijven zullen door de Arbeidsinspectie worden bezocht? Op welke wijze zullen bedrijven die de wet niet uitvoeren worden aangesproken? Wie controleert en hoe door welke onderneming deze wet wel en niet wordt uitgevoerd? Kan de Arbeidsinspectie door derden worden gewezen op het niet naleven van de wet door een bepaald bedrijf, zodat bezoek van de Arbeidsinspectie op grond daarvan plaats kan vinden? Deze leden vragen voorts of de toezichthoudende taak van de Arbeidsinspectie inhoudt dat een uitbreiding in personele zin nodig zou zijn. Zo ja, waaraan wordt gedacht? Is er in dit kader een taak weggelegd voor de voorgestelde task-force, zo ja, welke? De leden van de CDA-fractie vragen hoe de Arbeidsinspectie kan optreden als de werkgever aan zijn verplichtingen voldoet, maar als alle mensen schriftelijk aangeven bezwaren tegen registratie te hebben. Welk instrument kan dan worden gebruikt en hoe moeten de gegevens dan worden geïnterpreteerd? Kan aan de Arbeidsinspectie, die de controle op de nieuwe wet is toegedicht, de taak worden opgelegd een keurmerk op te zetten?

De toezichthoudende taak van de Arbeidsinspectie zal zich met name richten op de naleving van de deponering van het openbare jaarverslag bij de RBA's. Indien de Arbeidsinspectie constateert dat de werkgever blijft weigeren deze verplichting na te komen zal daarvan schriftelijk mededeling worden gedaan aan de werkgever, aan de ondernemingsraad, aan organisaties van werkgevers en van werknemers, alsmede aan het betreffende Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening. De overige aspecten van de toezichthoudende taak zullen worden ingepast in de reguliere taken. Dat wil zeggen dat bedrijfsbezoeken zullen worden afgelegd in geval er sprake is van klachten. Derden kunnen dus de Arbeidsinspectie wijzen op het niet naleven van de wet door werkgevers. Op voorhand is niet te zeggen hoeveel bedrijven uiteindelijk bezocht zullen worden.

Het kabinet is niet voornemens om de Arbeidsinspectie een «keurmerk» te laten opzetten omdat zoals in paragraaf 1.4. is aangegeven de Taskforce zich zal richten op het promoten van best practices. Of de toezichthoudende taak van de Arbeidsinspectie op grond van deze wet extra formatie zal vereisen zal nader bezien worden.

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