

Vergaderjaar 2003–2004

29 275

Voorstel van wet van de leden Vos en Stuurman betreffende het wijzigen van de wet Stimulering evenredige arbeidsdeelname minderheden

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS HET LUIDT NA HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

1. Inleiding

De wet Stimulering Evenredige Arbeidsdeelname Minderheden (Wet SAMEN) is een belangrijk instrument om de participatie van minderheden op de arbeidsmarkt te bevorderen. Met deze wet worden werkgevers geprikkeld om hun personeelsbestand in kaart te brengen en te bevorderen dat hun personeel een goede afspiegeling vormt van de samenleving. De Wet SAMEN dreigt te verdwijnen, omdat deze afloopt op 1 januari 2004. Met dit wetsvoorstel willen de indieners bewerkstelligen dat de Wet SAMEN zijn rechtskracht behoudt.

De wet Stimulering Evenredige Arbeidsdeelname Minderheden (Wet SAMEN), die de registratie en openbaarmaking verplicht van het aandeel allochtonen in dienst bij bedrijven en instellingen met meer dan 35 werknemers, zal volgens planning aflopen op 1 januari 2004. In een brief aan de Kamer van 26 september 2003 over de evaluatie van de wet SAMEN maakt staatssecretaris Rutte van Sociale Zaken en Werkgelegenheid namens het kabinet duidelijk de wet SAMEN niet te willen verlengen.¹ Al eerder heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De Geus, op Kamervragen geantwoord werkgevers op andere manieren dan via regelgeving te willen stimuleren een multicultureel personeelsbeleid te voeren.² Ook heeft De Geus in het Actieplan vereenvoudiging SZW-regelgeving van 28 november 2002 aangegeven dat door afschaffing van de Wet SAMEN deregulering mogelijk is.³

Indieners van dit wetsvoorstel menen dat de wet SAMEN niet moet worden afgeschaft. Doel van dit wetsvoorstel is om de wet SAMEN met nog eens zes jaar te verlengen, tot 1 januari 2010, met een mogelijkheid tot verdere verlenging. Indieners willen de wet verlengen, omdat de centrale doelstelling van de wet, het zich als werkgever bewust worden van de noodzaak van een evenredige personeelssamenstelling bij de overheid en in het bedrijfsleven, nog niet is gehaald. Met het wetsvoorstel blijft de inspanningsverplichting van bedrijven om een evenredige personeelssamenstelling te bereiken overeind. Bovendien zal de registratie van de aantallen per bedrijf werkzame allochtonen behouden blijven. Tegelijkertijd worden voorstellen gedaan om de wet zo aan te

¹ Kabinetsstandpunt evaluatie wet SAMEN, Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 26 september 2003, kenmerk ABG/DB/03/75177.

² Vragen van 28 januari 2003, Tweede Kamer, 2002–2003 Aanhangsel 1699.

³ Actieplan vereenvoudiging SZW-regelgeving, Tweede Kamer, 2002–2003, 28 600 XV, nr. 24.

passen, dat de administratieve lastendruk voor werkgevers die voldoen aan de wet wordt teruggebracht, en het aantal bedrijven waarvoor de wet geld verminderd wordt.

2. Voorgeschiedenis: Van Wet BEAA naar Wet SAMEN

2.1 De WBEAA

Onder de kabinetten Lubbers II en Lubbers III hebben de sociale partners lange tijd de gelegenheid gekregen om via overeenkomsten in de Stichting van de Arbeid tot effectieve maatregelen te komen om een einde te maken aan de onzichtbare discriminatie op de arbeidsmarkt. Met het Minderhedenakkoord in 1990, waarin het creëren van 60 000 banen voor allochtonen in vijf jaar werd vastgelegd, poogden de sociale partners wetgeving te voorkomen.¹ Toen dat vrijwel geen enkel effect bleek te spannen om de doelstelling te halen) hebben de leden Rosenmöller (GroenLinks), Groenman (D66) en Dijkstal (VVD) in 1994 een initiatiefwet bij de Tweede Kamer ingediend, met als doel de evenredige vertegenwoordiging van allochtonen op de werkvloer te bevorderen, de WBEAA (TK 1991–1992, 22 581). Ondanks een gelijktijdig wetvoorstel van de regering kreeg de initiatiefwet de steun van de meerderheid van de Kamer.

Een onverdeeld succes werd de WBEAA niet. Tijdens de totstandkoming werden de bedoelingen van de wetgever overschaduwed door negatieve berichten over de verplichting aan werkgevers openheid van zaken te geven in de jaarverslagen en de mogelijkheid voor maatschappelijke organisaties of individuen arbeidsorganisaties publiekelijk aan te spreken op hun verantwoordelijkheden. Aan minderhedenorganisaties was in de MvT een belangrijke rol toegekend bij de controle op de uitvoering. Dit zogenaamde «schandpaaleffect» werd een van de grootste geschilpunten in het maatschappelijke debat over de wet.² In de praktijk kreeg de wet dan ook een koele ontvangst. De WBEAA werd door veel werkgevers openlijk geboycot, en de mogelijkheid van sancties werden door de werkgeversorganisaties principieel afgewezen.³ Werkgevers voelden zich door de overheid beschuldigd. Hierdoor hebben zij nauwelijks gehoor gegeven aan de bepalingen in de wet.⁴

Al voor de eerste evaluatie van de WBEAA in 1996 bleek de overheid ernstig verdeeld over de nog geen jaar van kracht zijnde wet. De evaluatierapporten hadden merendeels een negatieve kijk op de wet. Werknemers bleken weinig te voelen voor registratie als allochtoon of autochtoon, de werkgevers zagen het nut van de wet niet in, en in het kader van het project *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit* pleitte de regering sinds 1995 voor verlichting van de administratieve lasten van werkgevers. De Tweede Kamer, met de VVD voorop, hield echter vast aan de wet en de mogelijkheid van het instellen van sancties als de wet onvoldoende zou worden nageleefd.⁵

2.2. Sociale partners omarmen Wet SAMEN

De discussies over de wet WBEAA leidde tot nieuw overleg van de regering met de sociale partners en een wetsvoorstel tot aanpassing van de wet. Daardoor trad op 1 januari 1998 de Wet SAMEN in werking, ditmaal wel met de steun van de werkgeversorganisaties. De Wet SAMEN beoogt individuele ondernemingen waar in de regel ten minste 35 personen werkzaam zijn bewust te maken en te stimuleren tot het voeren van multicultureel personeelsbeleid. De wet maakte zodoende deel uit van het beleid dat werd gevoerd om een evenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden te bereiken. De belangrijkste verplichtingen die uit

¹ Wet Samen: Oude wet in een nieuw jasje? Sociaal Maandblad Arbeid, 1999, nr. 1, blz. 31.

² Ibidem, blz. 32.

³ De WBEAA in praktijk: ervaringen van ondernemingen, KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, mei 1995, blz. 7 e.v.

⁴ Diepenbrock en Verbeek: Onevenredigheid? Ook dat lossen we samen wel op; de WBEAA nader onderzocht, IMES, UvA, 1998, blz. 30.

⁵ Wet Samen: Oude wet in een nieuw jasje? Sociaal Maandblad Arbeid, 1999, nr. 1, blz. 33.

de wet voortvloeiende waren het voeren van een afzonderlijke personeelsregistratie en het opstellen van het jaarverslag Wet SAMEN. In het jaarverslag wordt onder meer een weergave gegeven van het aandeel etnische minderheden in het personeelsbestand en de maatregelen die worden genomen om te komen tot een meer evenredige arbeidsdeelname van minderheden. Het jaarverslag over het afgelopen kalenderjaar dient voor 1 juni bij de Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI) gedeponereerd te worden. Op deze deponeringsplicht houdt de Arbeidsinspectie toezicht.

De Wet SAMEN werd in het leven geroepen als een tijdelijke wet, met een looptijd tot en met 2001. In de Memorie van Toelichting wordt overigens opgemerkt dat het kabinet het begrip «tijdelijk» bewust niet in de titel van de wet heeft opgenomen, «omdat daarmee ten onrechte de indruk zou kunnen worden gewekt dat slechts tijdelijk stimulering van (evenredige) arbeidsdeelname van minderheden moet worden nagestreefd». De veronderstelling dat slechts het tijdelijk stimuleren van arbeidsdeelname van minderheden werd nagestreefd, moest volgens de regering voorkomen worden.¹

In de wet SAMEN bleef de registratieverplichting van werknemers bestaan, maar met de mogelijkheid daartegen bezwaar te maken. De doelgroep van de wet werd uitgebreid met personen van Molukse afkomst. Werkgevers dienden jaarlijks een streefcijfer op te stellen waardoor op termijn meer evenredigheid zou worden bereikt. De jaarverslagen bleven openbaar, maar de strafrechtelijke sancties die in de WBEAA waren opgenomen, kwamen in de nieuwe wet te vervallen. De strengere sanctionering van de wet bleef uiteindelijk niet alleen uit, ook de scherpe kantjes van de WBEAA werden er afgeslepen. In plaats van sancties kregen bedrijven een inspanningsverplichting en werd een landelijke jaarlijkse registratie ingevoerd. Bovendien werden er door de Arbeidsvoorziening ondersteunde sectorale inspanningen van het bedrijfsleven in het vooruitzicht gesteld. Ter controle op de uitvoering kreeg de Arbeidsinspectie een toezichthoudende taak. Minderhedenorganisaties en maatschappelijke organisaties behielden in het wetsvoorstel wel de mogelijkheid tot het voeren van een civiele procedure tegen bedrijven die in gebreke blijven. Om naleving van de wet te bewerkstelligen bleven daarnaast collectieve acties mogelijk, alsmede de mogelijkheid van een beroep van individuele werknemers op art 6:162 BW (onrechtmatige daad).²

2.3 Wet SAMEN heeft zich nog niet kunnen bewijzen

Ook de wet SAMEN leidde niet direct tot een structurele verbetering van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. In het eerste voorlopige verslag van Arbeidsvoorziening Nederland in oktober 1998 bleek slechts 7,5 procent van de werkgevers een jaarverslag ingediend te hebben, en bovendien ging tweederde van de responderende werkgevers niet in op extra inspanningen die verwacht werden om allochtonen in dienst te nemen.³ Bovendien bleek uit een onderzoek van ISEO uit 1999 in opdracht van Binnenlandse Zaken dat allochtonen hun achterstanden op de arbeidsmarkt niet inlopen. Werkloosheid onder Marokkanen en Turken kwam nog altijd vijf maal zo vaak voor dan onder autochtonen, en Surinamers en Antillianen hadden gemiddeld drie keer zo vaak geen baan.⁴

¹ Artikelsgewijze Toelichting onder Artikel I, onderdeel Y en artikel III, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 369, nr. 3.

² Wet Samen: Oude wet in een nieuw jasje? Sociaal Maandblad Arbeid, 1999, nr. 1, blz. 35.

³ Werkgevers negeren massaal wet Samen, Allochtonenkrant, 3 maart 1999.

⁴ Marokkanen onderaan de ladder, NRC, 29 maart 1999.

Een interim-evaluatie naar het bereik en effecten van de wet SAMEN leidt begin 2000 tot de constatering dat de weerstanden bij werkgevers zijn verminderd, maar dat in hun ogen sprake blijft van een «administratieve last» betreffende de verslaglegging en deponering. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat nog geen directe effecten voor de arbeidsmarktpositie van minderheden zijn vast te stellen. Wel wordt de registratieplicht beter nageleefd dan onder de WBEAA: evenredigheidscijfers en streefcijfers

worden nu in 78% van de gedeponeerde jaarverslagen genoemd, en specifieke maatregelen in driekwart.¹

Eindconclusie van deze tussentijdse evaluatie: «Gemiddeld genomen lijkt er sprake te zijn van een licht positief effect van de wet op de arbeidsdeelname van minderheden. Dit effect is echter niet significant.»

In april 2000 debatteerde de Tweede Kamer over de aanhoudend hoge werkloosheid onder allochtonen. De Tweede Kamer nam een motie aan van Rosenmöller, Dijkstal, De Graaf en Melkert, waarin de regering werd verzocht een ultieme poging te doen de wet SAMEN structureel te verbeteren, maar indien uit de jaarrapportage blijkt dat dit niet gelukt is de invoering van een effectieve sanctie in de wet serieus te overwegen (TK 1999-2000, 27 083, nr. 10). Het kabinet beloofde dit te agenderen voor het voorjaarsoverleg en het tevens te bespreken met de overheidswerkgevers. Bovendien werden in de Nota arbeidsmarktbeleid minderheden aanvullende maatregelen aangekondigd om de ondersteuning van werkgevers bij intercultureel personeelsbeleid uit te breiden (TK 1999-2000, 27 083, nr. 11).

Gelet op het structurele karakter van de achterblijvende arbeidsmarktpositie van etnische minderheden, wordt in 2001 gebruik gemaakt van de mogelijkheid de wet met twee jaar te verlengen tot 1 januari 2004 (Staatsblad, 2001, nr. 513). Dit betekent dat ondernemingen die verplicht worden gesteld de wet na te leven voor 1 juni 2003 het laatste jaarverslag (over 2002) dienen te deponeren.

3. Doelstellingen van de Wet SAMEN

3.1 Achterstand van minderheden

Het is naar het oordeel van de indieners goed om onder de aandacht te brengen waarop de wet SAMEN betrekking heeft. Discriminatie op de arbeidsmarkt is nog altijd een hardnekkig probleem in Nederland. Veel werkgevers hebben een negatief beeld van allochtonen. Een flink aantal neemt ook per se geen allochtonen aan, zo blijkt uit recent onderzoek van het ISEO.² Gediscrimineerde burgers kunnen zich teweer stellen als er sprake is van aantoonbaar strafvorderlijk gedrag, maar dat gaat in een arbeidsrelatie nauwelijks op. Het ISEO-onderzoek toont voorts aan dat vooroordelen jegens minderheden in beslissingen rond arbeidsbetrekkingen een prominente rol spelen. Allochtonen worden in veel gevallen niet aangenomen of bevorderd vanwege subjectieve redenen en worden als eerste weer ontslagen omdat anderen langer in dienst zijn. In arbeidsorganisaties is het meestal niet mogelijk je daartegen teweer te stellen. De Wet SAMEN stoelt op de gedachte dat allochtonen die wel bij een werkgever binnenkomen en verantwoordelijke functies krijgen, de kans hebben om op eigen kracht vooroordelen weg te nemen.³ Daarbij moet worden opgemerkt dat dit ten aanzien van het bestrijden van discriminatie en vooroordelen de meest minimalistische manier is, die van allochtone werknemers veel vraagt. Het is naar het oordeel van de indieners dan ook terecht dat de overheid de minderheden op de arbeidsmarkt een handje helpt.

3.2 Wet SAMEN is bewustwordingswet

Er is bij de wet SAMEN dus géén sprake van positieve actie of voorkeursbeleid. De wet is in het leven geroepen als een bewustwordingswet. Werkgevers zijn verplicht te streven naar evenredigheid zonder dat daar een sanctie op staat. Het enige waartoe zij verplicht zijn is zich rekenschap geven van de toestand in hun bedrijf en de verhouding daarvan t.o.v. de regionale cijfers, hetgeen in een jaarlijks verslag moeten worden neerge-

¹ Brief Minister SZW van 3 maart 2000, nr. AM/CAB/2000/13 354.

² Zie «Een gekleurd beeld – over beelden, selecties van jonge allochtone werknemers», ISEO, 2002.

³ Zie bijv. Frank Bovenkerk: Een eerlijke Kans, over de toepasbaarheid van buitenlandse ervaringen met positieve actie voor etnische minderheden op de arbeidsmarkt in Nederland. Ministeries van BZK en SZW, 1986.

legd. De wet moet naar het oordeel van de indieners als zodanig worden beoordeeld en gewaardeerd. Daarbij tekenen zij aan dat inmiddels in tal van bedrijven een cultuuromslag heeft plaatsgevonden, maar dat het voor een groot deel van het bedrijfsleven nodig is en blijft dat de overheid een handje helpt.

De Wet SAMEN staat niet op zichzelf, maar vormt de basis van het arbeidsmarktbeleid ten aanzien van minderheden. Vrijwel alle maatregelen van overheden, uitvoeringsinstellingen, bedrijven en maatschappelijke organisaties ten aanzien van de bestrijding van werkloosheid onder etnische minderheden berusten op gegevens die dankzij de Wet SAMEN beschikbaar zijn. Ook de convenanten met het bedrijfsleven worden op basis van registraties van de wet SAMEN afgesloten. Zonder die registratie weet niemand wat er zich bij bedrijven afspeelt. Voor de landelijke monitoring van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden en voor het aanspreken van werkgevers op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid is continuering van de registraties van de wet SAMEN noodzakelijk. «Meten is weten» is naar het oordeel van de indieners een van de belangrijkste argumenten voor het instandhouden van de wet SAMEN. Dit krijgt nog meer belang in tijden van economische achteruitgang: te vrezen is dat etnische minderheden de dupe zullen worden van werkloosheid en massaontslagen. Er moet worden gewaakt voor het ontstaan van een gekleurde onderklasse. Niet alleen de instroom en doorstroom maar ook de uitstroom is alleen te volgen via een goede registratie, zoals die geregeld is in de wet SAMEN.

Er zijn de afgelopen jaren tal van instrumenten beproefd om werkgevers in algemene zin te doordringen van de noodzaak om zich meer open te stellen voor het groeiende allochtone segment van de arbeidsmarkt. Voorlichtingscampagnes, stichtingsakkoorden, task-forces, catalogi van toeleidingsprojecten en opleidingen, vakbondsscholingen, bijeenkomsten met burgemeesters, convenanten, enz. Die instrumenten hebben allemaal een zeker nut (gehad), met name bij die bedrijven die er van doordrongen waren dat zij iets verkeerd deden, althans dat zij het beter zouden kunnen doen. In de praktijk lijken veel bedrijven er echter op voorhand van overtuigd dat zij een strikt kleurenblind personeelsbeleid voeren: «wij nemen altijd de beste aan.» Vooroordelen en ingesleten selectiemechanismen blijken per definitie zaken waarvan men zich niet bewust is.¹ Veel bedrijven zijn dan ook alleen te overtuigen van het tegendeel op grond van harde cijfers, die door de registratie van de wet SAMEN zichtbaar zijn.

4. De arbeidsmarktpositie van etnische minderheden

Het kabinet Kok II streefde naar halvering van het verschil in werkloosheid tussen allochtonen (16%) en autochtonen (4%) tussen 1998 en 2003. Ministers Van Boxtel van Integratie en Grote Stedenbeleid en Vermeend van Sociale Zaken zetten in op samenwerking met het bedrijfsleven om dat te realiseren: duale trajecten, convenanten met grote bedrijven, ondersteuning van werkgevers door het CWI, etc.² De doelstelling werd vroegtijdig gehaald, dankzij dynamische en aansprekende aanpak en de gunstige conjunctuur; eind 2002 was de werkloosheid onder allochtonen gedaald tot tien procent. In het vervolg daarop streefde het kabinet Balkenende I naar een groei van de netto arbeidsparticipatie van allochtonen met driekwart procent per jaar. Maar ondanks de inhaalslag die allochtonen in de voorgaande jaren op de arbeidsmarkt hebben gemaakt, was er in 2002 sprake van een kentering in de ontwikkeling van de werkloosheid onder etnische minderheden. In 2002 is de werkloosheid onder etnische minderheden weer met 1% toegenomen tot gemiddeld 10%. Na een aanvankelijke stijging van de netto arbeidsparticipatie van allocht-

¹ Zie «Een gekleurd beeld – over beelden, selecties van jonge allochtone werknemers», ISEO, 2002.

² Voor een overzicht van genomen maatregelen zie de website van het Ministerie van SZW: www.minszw.nl

onen tot 57% is in 2002 de arbeidsparticipatie gedaald tot 56%, terwijl die van autochtonen tegelijkertijd toenam van 67% naar 68%.¹

De arbeidsmarktpositie van etnische minderheden blijft nog altijd structureel achter bij die van autochtonen. Veenman schrijft in zijn essay «Sociale integratie, sociale cohesie en arbeidsparticipatie»² dat de werkloosheid onder allochtonen pas daalde nadat de werkloosheid onder autochtonen een structureel laag niveau had bereikt. Allochtonen komen blijkbaar het laatst aan bod bij de groei van de werkgelegenheid, wat «aannemelijk maakt dat zij als eerste gevaar lopen bij verlies van werkgelegenheid». De stagnerende economie is ongunstig voor nieuwkomers op de arbeidsmarkt en voor werknemers die recent ingestroomd of tijdelijk werkzaam zijn, omdat de werkgelegenheid rap afneemt en het aantal werkzoekenden snel stijgt. Het Midden en Kleinbedrijf (MKB), dat in de periode 2000 – 2002 62 duizend allochtonen in dienst nam, verwacht in 2003 circa 50 duizend banen te verliezen. De werkloosheid stijgt bovendien in snelheden die doen denken aan de jaren tachtig van de vorige eeuw. Ten opzichte van een jaar eerder groeide de werkloze beroepsbevolking in het tweede kwartaal van 2003 met 116 duizend personen tot 403 duizend werklozen, zo blijkt uit cijfers van het CBS. Daarmee is 5,4 procent van de beroepsbevolking werkloos, tegen 3,9 procent in dezelfde periode van het vorige jaar.³

Het kabinet Balkenende II erkent dat de arbeidsparticipatie van allochtone vrouwen laag is. Vooral onder Turkse en Marokkaanse vrouwen loopt de deelname aan maatschappelijke activiteiten en arbeid fors achter. Het kabinet heeft onlangs, na een advies over de arbeidsdeelname van allochtone vrouwen, de onafhankelijke Commissie participatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen in het leven geroepen. De commissie moet de deelname van allochtone vrouwen aan alle facetten van de Nederlandse samenleving gaan stimuleren.⁴

Uit recent onderzoek van de VU⁵ blijkt dat slechts 11,8% van de bedrijven een actief beleid voert om de deelname van allochtonen in de organisatie te bevorderen. Daaruit blijkt er tevens een relatie tussen het gevoerde beleid en de aanwezigheid van allochtonen. Slechts 4,3% van de bedrijven blijkt zich verder actief bezig te houden met diversiteitsbeleid gericht op vrouwen, ouderen en allochtonen. Wetgeving noch convenanten blijken een rol te spelen bij het ontwikkelen van diversiteitsbeleid. Uit onderzoek van de Erasmus Universiteit⁶ blijkt voorts dat werkgevers een negatiever beeld hebben van de arbeidsprestaties van minderheden dan van autochtonen. 18% van de werkgevers geeft aan alleen allochtonen in dienst te nemen als er geen aanbod van autochtonen (meer) is. Opvallend is dat ook in dit onderzoek blijkt dat werkgevers met (meer) allochtonen in dienst gunstiger oordelen over hun arbeidsprestaties dan werkgevers zonder ervaring met allochtone werknemers. Deze gegevens tonen naar het oordeel van de indieners van onderhavig wetsvoorstel aan dat er allerm minst reden is om te veronderstellen dat de werkgevers het ontwikkelen van multicultureel personeelsbeleid zonder richtlijnen van de overheid, in casu wetgeving, willen of kunnen vormgeven.

Het streven van het vorige kabinet om de arbeidsparticipatie van etnische minderheden jaarlijks met driekwart procent te doen toenemen is – zo constateren de indieners – al met al niet gehaald, ondanks de opgaande economie. Dat maakt de uitvoering van de taak die het kabinet Balkenende zichzelf gesteld heeft, eveneens een toename van de netto arbeidsparticipatie van allochtonen met driekwart procent per jaar, bijzonder lastig. Kijkend naar de cijfers kan dan ook niemand volhouden dat het specifieke arbeidsmarktbeleid voor minderheden – waarvan de Wet SAMEN de spil is – geen effect heeft, of overbodig is geworden. Wie nu

¹ CBS-Statline, uitdraai van juli 2003, te vinden op de website www.cbs.nl

² Justus Veenman: Sociale integratie, sociale cohesie en arbeidsparticipatie, in Sociale verkenningen, Waarden en Normen, SZW 2002.

³ Meer dan 400 duizend werklozen, persbericht CBS van 16 juli 2003. Via de website www.cbs.nl

⁴ Commissie gaat participatie van allochtone vrouwen stimuleren, persbericht SZW van 3 juli 2003. Via de website www.minszw.nl

⁵ Oriëntaties van managers over diversiteitsbeleid, een aspect van maatschappelijk verantwoord ondernemen, Vrije Universiteit, Faculteit SCW, 2003.

⁶ Een gekleurd beeld – over beelden, selecties van jonge allochtone werknemers, ISEO, 2002.

aan dat beleid een einde maakt, draagt er aan bij dat er opnieuw grote werkloosheid onder minderheidsgroepen zou kunnen ontstaan, zonder dat de vinger op de zere plek gelegd kan worden.

De Rapportage Minderheden 2003 van het SCP bevestigt de noodzaak van een gericht arbeidsmarktbeleid voor minderheden. De arbeidsparticipatie van de verschillende etnische groepen is in de periode 1994–2002 sterk gestegen. Bij Marokkaanse vrouwen steeg deze participatie van 20 naar 30%; bij de Marokkaanse mannen van 36 naar 59%. Bij Turkse vrouwen was sprake van een verdubbeling van 16 naar 32%, bij de Turkse mannen was er een toename van 41 naar 59%. In de periode 1994–2002 daalde de werkloosheid onder minderheden van 20 à 30% naar minder dan 10%. Maar het jaar 2002 gaat de boeken in als het jaar waarin een einde kwam aan een lange periode van dalende werkloosheid. In 2003 is de werkloosheid weer opgelopen. De omslag op de arbeidsmarkt raakt ook de minderheden.

De relatieve toename van de werkloosheid in 2002 is bij niet-westerse allochtonen groter geweest dan bij autochtonen. Voor het eerst sinds jaren stijgt bij hen de werkloosheid weer. De omslag op de arbeidsmarkt raakt vooral de jongeren uit de minderheden. De jeugdwerkloosheid, die bij autochtonen eveneens de kop opsteekt, is bij allochtonen in volle omvang terug. In vergelijking met autochtone jongeren is de werkloosheid onder allochtone jongeren twee tot drie keer zo hoog. In 2002 is tussen de 20% en 30% van de jongere minderheden werkloos. Met name onder Surinamers en Antillianen is de jeugdwerkloosheid bijzonder hoog. De jeugdwerkloosheid onder Surinamers en Antillianen ligt inmiddels weer boven de 25%.¹

Het SCP wijst er verder op dat ondanks de toegenomen aandacht voor minderhedenbeleid het evenredigheidspercentage niet wordt gehaald. Het aandeel minderheden in de bedrijven zou 10% moeten bedragen, maar komt uit op 8,5%. Het aandeel minderheden ligt in alle functieniveaus beneden het evenredigheidspercentage, maar met name in de hogere functieniveaus (havo-plus en hbo-plus) blijft evenredige vertegenwoordiging achter, aldus het SCP.²

5. De effectiviteit van de Wet SAMEN

5.1 Te vroeg voor eindoordeel

Naar het oordeel van de indieners is de afschaffing van de wet SAMEN prematuur. Noch de inspanningsverplichting ten aanzien van de evenredige arbeidsdeelname, noch de evenredige arbeidsdeelname van allochtonen in het bedrijfsleven zelf zijn immers behaald.

5.2 De naleving van de wet tot nu toe

De resultaten van de inspanningen die voortvloeien uit de wet SAMEN zijn tot en met 2001 duidelijk verbeterd, zo blijkt uit de verslagen. De deponeringsratio is sinds 1998 vrijwel stabiel gebleven op ruim zeventig procent of ongeveer 12 300 van de ruim zeventienduizend deponeringsplichtige bedrijven.³

Uit analyse van de jaarverslagen 2001 ten aanzien van het evenredigheidspercentage blijkt dat het aandeel werkzame etnische minderheden nagenoeg gestabiliseerd op 8,5% in 2001 (tegenover 8,6% in 2000). Het aandeel minderheden in vaste dienstbetrekking stijgt, de instroom van werknemers was groter dan de uitstroom (14,5% in 2001 t.o.v. 12,6% in 2000). Werkgevers leken meer aandacht te schenken aan het behoud van etnische minderheden dan voorheen, bleken voornemens in de toekomst nog

¹ SCP: Rapportage Minderheden 2003, pag 226. Via de website www.cpb.nl

² SCP: Rapportage Minderheden 2003, pag 291. Via de website www.cpb.nl

³ Zie website: www.wetsamen.nl/nieuws/aantaldeponeringen.htm.

meer in te zetten op multicultureel personeelsbeleid, en namen meer maatregelen (gemiddeld 4 per bedrijf) om de positie van etnische minderheden te verbeteren. Op de lagere functieniveaus steeg het aandeel werkzame allochtonen licht, alleen in de hogere functieniveaus bleek in 2001 sprake van een daling ten opzicht van 2000. Afgezet tegen het in 2001 eveneens toegenomen landelijke evenredigheidspercentage van 7% naar 10% moest echter geconcludeerd worden dat er geen sprake meer is van een evenredige arbeidsparticipatie van etnische minderheden in het bedrijfsleven. Voor werkgevers in het bedrijfsleven betekende dit dat er een grotere inspanning geleverd moest worden om te voldoen aan de doelstelling van de wet, maar het Ministerie van SZW meende dat die bereidheid zeker aanwezig is.¹

Uit een analyse naar sector en grootteklasse in de jaarverslagen 2001 blijkt dat de sector «overheid/onderwijs/gezondheidszorg» met 71,4% de grootste deponeringsratio heeft, terwijl de sector «landbouw/visserij» met 49,6% de kleinste deponeringsratio laat zien. Tevens hebben grote ondernemingen (met meer dan 500 werknemers) de hoogste deponeringsratio (66,1%). De kleine ondernemingen (met 35 tot 49 werknemers) hebben daarentegen de laagste deponeringsratio (38,4%). Wordt gekeken naar het aandeel etnische minderheden dan blijkt de sector «dienstverlening» het beste te scoren (11,6%), terwijl in «bouwnijverheid» procentueel de minste etnische minderheden werkzaam zijn (4,8%). Opmerkelijk is dat ook 1166 ondernemingen met minder dan 35 werknemers, hoewel niet deponeringsplichtig, een jaarverslag deponeren. Juist bij deze kleine ondernemingen blijken relatief veel etnische minderheden werkzaam; met een aandeel van 16,5% komen deze kleine bedrijven als enige boven het landelijke evenredigheidspercentage uit.²

Al met al blijkt de inspanning van werkgevers om te voldoen aan de wet SAMEN per regio en van sector aanmerkelijk te verschillen. Daarom is het naar het oordeel van de indieners nodig de komende jaren de bewustwording in de achterblijvende sectoren en regio's te blijven stimuleren. De wet SAMEN biedt daartoe het uitgelezen instrumentarium.

Naar de bedoeling van de wet SAMEN spreken maatschappelijke organisaties, de overheid, uitvoeringsinstellingen en bedrijven elkaar aan op hun onderlinge verantwoordelijkheid. De wet biedt derhalve de basis op grond waarvan bedrijven door maatschappelijke organisaties kunnen worden aangesproken. Als de wet verdwijnt, komen maatschappelijke organisaties niet meer binnen bij het bedrijfsleven om het aan te spreken op een eventueel gebrek aan multicultureel personeelsbeleid. Bovendien ontbreken dan ook de cijfers, op basis waarvan bedrijven kunnen aantonen dat zij zich voldoende inspannen, resp. maatschappelijke organisaties kunnen aantonen dat er sprake is van onvoldoende inspanningen. Zonder de wet SAMEN, i.c. zonder de verplichte registratie en verslaglegging, wordt het gesprek dat nodig is naar het oordeel van de indieners meteen al onmogelijk.

Ook het Sociaal Cultureel Planbureau wijst in de Rapportage Minderheden 2003 op het steeds beter functioneren van de Wet Samen. Het deponeringsgedrag van bedrijven is behoorlijk verbeterd, het aantal bedrijven dat een jaarverslag opstelt ligt inmiddels op een redelijk peil en steeds meer verslagen zijn volledig. Tevens lijkt de ondersteuning te zijn verbeterd (bijv. toegankelijker formulieren, ondersteuning via internet). Met de al langer bestaande helpdesk Wet Samen is een serieuze infrastructuur totstandgekomen. Stopzetting van de wet zou een abrupt einde betekenen van hetgeen tot nu toe bereikt is. Een meer principieel argument om de Wet Samen te handhaven is dat deze wet zich richt op de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Zeker na de beëindiging van het MKB-convenanten de .kom-projecten komt dit in het minderhedenbeleid te weinig voor.³

¹ Brief van Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 4 maart 2003, ABG/DB/03/8853.

² Ibidem.

³ SCP: Rapportage Minderheden 2003, pag 294. Via de website www.cpb.nl

Effectiever dan welke voorlichtingscampagne dan ook blijkt de één op één benadering van specifieke bedrijven. Door met bedrijven te spreken, kan boven tafel komen waarom met werving en selectie bepaalde groepen op de arbeidsmarkt niet worden bereikt. Ook kan worden aangegeven wat de gevolgen zijn voor het personeelsbeleid op de lange termijn én voor de klantenkring van het bedrijf. Indiërs hechten eraan met een voorbeeld aan te geven hoe de maatschappelijke betrokkenheid waarvoor de wet ruimte biedt in de praktijk werkt. Toen door een maatschappelijke organisatie juridische actie werd ondernomen in het kader van de WBEAA (een aangifte van het Inspraakorgaan Turken (IOT) tegen Holland International) kon die aangifte snel weer worden ingetrokken, omdat het bedrijf voortvarend leden van etnische minderheidsgroepen in dienst nam.¹ Holland International was vervolgens wel het eerste bedrijf dat de Oproep van Werkgevers aan Werkgevers ten bate van de Wet SAMEN ondertekende – een initiatief van minderhedenorganisaties. Het bedrijf bleek achteraf buitengewoon tevreden over de nieuwe werkwijze die dankzij interventie van minderhedenorganisaties tot stand was gebracht.

Sinds 1995 zijn door maatschappelijke organisaties² zo'n 100 bedrijven benaderd. Over het algemeen gaat het daarbij om een selectie van bedrijven in regio's en sectoren; bedrijven waarvan kon worden aangenomen dat hun voorbeeld door anderen zou worden gevolgd. Overigens niet alleen in de particuliere sector. De omslag die bij veel gemeentelijke arbeidsorganisaties heeft plaatsgevonden, is eveneens voor een groot deel tot stand gebracht door de aanpak van maatschappelijke organisaties, die met de verslagen van de Wet SAMEN in de hand op de nalatige gemeenten afstapten. Het resultaat van de interventie was vrijwel altijd dat er veranderingen tot stand werden gebracht. Niet alleen ging men de wet naleven, óók ging men daadwerkelijk meer leden van minderheidsgroepen in dienst nemen. En uiteindelijk waren de benaderde werkgevers dankbaar voor de interventie. De Wet SAMEN sluit naar het oordeel van de indiërs dan ook aan bij de effectieve, intensieve benadering van bedrijven die nodig is voor de bewustwording die de wet SAMEN beoogd. Daarvoor is geen alternatief bedacht noch denkbaar.³

Het Sociaal Cultureel Planbureau wijst in de Rapportage Minderheden 2003 op de mogelijkheden van de Wet Samen om een specifiek minderhedenbeleid te ontwikkelen. «Nu een behoorlijk aandeel bedrijven deponert, vormen de jaarverslagen een adequate bron om na te gaan hoe het staat met de vertegenwoordiging van minderheden. Veel meer dan in de afgelopen jaren is gebeurd, zou de informatie die in het kader van de Wet Samen wordt verzameld als *ijk- en vertrekpunt* moeten dienen voor specifiek beleid (of als men dat liever hoort: diversiteitsbeleid).»⁴

Ook in het Nederlands buitenlands beleid blijkt de wet SAMEN een gewaardeerd onderdeel van het Nederlandse antidiscriminatiebeleid. In een recente rapportage van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in zake de International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD) wordt de wet SAMEN «bijzonder effectief» genoemd als instrument tegen rassendiscriminatie op de werkvloer.⁵ Naar aanleiding van het vorige rapport uitte het comité nog forse kritiek op de situatie in Nederland. Het CERD constateerde destijds dat er nog steeds een groot verschil bestaat in de werkloosheidscijfers voor etnische minderheden en autochtone Nederlanders, dat er te weinig bescherming is tegen discriminatie op de arbeidsmarkt, dat er in het onderwijs plaatselijk sprake is van een feitelijke segregatie en dat de doorstroming van allochtoon personeel bij de politie stagneerde. Het VN-comité zal het nieuwe rapport van de Nederlandse regering toetsen. De nieuwe Neder-

¹ Wet Samen: Oude wet in een nieuw jasje? Sociaal Maandblad Arbeid, 1999, nr. 1, blz. 36.

² Bij het benaderen van individuele bedrijven zijn vooral het Landelijk Overleg Minderheden (de LOM)SAMENwerkingsverbanden en de daarbij aangesloten organisaties, FORUM, allochtone studentenorganisaties en organisaties van allochtone gemeenteambtenaren actief geweest.

³ Zie: Juridische Actie wet SAMEN; FORUM, LBR en LOM, mei 2003.

⁴ SCP: Rapportage Minderheden 2003, pag 295. Via de website www.cpb.nl

⁵ 15e en 16e Koninkrijksrapportage aan het VN-verdragscomité inzake de Internationale Conventie ter uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (CERD), 13 augustus 2003. Conclusie 119: Action to combat discrimination against ethnic minorities in the workplace is taken primarily within the wider context of labour market policies for ethnic minorities. (...) Of the measures listed there, the voluntary agreements with the major businesses and with the small and medium-sized enterprise sector and the measures designed to improve the operation of the Employment of Minorities (Promotion) Act are proving particularly effective in promoting equal treatment and combating discrimination against ethnic minorities. <http://www.minbuza.nl/default.asp?CMSITEM=AC17DB0064E54A73B206E4BBF346B85DX3X37296X57&CMS>

landse rapportage zal worden behandeld in de 64e sessie van het CERD-comité, die plaatsvindt van 23 februari tot 12 maart 2004 in Genève. Indiëners wijzen erop dat afschaffing van de wet SAMEN in strijd zou zijn met deze conclusies in de rapportage van Buitenlandse Zaken aan de Verenigde Naties.

6. De controle op de naleving van de Wet SAMEN

Indiëners willen niet de schijn ophouden dat de controle optimaal zou werken en er geen taak meer zou liggen om in verbeteringen ten aanzien van de jaarlijkse rapportages te investeren. Met de uitvoering van de Wet SAMEN zijn bij de Arbeidsinspectie twee staffunctionarissen belast en bij het CWI nog eens twee. Het zal niet verbazen dat de helpdesk van het CWI bij tijden overvraagd wordt. De inzet van het CWI kan naar het oordeel van de indiëners onmogelijk gelden als zwaar bureaucratisch, en roept zelfs vragen op naar de mogelijkheden van daadwerkelijke handhaving met het huidige toezichtregime. Maar het geeft in elk geval aan dat de overheid niet veel zou besparen door de wet SAMEN te laten verlopen.

Van de Arbeidsinspectie (AI) mag naar het oordeel van de indiëners verwacht worden dat men toeziet op naleving van de wet. De toezichthoudende taak ligt bij de AI. Die heeft daar de afgelopen jaren echter niets aan anders gedaan dan bepalen of een werkgever deponeringsplichtig is. Overigens gaf de minister hen ook de ruimte om er verder niets aan te doen. In de *Rapportage gedeponeerde jaarverslagen wet Samen 2001* worden 18 326 bedrijven als deponeringsplichtig aangenomen.¹ Ten aanzien van de naleving daarvan merken indiëners op dat veel werkgevers in de loop van het jaar door de Arbeidsinspectie alsnog niet-deponeringsplichtig verklaard worden. Het aantal deponeringsplichtige ondernemingen neemt zodoende in de loop van een jaar met ongeveer een kwart af. Verder wijzen de indiëners op het grote aantal (structureel) weigerachtige deponeringsplichtige bedrijven. Ten minste 13 341 bedrijven van het totale AI-bestand van 48 617 bedrijven hebben een of meer malen niet gedeponerd, terwijl ze wel deponeringsplichtig waren.²

Van de arbeidsinspectie, ondernemingsraden, overheden en sociale partners mag bovendien ook een actievere opstelling verwacht worden in het toezien op de inhoud van de rapportages. Een kritische noot over het inhoudelijke tekortschieten van vele verslagen mag op deze plek dan ook niet ontbreken. De inzet van de arbeidsinspectie zou daarom zwaarder moeten worden. Controle op naleving door arbeidsinspectie zou moeten worden versterkt; maatschappelijke organisaties alleen zijn daarvoor onvoldoende toegerust. In dit kader is het zwaarwegend dat de activiteiten van de BAMMER's en van het projectbureau Ruim baan voor minderheden ter ondersteuning van de uitvoering van de wet SAMEN worden beëindigd, waardoor een 1-op-1 benadering nog maar zelden mogelijk is.³

De wet SAMEN heeft naar het oordeel van de indiëners al met al slechts ten dele het beoogde effect bereikt. Bewustwording bij bedrijven is toegenomen, en het aandeel werkzame allochtonen is tot 2002 aanmerkelijk gestegen. Maar de werkloosheid onder etnische minderheden blijft structureel hoger liggen dan onder autochtonen, en een harde kern van bedrijven en sectoren weigert nog altijd etnische minderheden in dienst te nemen. Zowel bewustwording als evenredigheid, de kerndoelen van de wet SAMEN, zijn daarom nog niet bereikt. Indiëners zien goede argumenten in het verslag van de maatschappelijke organisaties om de invoering van sancties opnieuw in beschouwing te nemen.⁴ Zij menen evenwel dat positieve sancties meer opleveren dan negatieve, en hebben in hun wetsvoorstel dan ook alleen daartoe voortstellen opgenomen.

¹ Rapportage gedeponeerde jaarverslagen wet Samen 2001, tabel 6, blz. 17. Zie de website www.wetsamen.nl

² Ibidem, tabel 59 en 59 a.

³ Juridische Actie wet SAMEN; FORUM, LBR en LOM, mei 2003. Aanbevelingen pagina 15.

⁴ Ibidem, pagina 15.

7. De administratieve belasting van de Wet SAMEN

7.1 Wet SAMEN van belang voor multicultureel personeelsbeleid

Kern van de wet is de registratie van het aandeel in dienst zijnde allochtonen. Als de harde feiten niet bekend zijn, valt er geen multicultureel personeelsbeleid te voeren. Dat geldt zowel voor het bedrijfsleven als voor de overheid, bijv voor de gemeenten die vanaf 2004 een eigen arbeidsmarktbeleid moeten gaan voeren. Willen gemeenten kunnen voldoen aan de eis in de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB) van een evenwichtig arbeidsmarktbeleid, dan zullen zij ook individuele bedrijven moeten kunnen aanspreken op hun verantwoordelijkheid om naar evenredigheid te streven. Dat zullen zij niet kunnen doen als er geen gegevens beschikbaar zijn van bedrijven. De arbeidsmarkt doelstelling voor minderheidsgroepen van het kabinet blijft een papieren tijger wanneer uitvoeringsinstellingen geen gegevens hebben die bedrijven ertoe kunnen bewegen een stapje extra te zetten. Dankzij de Wet SAMEN kunnen gemeenten nu vormen van contract-compliance toepassen. Het zelfde geldt uiteraard ook voor de CWI's, de UWV en integratiebedrijven. Dat middel zullen ze extra gaan missen wanneer ze na invoering van de WWB een grotere verantwoordelijkheid voor het arbeidsmarktbeleid dragen. Alleen al om de gemeenten en uitvoeringsorganisaties te bedienen en om hun (nieuwe) wettelijke taken te kunnen voldoen, achten indieners handhaving van de registratie van de wet SAMEN noodzakelijk.

Het SCP geeft in de Rapportage Minderheden 2003 aan welke bijdrage de wet SAMEN levert aan de verbetering van de positie van minderheden op de arbeidsmarkt. De Wet Samen doet een expliciet beroep op werkgevers om het aandeel minderheden binnen het personeelsbestand te vergroten. Deze dimensie mag in arbeidsmarktbeleid voor minderheden niet ontbreken. Het kabinetsstreven van evenredige participatie van minderheden op de arbeidsmarkt is formeel in de wet neergelegd. Bedrijven moeten daar hun eigen personeelsbestand aan toetsen. Zonder de Wet Samen ontbreekt informatie over het aandeel minderheden in bedrijven, is elke notie over evenredigheid verdwenen en gaat een aanknopingspunt verloren om bedrijven of branches aan te spreken op beleid gericht op instroom, doorstroom en behoud.¹

7.2 Administratieve belasting is minimaal

De uitgangspunten van het kabinetsbeleid, verminderen van regelgeving, beperking van de administratieve lasten voor bedrijven, achten de indieners geen overtuigende argumenten voor afschaffing van de wet. De registratieplicht is immers al bestaande praktijk, en vrijwel alle werkgevers hebben inmiddels de benodigde routine en systematiek opgebouwd. Ook uit juridische acties van de maatschappelijke organisaties FORUM, LBR en LOM kwam naar voren dat «de instellingen niet onwelwillend tegenover de Wet SAMEN staan. Er zijn geen klachten of twijfels geuit over bijvoorbeeld administratieve rompslomp, stigmatisering of het nut van de wet.» Wel bleek er behoefte te zijn aan meer en betere praktische ondersteuning bij de uitvoering van de wettelijke verplichtingen.²

Het kabinet noemt de administratieve lastendruk als voornaamste reden om de Wet SAMEN te laten verlopen. In opdracht van het ministerie van SZW heeft KPMG onderzoek³ gedaan naar de feiten en meningen rondom de wet. Centrale vraag daarbij was of de wet een geschikt instrument is om werkgevers te stimuleren tot het verhogen van de arbeidsparticipatie van etnische minderheden. Belangrijkste conclusies zijn dat veel werkgevers de verplichte registratie vooral als een doel op zich zien en niet als startpunt voor het ontwikkelen van intercultureel management,

¹ SCP: Rapportage Minderheden 2003, pag 294. Via de website www.cpb.nl

² Verslechterde arbeidsmarktpositie allochtonen vraagt om continuering wettelijke verplichtingen, persbericht van FORUM, LBR en LOM van 13 mei 2003.

³ «Evaluatie Wet SAMEN, de partners aan het woord: feiten, ervaringen en visies», KPMG, Utrecht, augustus 2003. Bijlage bij de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 26 september 2003, kenmerk ABG/DB/03/75 177.; het onderzoek bestond uit een exploratieve schriftelijke enquête onder werkgevers en overige partijen, interviews met stakeholders, een werkconferentie en literatuurstudie.

en een grote voorkeur voor minder administratieve ballast hebben. Daar staat tegenover dat vooroordelen jegens en/of slechte ervaringen met allochtonen een belangrijke rol bij werkgevers spelen.¹ Verder, zo meldt het kabinet in die brief, bevestigen recente onderzoeken van VU en TNO Arbeid dat de meeste werkgevers uit zichzelf weinig geneigd zijn om actief te investeren in multicultureel personeelsbeleid en verbetering van de arbeids(markt)positie van etnische minderheden: «Slechts een klein percentage bedrijven geeft wel het goede voorbeeld». De indieners constateren dat de verplichtingen uit de Wet SAMEN bovendien een belangrijke stimulans blijken te vormen voor bedrijven om, naast feitelijke registratie, ook een actief minderhedenbeleid te formuleren en concrete maatregelen te nemen: «gemiddeld gaat het om 4 maatregelen per bedrijf en staan er ook nog 5 op stapel».²

Indieners menen dat de registratie- en verslagverplichting de enige manier is om werkgevers systematisch cijfermatig onderbouwd inzicht te verschaffen in de eigen toegankelijkheid op de arbeidsmarkt. De evaluatie van de wet SAMEN door KPMG heeft bij respondenten uit het bedrijfsleven het verlangen aan het licht gebracht naar een minder zwaar instrumentarium, maar zij hebben daarbij geen alternatief aangedragen voor het kernelement van de wet: registratie en verslaglegging. Indieners achten het op zich begrijpelijk dat de wet SAMEN vragen oproept bij diegenen die moeten voldoen aan de jaarlijkse registratieverplichtingen. Geen werkgever, overheid of particulier, vindt het prettig om op de vingers te worden gekeken. Tegelijkertijd is iedereen het er over eens dat het kernelement van de wet SAMEN, registratie en verslaglegging daarover, onmisbaar is voor elke organisatie die zelfkritisch wil kijken naar de eigen toegankelijkheid op de arbeidsmarkt. Registratie is niet anders realiseerbaar dan via wetgeving, in de wet SAMEN of anderszins. Het kan niet bij CAO worden geregeld. Wel kan gekeken worden naar de mogelijkheden om de administratieve lasten voor werkgevers waar mogelijk te verminderen.

Het streven van dit kabinet om overbodige of contraproductieve regelgeving overboord te zetten, moet worden gewaardeerd. Maar bij de Wet SAMEN is dat bij uitstek niet het geval. Door investeringen van het CWI in geautomatiseerde administraties vormt de registratie en de verslaglegging nauwelijks meer een belasting voor de werkgever. De meeste bedrijven hebben hun personeelsregistratie de afgelopen jaren aangepast aan de wet SAMEN, en kunnen met een druk op de knop via internet de gegevens aan de overheid doorgeven. Met alle hulpmiddelen die het CWI heeft geboden (internetsite www.wetsamen.nl met vragen antwoordbank, elektronische tools, benchmark-instrument, sociale kaarten en een database met alle jaarverslagen) is het gevraagde verslag met een druk op de knop te leveren. Wellicht goed om er nog eens op te wijzen dat arbeidsorganisaties over alle gegevens beschikken die in de verslagen moeten worden opgenomen. Het enige aanvullende gegeven dat in het verslag geëist wordt is het geboorteland van de ouders. Het argument van administratieve ballast is naar het oordeel van indieners daarom niet langer geldig.

De FNV wijst in haar brief aan de vaste Kamercommissie voor SZW op de gevolgen van het laten vallen van de registratieplicht. Met het laten varen van de registratieplicht «(is) het niet meer mogelijk om concrete gegevens van arbeidsorganisaties openbaar te maken zoals personeelsbestand, personeelsverloop of maatregelen om streefcijfers of de evenredigheids-cijfers te bereiken en dat dit overgelaten wordt aan het welbevinden van ondernemers die nu, via hun organisaties al bij voorbaat zeggen niet van plan te zijn om door te gaan met de registratie van etnische minderheden». Met het laten varen van de registratieplicht «vervalt ook de plicht

¹ Kabinetsstandpunt evaluatie wet SAMEN, Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 26 september 2003, kenmerk ABG/DB/03/75 177.

² Kabinetsstandpunt evaluatie wet SAMEN, Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 26 september 2003, kenmerk ABG/DB/03/75177.

van de directie van een arbeidsorganisatie om haar beleidsvoornemens aan de ondernemingsraad voor te leggen. Hiermee vervalt het enige wettelijke instrument van werknemersorganisaties of personeelsvertegenwoordiging om enige invloed te hebben op het formuleren van een personeelsbeleid waarin rekening wordt gehouden met minderheids-groepen».¹ In de brief van de FNV wordt ten overvloede gewezen op het feit dat na het afschaffen van de wet SAMEN arbeidsorganisaties niet meer gehouden zijn om te streven naar evenredige vertegenwoordiging van etnische minderheden.

7.3 Wet SAMEN is en blijft noodzakelijk instrument

Effecten van afschaffing van de wet SAMEN mogen niet over het hoofd worden gezien. Juist nu de werkloosheid stijgt wordt de verplichting voor werkgevers om te streven naar evenredigheid opgeheven. Daarbij moet bedacht worden dat de regel «last in – first out» in het bijzonder bij allochtonen die de afgelopen jaren een baan hebben weten te vinden, tot grote uitstroom zal leiden. Juist nu de economie tegen zit, kan de overheid het inzicht dat dankzij de wet geboden wordt in de arbeidsdeelname van allochtonen niet missen. De wet SAMEN is dan ook bij uitstek het middel waarmee vorm gegeven kan worden aan het element *Meedoen*, een prominent deel van het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II. Op grond van de wet SAMEN kunnen maatschappelijke partijen elkaar aanspreken op ieders verantwoordelijkheid voor de integratie van minderheden op de arbeidsmarkt. De wet SAMEN is bovendien succesvol bij het bevorderen van discriminatiebestrijding, het stimuleren van de benutting van in Nederland aanwezig arbeidspotentieel, en de realisatie van Human Resource Management (HRM) processen in het bedrijfsleven. Al met al dreigt de Wet volgens de indieners het kind te worden dat met het spreekwoordelijke badwater wordt weggegooid.

In de Rapportage Minderheden 2003 somt het SCP de argumenten om de Wet Samen niet zomaar terzijde te schuiven nog eens op. Zo blijft de arbeidsmarktpositie van de minderheden nog steeds structureel achter bij die van autochtonen. Deze constatering vormde in 2001 de belangrijkste aanleiding om werking van de wet met twee jaar te verlengen. De structurele achterstand van minderheden vertaalt zich in het feit dat evenredigheid nog steeds niet is gerealiseerd, de belangrijkste operationele doelstelling van de wet. Nu het CBS de evenredigheidspercentages onlangs nauwkeuriger dan voorheen heeft vastgesteld, blijkt bovendien dat de afstand tussen doelstelling en realisatie nog verder weg is dan een jaar geleden.²

Het SCP acht het al met al «gewenst dat onderdelen van de Wet Samen, zoals de registratie van etniciteit, gecontinueerd blijven. Daarbij is het een belangrijke opgave dat het niet blijft bij de registratie van het aantal minderheden in de onderneming, maar dat deze informatie het startpunt is voor daadwerkelijke maatregelen.»³

8. Verlenging van de Wet SAMEN tot 2010

8.1 Doorgaan met bevordering evenredige arbeidsdeelname

De Wet SAMEN heeft naar het oordeel van de indieners bijgedragen aan het doel waarvoor hij in het leven is geroepen, maar heeft dat doel nog onvoldoende bereikt. Het streven naar evenredige vertegenwoordiging op de arbeidsmarkt blijft daarom noodzakelijk. Wil de winst van de afgelopen jaren niet verloren gaan, dan is continuering van de actieve steun van de overheid de komende jaren onontbeerlijk, zeker nu het economisch tegenzit. Ook de sociale nota van 2003 van het Ministerie van SZW

¹ FNV reactie kabinetsstandpunt evaluatie wet SAMEN, brief van 7 oktober 2003.

² SCP: Rapportage Minderheden 2003, pag 294. Via de website www.cpb.nl

³ SCP: Rapportage Minderheden 2003, pag 305. Via de website www.cpb.nl

vermeldt: «Wat betreft de werkloosheid mogen etnische minderheden niet onevenredig worden getroffen door verslechtering van de arbeidsmarkt.». Deskundigen voorspellen disproportionele groei van de werkloosheid onder minderheidsgroepen. Juist nu het doel van deze wet (disproportionele werkloosheid voorkomen) opnieuw dreigt, mag een zo waardevol instrument niet terzijde worden geschoven.

Het kabinet wil de Wet SAMEN dit jaar evalueren en kritisch bekijken of de effecten van de wet opwegen tegen de administratieve druk die naleving met zich meebrengt. Mocht extra beleid noodzakelijk blijken om de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden verder te verbeteren, dan zijn er volgens de minister alternatieven mogelijk.¹ Indieners menen dat de inzet van de minister hier tekort schiet. Verlenging van de wet SAMEN is alleen al nodig uit oogpunt van voortgaande bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt. Volgens ILO onderzoek uit 2000 is 37 procent van de vacatures ontoegankelijk voor allochtonen. De op vooroordelen gebaseerde weerstand tegen allochtone personeelsleden dreigt een serieus obstakel te worden voor de bedrijven in de grote steden, die te maken krijgen met een arbeidsmarkt die in meerderheid uit allochtonen bestaat. Zonder wetgeving die segregatie op de arbeidsmarkt tegengaat heeft Nederland straks internationaal geen recht van spreken meer.

Ook voor de concurrentiepositie van de Nederlandse economie is het van groot belang dat discriminatie geen rol speelt in het Human Resource Management (HRM). Dat betekent immers dat de meest geschikte mensen niet de functies krijgen die bij hun capaciteiten passen. Daarom achten de indieners het waardevol dat er een intern signaal is dat bedrijven noopt tot een vergelijking tussen hun eigen personeelsbestand en het aanbod op de arbeidsmarkt. Zonder zo'n in het HRM-beleid opgenomen signaal, wettelijk vormgegeven door de wet SAMEN, missen bedrijven de boot als de economie weer aantrekt. Dat is een ernstige handicap voor die bedrijven en een ramp voor de grote steden. Wanneer de komende jaren geschikte, opgeleide allochtonen op grond van vooroordelen geen werk vinden, heeft dat een desastreuze uitwerking op jongeren, die daarvoor enerzijds worden bewogen om hard te leren maar die daarvoor anderzijds geschikte rolmodellen missen.

In klachtonderzoek naar het maken van (direct) onderscheid op de arbeidsmarkt op een van de in de wet genoemde gronden vraagt de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) regelmatig aan de werkgever aan te geven hoeveel allochtonen en autochtonen in dienst zijn.² Dit om een klacht te kunnen beoordelen en om op de onderneming toegespitste aanbevelingen te kunnen doen. Cijfermatige gegevens zijn ook van belang in het geval van ongelijke beloning. Bedrijven die volgens de wet SAMEN de gegevens over de personeelssamenstelling geregistreerd hebben kunnen de gevraagde informatie zonder al te veel moeite overhandigen. Als bedrijven deze gegevens niet registreren is het veel lastiger en tijdrovender om deze informatie boven tafel te krijgen. Voor de effectiviteit en handhaving van de wettelijke normen met betrekking tot gelijke behandeling in ondernemingen is het zinvol dat de wet SAMEN blijft bestaan, aldus de CGB in haar brief aan de Minister.³

Ook de verdragsverplichtingen in het kader van uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (IVRD) pleit voor verlenging van de wet SAMEN. De Commissie Gelijke Behandeling (CGB) wijst er in een uitspraak over de toelaatbaarheid van voorkeursbeleid op dat «vragen omtrent de toelaatbaarheid van voorkeursbeleid voor etnische en/of culturele minderheden mede in het licht van de wet SAMEN dienen te worden beantwoord. (...) Hierbij is tevens van belang dat de wet SAMEN dient te worden gezien als een uitwerking van één van de verplichtingen die uit hoofde van artikel 1

¹ Personeelsbeleid bedrijven steeds multicultureler, persbericht SZW van 5 maart 2003. Zie website www.minszw.nl

² Commissie Gelijke Behandeling, Advies 2003-02; Kenmerk 2003 092 JG KdJ.

³ Ibidem.

lid 4 jo. artikel 2 lid 2 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (IVRD) op de overheid rusten. Deze bepalingen verplichten verdragstaten tot het nemen van positieve maatregelen op de maatschappelijke terreinen die de bijzondere verdragsrechtelijke bescherming genieten, waaronder het terrein van de arbeid.»¹ Indieners betogen dat internationale verplichtingen de instandhouding van een wettelijk regiem tegen discriminatie van minderheden op de arbeidsmarkt rechtvaardigen. Zonder wetgeving als de wet SAMEN, die segregatie op de arbeidsmarkt tegengaat, heeft Nederland straks internationaal geen recht van spreken meer.

8.2 Verlichting administratieve lastendruk van Wet SAMEN

Naast de verlenging van de wet SAMEN hebben de indieners ook oog voor het bestaan van overbodige administratieve lasten voor werkgevers. Zoals gememoreerd heeft de evaluatie van de wet het verlangen bij werkgevers aan het licht gebracht naar een minder zwaar instrumentarium vanwege de ervaren administratieve lastendruk. Indieners hebben gezocht naar mogelijkheden om werkgevers die «good governance» tonen te belonen. Indieners zien evenwel geen alternatief voor het kernelement van de wet: registratie en verslaglegging. Daarom stellen indieners voor om bedrijven die gedurende drie opeenvolgende jaren de wet volledig naleeft vrij te stellen van diverse verplichtingen die voortvloeien uit de wet SAMEN. Het gaat daarbij om de verplichting van het deponeren van jaarlijkse beleidsplannen voor een meer evenredige vertegenwoordiging, een toelichting op de opgave van cijfers, en de gevolgtrekking van de werkgever ten aanzien van de aan het CWI geleverde gegevens. Indieners menen dat daarmee tegemoet gekomen wordt aan de door het kabinet gewenste deregulering; er is immers geen sprake meer van overbodige administratieve lasten. Bedrijven die zich conform de wet rekenschap geven van hun positie worden beloond met minder verplichtingen, en tegelijkertijd wordt het niet naleven van de wet niet gehonoreerd. Volgens de indieners vormt dat een belangrijk signaal voor de bedrijven die wel hun best hebben gedaan, en die het maatschappelijk ondernemen serieus vormgeven.

Voorts menen de indieners, dat het wenselijk zou zijn een ondergrens van 50 i.p.v. 35 werknemers te nemen. Daarmee zou de wet SAMEN aansluiten bij de WOR, wat de eenduidigheid in weten regelgeving ten goede komt. Het verhogen van de ondergrens naar 50 werknemers levert bovendien een bijdrage aan het verlichten van de administratieve lasten voor het Kleinbedrijf. Naar schatting 1300 van de huidige 17 000 deponeringsplichtige bedrijven, ofwel acht procent, zal daardoor van elke verplichting worden vrijgesteld.²

9. Opzet van het wetsvoorstel

Doel van het wetsvoorstel is om de wet SAMEN met nog eens 6 jaar te verlengen, tot 1 januari 2010. Met het wetsvoorstel blijft de inspanningsverplichting van bedrijven om een evenredige personeelssamenstelling te bereiken overeind. Bovendien zal de registratie van de aantallen per bedrijf werkzame allochtonen behouden blijven. Tegelijkertijd worden voorstellen gedaan om de wet zo aan te passen, dat de administratieve lastendruk voor werkgevers die voldoen aan de wet wordt teruggebracht, en het aantal bedrijven waarvoor de wet geldt verminderd wordt.

¹ Zie het oordeel van de Commissie Gelijke Behandeling 1999-31. Via de website www.cgb.nl

² Informatie van Statline. Website Centraal Bureau Statistiek: www.cbs.nl

10. Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

A Evenredigheid toespitsen op middelgrote en grote organisaties

In onderdeel A van dit artikel wordt de werkingskracht van de Wet SAMEN ingeperkt tot bedrijven met 50 werknemers of meer. De vigerende wet verplicht ondernemingen met 35 werknemers of meer te voldoen aan de bepalingen in de Wet SAMEN. Met dit wetsvoorstel stellen de indieners voor om die grens te verhogen naar 50 werknemers of meer. Hiertoe wordt artikel 1, eerste lid onder e van de Wet SAMEN gewijzigd.

Met deze bepaling wordt aangesloten bij de Wet op de Ondernemingsraden (WOR), welke eveneens een onderscheid maakt tussen «kleine» (tot vijftig werknemers) en (middel)grote bedrijven (vanaf werknemers). Door deze inperking worden de administratieve lasten voor het Kleinbedrijf verminderd.

B Beloning van «good governance»

In onderdeel B van dit artikel worden enkele artikelen buiten toepassingen verklaard voor ondernemingen die voldoen aan de eisen van de Wet SAMEN. *Good governance* in het bedrijfsleven dient te worden beloofd, zo menen de indieners. Voorgesteld wordt daarom om bedrijven waarvan het personeelsbestand een goede afspiegeling vormt van de regionale bevolkingssamenleving uit te zonderen van een aantal verplichtingen die de Wet SAMEN oplegt. Achtereenvolgens gaat het om de plicht tot

- (1) het deponeren van een jaarlijks beleidsplan met maatregelen om evenredigheid te bereiken
- (2) de maatregelen die zijn genomen en zullen worden genomen alsmede de streefcijfers van de werkgever
- (3) het geven van een toelichting op de cijfers, en
- (4) het geven van een overzicht van de gevolgtrekkingen van de werkgever ten aanzien van de geleverde gegevens.

Met andere woorden: werkgevers die zich vanaf de datum van ingang van deze wet, 1 januari 2004, drie jaar aan de wet houden, zullen tot het tijdstip waarop de wet afloopt, namelijk 1 januari 2010, vrijgesteld zijn van verplichte verslaglegging. Ondernemingen met een, volgens de definitie van artikel 2 van de Wet SAMEN multicultureel personeelsbeleid, kunnen zich dan beperken tot het aanleveren van de «kale» cijfers over het aantal etnische minderheden dat in dienst is. Dit wordt in het wetsvoorstel bewerkstelligd door van de in artikel 5, eerste en tweede lid, gestelde eisen er vier (tijdelijk) te laten vervallen voor die bedrijven die voldoen aan de wet.

C Verlenging werking Wet SAMEN

In onderdeel C wordt de werking van de Wet SAMEN verlengd tot 1 januari 2010. Deze verlenging wordt bereikt door in de Wet SAMEN, in artikel 17, eerste lid, de huidige «vervaldatum», namelijk 1 januari 2004, te wijzigen in het bedoelde tijdstip van 1 januari 2010.

De indieners achten een verlenging tot 2010 een redelijke vervaldatum. Dit volgt uit het feit dat de economie sinds voorjaar 2003 in een depressie verkeert. Het aantal banen blijkt af te nemen en de komende jaren zal herstel afgewacht moeten worden. Het kan noch enkele jaren kan duren voordat het effect van die demografische ontwikkeling zich laat voelen. De indieners onderkennen het economische belang van werkgevers om etnische minderheden in dienst te nemen en te behouden. Tegelijk wijzen zij op recente rapportages van SCP, CBS, ISEO, de VU en het Verwey Jonker

Instituut, die aantonen dat de resultaten op de arbeidsmarkt tot op heden achterblijven bij de beleidsdoelstellingen. In hun ogen nopen de harde cijfers de wettelijke regeling de komende zes jaar in stand te houden.

In het voorgestelde tweede lid (nieuw) wordt de mogelijkheid geschapen om, indien daar op dat moment behoefte aan zou bestaan, de vervaldatum van de Wet SAMEN bij Koninklijk Besluit op een later moment vast te stellen. De indieners hebben daarbij de formulering uit de huidige wet overgenomen. De indieners benadrukken dat zij vanuit een optimistische zienswijze hopen dat verdere verlenging van de wet bij Koninklijk Besluit niet nodig zal zijn, omdat tegen die tijd een meer evenredige samenstelling van de beroepsbevolking bereikt is. Zij willen echter niet uitsluiten dat de wetgever in 2010 zou kunnen menen dat de werking van de wet nog niet geleid heeft tot een voldoende evenredige samenstelling van de beroepsbevolking. In dat geval zou de wet bij Koninklijk Besluit kunnen worden verlengd, zoals dit ook in 2001 gebeurd is.

ARTIKEL II

In artikel 2 wordt de inwerkingtreding van deze wet bepaald. Deze wordt vastgesteld op 1 januari 2004, zo nodig met terugwerkende kracht. Daarmee wordt bereikt dat de Wet SAMEN niet vervalt, maar direct op 1 januari 2004 weer rechtskracht heeft.

Vos
Stuurman