

Vergaderjaar 2003–2004

29 275

Voorstel van wet van de leden Vos en Stuurman betreffende het wijzigen van de van de Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 2 december 2003 en de reactie van de indieners d.d. 10 december 2003, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 3 november 2003 heeft de Tweede Kamer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Vos en Stuurman betreffende het wijzigen van de Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden (Wet verlenging Wet Samen), met memorie van toelichting.

De Wet Stimulering Evenredige Arbeidsdeelname Minderheden (Wet SAMEN) expireert op 1 januari 2004. De Wet SAMEN verplicht werkgevers met een onderneming, waarin ten minste 35 personen werkzaam zijn, tot het voeren van een afzonderlijke personeelsregistratie en het opstellen van een jaarverslag. In het jaarverslag vermeldt de werkgever het aantal allochtone werknemers, de niveaus waarop zij werkzaam zijn en de maatregelen die worden getroffen om evenredigheid te realiseren.

De wet is als tijdelijk instrument per 1 januari 1998 ingevoerd met een looptijd tot en met 2001. Beoogd werd een impuls te geven aan de bewustwording van werkgevers van de noodzaak een, wat genoemd wordt, multicultureel personeelsbeleid te voeren. In 2001 is gebruikgemaakt van de in artikel 17, tweede lid, opgenomen mogelijkheid de wet met twee jaar te verlengen tot 1 januari 2004 (Stb. 513).

Naar het oordeel van de initiatiefnemers van het wetsvoorstel, de leden Vos en Stuurman, is de Wet SAMEN een belangrijk instrument om de participatie van minderheden op de arbeidsmarkt te bevorderen en heeft deze wet zich nog niet maximaal kunnen bewijzen. Met het wetsvoorstel wordt beoogd dat de Wet SAMEN haar rechtskracht behoudt tot in ieder geval 1 januari 2010. De Raad van State maakt opmerkingen over de motivering van het wetsvoorstel en de voorgestelde nieuwe horizonbepaling in de Wet SAMEN.

Op de opmerkingen van de Raad van State gaan wij hieronder in.

1a. Het initiatiefwetsvoorstel is een reactie op het standpunt van het kabinet¹ dat de Wet SAMEN, zoals in de wet is voorzien, per 1 januari 2004 kan expireren. Het kabinet is van oordeel dat de wet op dit moment haar positieve effect maximaal heeft bereikt en dat (continuering van) regelgeving de komende jaren geen effectief instrument meer is om een werkgever te

¹ Zie de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 26 september 2003, Kamerstukken II 2003/04, 27 223, nr. 48.

stimuleren een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. Het bewustwordingseffect van de wet is volgens het kabinet «uitgewerkt» en het effect van de wet op de feitelijke positieverbetering van etnische minderheden is niet aantoonbaar en daarmee discutabel. Het kabinet baseert zich daarbij op het KPMG-rapport inzake de evaluatie van de Wet SAMEN van augustus 2003, dat op verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is opgesteld. Het kabinet is daarenboven bevreesd dat voortzetting van de Wet SAMEN een negatief effect zal hebben op de inzet van werkgevers en mogelijk een risico van stigmatisering van etnische minderheden met zich brengt. Bovendien weegt voor het kabinet zwaar zijn voornemen de administratieve lastendruk van werkgevers te verminderen.

Het kabinet wil de komende jaren actief inzetten op een aantal andere instrumenten om werkgevers te stimuleren tot, wat wordt genoemd, «diversiteitsmanagement»: een personeelsbeleid dat is gericht op diversiteit naar leeftijd, sekse en etnische achtergrond. Het kabinet hecht daarbij aan de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers voor hun personeelsbeleid.

1a. De indieners zijn bekend met de argumenten van het kabinet om de wet niet te willen verlengen.

b. De overwegingen van de initiatiefnemers hebben blijkens de toelichting niet zozeer betrekking op de inhoud van het beleid dat het kabinet voor ogen staat ter bevordering van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden, maar veeleer op de instrumenten die het kabinet daarbij wil inzetten. Zij oordelen anders over de effectiviteit van wettelijke voorschriften. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat de Wet SAMEN zich nog niet heeft kunnen bewijzen: afschaffing van de wet is prematuur omdat de inspanningsverplichting ten aanzien van de evenredige arbeidsdeelname onvoldoende effect heeft gesorteerd en de evenredige arbeidsdeelname van allochtonen in het bedrijfsleven niet is bereikt. De initiatiefnemers wijzen onder meer op de Rapportage Minderheden 2003 van het Sociaal en Cultureel Planbureau, waarin gewezen wordt op het steeds beter functioneren van de Wet SAMEN en de mogelijkheden om op basis van de in het kader van deze wet verzamelde informatie specifiek beleid te ontwikkelen. De uitgangspunten van het kabinetsbeleid, verminderen van regelgeving en administratieve lastendruk, achten de initiatiefnemers geen overtuigende argumenten voor het laten verlopen van de wet.

1b. De indieners herkennen zich in de zienswijze van de Raad dat het wetsvoorstel niet zozeer gaat over de inhoud van het beleid, maar veeleer betrekking heeft op de instrumenten die het kabinet wil inzetten. Het doel dat zij voor ogen hebben kan naar hun oordeel beter bereikt worden met wettelijke voorschriften dan op basis van vrijwilligheid of onderlinge afspraken tussen kabinet en sociale partners, al dan niet vastgelegd in CAO's. Uiteindelijk kunnen alleen wettelijke regelingen functioneren als een stok achter de deur voor arbeidsorganisaties om daadwerkelijk aan de slag te gaan met het streven een evenredige samenstelling van het personeel te bereiken.

2. De Raad stelt voorop dat de Wet SAMEN uitdrukkelijk is bedoeld als tijdelijke wet. Er moeten daarom dringende redenen zijn om de werkingsduur ervan te verlengen.

De Raad is van oordeel dat het evaluatierapport van KPMG¹ grond geeft voor de conclusie, dat het bewustwordingseffect van de Wet SAMEN is uitgewerkt. Het nog langer instandhouden van het instrument regelgeving kan negatief doorwerken op de inzet van veel werkgevers tot het bevorderen van de arbeidsparticipatie van etnische minderheden en mogelijk tot hun stigmatisering leiden. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel wordt onvoldoende duidelijk op grond waarvan de initiatiefnemers menen dat voortzetting van de wet wel positieve effecten zal hebben en de negatieve effecten zich niet zullen voordoen. De Raad voegt daaraan toe, dat er sprake is van een toenemend economisch belang van werkgevers bij een personeelsbeleid, dat een meer evenredige afspiegeling is van de veranderende bevolkingssamenstelling. Door de te verwachten demografische ontwikkelingen zullen werkgevers voor

¹ Ter inzage bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer der Staten-Generaal.

hun personeelsvoorziening in steeds grotere mate zijn aangewezen op groepen die tot nu toe onvoldoende worden ingezet.

2. De indieners delen de zienswijze van de Raad dat er bij de wet Samen sprake is van een tijdelijke regeling. In reactie op de opvatting, dat er dringende redenen dienen te zijn om de werkingsduur van een tijdelijke wet te verlengen, stellen de indieners dat deze redenen er naar hun overtuiging zeker zijn. De indieners willen daarbij wijzen op het verlies aan gegevens over de omvang en de aard van de problematiek indien de registratie van evenredigheid op basis van vrijwilligheid zou worden voortgezet. Ook wijzen zij op het vervallen van de mogelijkheid voor werknemers en hun gekozen vertegenwoordiging zich bij multicultureel personeelsbeleid op de wet te beroepen. Verder willen de indieners wijzen op het gebrek aan mogelijkheden om op basis van cijfers de systematische achterstelling of discriminatie op grond van afkomst bij een specifieke arbeidsorganisatie aan te tonen. Tenslotte wijzen zij op de economische recessie, die er volgens het CPB thans toe leidt dat allochtonen eerder aan de kant worden gezet dan autochtonen. Redenen die naar het oordeel van de indieners voldoende dringend zijn om de tijdelijke wet nog een aantal jaren voort te zetten.

Op het oordeel van de Raad dat het evaluatierapport van KPMG grond geeft voor de conclusie, dat het bewustwordingseffect van de Wet SAMEN is uitgewerkt geven de indieners de volgende reactie. Het evaluatieonderzoek is gehouden onder 159 respondenten en kan, zo schrijven de auteurs van het rapport, niet als representatief worden beschouwd. Daarbij betrof de evaluatie een zogenaamd exploratief onderzoek, gericht op het formuleren en verkennen van opties na afschaffing van de wet Samen. Zo is de optie om de wet Samen te verlengen nadrukkelijk niet in het onderzoek betrokken, noch in de vraagstelling noch in de vragenlijsten. De respondenten is dus geen vraag over de wenselijkheid van verlenging van de wet Samen voorgelegd. De opvatting dat het effect van de wet zou zijn uitgewerkt delen de indieners niet. Immers: de deponeringsratio is vanaf 1998 gestegen van 63% naar ruim 77% in 2001. Om twee redenen pleiten deze cijfers voor verlenging van de wet Samen. In de eerste plaats toont de stijging aan dat de wet wel degelijk gewerkt heeft, en dat verdere verlenging van de wet wellicht tot een nog hoger percentage kan leiden. Maar in de tweede plaats geven de cijfers ook aan dat nog altijd bijna een kwart van de deponeringsplichtige arbeidsorganisaties niet voldeed aan de wet. Dit duidt erop dat deze organisaties zich tot en met 2001 nog onvoldoende bewust waren van nut en noodzaak te voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Ook om die reden is verlenging van de wet Samen naar het oordeel van de indieners nuttig.

Ondanks de kenmerken van het onderzoek van KPMG biedt het evaluatierapport ook inzichten die naar het oordeel van de indieners verlenging van de wet zouden rechtvaardigen. Zo wordt er geconcludeerd:

- dat de werkloosheid onder allochtonen drie keer zo hoog ligt als onder autochtonen (pag. 9)
- dat de arbeidsparticipatie van etnische minderheden in 2002 met 1 procent gezakt is, terwijl dat van autochtonen met 3 procent toenam (pag. 24)
- dat na inwerkintreding van de wet Samen het aantal beleidsinitiatieven van de bedrijven, met name gericht op instroom, werving en selectie, in 2000 verzesvoudigde en in 2001 nog eens verder toenam met 17% (pag. 10)
- dat volgens een belangrijk deel van de respondenten een aantal positieve elementen uit de wet, waaronder het creëren van bewustwording, de focus op werkgevers, de registratie, de ontwikkelde faciliteiten en de aandacht voor specifieke doelgroepen behouden dient te blijven (pag. 13).

Indieners delen niet de opvatting van de Raad dat uit de evaluatie zou blijken dat verlenging van de wet negatief kan doorwerken op de inzet van werkgevers of dat dit hun stigmatisering in de hand zou kunnen werken. Integendeel. Het aandeel arbeidsorganisaties dat jaarlijks rapporteert is sinds de invoering van de wet gestegen, en zou onder een verlengde wet nog verder kunnen stijgen. Het feit dat ruim een kwart van de arbeidsorganisaties (nog) niet aan de wettelijke verplichtingen heeft voldaan, roept daarbij vragen op. Indien de overheid arbeidsorganisaties aanspoort dan wel zou afdwingen dat

zij zich aan de wet houden, is er volgens de indieners geen sprake van stigmatisering maar van handhaving.

In geval de Raad doelt op stigmatisering van etnische minderheden antwoorden de indieners dat dit nooit een reden is geweest om de wet Samen voortijdig in te trekken. De indieners zien niet welke nieuwe situatie door verlenging van de wet Samen zou kunnen ontstaan, die daar wel toe zou kunnen leiden. In het evaluatierapport wordt het gevaar van stigmatisering van etnische minderheden uitsluitend geventileerd in antwoord op een vraag over specifiek beleid als tegenhanger van diversiteitsbeleid. De wet Samen komt niet als zodanig aan de orde. Bij specifiek beleid gaat het over tal van maatregelen, waaronder CAO's, convenanten en andere afspraken die in het kader van het arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden sinds jaar en dag tot het reguliere instrumentarium van overheid en sociale partners behoren. De landelijke minderhedenorganisaties hebben zich nooit negatief over dergelijk beleid uitgelaten. Ook de indieners zien niet waarom het stigmatiserend voor etnische minderheden zou kunnen werken.

De indieners herkennen de demografische ontwikkelingen waar de Raad op wijst en waardoor werkgevers voor hun personeelsvoorziening wellicht in steeds grotere mate zijn aangewezen op groepen die tot nu toe onvoldoende worden ingezet. Zij menen echter dat dit een aanname betreft, waarvan de toekomst zal uitwijzen hoe bedrijven daar mee omgaan. Voorlopig is er naar hun oordeel sprake van een conjuncturele dip, waardoor het noch enkele jaren kan duren voordat het effect van die demografische ontwikkeling zich laat voelen. De indieners onderkennen overigens het economische belang van werkgevers om etnische minderheden in dienst te nemen en te behouden, en hebben daaraan in de Memorie van Toelichting aandacht besteedt. 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 in elk geval de komende zes jaar in stand te houden.

3. In het voorgestelde artikel 17, eerste lid, wordt de vervaldatum van de Wet SAMEN bepaald op 1 januari 2010. Daarnaast wordt in het voorgestelde tweede lid de mogelijkheid geschapen om de vervaldatum bij koninklijk besluit op een later moment te stellen.

De Raad merkt op dat het tijdelijke karakter van de Wet SAMEN door de open formulering van het tweede lid feitelijk ondergraven kan worden. De Raad adviseert in het tweede lid te bepalen op welke datum de wet uiterlijk vervalt. Voorts verdient het aanbeveling de in het eerste lid gekozen datum nader te motiveren.

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 reactie op de opmerkingen van de Raad over de vervaldatum geven de indieners aan dat ook zij een tijdelijke wet voor ogen hebben. Zij hebben daarbij de formulering uit de huidige wet overgenomen. De indieners willen benadrukken dat zij vanuit een optimistische zienswijze hopen dat verdere verlenging van de wet bij KB tegen die tijd niet nodig zal zijn, omdat 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.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

*De Vice-President van de Raad van State,
H.D. Tjeenk Willink*

4. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn door de indieners overgenomen.
Een gewijzigd voorstel van wet en memorie van toelichting is bijgevoegd.

Vos
Stuurman