Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Zitting 1981–1982

17 384

# Regelen met betrekking tot de bevordering van de deelname van gehandicapten aan het arbeidsproces (Wet arbeid gehandicapte werknemers)

Nr. 3

## MEMORIE VAN TOELICHTING

### 1. ALGEMEEN

#### 1.1. Inleiding

In de regeringsverklaring is tot uitdrukking gebracht dat in het bijzonder voor gehandicapten de kansen op de arbeidsmarkt moeten worden verbeterd. Juist voor deze groep geldt naar het oordeel van de Regering dat arbeid niet alleen betekent het verwerven van inkomen en bestedingsmogelijkheden. Een zinvolle participatie aan het maatschappelijk verkeer en de mogelijkheden tot zelfontplooiing zijn voor gehandicapten van bijzonder grote betekenis.

Uitgangspunt van het kabinetsbeleid is dat het algemene sociale beleid gericht moet zijn op verwezenlijking van het recht op levensontplooiing en gelijke kansen voor een ieder. Binnen dit algemene sociale beleid neemt de werkgelegenheid in brede zin een centrale plaats in. Het zoveel mogelijk realiseren van volledige en volwaardige werkgelegenheid behoort tot de belangrijkste opgaven van deze tijd. Uitgaande van de economische vooruitzichten op middellange termijn mogen geen al te hoge verwachtingen worden gekoesterd met betrekking tot het ter beschikking komen van een groter aantal arbeidsplaatsen. De verdeling van de beschikbare arbeidsplaatsen onder degenen die willen en kunnen werken, blijft dan ook voorlopig een klemmend vraagstuk.

Gelet op de bijzonder zwakke positie van gehandicapten op de arbeidsmarkt, is het onontkoombaar maatregelen te nemen die verzekeren dat ook gehandicapten aan het arbeidsproces kunnen deelnemen. Arbeid is, zoals al aangegeven, bij uitstek sociale bezigheid en middel om tot zelfontplooiing en maatschappelijke integratie te komen. Deelname aan het arbeidsproces (in welke vorm ook) kan voor iedere mens, dus ook voor de behandicapte, een veelzijdige, van geval tot geval variërende, betekenis hebben.

Zo kan de waarde van de arbeid en daarmee de verwachtingen van de gehandicapte ten aanzien van de arbeid gelegen zijn in de arbeidsinkomsten als bestaansbron. Arbeid kan voorzien in de behoefte aan actieve betrokkenheid bij het maatschappelijk gebeuren en aan actieve verantwoordelijkheidsbeleving tegenover het gezin en de maatschappij, evenals in de mogelijkheid van sociale contacten. Voorts biedt de arbeid een mogelijkheid tot zelfverwerkelijking en tot structurering van het levenspatroon. In laatstgenoemde gevallen is de waarde van de arbeid gelegen in de mogelijkheden tot ontplooiing van de aanwezige kwaliteiten.

De niet-materiële aspecten van de arbeid zullen niet voor iedere gehandicapte in gelijke mate gelden. Ook niet-betaalde werkzaamheden en activiteiten kunnen in belangrijke mate bijdragen tot maatschappelijke ontplooiing en het krijgen van sociale contacten. Toch mag worden gesteld dat juist degene die vanwege een handicap buiten het arbeidsproces is geraakt, zijn maatschappelijke positie ziet aangetast.

Voor gehandicapten zijn er in vergelijking met anderen extra belemmeringen om aan het arbeidsproces deel te nemen. Als één van de belangrijkste daarvan kan worden genoemd het feit dat er in grote delen van onze samenleving omstandigheden zijn, waaraan de gehandicapte – zonder deze zelf wezenlijk te kunnen beïnvloeden – zich veelal niet kan aanpassen. De gehandicapte wordt vanuit zijn leefsituatie nog steeds geconfronteerd met de maatschappij van validen, die in het algemeen nog als belangrijke waarden ziet: beroep, succes, prestige en status. Daarnaast zijn er enkele factoren die, ook meer objectief gezien, voor de gehandicapte een feitelijke belemmering vormen. Duidelijke voorbeelden daarvan zijn onder meer de ontoegankelijkheid van gebouwen, problemen bij de deelname aan het verkeer, aan culturele voorzieningen enz. en het onvoldoende op de gehandicapte gericht zijn van produktie- en werkmethoden. Voorts zijn ook de reacties van de directe omgeving – met name binnen het verband waarin de gehandicapte arbeid verricht of wil gaan verrichten – een belemmerende omstandigheid voor het behouden of verwerven van een arbeidsplaats.

In het afgelopen jaar 1981, dat door de Verenigde Naties was uitgeroepen tot het Internationaal Jaar van Gehandicapten, is bij een aantal gelegenheden duidelijk geworden dat ook in onze Nederlandse samenleving er nog veel schort aan de integratie van gehandicapten.

Indien een grote groep gehandicapten permanent of gedurende langere tijd buiten het arbeidsbestel blijft, kan dit de sociale ongelijkheid in de samenleving doen toenemen en tot maatschappelijke spanningen aanleiding geven. Evenals vorige kabinetten, wil het huidige kabinet de positie van zwakke groepen op de arbeidsmarkt verbeteren. Te lang is herziening van de wetgeving op dit punt achterwege gebleven. Naast het uitgangspunt van recht op levensontplooiing en gelijke kansen spelen de doelstellingen van het volumebeleid een belangrijke rol. Ook de SER heeft thans nogmaals de doelstellingen van het volumebeleid expliciet onderschreven.

In de afgelopen jaren hebben zowel algemene als specifieke maatregelen en instrumenten ten dienste van dit (re)integratiebeleid gestaan. Omtrent de effectiviteit daarvan is weinig bekend. Als we op de kwantitatieve groei van de WAO letten, lijkt die effectiviteit uiterst gering. Het aantal uitkeringsgerechtigden ingevolge de AAW/WAO steeg in de periode van 1970–1980 van ruim 200 000 tot ruim 600 000 personen (excl. overheid). Het zal echter duidelijk zijn dat hieruit, zonder nader onderzoek, geen conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de invloed van deze maatregelen en instrumenten. De aanhoudende, snelle toename van het bestand uitkeringsgerechtigden ingevolge de WAO en de snelle stijging van het aantal AAW-gerechtigden moeten immers ook in verband worden gebracht met de al een aantal jaren voortdurende ongunstige werkgelegenheidssituatie. In totaal (incl. overheid) zijn op basis van de gegevens over 1980 in Nederland ruim 650 000 mensen vanwege ziekte of gebreken in aanmerking gebracht voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering, van wie ca. 85% een uitkering ontvangt, gebaseerd op een volledige of nagenoeg volledige mate van ongeschiktheid.

Met het oog zowel op het welzijn van gehandicapten, als op het toenemend beslag van de sociale zekerheid op de nationale middelen, zal een intensivering van het beleid gericht op behoud, herstel en bevordering van de deelname van gehandicapten aan het arbeidsproces inzet van het kabinetsbeleid zijn. Een dergelijk beleid kan in beginsel niet los worden gezien van het algemene beleid gericht op versterking van de arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen als vrouwen, jongeren en langdurig werklozen. Daarom kiest het kabinet, evenals het vorige, voor een geïntegreerde beleidsaanpak.

De beleidsinstrumenten en specifieke maatregelen voor deze geïntegreerde aanpak zijn door het vorige kabinet in de notitie Volumebeleid (Tweede Kamer, zitting 1978–1979, nr. 15 560) uiteengezet. Daarbij heeft het vorige kabinet gesteld dat het verwezenlijken van een geïntegreerde aanpak vooral een beleid op langere termijn vergt. Als hoofdpunten werden onder meer een geïntegreerde beleidsvoorbereiding en -vorming ten aanzien van de problematiek verbonden aan niet-activiteit, en een verbetering van het arbeidsbemiddelingsproces onderkend. Het gaat om politiek, juridisch en (uitvoerings)technisch gecompliceerde structurele veranderingen, waarvan de voorbereiding en invoering tijd vergen.

Een op kortere termijn gericht volumebeperkend beleid, als voorloper van dit langere termijn beleid, kan echter niet worden gemist. In de genoemde notitie is aangegeven dat dit beleid vooral gericht is op vergroting van de effectiviteit van bestaande maatregelen en instrumenten, door een verbetering van die maatregelen en instrumenten zelf, maar ook, in belangrijke mate, door een verbetering van de toepassing daarvan. Uitgangspunt daarvoor was onder meer dat, naar het oordeel van het vorige kabinet, niet langer een strikt onderscheid gemaakt dient te worden tussen maatregelen gericht op de (her)inschakeling van werklozen en maatregelen gericht op de arbeidsinpassing van gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Voor een groot deel gaat het immers om mensen die, als werkloze of als gedeeltelijk arbeidsongeschikte, hoewel tot werken in staat en bereid, onder de huidige arbeidsmarktomstandigheden moeilijk zonder hulp aan de slag kunnen komen. In een ander deel van deze memorie komen wij daarop nog terug. Met de uitwerking en realisering van dit kortere termijn beleid is na de publikatie van de notitie Volumebeleid een aanvang gemaakt. Resultaten zullen echter pas op langere termijn zichtbaar zijn.

In het voorgaande is reeds geschetst dat ondanks de aanzet tot een geïntegreerd volumebeleid het aantal mensen dat buiten het arbeidsproces raakt en als gevolg daarvan aangewezen is op een sociale uitkering, blijft toenemen. Dit is met name het geval ten aanzien van degenen die een beroep doen op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (WAO/AAW), zij het dat de groei een afname te zien geeft.

De indruk bestaat dat gehandicapten door hun handicap een zodanige verminderde gelegenheid tot deelname aan het arbeidsproces hebben, dat zij in de huidige werkgelegenheidssituatie als één van de meest kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt moeten worden beschouwd. Dit gevoegd bij de reeds aan het begin van deze inleiding gememoreerde grote waarde die de arbeid voor gehandicapten heeft, en de maatschappelijke ongewenste gevolgen die het verlies van arbeid ook voor deze groep mensen met zich brengt, maken het alleszins gerechtvaardigd binnen het totale op volumebeperking gerichte beleid, een hoge prioriteit toe te kennen aan de deelname van gehandicapten aan het arbeidsproces.

Deze prioriteitsstelling brengt met zich dat een aantal van de in de notitie Volumebeleid gedane voorstellen op dit punt thans op korte termijn zullen worden doorgevoerd en dat daarnaast een verdere intensivering van het volumebeleid, vooral door het uitbreiden van het instrumentarium gericht op (weder)-inpassing van gehandicapten in het arbeidsproces, nodig is. Dit heeft geleid tot het opstellen van een onderling samenhangend pakket van maatregelen tot behoud, herstel en bevordering van de deelname van gehandicapten aan het arbeidsproces. Die onderlinge samenhang – en vooral ook wisselwerking – maakt een zoveel mogelijk gecombineerde sociaal-politieke beoordeling en gelijktijdige realisatie van de afzonderlijke maatregelen gewenst.

De geïntegreerde aanpak van het langdurend verzuim heeft tot doel de duur van de afwezigheid wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid te beperken en het (her)intreden in het arbeidsproces te bespoedigen dan wel te bewerkstelligen.

## 1.2. De adviezen van de Sociaal-Economische Raad en de Raad voor de Arbeidsmarkt

In de adviesaanvrage van 28 augustus 1980 over de beperking van de groei van de uitgaven voor sociale zekerheid heeft het vorige kabinet het oordeel van de Sociaal-Economische Raad (SER) gevraagd over een aantal maatregelen. In zijn hierover op 21 november 1980 uitgebrachte advies heeft de Raad ingestemd met de achtergrond van de beleidsvoornemens van het vorige kabinet, nl. dat het dringend gewenst is om maatregelen te treffen die de groei van het aantal arbeidsongeschikten afremmen en zo mogelijk het huidige aantal verminderen.

De Raad schortte evenwel zijn oordeel over de voorgenomen reïntegratiemaatregelen op tot hij kennis zou hebben kunnen nemen van de inhoud van de herziene Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten. Voorts deelde de Raad mee dat hij de voorgenomen reïntegratie-maatregelen zou plaatsen in het kader van de advisering over het vermijdbaar verzuim wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid en dat het in zijn voornemen lag op de kortst mogelijke termijn ter zake advies uit te brengen.

Op 11 december 1980 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken een voorontwerp van wet arbeid gehandicapte werknemers (WAGW) met de daarbij behorende memorie van toelichting ter kennisneming aan de SER toegezonden ter voldoening aan vorengenoemd verzoek. De Raad voor de Arbeidsmarkt had al in 1975 over de onderhavige materie geadviseerd. Dit ontwerp is toen tevens door de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken voorgelegd aan het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA), dat daarover advies heeft uitgebracht.

Op 4 januari 1982 hebben de Minister en Staatssecretaris mevrouw drs. C. I. Dales, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aan de SER advies gevraagd over maatregelen ten aanzien van het ziekteverzuim. Daarbij is verzocht om tegelijk met het advies over deze maatregelen zijn inzichten te geven met betrekking tot het conceptwetsontwerp WAGW en de voorgenomen ontslagbeperking voor gehandicapte werknemers, omdat het kabinet de Ziektewetmaatregelen en de WAGW zo enigszins mogelijk gelijktijdig bij het parlement aanhangig wilde maken. Op 12 februari 1982 heeft de SER zijn advies over het vermijdbaar verzuim wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid vastgesteld. De Raad heeft daarmee willen tegemoet komen aan het verlangen van het kabinet om op korte termijn het advies te ontvangen en derhalve besloten tot een voorlopige afronding van het in voorbereiding zijnde advies inzake vermijdbaar verzuim wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid. Wij zijn de SER daarvoor zeer erkentelijk. De Raad zal de nog ontbrekende onderdelen in een binnen afzienbare tijd uit te brengen aanvullend advies bespreken. In dit kader zijn dan direct van belang de kwestie van de loondoorbetaling bij ziekte van de werknemer en de organisatorische consequenties voor de uitvoering van de maatregelen ten aanzien van het verzuim.

Wij zijn verheugd over de grondige wijze waarop het verzuim wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid door de SER is bestudeerd en geanalyseerd. Een structurele aanpak van het verzuim – in dit verband is daarbij met name gedacht aan het langdurend verzuim – die de SER blijkens zijn advies voorstaat en die door ons gedeeld wordt, zal een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan het terugdringen van het verzuim en daardoor aan het volumebeleid, en aan het behoud van deelneming aan en de reïntegratie van gehandicapten in het arbeidsproces, alsmede aan hun maatschappelijk functioneren. Met belangstelling zien wij dan ook uit naar het aanvullend advies inzake het verzuim wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid, dat de SER binnen afzienbare tijd zal uitbrengen.

De Raad maakt in zijn advies enerzijds in relatie tot de sociale verzekeringswetgeving een onderscheid tussen ziekteverzuim – arbeidsverzuim minder dan 52 weken – en verzuim wegens arbeidsongeschiktheid – arbeidsverzuim langer dan 52 weken, en anderzijds een onderscheid naar de

fasen die men in het ziekteverzuimproces kan onderkennen, te weten, pre-verzuim, kortdurend verzuim en langdurend verzuim. Het eerste onderscheid heeft tot gevolg dat het advies van de Raad zich nagenoeg uitsluitend richt op verzekerden ingevolge de ZW, WAO en AAW. Het tweede onderscheid is met name van belang, omdat het bij ziek worden respectievelijk ziek blijven gaat om een proces, waarin voortdurend beslissingen genomen worden. De beslissingsmomenten vormen in beginsel aangrijpingspunten voor de verschillende vast te stellen of voorgestelde maatregelen.

In het kader van dit wetsontwerp zal met name aandacht geschonken worden aan het advies van de SER voor zover dit betrekking heeft op langdurend verzuim. Aangezien het hierbij gaat om verzuim van 4 maanden of langer betekent dit dat het zowel gaat om (een gedeelte van) de ziektewetperiode als om de WAO- en AAW-periode. Het is niet mogelijk op korte termijn op alle punten van het SER-advies met concrete voorstellen te komen. Een deel van het advies zal verder worden bestudeerd en op iets langere termijn tot voorstellen leiden. Op een aantal punten is evenwel geen langer uitstel te dulden. De discussie over de herziening van de Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten heeft reeds te lang geduurd.

In de navolgende paragrafen zal nader op de desbetreffende onderdelen van het SER-advies worden ingegaan.

Bij de totstandkoming van het voorliggend ontwerp heeft ook het advies van de Raad voor de Arbeidsmarkt inzake de opneming van gehandicapten in het arbeidsproces van 19 augustus 1975 een belangrijke rol gespeeld. Dit gedegen en uitgebreid advies heeft niets aan actualiteit verloren. Eerder kan worden gesteld, dat de door de Raad gedane aanbevelingen in het licht van de ontwikkelingen van de laatste jaren aan betekenis hebben gewonnen. In de navolgende paragrafen zal op de aanbevelingen en conclusies van de Raad worden ingegaan.

## 2. GEÏNTEGREERDE BELEIDSAANPAK

### 2.1. Algemene hoofdlijnen

In de vorige paragraaf hebben wij reeds te kennen gegeven verheugd te zijn over het advies van de SER over het vermijdbaar verzuim. De SER geeft zowel een heldere analyse van de problematiek, als ook een goed overzicht van de bestaande instrumenten. Het advies toont duidelijk de noodzaak van een geïntegreerde aanpak aan. Op een aantal belangrijke punten is de SER unaniem, hetgeen voor ons te meer de waarde van het advies onderstreept.

Wij betreuren het dat de Sociale Verzekeringsraad aan wie het voorontwerp-WAGW op 30 januari 1981 is voorgelegd, nog niet heeft kunnen komen tot een oordeel over de uitvoeringstechnische kant van het ontwerp. Aangezien echter, zoals zal blijken, een gefaseerde invoering van het ontwerp wordt beoogd, behoeft dit geen onoverkomelijk bezwaar te zijn. Wij vertrouwen dat de SVR erin zal slagen in de komende tijd een advies op te stellen.

Met en in het voetspoor van de WAGW wordt een onderling samenhangend pakket van maatregelen en instrumenten geboden, dat zich beweegt rond drie kernpunten van het reïntegratiebeleid. Deze kernpunten betreffen het reduceren van buiten de gehandicapte zelf gelegen feitelijke en vermeende belemmeringen, het reduceren van bij de gehandicapte zelf gelegen belemmeringen en voorts verbetering van de coördinatie van de toepassing van bestaande en in het kader van de WAGW verbeterde maatregelen en instrumenten. Ook de SER erkent in zijn advies de realiteit van de kernpunten en baseert daarop de te nemen maatregelen.

Wat het *eerste kernpunt* betreft is de belangrijkste feitelijke belemmering het tekort aan arbeidsplaatsen waarop gehandicapten kunnen worden geplaatst. Voor een deel wordt dit veroorzaakt door het algemene, structurele tekort aan arbeidsplaatsen in ons land.

Het uitbreiden van het aantal arbeidsplaatsen in het algemeen zal naar onze mening geen aanzienlijke verbetering in de arbeidsmarktpositie van gehandicapten brengen. Verwacht mag worden dat, zonder het treffen van nadere voorzieningen, door de werkgevers de voorkeur zal worden gegeven aan het doen bezetten van die (nieuwe) arbeidsplaatsen door niet-gehandicapten. Het beleid is dan ook gericht op het wegnemen van factoren die de mogelijkheden van gehandicapten om aan het arbeidsproces deel te nemen, beperken.

Daarom stellen wij voor te komen tot een systeem waarin een bepaald deel van het totale bestand aan arbeidsplaatsen wordt gereserveerd voor gehandicapten. Een dergelijk systeem bestaat in ons land in beginsel reeds in het kader van de in de Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten (wet van 1 augustus 1947, Stb. H 283) opgenomen quotumregeling. Deze quotumregeling houdt globaal in dat iedere werkgever, zowel in de overheids- als in de particuliere sector met meer dan 20 werknemers, verplicht is op elke 50 werknemers die hij in dienst heeft aan ten minste één minder-valide een arbeidsplaats te bieden. Helaas moet worden vastgesteld dat de betreffende bepalingen in de praktijk niet hebben gefunctioneerd. Daarvoor is een aantal redenen aan te geven. Belangrijkste daarvan zijn een inadequate definitie van het begrip minder-valide, en het – mede daardoor – ontbreken van mogelijkheden om de naleving van deze wet te stimuleren of af te dwingen.

Naar ons oordeel zal een nieuwe quotumregeling tot stand moeten komen. Daarbij zal het niet alleen gaan om een duidelijker afbakening van de personenkring en om mogelijkheden tot stimulering van de naleving van de quotumverplichting, maar ook om een verhoging van het quotum tot 5%. De naleving van de quotumverplichting zal mede kunnen worden bevorderd door van werkgevers die daaraan niet voldoen, een geldelijke bijdrage te heffen en door toepassing van andere, in het voorliggende pakket opgenomen, maatregelen. De plaatsing van gehandicapten zou verder kunnen worden bevorderd door de werkgever een geldelijke tegemoetkoming te geven bij het overtreffen van het quotum.

Voor een ander deel komt het tekort aan arbeidsplaatsen voor gehandicapten voort uit het feit dat vele arbeidsplaatsen door bij voorbeeld de werkmethoden en de bij de arbeid te gebruiken hulpmiddelen niet geschikt zijn voor gehandicapten. Primair ligt hier een verantwoordelijkheid voor de werkgevers. Dit tekort aan arbeidsplaatsen kan immers worden verminderd door de aanpassing van de samenstelling en toewijzing van arbeid, de inrichting van de arbeidsplaatsen, de produktie- en werkmethoden en de bij de arbeid te gebruiken hulpmiddelen, alsmede de inrichting van het bedrijf, aan gehandicapte werknemers. Het ten dienste staande complex van maatregelen en instrumenten is rijk geschakeerd.

Allereerst kan op grond van artikel 57, eerste lid, van de AAW, een voorziening worden getroffen ten behoeve van een verzekerde tot behoud, herstel of ter bevordering van zijn arbeidsgeschiktheid. Het gaat daarbij in overwegende mate om op het individu gerichte voorzieningen. Voorts wordt voorgesteld in artikel 57 AAW op te nemen een regeling die ertoe strekt de medewerking van de werkgever te verkrijgen bij toepassing van het eerste lid van dit artikel.

Daarnaast zal de Arbeidsomstandighedenwet, wanneer deze in werking zal zijn getreden, met name artikel 3, mogelijkheden bieden tot aanpassing van arbeidsplaatsen. De in dat kader mogelijke voorzieningen kunnen zowel individueel gerichte voorzieningen zijn als voorzieningen die het individu te boven gaan.

Wij hebben echter gemeend dat het, naast de bovengenoemde instrumenten, noodzakelijk is aanpassingen op de arbeidsplaats in alle opzichten dwingend te kunnen voorschrijven. Derhalve is in deze wet daarin door het opnemen van artikel 5 voorzien. In par. 3.4 wordt daarop nader ingegaan.

Voorts wordt een nieuw artikel 57a, AAW voorgesteld. Op grond van dit artikel kan aan de werkgever een bijdrage worden verstrekt in de kosten

van een aanpassing van de arbeidsplaats. Bij algemene maatregel van bestuur wordt dit nader geregeld. Dit kan ertoe bijdragen dat wordt voorkomen dat iemand die gehandicapt raakt, zijn arbeidsplaats verliest en dat arbeidsplaatsen worden aangepast voor in dienst te nemen gehandicapten. In de ABP-wet en de Spoorwegpensioenwet wordt een soortgelijke bepaling opgenomen.

Naast deze maatregelen en instrumenten die de feitelijke belemmeringen voor deelname van gehandicapten aan het arbeidsproces kunnen wegnemen of althans aanzienlijk kunnen verminderen, dienen ook vermeende belemmeringen weggenomen te worden. Die vermeende belemmeringen komen vooral voort uit de gedachte dat gehandicapten in alle gevallen een verminderde arbeidsprestatie leveren, hetgeen een negatief effect zou hebben op de produktiviteit van de onderneming, en uit de gedachte dat gehandicapten een onevenredig groot risico voor veelvuldig verzuim meebrengen, hetgeen tot extra kosten zou leiden. Naar ons oordeel is het overgrote deel van de gehandicapten evenwel in staat om op volwaardige wijze, evenals niet gehandicapte werknemers, deel te nemen aan het arbeidsproces.

Dit oordeel heeft ten grondslag gelegen aan het thans voorliggende pakket van maatregelen. Een uitvloeisel daarvan is dat naar ons oordeel de gehandicapte recht heeft op dezelfde beloning voor de verrichte arbeid als een niet gehandicapte werknemer in een gelijkwaardige functie. Alleen als de gehandicapte werknemer ten gevolge van ziekte of gebreken een verminderde arbeidsprestatie levert, is een uitzondering op die hoofdregel gerechtvaardigd.

Bij het bovenstaande speelt het arbeidsongeschiktheidscriterium dat in de sociale verzekeringswetgeving wordt gehanteerd, een rol. Aldaar wordt immers de arbeidsongeschiktheid afgemeten aan het vroegere beroep en het daarmee verdiende loon. Het al dan niet geschikt zijn voor een andere functie staat daar in beginsel los van.

Het vermeende risico van een grotere kans op uitval wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid kan onzes inziens reeds in belangrijke mate worden weggenomen door verbetering van de arbeidsomstandigheden en door aanpassing van de arbeid en de arbeidsplaatsen aan gehandicapten. Daarnaast kan in die gevallen waarin een kans op hernieuwde uitval bestaat door middel van het instrumentarium van de sociale zekerheidsregelingen aan de werkgevers de zekerheid worden geboden dat de extra kosten niet ten laste van de werkgever komen. Wij wijzen daarbij in het bijzonder op de artikelen 33 AAW en 44 WAO.

De vermeende beperkingen in de sfeer van de overheid menen wij voor een deel te kunnen ondervangen door het wijzigen van artikel N5 van de Algemene burgerlijke pensioenwet.

*Het tweede kernpunt* betreft het wegnemen van de bij de gehandicapte zelf gelegen belemmeringen. Hierbij kan worden gedacht aan belemmeringen voortvloeiend uit de aard en de ernst van de handicap. Een reeks van op revalidatie gerichte voorzieningen kan dan noodzakelijk zijn, zoals aanpassingen op de werkplek, (aangepaste) vervoermiddelen binnens- en buitenshuis, verschaffen van prothesen en orthesen, genees- en heelkundige behandelingen, om- her- en bijscholing (eventueel via speciale opleidingscentra zoals in Hoensbroek en Groesbeek), aangepaste huisvesting. De in de notitie Volumebeleid aangegeven beleidswijzigingen, waarmee ook een gecoördineerde uitvoering van de bij verschillende regelingen betrokken instanties en een tijdiger inschakelen van de GMD worden beoogd, zullen mede op het wegnemen van deze belemmeringen gericht zijn.

Daarnaast bestaan ook bij de gehandicapte zelf vermeende belemmeringen. Voor een belangrijk deel komen die voort uit de wijze waarop thans de bepalingen in de WAO en AAW ten aanzien van de verdiscontering van werkloosheid in het arbeidsongeschiktheidspercentage worden geïnterpreteerd. In het verleden is al herhaalde malen opgemerkt dat deze wijze van

verdiscontering ertoe leidt dat bij een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt verstrekt, hetgeen de betrokkene ten onrechte de indruk geeft dat hij in het geheel niet voor het verrichten van arbeid geschikt is. Dit kan invaliderend werken. Er zijn dan ook in het verleden al voorstellen gedaan om dit effect te mitigeren, onder meer door een administratieve termijnstelling aan deze verdiscontering en het opvoeren van activiteiten in het kader van de teruggeleiding naar de arbeid. In het kader van de WAGW met name gezien de daarin opgenomen quotumregeling, is het wenselijk in alle gevallen duidelijk te maken in welke mate een gehandicapte op een bepaald moment arbeidsongeschikt is en in welke mate hij dan werkloos is.

Daar komt bij dat het thans geboden pakket van maatregelen ertoe leidt dat niet langer in beginsel kan worden uitgegaan van de gedachte dat de werkloosheid van een gehandicapte over het algemeen wordt veroorzaakt door de door de handicap verminderde gelegenheid tot het verkrijgen van werk. Een bezinning op de huidige interpretatie van de verdisconteringsbepalingen in de WAO en AAW is daarom gerechtvaardigd. Ter zake moge worden verwezen naar paragraaf 3.7.5 van de memorie van toelichting.

Het de *derde kernpunt* van het beleid betreft de gecoördineerde en geïntensiveerde toepassing van de reeds bestaande en door de WAGW aangevulde en verbeterde maatregelen en instrumenten. Naast het bevorderen van de samenwerking tussen de verschillende (uitvoerings)organen, gaat het ook om het intensiveren van de bemiddeling van gehandicapten. In dat verband is van betekenis de totstandkoming van de Wet verplichte vacaturemelding. Ook een beter gebruik van bestaande maatregelen en instrumenten is in dit verband van belang. Vooral op het gebied van de preventie liggen de mogelijkheden tot een aanscherping van het beleid. Wij denken onder meer aan de in artikel 30 ZW neergelegde mogelijkheid om een werknemer op een andere passende arbeidsplaats in het bedrijf te plaatsen en de richtlijnen voor het verlenen van ontslag aan gehandicapten. Vooral hierbij speelt een goede samenwerking tussen de betrokken organen (arbeidsbureaus en GMD) een belangrijke rol. Bij de uitvoering van de WAGW zal zowel de samenwerking tussen de arbeidsbureaus en de GMD, als ook de samenwerking met en tussen andere organen die bij de deelname van gehandicapten aan het arbeidsproces betrokken zijn, verder moeten worden geïntensiveerd.

### 2.2. De overheidssector

Bij het formuleren van de uitgangspunten die hebben geleid tot indienen van het voorliggende ontwerp is in zijn algemeenheid gesproken over het te voeren geïntegreerde beleid, dat zich beweegt rond drie kernpunten.

Voor een belangrijk deel zijn de voorgestelde maatregelen van even groot belang en evenzeer van toepassing in de particuliere sector als in de overheidssector. Wij denken hierbij met name aan de nieuwe quotumregeling, de verplichting die aan de werkgevers wordt opgelegd om arbeidsplaatsen aan te passen aan zijn gehandicapte werknemers en het opnemen van de mogelijkheid om aan de werkgevers een bijdrage te verstrekken in de kosten van aanpassing van de arbeidsplaats ten behoeve van gehandicapte werknemer(s).

Voor een ander deel zijn de voorgestelde maatregelen echter met name van belang voor de particuliere sector. Hierbij valt te denken aan bij voorbeeld de voorgestelde bepaling met betrekking tot artikel 30 ZW, en de gecoördineerde uitvoering van beleid, voor zover die zich afspeelt tussen de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen. Dit houdt verband met het feit dat de regelingen die van toepassing zijn in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid voor het overheidspersoneel belangrijk anders zijn dan die welke van toepassing zijn op werknemers in het bedrijfsleven.

Aan de hand van de regeling van de rechtspositie van de burgerlijke rijksambtenaar zal een en ander in het kort worden aangegeven. Onderdeel van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) is het hoofdstuk dat de bedrijfsgeneeskundige begeleiding en voorzieningen in verband met ziekte regelt (hoofdst. VI). Hierin is onder meer bepaald dat de ambtenaar die wegens ziekte verhinderd is zijn dienst te verrichten bezoldiging geniet. De kosten van de doorbetaling van bezoldiging in geval van ziekte zijn dus voor rekening van de werkgever.

Daarnaast kent het ARAR de mogelijkheid dat de aanspraak op bezoldiging vervalt wanneer en voor zolang de ambtenaar niet op het door de bedrijfsgeneeskundige dienst bepaalde tijdstip en in de door deze dienst bepaalde mate zijn dienst hervat. Bovendien kan een ambtenaar worden verplicht tijdelijk andere ambtelijke werkzaamheden te verrichten dan die welke hij gewoonlijk verrichtte, mits die werkzaamheden hem redelijkerwijs kunnen worden opgedragen. (art. 58).

Is een ambtenaar blijvend ongeschikt uit hoofde van ziekte of gebreken zijn functie te vervullen, dan kan hij na ontslag aanspraak maken op invaliditeitspensioen op grond van de ABP-wet.

Zonder verder gedetailleerder op het ARAR in te gaan, is wel duidelijk dat zowel de uitwerking als de uitvoering van de regelingen in geval van ziekte voor de particuliere sector en de overheid verschillend zijn. Daarom hebben wij gemeend bij de verdere toelichting alleen voor zover dit in het kader van dit wetsontwerp direct van belang is, aan de overheidssector, bijzondere aandacht te moeten schenken.

Dit geldt ook voor de toepassing van de overheidspensioenwetten. Zo biedt bij voorbeeld de ABP-wet aan de deelgerechtigden onder meer bepaalde aanspraken en voorzieningen bij arbeidsongeschiktheid. (De relevante bepalingen staan in de hoofdstukken E en F en speciaal in K en P.)

Bij de invoering van de ABP-wet had men primair het oog op de financiële opvang en de verbetering van de leefomstandigheden na ontslag wegens blijvende ongeschiktheid uit hoofde van ziekten of gebreken. Sindsdien heeft zich een ontwikkeling voltrokken waardoor de primaire doelstelling is geworden, de arbeidsgeschiktheid van de individuele ambtenaar te behouden, te herstellen of te bevorderen. Omdat het sociaal-medisch beleid van het fonds erop is gericht de arbeidsgeschiktheid van de individuele ambtenaren zoveel mogelijk te behouden of te herstellen, kan de bemoeienis van het fonds niet worden uitgesteld tot het moment van pensioenkeuring maar dient het fonds al veel eerder ingeschakeld te worden ter voorkoming van blijvende arbeidsongeschiktheid. Dit brengt met zich mee dat de activiteiten van het fonds, van de werkgever, van de bedrijfsgeneeskundige (dienst) en van anderen ten behoeve van de ambtenaar in elkaar zullen grijpen. Daarbij moeten de mogelijkheden van de wet en het daarin aangereikte instrumentarium zo goed mogelijk worden benut.

Wil revalidatie een kans van slagen hebben, dan is het van groot belang dat reeds in een vroeg stadium een (dreigend) verlies aan arbeidsgeschiktheid wordt onderkend. Dit heeft consequenties voor de organisatie en de procedures die erop zijn gericht het contact tussen het fonds en de betrokken ambtenaar en diens werkgever te optimaliseren. In de afgelopen jaren is het optreden van het fonds vervroegd en is bij diverse organen in goede samenwerking met de personeels- en bedrijfsgeneeskundige diensten een overlegstructuur ontwikkeld, waarin het fonds zijn instrumentarium aan revalidatiemiddelen aanbiedt als supplement op de mogelijkheden die binnen de werkorganisatie aanwezig zijn. Ten einde deze dienstverlening uit te bouwen zijn verspreid over het land districtskantoren opgezet die bezet worden door de adviseurs van de directie in sociaal-medische zaken, te weten arbeidskundigen en adviserend geneeskundigen. Daarnaast wordt ernaar gestreefd de eigen bedrijfsgeneeskundige begeleiding van de werkgever en de begeleiding door het fonds beter op elkaar te laten aansluiten.

Een ander middel om te komen tot vroegtijdige onderkenning van (dreigende) arbeidsongeschiktheid – naast de contacten via de districtskantoren – is gelegen in de zogenaamde spontane melding en voorts in de voorgeschreven melding na 8 maanden verhindering wegens ziekte. Deze meldingen zijn vooral ook van belang voor de kleinere organen die niet over een eigen bedrijfsgeneeskundige begeleiding beschikken. Werknemers die tengevolge van ziekten of gebreken arbeidsongeschikt zijn geraakt moeten in ieder geval na 8 maanden schriftelijk worden aangemeld bij het ABP.

Met melding wordt niet speciaal een pensioenkeuring beoogd. Dit signaal opent de mogelijkheid voor het nemen van maatregelen tot behoud of ter bevordering van de arbeidsgeschiktheid, zoals aanpassing van de betrekking, omscholing, werkvoorzieningen e.a. Ook kan in bepaalde gevallen aan de werkgever in overweging worden gegeven de betrokkene een zogenaamde pensioenkeuring te laten ondergaan en wellicht reeds een aanvang te maken met de realisering van een herplaatsing. Verwijzing naar andere instanties, bij voorbeeld instellingen van geestelijke gezondheidszorg, kan eveneens adequaat zijn.

Aan de ambtenaar zelf wordt expliciet gevraagd of hij in verband met zijn handicap voorzieningen nodig heeft die niet krachtens de van toepassing zijnde ziektekostenregeling(en) kunnen worden verstrekt. Deze vraag wordt ook aan de werkgever gesteld.

Ten slotte wordt het fonds van arbeidsongeschiktheid in kennis gebracht als ambtenaren of organen zich tot het fonds wenden met een aanvraag voor een voorziening dan wel voor een pensioenkeuring. Hoewel een keuringsverzoek als een aanvraag voor toekenning van invaliditeitspensioen kan worden gezien, kan dit verzoek geplaatst tegen de achtergrond van het voorgaande worden opgevat als een signaal voor revalidatie-onderzoek in de ruimste zin.

Is de ambtenaar blijvend ongeschikt geworden voor zijn functie, dan moet de directie van het ABP zich tevens uitspreken omtrent de herplaatsbaarheid. De beslissing van al dan niet herplaatsbaarheid (het laatste in die gevallen waar toch wel sprake is van restvaliditeit) wordt genomen na advies van een beoordelingscommissie, bestaande uit deskundigen op bedrijfsmedisch, bedrijfspsychologisch en arbeidskundig terrein. Indien voor de ontslagen ambtenaar een reële mogelijkheid bestaat om opnieuw in het arbeidsproces te worden ingeschakeld, hetzij in eenzelfde betrekking maar onder andere (lichtere) voorwaarden, hetzij in een andere passende betrekking, eventueel in deeltijd, dan wordt hij formeel «herplaatsbaar» verklaard. Hij heeft dan geen recht op invaliditeitspensioen, maar wordt beschouwd als werkzoekende en heeft aanspraak op zogenaamd «herplaatsingswachtgeld» ten laste van zijn laatste werkgever. Hierin is een stimulans gelegen voor die werkgever om zich voor de wederinschakeling van de ontslagen ambtenaar in te spannen. Voor de herplaatsbaar verklaarde ambtenaar is een financiële prikkel om opnieuw aan de slag te gaan gelegen in de zogenaamde «herplaatsingstoelage»; eenmaal geplaatst kan hij eventueel aanspraak maken op een toelage van het fonds ter aanvulling van zijn nieuwe arbeidsinkomen, indien dit lager is dan het verloren gegane inkomen.

Inmiddels zijn de mogelijkheden voor herplaatsbaarheidsverklaring verruimd door afschaffing van de leeftijdsgrens en door herplaatsbaarheidsverklaring ook mogelijk te maken na ontslag uit een deeltijdbetrekking en door ook deeltijdbetrekkingen te zien als reële herplaatsingsmogelijkheid.

Dit neemt niet weg dat de laatste ondergetekende van mening is dat het wenselijk is om na te gaan welke verdere verbeteringen er zijn aan te brengen – naast de nu reeds in het kader van dit wetsontwerp voorgestelde maatregelen – met betrekking tot reïntegratiemogelijkheden van gehandicapten binnen de overheidssector. Zoals gebruikelijk is zal dit gebeuren in goed overleg met andere betrokkenen, zoals de vertegenwoordigers van de lagere publiekrechtelijke lichamen en de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken.

## 3. UITWERKING VAN DE GEÏNTEGREERDE BELEIDSAANPAK OP ONDERDELEN

### 3.1. Algemeen

Gelet op de in paragraaf 2 genoemde inadequate werking van de uit 1947 daterende Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten en het feit dat voor een adequate werking van de wet zeer ingrijpend zou moeten worden gewijzigd, mede als gevolg van de maatschappelijke ontwikkelingen, ligt het naar onze mening het meest in de rede een nieuwe wet tot stand te brengen, onder intrekking van de wet van 1947.

Zoals eerder in deze toelichting vermeld, heeft het advies van de Raad voor de Arbeidsmarkt inzake de opneming van gehandicapten in het arbeidsproces van 19 augustus 1975 een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van het wetsontwerp. Een aantal aanbevelingen en conclusies van de Raad, die ook een standpunt inhouden over de door ons thans gekozen uitwerking, geven wij hier weer:

– De Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten voldoet in haar huidige vorm niet meer. Herziening van die wet is geen op zichzelf staande zaak, maar moet gepaard gaan met andere maatregelen. Tevens moet herbezinning plaatsvinden op een totaal beleid. Intrekking van de wet en vervanging door een wet met een andere strekking zijn gewenst. Er moet een betere coördinatie van het beleid en van de uitvoering van de maatregelen ten behoeve van gehandicapten plaatsvinden.

– De toepassing van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering moet een duidelijke samenhang gaan vertonen met het arbeidsvoorzieningsbeleid voor gehandicapten. Daarbij kan het van belang zijn een zichtbaar onderscheid te maken tussen arbeidsongeschiktheid en de in het arbeidsongeschiktheidspercentage verdisconteerde werkloosheid.

– Ondernemingen moeten zelf een verdere bijdrage leveren aan de opname van gehandicapten in het arbeidsproces door zoveel mogelijk zelf na te gaan of vacatures geschikt zijn of geschikt te maken zijn voor gehandicapten. Inschakeling van de ondernemingsraad is hierbij nodig.

– Het is noodzakelijk dat er een actief bemiddelingsbeleid voor gehandicapten gevoerd wordt.

Het advies van de Raad voor de Arbeidsmarkt bevat naast de bovengenoemde punten nog een aantal andere concrete aanbevelingen. Op deze aanbevelingen zal in de volgende onderdelen van deze memorie, bij onze standpuntbepaling over de afzonderlijke maatregelen, nader worden ingegaan. Daarbij zullen ook worden betrokken de aanbevelingen van de Sociaal-Economische Raad in zijn eerdergenoemd advies van 12 februari 1982.

### 3.2. De kring van personen op wie de wet van toepassing is

Cruciaal in de WAGW is de afbakening en omschrijving van de kring van personen op wie de wet van toepassing zal zijn. Die afbakening is namelijk niet alleen van belang voor de quotumregeling, maar ook voor de registratie, de controle en de arbeidsbemiddeling en zal voorts ook doorwerken in de verplichting voor de werkgever met betrekking tot de aanpassing van arbeidsplaatsen en de arbeidssituatie. De afbakening en omschrijving van deze personenkring zijn des te belangrijker, omdat, zoals eerder opgemerkt, *het niet-functioneren van de Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten* voor een belangrijk deel mede te wijten is aan de onduidelijke definitie van het begrip minder-valide in die wet.

De Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten verstaat onder «minder-valide arbeidskrachten»: «personen, die ten gevolge van geestelijke of lichamelijke gebreken, kwalen of afwijkingen in aanmerkelijke mate worden beperkt in de mogelijkheid om door arbeid in hun levensonderhoud te voorzien». Blijkens de memorie van toelichting was het duidelijk de

bedoeling, dat bij de definitie de situatie op de arbeidsmarkt een doorslaggevende rol zou spelen. Niet de kwaal, het gebrek of de ziekte bepaalde of iemand onder de wettelijke toepassing zou vallen maar het feit dat iemand ten gevolge daarvan in aanmerkelijke mate werd beperkt om door arbeid in zijn levensonderhoud te voorzien. Bij de mate van beperking kunnen regionale verschillen alsook de conjuncturele situatie een rol spelen. De definitie heeft, aldus de memorie van toelichting, «een dynamisch karakter, hetgeen maakt, dat, naar tijd en plaats, de personen, die deze wet beoogt te steunen, in aard en aantal verschillen kunnen vertonen». Deze definitie sloot destijds niet aan op het invaliditeitscriterium in de sociale zekerheidswetgeving en alhoewel de definitie meer aansluit bij de thans bestaande arbeidsongeschiktheidscriteria in het kader van de sociale zekerheid, zou toch veel onzekerheid blijven bestaan over de vraag of een ieder die een WAO-uitkering ontvangt onder de definitie valt. Hoewel ook de Raad voor de Arbeidsmarkt in zijn advies te kennen geeft dat het niet-functioneren van de Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten in belangrijke mate te wijten is aan deze onduidelijke definitie, heeft de Raad naar ons oordeel geen wezenlijke oplossing voor dit probleem aangedragen met de door hem voorgestelde definitie, luidende: «onder een gehandicapte arbeidskracht wordt iedere persoon verstaan, die door een of meer vast te stellen stoornissen in het fysiek en psychisch functioneren in zodanige mate wordt beperkt in het verkrijgen, behouden of verbeteren van een hem passende functie, dat het treffen van bijzondere maatregelen en/of voorzieningen noodzakelijk is ter verkrijging van zijn optimaal functioneren in het normale arbeidsproces». Wij zijn van mening dat bovengenoemde definitie van «gehandicapte» even ruim kan worden geïnterpreteerd als de definitie van «minder-valide». Evenzeer zal daarbij voor het operationeel maken van een maatregel een afzonderlijk keurings- en registratiesysteem moeten worden opgezet, zij het dat – zoals de Raad suggereert – de WAO en de AAW daarbij als uitgangspunt kunnen worden genomen.

Een adequaat functioneren van de voorgestelde maatregelen en instrumenten vraagt naar ons oordeel om zo eenvoudig mogelijk te hanteren objectieve criteria. Wij menen dit te kunnen bereiken door tot de kring van personen op wie de WAGW van toepassing is allereerst te rekenen diegenen aan wie een arbeidsongeschiktheidsuitkering ingevolge de WAO of AAW is toegekend, dan wel een daarmee te vergelijken uitkering, zoals degenen, die een invaliditeitspensioen krachtens de Algemene burgerlijke pensioenwet of de Spoorwegpensioenwet of een pensioen ter zake van arbeidsongeschiktheid krachtens de Algemene Militaire pensioenwet of een arbeidsongeschiktheidsuitkering krachtens artikel 5 van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen militairen ontvangen, en die geheel of gedeeltelijk algemeen invalide dan wel arbeidsongeschikt in de zin van die wetten zijn. Voorts vallen onder de personenkring degenen voor wie op grond van de AAW, de ABP-wet of de Spoorwegpensioenwet een individuele voorziening dan wel een voorziening binnen het bedrijf is getroffen. Krachtens een ministerieel besluit kunnen voorzieningen op grond van nog andere regelingen – met name voor militairen – met bovenbedoelde voorzieningen worden gelijkgesteld.

Het verheugt ons dat de Sociaal-Economische Raad in zijn advies van 12 februari 1982 onze zienswijze ten aanzien van de hoofdpunten van de kring van personen in het kader van de WAGW deelt.

Naast deze hoofdbepalingen kan naar ons oordeel een «vangnetbepaling» niet worden gemist. Via een dergelijke bepaling kunnen (groepen van) personen die maatschappelijk en sociaal gezien met de andere onder deze wet vallende personen gelijk worden gesteld, onder de werkingssfeer van deze wet worden gebracht.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan als gehandicapte werknemer in de zin van deze wet worden aangewezen, degene, die ten gevolge van ziekte of gebreken duidelijke belemmeringen ondervindt bij het verkrijgen of verrichten van arbeid dan wel door bijzondere maatregelen of voorzieningen in staat is gesteld arbeid te verkrijgen of te verrichten. Een en ander moet vastgesteld zijn op grond van beschikbare medische gegevens.

Bij de invulling van de vangnetbepaling moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat afzonderlijke keuringen of onderzoeken moeten plaatsvinden en moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid van een eenvoudige registratie en controle.

Ter aanduiding van bovengenoemde tot de kring van belanghebbenden van de wet behorende personen is gekozen voor het begrip «gehandicapte». De invulling die hieraan voor dit wetsontwerp is gegeven, betekent dat het een grotere groep personen betreft dan met de uitdrukking «gehandicapte» in het spraakgebruik wordt aangeduid.

Naar aanleiding van vragen van de SER zij opgemerkt dat het in de bedoeling ligt een werknemer blijvend als gehandicapte in de zin van deze wet te beschouwen, zolang naar het oordeel van de GMD sprake is van een voor hem noodzakelijke voorziening tot behoud, herstel of bevordering van de arbeidsgeschiktheid op grond van de AAW of anderszins, dan wel dat sprake is van een betekenende mate van loonkundige arbeidsongeschiktheid. Met betrekking tot de eerste categorie zal evenwel enige terughoudendheid moeten worden betracht. Er zal immers moeten worden gewaakt voor een goede afstemming van de criteria die in de arbeidsongeschiktheidsregelingen worden gehanteerd en die welke op grond van bij voorbeeld artikel 7 van de WAGW zullen gelden. Wat betreft de berekening van het quotum gaan onze gedachten vooralsnog uit naar een regeling, waarbij een werknemer die de helft of meer van de normale arbeidstijd werkt, als één werknemer wordt meegeteld, terwijl een werknemer die minder dan de helft van de normale arbeidstijd werkt, wordt meegeteld als een halve werknemer. Voor de berekening van het aantal gehandicapte werknemers en voor het totaal aantal werknemers zou dit moeten gelden. Met name uit oogpunt van billijkheid en uitvoerbaarheid lijkt deze wijze van telling voorshands het meest aangewezen.

Het is gewenst de ontwikkelingen met betrekking tot de toepassing van de wet – zowel uit een oogpunt van kostenbeheersing als uit een oogpunt van een doelmatige werking van de quotumverplichting – op de voet de volgen.

### 3.3. De quotumregeling

#### 3.3.1. *Advies van de Raad voor de Arbeidsmarkt van 1975*

De kern van de WAGW wordt gevormd door de daarin opgenomen quotumverplichting. Ook in de Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten staat een quotumregeling centraal. Die quotumregeling heeft echter niet of in elk geval in onvoldoende mate gefunctioneerd, zoals in 1975 de Raad voor de Arbeidsmarkt in zijn advies concludeerde. Over de wijze waarop de quotumverplichting zou moeten worden herzien was de Raad echter verdeeld in zijn opvattingen. Een deel van de Raad was van mening dat de maatschappelijke ontwikkeling, tot uitdrukking komend in de ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden ingevolge de WAO, van dien aard is dat de verplichting tot indienstneming van een bepaald percentage gehandicapten niet kan worden gemist. Een ander deel van de Raad was van mening dat opneming van gehandicapten in het arbeidsproces op basis van vrijwilligheid dient te geschieden. Een meer gelijke positie van gehandicapten op de arbeidsmarkt zou met name moeten worden bereikt door middel van positieve maatregelen, zoals voorlichting, plaatsingsbevorderende maatregelen, faciliteiten bij de aanpassing van arbeidsplaatsen, doelgerichte scholing en intensieve begeleiding bij herintreding. Een verplichte indienstneming zou volgens dit deel van de Raad daarmee in strijd zijn.

De Raad voor de Arbeidsmarkt was in zijn advies inzake de opneming van gehandicapten in het arbeidsproces eveneens verdeeld over de gewenste hoogte van het quotum. Het deel van de Raad dat voorstander was van een quotumverplichting stelde zich op het standpunt dat het

percentage gerelateerd diende te worden aan de verhouding tussen het aantal gehandicapten en de totale beroepsbevolking. Voorlopig werd daarbij gedacht aan een percentage van 5 à 6. Het deel van de Raad dat een quotumverplichting in eerste instantie afwees stelde zich secundair op het standpunt dat de handhaving van de huidige 2% de minst onzekere en minste willekeurige oplossing zou zijn, wanneer onverhoopt toch tot invoering van een verplicht percentage zou worden overgegaan.

### 3.3.2. *Advies van de Sociaal-Economische Raad*

In zijn advies van 12 februari 1982 heeft de SER een diepgaande beschouwing gewijd aan de vraag of een quotumverplichting dienstig is aan het beleid tot herplaatsing van gehandicapten.

De Raad acht het gewenst dat zoveel als in redelijkheid van werkgevers en werknemers kan worden gevraagd, gedeeltelijk arbeidsongeschikten aan het arbeidsproces deelnemen en dat aan de ter zake bestaande maatschappelijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers een zo effectief mogelijke invulling wordt gegeven. Indien belemmeringen voor indiensttreding aan de kant van de werknemer en aan de kant van de werkgever zouden worden weggenomen, is afdwingbaarheid, indien zij in gebreke blijven, op zijn plaats.

Bij de vormgeving van deze afdwingbaarheid dient de overheid ervan uit te gaan dat de ondernemingsleiding te zamen met de betrokken werknemers en/of hun vertegenwoordigers tot taak heeft een concrete inhoud te geven aan het sociaal beleid in de onderneming, Daarvan maakt het opnemen van gehandicapten in de arbeidsorganisatie deel uit. De overheid heeft de plicht om de ontwikkelingen ten aanzien van het opnemen van gehandicapten in het arbeidsproces nauwlettend te volgen en te stimuleren, waar nodig door middel van regelgeving. In dit verband werpt de Raad een aantal vragen op waarop wij in de volgende paragrafen nader zullen ingaan.

Binnen de SER zijn ten aanzien van een wettelijke quotumverplichting drie standpunten te onderscheiden. Een eerste deel van de Raad heeft fundamentele bezwaren tegen een quotumverplichting. Dit deel erkent de verantwoordelijkheid van de ondernemingsleiding jegens de aan de onderneming verbonden werknemers, hetgeen inhoudt dat getracht moet worden een arbeidsplaats voor de minder geschikt geworden werknemer in het eigen bedrijf te behouden. Men is echter van mening dat de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de onderneming niet inhoudt een verplichting om mensen van buiten aan te trekken, uitsluitend vanwege een persoonlijke hoedanigheid van de betrokkene, ook al is dat een lichamelijke of geestelijke handicap. Als bezwaar tegen een quotumverplichting wordt gesteld, dat deze leidt tot een verdergaande verstarring van de arbeidsmarkt, hetgeen ermede toe kan leiden dat ook voor andere groepen dwangmaatregelen moeten worden genomen. Als tweede bezwaar wordt aangevoerd dat een quoteringsregeling geweld zou kunnen doen aan door de aard van bepaalde bedrijven te stellen eisen met betrekking tot de vakbekwaamheid, of de lichamelijke of geestelijke gezondheid. Voorts stelt dit deel van de Raad dat een quotumverplichting de werking van de andere instrumenten van het volumebeleid kan belemmeren. De quotumverplichting doet, naar de mening van dit deel van de Raad, afbreuk aan de mogelijkheid van de ondernemer zijn verantwoordelijkheid jegens zijn eigen werknemers te realiseren, wanneer hij gehandicapten van buiten de onderneming heeft moeten aantrekken. Dit deel is daarom van mening dat het bevorderen van de inpassing van gehandicapten in het arbeidsproces niet door middel van een quotumverplichting, maar door een versterking van hun arbeidsmarktpositie moet plaatsvinden.

Een tweede deel van de Raad wil de quotumverplichting uitsluitend beoordelen binnen het kader van het volumebeleid.

Voor de beantwoording van de algemene vraag in hoeverre een dergelijke regeling, die aan de vraagzijde op de arbeidsmarkt verplichtingen oplegt, als instrument geëigend en wenselijk zou zijn, verwijst dit deel naar de behandeling van de adviesaanvrage omtrent een Arbeidsvoorzieningswet. Dit deel acht het op dit moment niet wenselijk een quotumverplichting alsmede de hoogte daarvan in de wet op te nemen. De plaatsing van gehandicapten ziet men als een onderdeel van het arbeidsvoorwaardenoverleg op het niveau van de onderneming of de bedrijfstak. Voor het geval de plaatsing van gehandicapten langs deze weg niet of onvoldoende zou slagen, moet de bevoegdheid worden gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur een onderneming of bedrijfstak te verplichten een bepaald aantal gehandicapten in dienst te nemen. Een algemene verplichting zou, zo meent dit deel van de Raad, gelet op de verscheidenheid in arbeidsorganisaties, verstarrend werken.

Het resultaat van het overleg over de plaatsing van gehandicapten in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden zou moeten leiden tot een besluit van het bestuur van de bedrijfsvereniging, die met de uitvoering wordt belast, de inning van de bij het c.a.o.-overleg overeengekomen geldelijke bijdrage bij niet-nakoming daaronder begrepen. De bijdrage zou in de kas van de ziekengeldverzekering moeten worden gestort. Een derde deel van de Raad beoordeelt de quotumverplichting eveneens binnen het raam van het volumebeleid. Dit deel acht een wettelijke regeling van de quotumverplichting en van de hoogte daarvan noodzakelijk als instrument om het voorgestane reïntegratiebeleid met succes te kunnen voeren. Met het beleid, dat erop gericht is waar mogelijk de arbeidsverhouding van gedeeltelijk arbeidsongeschikten in stand te houden, worden niet de arbeidsongeschikten bereikt, die geen binding meer hebben met het arbeidsproces. Voor deze groep dient door middel van de quotumverplichting op andere wijze de mogelijkheid te worden geopend om volwaardig aan het arbeidsproces deel te nemen. Dit deel van de Raad wijst erop dat de bestaande mogelijkheden niet tot bevredigende resultaten leiden en de arbeidsmarktpositie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten inmiddels nog slechter is geworden. Het c.a.o.-overleg dient niet belast te worden met de invulling per bedrijfstak van het percentage in dienst te hebben gehandicapte werknemers, maar uit te gaan van de wettelijke verplichting. Verder vindt dit deel van de Raad de wettelijke quotumverplichting een onmisbaar instrument ter versterking van de positie van de instanties die het (her)plaatsingsbeleid in hoofdzaak moeten uitvoeren, te weten de bedrijfsverenigingen en de GMD.

Dit derde deel van de Raad ziet de hoogte van de quotumverplichting als de wettelijke vertaling van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de onderneming, maar wil niet voorbijgaan aan de daaraan verbonden bezwaren. Gelet op de veranderende maatschappelijke normen, zou alleen het beginsel van de quotumverplichting in de wet moeten worden neergelegd, terwijl de concrete invulling van het percentage bij algemene maatregel van bestuur zou dienen te geschieden. Daarmee kan zoveel mogelijk worden tegemoet gekomen aan de invoeringsproblematiek die in het bijzonder betrekking heeft op het tempo waarin de quotumregeling voor verschillende bedrijfstakken en ondernemingen kan worden gerealiseerd. Een ontheffingenbeleid zou zeer restrictief dienen te worden gerealiseerd.

### 3.3.3. *Buitenlandse quotumregelingen*

Alle landen van de Europese Gemeenschap, met uitzondering van Denemarken, kennen op dit moment enigerlei vorm van quotumregeling ten behoeve van gehandicapten. De vormgeving verschilt echter sterk van land tot land. In Ierland en België bestaan uitsluitend regelingen voor de (semi-)overheidssector. De Belgische wet betreffende de sociale reclassering van de minder-validen (1963) opent weliswaar de mogelijkheid ook een quotering voor de particuliere sector in het leven te roepen, maar daarvan is geen gebruik gemaakt.

De quotumregelingen in de overige EG-landen variëren van generale quotumregelingen die een uniforme verplichting in alle sectoren inhouden (Groot-Brittannië, Bondsrepubliek Duitsland) tot zeer specifieke regelingen waarbij voor bepaalde beroepen of bedrijfstakken hogere quota worden vastgesteld (Italië). In sommige gevallen is de quotumregeling gekoppeld aan een regeling waarbij functies in bepaalde beroepen bij voorrang door gehandicapten moeten worden vervuld (Groot-Brittannië). In andere landen (Frankrijk, Italië) wordt onderscheid naar categorieën gehandicapten gemaakt. De regelingen variëren ook naar de mate waarin werkgevers worden gestimuleerd om zelf initiatieven te nemen ten einde bepaalde vacatures met een gehandicapte werknemer te vervullen en naar de mate waarin de werkgever de vrijheid heeft om gehandicapte kandidaten voor een vacature te weigeren.

In Frankrijk en Italië is de werkgever verplicht door het arbeidsbureau aangewezen gehandicapten te accepteren voor onder de quotumregeling vallende vacatures. In Groot-Brittannië zijn werkgevers die niet aan hun quotumverplichting voldoen, verplicht om het plaatselijk arbeidsbureau vooraf toestemming te vragen om een ander dan een geregistreerde gehandicapte in dienst te nemen. In de praktijk functioneert deze regeling echter niet,reden waarom men een herziening overweegt.

In de Bondsrepubliek Duitsland staat het een werkgever geheel vrij binnen het kader van de quotumverplichting een bepaalde gehandicapte wel of niet in dienst te nemen. Voor zover een werkgever echter minder dan het verplichte aantal gehandicapte werknemers in dienst heeft, is hij gehouden een heffing van DM 100 te betalen per niet-vervulde arbeidsplaats per maand. Het betalen van deze heffing heft de plaatsingsplicht niet op. De opbrengst van de heffing wordt aangewend voor de verbetering van de maatschappelijke positie van gehandicapten en voor arbeidsvoorziening en scholing. Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Schwerbehindertengesetz per 1 mei 1974 is het aantal gehandicapten in bedrijven en overheidsinstellingen die onder de quotumverplichting vallen, voortdurend toegenomen. In oktober 1975 bedroeg het aantal volgens officiële schattingen 619 000. Een jaar later was dat aantal 671 000, in 1978 circa 750 000 en in 1981 circa 1 000 000.

De hoogte van de quota in de landen van de Europese Gemeenschap varieert. In Italië is het percentage 15, in Frankrijk 3, in de BRD 6 en in Groot-Brittannië 3. In Nederland is het percentage in 1947 op 2 gesteld, op grond van een globale schatting van de omvang van de personenkring in relatie tot de omvang van de afhankelijke beroepsbevolking.

### 3.3.4. *Overwegingen bij de gekozen opzet voor de quotumregeling in Nederland*

De bestudering van de opzet van de genoemde buitenlandse quotumregelingen van het advies van de Raad voor de Arbeidsmarkt en dat van de SER heeft geleid tot de volgende overwegingen ten aanzien van de vormgeving van de quotumregeling.

Gelijk een deel van de Raad voor de Arbeidsmarkt en van de SER zijn wij van oordeel dat de vrijwillige opneming van gehandicapten in het arbeidsproces de voorkeur zou verdienen boven de verplichting tot indienstneming. De ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan met betrekking tot het aantal uitkeringsgerechtigden ingevolge de AAW en WAO maken echter duidelijk dat een benadering alleen op basis van vrijwilligheid in de huidige sociaal-economische situatie niet toereikend is. De instroom in deze regelingen blijft voortdurend hoog. De eerste bekend geworden resultaten van het determinantenonderzoek geven een indicatie van een grote verscheidenheid van oorzaken van toetreding. Uit het rapport «Determinanten van WAO-toetreding; een eerste totaalbeeld» valt met name de aanwijzing te halen dat er mogelijk een grote invloed van werkgevers is op de kans van WAO-toetreding, afhankelijk van de mate van bereidheid tot het aanbrengen van aanpassingen en het begeleiden van zieke werknemers.

Zowel in het kader van de sociale verzekeringswetgeving als in het kader van het arbeidsvoorzieningsbeleid is nauwelijks of onvoldoende gebruik gemaakt van de instrumenten die voorhanden waren om de participatie van gehandicapten aan het arbeidsproces te vergroten. Op verschillende tijdstippen en bij verschillende gelegenheden is door onze ambtsvoorgangers de noodzaak van het voeren van een volumebeleid aangegeven, waarbij is gewezen op de mogelijkheden van die instrumenten. De gedurige uitstoot van gedeeltelijk ongeschikte of mindergeschikte werknemers in de laatste 10 jaar wijst naar onze mening op een onvoldoende solidariteit in onze samenleving met degenen die wegens ziekten of gebreken voor hun eigen beroep of voor bepaalde soorten werkzaamheden geheel of gedeeltelijk ongeschikt zijn geworden.

Wij zijn van mening dat het uit een oogpunt van maatschappelijke integratie van gehandicapten van essentieel belang is dat gehandicapten die nog arbeid kunnen verrichten, zoveel mogelijk aan het arbeidsproces deelnemen. Het negeren van gehandicapten op dit punt zal leiden tot fatalisme en maatschappelijke vervreemding. Terecht erkent de SER de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de onderneming voor het zoveel mogelijk verschaffen van arbeidsmogelijkheden aan gedeeltelijk geschikten.

Daarnaast heeft naar onze overtuiging de samenleving als geheel de verantwoordelijkheid te waarborgen dat een gehandicapte toegang tot de arbeid wordt verleend. Dit houdt in dat niet kan worden afgewacht of en in welke mate en op welke wijze het c.a.o.-overleg resultaten zal afwerpen op het punt van arbeidsmogelijkheden voor gehandicapten. In dat overleg spelen immers tal van andere factoren een rol. De solidariteit in onze samenleving eist in het algemeen dat naar vermogen door het verrichten van arbeid in het levensonderhoud wordt voorzien. Dezelfde solidariteit eist dat geen onevenredige zware belemmeringen worden opgelegd aan degenen die arbeid kunnen verrichten. Een en ander dient naar onze mening wettelijk te worden geregeld.

Ook vanuit een oogpunt van arbeidsmarktbeleid is het onaanvaardbaar dat het streven naar gelijke kansen op arbeid wordt ondergraven door een onder druk van de economische omstandigheden selectief personeelsbeleid van werkgeverszijde. Enerzijds leidt dit ertoe dat op selectieve wijze de kwetsbare groepen werknemers, waaronder met name personen met medische beperkingen uit het arbeidsproces verdwijnen, terwijl anderzijds bij de werving van personeel de gestelde eisen zodanig zijn dat gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers met een aanmerkelijke restcapaciteit niet vaak in aanmerking komen.

Iedere werkgever is echter mede-verantwoordelijk voor de handhaving van gehandicapte werknemers in het arbeidsproces en voor een redelijke verdeling van de werkgelegenheid onder allen die willen en – eventueel met aanpassingen – kunnen werken. Daarom hebben wij gekozen voor een verplichting tot het in dienst hebben van een bepaald percentage gehandicapte werknemers. De remming van de mobiliteit en de verstarring op de arbeidsmarkt die hiervan, zoals een deel van de SER meent, het gevolg zouden zijn, zijn naar onze mening beperkt, gelet op de verhouding tussen het aantal arbeidsplaatsen dat in het kader van de quotumregeling moet worden vervuld en de omvang van de totale beroepsbevolking.

De quotumregeling zal zowel voor werkgevers in de overheidssector als in het bedrijfsleven dienen te gelden. Een quotumregeling alleen voor de (semi-)overheidssector zou geen recht doen aan het feit dat de arbeidsinpassing van gehandicapten een algemeen maatschappelijk belang is, aan de realisering waarvan zowel de overheid als de werkgevers in de particuliere sector actief dienen mee te werken. Bovendien zou een quotum alléén in de overheidssector een stap terug zijn, vergeleken bij de bestaande regeling die alle sectoren omvat.

Een eenvoudige en eenduidige quotumregeling verdient de voorkeur boven een gecompliceerd stelsel waarin onderscheid wordt gemaakt naar bedrijfstakken, beroepen en categorieën gehandicapten. Een eenvoudig stelsel is in de eerste plaats preferabel op uitvoeringstechnische gronden.

Daarnaast doet het aanwijzen van specifieke «gehandicaptenberoepen» geen recht aan het feit dat gehandicapten werkzaam zijn in een zeer breed scala van beroepen en bedrijfstakken, afhankelijk van de opleiding en vaardigheden waarover zij beschikken en de aanpassingen die voor hen getroffen zijn. Zelfs in het geval van zeer specifieke handicaps is het vaak niet mogelijk beroepen aan te wijzen die bij uitstek voor deze categorie gehandicapten geschikt zijn.

Een quotumregeling waarbij de werkgever door middel van heffing wordt aangezet tot het in dienst nemen of houden van gehandicapten, maar waarbij hij de vrijheid behoudt om zelf kandidaten te selecteren voor zijn vacatures verdient de voorkeur boven een regeling waarbij de werkgever wordt verplicht door het arbeidsbureau aan te wijzen gehandicapten in dienst te nemen. Een dergelijke directe dwang tot indienstneming kan een negatieve uitwerking hebben op de positie binnen het bedrijf van de gehandicapte die op een dergelijke wijze in dienst is gekomen. Bovendien wordt in het laatstgenoemde systeem de verantwoordelijkheid tot het plaatsen van gehandicapten in zeer sterke mate bij het arbeidsbureau gelegd en niet bij de werkgever zelf, wiens primaire verantwoordelijkheid dit is.

Op grond van de bovengenoemde overwegingen is in het kader van de WAGW gekozen voor een quotumregeling die een aantal overeenkomsten vertoont met de Duitse regeling: een quotumverplichting voor overheid en bedrijfsleven, niet gespecificeerd naar categorieën gehandicapten of beroepen en gekoppeld aan een heffing.

### 3.3.5. *Regeling van de quotumverplichting*

De quotumverplichting zoals deze in de WAGW is geregeld, houdt in dat iedere werkgever verplicht is per onderneming op elk geheel aantal van twintig werknemers ten minste één gehandicapte in dienst te hebben. Wij zijn anders dan de SER van mening dat zowel de verplichting als de hoogte in de wet zelf moet worden geregeld. Een delegatiebepaling, die invulling van dit belangrijke punt aan een algemene maatregel van bestuur overlaat, achten wij te zwak en te onzeker. Voorts zijn wij niet voor een differentiatie van het quotum zodat om die reden een delegatie niet nodig is. Ter toelichting op deze bepaling kan nog het volgende dienen:

a. *Reikwijdte van de quotumverplichting*

De gekozen formulering houdt in dat een werkgever die meerdere ondernemingen in stand houdt, ook meerdere malen aan de quotumverplichting zal moeten voldoen, namelijk in elk van die ondernemingen éénmaal. Daarnaast brengt de formulering met zich, dat de quotumverplichting niet van toepassing zal zijn op ondernemingen die niet meer dan 19 werknemers in dienst hebben.

b. *Hoogte van de quotumverplichting*

Het deel van de Raad voor de Arbeidsmarkt, dat voorstander was van een quotumverplichting, stelde zich op het standpunt dat het percentage gerelateerd diende te worden aan de verhouding tussen het aantal gehandicapten en de totale beroepsbevolking, waarbij voorlopig werd gedacht aan een percentage van 5 à 6. Voorts is reeds herhaalde malen door met name de Tweede Kamer der Staten-Generaal de wens uitgesproken om in ons land te komen tot een quotumregeling van 5% voor zowel de (semi-) overheid als het particuliere bedrijfsleven. Die wensen zijn onder meer neergelegd in de motie-Weijers (zitting 1977–1978, 14 800 XII, nr. 33), de motie-Knol (zitting 1976–1977, 14 406, nr. 21), de motie-De Korte (zitting 1979–1980, 15 650, nr. 12) en de motie-Buurmeijer (zitting 1979–1980, 14 406, nr. 41).

Naar onze mening biedt een quotumverplichting van 5% een redelijk uitgangspunt. Globale berekeningen hebben uitgewezen dat bij een

dergelijke verplichting circa 155 000 arbeidsplaatsen voor bezetting door gehandicapte werknemers in aanmerking zullen komen. Daarbij is uitgegaan van het aantal in loondienst werkzame personen per 31 maart 1980. Volgens de statistiek van het CBS van werkzame personen bedroeg dit aantal per die datum 4 179 940, van wie ongeveer éénvierde werkzaam was in bedrijven met minder dan 20 werknemers.

Er zijn geen exacte gegevens voorhanden waaruit het aantal reeds werkzame gehandicapte werknemers en het aantal potentieel inpasbare gehandicapten zou kunnen worden afgeleid. Wij menen echter dat het bezetten van de voor hen bestemde arbeidsplaatsen geen problemen behoeft op te leveren. Immers van de circa 520 000 WAO/AAW-uitkeringsgerechtigden die zijn ingedeeld in de hoogste arbeidsongeschiktheidsklasse, is een groot aantal reeds werkzaam (met toepassing van de artikelen 44 en 45 WAO en/of 33 en 34 AAW) of inpasbaar, doordat in het arbeidsongeschiktheidspercentage een zekere mate van werkloosheid is verdisconteerd. Daarnaast zijn in de WAO/AAW nog ruim 90 000 personen ingedeeld in lagere arbeidsongeschiktheidsklassen die reeds werkzaam zijn of in de regel inpasbaar zijn in het arbeidsproces. Verder zal een deel van de thans in de sociale werkvoorziening opgenomen werknemers in beginsel met behulp van de WAGW voor doorstroming naar het particuliere bedrijfsleven in aanmerking kunnen komen. Daarbij kunnen dan nog worden gevoegd degenen die geen AAW- of WAO-uitkering hebben, maar met behulp van een speciale voorziening hun arbeid kunnen verrichten, degenen voor wie dispensatie op grond van de Wet minimumloon is verleend en de uitkeringsgerechtigden ingevolge andere regelingen ter zake van arbeidsongeschiktheid of invaliditeit.

Uiteraard zullen niet al deze personen direct inpasbaar zijn. De discrepanties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zullen zich zonder twijfel ook weerspiegelen in de verhouding tussen vraag en aanbod van gehandicapten. Het potentieel is echter zo omvangrijk dat wij, mede gelet op de overgangsregeling bij de invoering van de quotumplicht, in het algemeen geen onoverkomelijke problemen bij het voldoen aan de quotumverplichting verwachten. Voorts zal de werkgever in belangrijke mate in staat zijn aan zijn quotumverplichting te voldoen door een intensivering van het beleid gericht op het voorkomen van uittreding uit het arbeidsproces van gehandicapt geworden werknemers.

c. *Berekening van de quotumverplichting*

Gekozen is voor een systeem waarin voor de berekening van het verplicht gestelde quotum wordt uitgegaan van het aantal bij de werkgever in dienst zijnde werknemers, zodat de niet feitelijk werkzame werknemers eveneens voor de berekening worden meegeteld. Hierbij kan bij voorbeeld worden gedacht aan kortstondige verhindering, vakantie, onbetaald verlof, schorsing e.d.

De werknemers die als gevolg van ziekte of gebreken gedurende 52 weken geen arbeid in de onderneming hebben verricht en nog steeds geen arbeid verrichten, blijven echter buiten beschouwing. Hieraan ligt onder meer de gedachte ten grondslag te voorkomen, dat langdurig arbeidsongeschikten met geen enkele restcapaciteit of uitzicht hierop voor de werkzaamheden in de onderneming, in dienst worden gehouden om zodoende het verplicht gestelde quotum te bereiken. Dat zou de arbeidsinpassing van andere gehandicapte werknemers niet bevorderen.

Het lijkt ons in dit verband een goede zaak dat in de periode van 2 jaar gedurende welke ingevolge artikel 1639 h lid 3, van het Burgerlijk Wetboek een opzeggingsverbod geldt, meer dan tot nu toe het geval was, binnen de onderneming wordt gezocht naar passend werk voor de gehandicapte werknemer. Deze zal dan voor het quotum kunnen meetellen.

d. *Ontheffingsmogelijkheid*

De WAGW biedt de mogelijkheid om een werkgever ontheffing van zijn quotumverplichting te verlenen. Wij achten de mogelijkheid tot ontheffing van deze verplichting principieel juist. Ons uitgangspunt is en blijft echter dat iedere werkgever de medeverantwoordelijkheid heeft om gehandicapten in het arbeidsproces te houden of weer op te nemen. De ontheffingsmogelijkheid zal dan ook tot uitzonderingsgevallen beperkt moeten blijven. De quotumverplichting dient om die mede-verantwoordelijkheid op evenwichtige wijze door alle werkgevers te laten dragen.

Het deel van de Raad voor de Arbeidsmarkt dat een mogelijkheid tot ontheffing van de quotumverplichting voorstaat, is van mening dat niet alle sectoren, gegeven de aard van de werkzaamheden die verricht worden, het vastgestelde percentage gehandicapten zullen kunnen opnemen. Ook de SER is van mening dat een sectorale benadering in het ontheffingenbeleid onvermijdelijk is. Wij zijn het met deze argumenten niet eens, gezien het grote potentiële aanbod en de grote verscheidenheid in geschiktheid van gehandicapte werknemers. Om diezelfde reden wijzen wij het argument af dat in bedrijven binnen één sector het percentage voor gehandicapten geschikte arbeidsplaatsen zodanig kan verschillen dat een ontheffing nodig is. Daarbij komt nog dat in onze gedachtengang de arbeidsomstandigheden en de arbeidsplaatsen, waar nodig, moeten worden aangepast.

Wij menen niettemin dat een ontheffingsmogelijkheid in bijzondere gevallen niet kan worden gemist. Te denken valt hier aan gevallen van overmacht, zoals bij voorbeeld indien het arbeidsaanbod van gehandicapten tekort schiet.

3.3.6. *Bijdrage bij niet voldoen aan de quotumverplichting*

Gelet op de solidariteitsgedachte en het benadrukken van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers voor deelname aan het arbeidsproces van gehandicapte werknemers door middel van de quotumverplichting past hier niet het opleggen van strafsancties om de naleving van deze verplichting af te dwingen.

Wij hebben er daarom voor gekozen van de werkgevers die niet aan hun quotumverplichting voldoen, een geldelijke bijdrage te heffen. Die geldelijke bijdrage heft de quotumverplichting niet op. Door de storting van de geldelijke bijdrage in het AAF, waaruit de voorzieningen tot aanpassing van arbeidsplaatsen en dergelijke zullen worden betaald, komt eveneens de solidariteitsgedachte tot uitdrukking. Omtrent de hoogte van de geldelijke bijdrage is door ons nog geen beslissing genomen. Vooralsnog gaan onze gedachten uit naar een bijdrage van f 500 per persoon per maand. Een heffing in die orde van grootte is ook in Frankrijk van kracht. Overigens moet ook worden vermeld dat in de Bondsrepubliek Duitsland sedert 1974 een heffing van DM 100 per maand geldt. Omtrent de invulling van de hoogte van de bijdrage zullen wij op korte termijn het advies van de SER vragen. Reeds nu kunnen wij opmerken dat uiteraard de met de heffing samenhangende lastenverzwaring voor de werkgevers een belangrijke rol zal spelen.

Voor de wijze van heffing van de geldelijke bijdrage die verschuldigd is bij het niet voldoen aan de quotumverplichting, is aansluiting gezocht bij de systematiek van de heffing van de premies ingevolge de WAO, WW, ZW en ZFW. Dit houdt in dat de plicht tot betaling van de geldelijke bijdrage van rechtswege ontstaat op het moment dat niet aan de quotumverplichting wordt voldaan. De werkgever die de bijdrage van rechtswege verschuldigd is, moet daarvan aangifte doen bij het uitvoeringsorgaan, dat vervolgens de omvang van de verschuldigde bijdrage vaststelt bij wijze van aanslag en op basis daarvan tot invordering overgaat.

Deze systematiek brengt met zich, dat evenals bij de heffing van de premies voor de genoemde wetten, een registratiesysteem, waaruit de hoogte van de verschuldigde bijdrage kan worden afgeleid, niet kan

ontbreken. Een verplichting daartoe, gekoppeld aan een aangifteplicht, is dan ook in de WAGW opgenomen. Omtrent de uitwerking van deze verplichtingen zullen nog nadere regelen moeten worden gesteld, gehoord de SVR. Langs die weg kan een optimale aansluiting worden bereikt met reeds in het kader van deze wetten en de genoemde pensioenwetten gehanteerde registratie- en aangiftesystemen, zoals onder meer de jaarlijkse loonopgaven aan de bedrijfsverenigingen.

3.3.7. *Tegemoetkoming bij overtreffen quotumverplichting*

Naast een geldelijke bijdrage bij het niet-voldoen aan de quotumverplichting, is in de wet de mogelijkheid geopend om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat aan een werkgever die meer gehandicapten in dienst heeft dan waartoe hij op grond van de wet verplicht is, een geldelijke tegemoetkoming te geven.

Wij hebben gemeend deze mogelijkheid te moeten opnemen, omdat het de plaatsing van gehandicapten op vrijwillige basis kan bevorderen. Daarnaast speelt een rol dat er werkgevers zijn die in hun sociaal beleid reeds extra aandacht geven aan de mogelijkheid gehandicapte werknemers op te nemen. Deze werkgevers zouden wij bij het realiseren van hun sociale verantwoordelijkheid willen steunen.

Over de invulling van de hoogte van de geldelijke tegemoetkoming, alsmede over de gevallen waarin deze gegeven zal worden, zullen wij tegelijk met de invulling van de hoogte van de geldelijke bijdrage aan de SER advies vragen.

3.3.8. *Overgangsregeling bij invoering quotumverplichting*

Het direct bij de invoering van de WAGW stellen van de quotumverplichting op 5% is naar ons oordeel niet aan te bevelen. Wij menen dat zowel werkgevers als uitvoeringsorganen tijd en gelegenheid moet worden geboden om de opname van gehandicapten in het arbeidsproces op evenwichtige wijze te doen verlopen.

Wij willen de quotumverplichting daarom gefaseerd invoeren. Daartoe is een overgangsregeling getroffen, die inhoudt, dat tot en met het eerste volle kalenderjaar volgend op de datum van inwerkingtreding van de WAGW een quotumverplichting van 2,5% zal gelden. In het tweede volle kalenderjaar van 3% en in het derde volle kalenderjaar van 4%, om tenslotte in het vierde volle kalenderjaar op het voorgestelde niveau van 5% uit te komen. De overgangsregeling heeft tot gevolg dat de aan de quotumverplichting gekoppelde verplichting tot een geldelijke bijdrage bij het niet voldoen aan het op een bepaald moment geldend quotum, eveneens gefaseerd ingevoerd wordt. De heffing zal in onze voornemens met ingang van 1 januari 1983 moeten gaan werken nadat ter zake de adviezen van SER en SVR zijn ontvangen en de nodige uitvoeringsmaatregelen zijn getroffen.

### 3.4. Aanpassing van de arbeidsplaats

Het effect van het beleid gericht op behoud, herstel en bevordering van de deelname van gehandicapten aan het arbeidsproces is in belangrijke mate afhankelijk van een positieve opstelling van degenen die beslissen over indienstneming van gehandicapte werknemers en van de collega-werknemers. In dit verband zij erop gewezen dat er misvattingen bestaan over de functionele belemmeringen die bepaalde handicaps in werkelijkheid met zich brengen en dus over de mogelijkheden die gehandicapten hebben om aan het arbeidsproces deel te nemen.

De Sociaal-Economische Raad heeft hieraan in zijn op 12 februari 1982 vastgestelde advies inzake vermijdbaar verzuim wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid, veel aandacht gegeven. De Raad betreurt het dat de toepassing van maatregelen om arbeidsplaatsen aan te passen aan de

arbeidsmogelijkheden van gedeeltelijk arbeidsongeschikten, in de praktijk ver achter blijft bij wat te realiseren zou zijn en wat wenselijk is.

Een belangrijke verbetering op dit punt verwachten wij te kunnen realiseren met de Arbeidsomstandighedenwet. Deze wet kent namelijk (in artikel 3) voorschriften die mede van belang zijn voor de aanpassing van de arbeid en de arbeidsomstandigheden van de gehandicapte werknemer. Het gaat daarbij om een onderdeel van een meer algemene regeling ter verbetering van de arbeidsomstandigheden, gericht op de arbeid van de werknemer in het algemeen. Een specifieke gerichtheid op de problematiek van de aanpassing van de arbeidsplaats aan de gehandicapte werknemer staat derhalve niet voorop.

Wij zijn van oordeel dat het opnemen in de WAGW van een op gehandicapte werknemers betrekking hebbende bijzondere bepaling, naast de algemene bepalingen van de Arbeidsomstandighedenwet, op zijn plaats is. Tegen het accentueren van een dergelijke deelproblematiek in een wettelijke regeling die qua karakter algemeen van opzet is, bestaat het wettechnisch bezwaar dat de categorie van gehandicapte werknemers als zodanig in de algemene wet (de Arbowet) niet voorkomt, waardoor voor de nadere bepaling van die categorie toch weer kruisverwijzingen naar de regeling met betrekking tot de deelproblematiek (de WAGW) noodzakelijk zullen zijn.

In de WAGW is derhalve voor de werkgever van een gehandicapte werknemer de verplichting neergelegd de samenstelling en toewijzing van de arbeid, de inrichting van de arbeidsplaatsen, de produktie- en werkmethoden en de bij de arbeid te gebruiken hulpmiddelen aan de gehandicapte werknemer aan te passen, alsmede de inrichting van het bedrijf aan te passen voor zover de behoefte daaraan wordt opgeroepen door de deelneming van die werknemers aan de werkzaamheden of het daarmee samenhangende verblijf in het bedrijf.

Wellicht ten overvloede willen wij er hier nogmaals – in aansluiting op het gestelde in 3.2 – op wijzen dat het vorenstaande betrekking heeft op in dienst zijnde gehandicapte werknemers.

De reikwijdte van het voorgestelde artikel 5, eerste lid, WAGW, en die van de genoemde onderdelen van artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet ontlopen elkaar weinig. Artikel 5, WAGW, kan als een verdere aanscherping ten opzichte van artikel 3, eerste lid, onder g, van de Arbeidsomstandighedenwet worden beschouwd, maar is overigens voornamelijk een precisering van datgene wat al uit de Arbeidsomstandighedenwet voortvloeit.

Wel zien wij aanleiding om de procedure waarlangs de werkgever tot naleving van de aanpassingsverplichting kan worden gebracht, wat betreft gehandicapte werknemers directer te maken dan de procedure die geldt met betrekking tot de naleving van de in artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet neergelegde algemene normen. Met het oog hierop wordt in artikel 5, tweede lid, WAGW, aan het districtshoofd van de Arbeidsinspectie de bevoegdheid verleend eisen te stellen met betrekking tot de naleving van de aanpassingsverplichting, en is niet volstaan met de in de Arbeidsomstandighedenwet neergelegde aanwijzingsbevoegdheid. De procedureregelingen van de Arbeidsomstandighedenwet zijn, voor zover zij betreffen het stellen van een eis, van kracht. De Arbo-commissie en deskundige diensten kunnen derhalve een taak vervullen ook met betrekking tot gehandicapte werknemers.

In de praktijk zal zoveel mogelijk eerst worden bezien of er aanleiding is voor het geven van aanwijzingen op basis van artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet. Afhankelijk van de omstandigheden zal in plaats daarvan echter ook gebruik kunnen worden gemaakt van de in artikel 5, tweede lid, WAGW, neergelegde eisenbevoegdheid.

De SER heeft er in zijn advies op gewezen dat in het hem toegezonden voorontwerp van wet een discrepantie bestaat tussen de beroepsgang tegen een eis van het Districtshoofd van de Arbeidsinspectie en tegen een

beslissing van de bedrijfsvereniging inzake het al dan niet toekennen van een bijdrage aan de werkgever in de kosten van de aanpassing van de arbeidsplaats; de beroepsgang tegen beslissingen van de eerste soort loopt naar de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en daarna eventueel naar de Arob-rechter, die tegen beslissingen van de tweede soort loopt naar de raden van beroep en eventueel naar de Centrale Raad van Beroep. De SER is van mening dat deze discrepantie moet worden vermeden en geeft, mede uit nog andere overwegingen, als middel hiertoe aan dat de bevoegdheid van het Districtshoofd wordt vervangen door een vergelijkbare bevoegdheid voor de bedrijfsvereniging.

Wij vestigen er de aandacht op dat het Districtshoofd in het kader van de arbeidswetgeving reeds de bevoegdheid heeft tot het stellen van eisen inzake arbeidsomstandigheden. Een dergelijke bevoegdheid is ook in het kader van artikel 5 op zijn plaats. Tegen dergelijke beschikkingen van de Arbeidsinspectie bestaat de vanouds beproefde beroepsgang naar de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en eventueel naar de Arob-rechter.

Wij zijn echter tevens van mening dat voldoende samenhang dient te zijn gewaarborgd in de rechtspraak inzake de naleving van artikel 5. Daarom hebben wij de voorgestelde artikelen 57a, AAW, P9a, ABP-wet en P8a Spoorwegpensioenwet zo geformuleerd dat het uitvoeringsorgaan, indien door het districtshoofd een eis is gesteld die onherroepelijk is geworden, zijn beslissing tot toekenning van een financiële bijdrage neemt op de grondslag van die eis. Wij nemen aan dat de rechter in gevallen waarin, zonder dat het is gekomen tot een eis van het districtshoofd, zijn oordeel wordt gevraagd over de vraag of is voldaan aan de in artikel 5 neergelegde verplichting, de bij de Arob-rechter gevormde jurisprudentie in aanmerking zal nemen.

Het zou niet logisch zijn in het kader van een andere wet een vrijwel identieke taak aan een andere instantie dan de Arbeidsinspectie op te dragen. Bovendien zou zulks aanleiding zijn tot uiteenlopende, wellicht zelfs conflicterende beoordeling van eenzelfde situatie.

De SER heeft zich voorts afgevraagd waarom overtreding van de quotumverplichting niet en overtreding van artikel 5 wél strafrechtelijk wordt gesanctioneerd. In het begin van deze memorie van toelichting is reeds betoogd waarom aan de niet-naleving van de quotumverplichting geen strafrechtelijke sanctie wordt verbonden. Wie echter een gehandicapte werknemer in dienst heeft of heeft genomen en vervolgens de arbeidsplaats niet aanpast, overtreedt een voorschrift met een arbeidsbeschermend karakter. Dergelijke voorschriften zijn in het verleden altijd strafrechtelijk gesanctioneerd. Het feit dat het thans gaat om werknemers die in hun arbeidsfunctioneren zeer kwetsbaar zijn, is voor ons een reden te meer om niet van dit stelsel af te wijken. Dit is ook de reden waarom artikel 5, eerste en tweede lid, een absoluut verplichtend karakter hebben.

In het kader van de AAW en de daarmee vergelijkbare regelingen bestaat reeds de mogelijkheid om voorzieningen te treffen tot behoud, herstel of ter bevordering van de arbeidsgeschiktheid. Dergelijke voorzieningen kunnen echter alleen ten behoeve van de gehandicapte werknemer zelf getroffen worden en dan nog uitsluitend indien ze in overwegende mate op het individu gericht zijn. Het aantal op grond van de AAW verstrekte voorzieningen ter bevordering van het verrichten van arbeid bedroeg in 1976: 775, in 1977: 758, in 1978: 1822, in 1979: 1717 en in 1980: 1842.

Wij houden het, op grond van in de praktijk opgedane ervaringen, voor waarschijnlijk dat het relatief gezien beperkte gebruik van deze voorzieningsmogelijkheid, voor een deel verband houdt met het feit dat de medewerking van de werkgever van de gehandicapte aan aanpassingen van de arbeidsplaats op grond van het huidige artikel 57 AAW niet kan worden geëist. Wij stellen in verband hiermee voor om de mogelijkheden tot toepassing van artikel 57, eerste lid, AAW te verbeteren door in de AAW op te nemen een nieuw artikel 57, zesde lid. Dit artikellid strekt ertoe de bedrijfsvereniging

de bevoegdheid te geven op de niet-meewerkende werkgever te verhalen een bedrag, gelijk aan het loon dat de gehandicapte werknemer zou hebben verdiend als hij – na aanpassing van de arbeidsplaats – had gewerkt. De voorgestelde constructie komt in belangrijke mate overeen met hetgeen wordt voorgesteld ter verbetering van de toepassingsmogelijkheden van artikel 30, ZW. Verwezen moge worden naar paragraaf 3.6.

Het relatief beperkte gebruik van artikel 57, eerste lid, AAW, en de daarmee vergelijkbare regelingen, voor zover het werkvoorzieningen betreft, wordt voorts mede veroorzaakt door het feit dat de aard van de werkzaamheden, waarmee gehandicapte werknemers werden belast, niet zodanig was dat daarvoor doorgaans ingrijpende arbeidsaanpassingen noodzakelijk waren. Het ligt voor de hand dat in een situatie waarin de plaatsing van gehandicapte werknemers aanzienlijk wordt uitgebreid, dit anders kan komen te liggen.

Voor veel ondernemingen zal er aanleiding kunnen zijn te zoeken naar plaatsingsmogelijkheden in werksituaties waar dit voorheen niet zo voor de hand lag dan wel zonder het treffen van voorzieningen niet goed mogelijk was. Daarbij kan het noodzakelijk zijn om voorzieningen te treffen die de gebruikelijke voorzieningen in het kader van de bovengenoemde regelingen te boven gaan. In de praktijk is namelijk gebleken dat de mogelijkheden tot het treffen van werkvoorzieningen worden beperkt door de omstandigheid dat de huidige bepalingen het slechts mogelijk maken voorzieningen te treffen die in overwegende mate op het individu gericht zijn. Zo doet zich in de praktijk de vraag voor of het aanbrengen van aanpassingen van bouwkundige aard, bij voorbeeld aan een toilet, niet veeleer een collectief, dan een individueel belang dient.

Ten einde te voorkomen dat een werkgever in onevenredig grote mate extra kosten zou moeten maken, kan door middel van een uitbreiding van het voorzieningenpakket een bijdrage in die kosten worden verleend. Het ligt in de bedoeling de aard van dergelijke voorzieningen alsmede de hoogte en de duur van de te verlenen bijdrage nader bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen. Uitdrukkelijk voorkomen moet worden dat de mogelijkheden tot subsidiëring worden uitgebreid zonder dat een voor het plaatsingsbeleid onmisbare uitbreiding van de voorzieningen voor gehandicapten wordt gerealiseerd. De beheersing van de aard van de voorzieningen en de omvang van de bijdragen is dan ook mede doel van de algemene maatregel van bestuur. Dit brengt met zich dat prioriteitsstelling ten aanzien van de te vergoeden voorzieningen zal moeten plaatsvinden. Die prioriteitsstelling zal tot uitdrukking kunnen komen in het toe te kennen subsidiepercentage. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat een deel van de kosten ten laste van de werkgever komt.

Bij de beoordeling van de vast te stellen bijdrage in de extra kosten wordt een aantal factoren in aanmerking genomen. Zo zal rekening dienen te worden gehouden met wat in ondernemingen als die van de werkgever ten aanzien van werknemers in het algemeen gebruikelijk is wat betreft de inrichting van de arbeidsplaats, de produktie- en werkmethoden en de bij de arbeid te gebruiken middelen, alsmede de inrichting van het bedrijf. Ook zal bij de beoordeling worden betrokken of er voor de werkgever geen aanspraken of verplichtingen uit hoofde van andere regelingen mogelijk zijn. Uiteraard zullen eveneens de bedrijfseconomische gevolgen van de aanpassing in positieve en negatieve zin, alsmede een kosten-baten-analyse ten aanzien van de te treffen voorziening bij de beoordeling van de bijdrage worden betrokken. Tevens zijn in dit verband van belang het huidige en toekomstige aantal gehandicapte werknemers dat met behulp van de te treffen voorziening een arbeidsplaats behoudt dan wel verkrijgt.

In nader te omschrijven gevallen, waarbij gedacht wordt aan de meer kostbare voorzieningen, zal ministeriële goedkeuring vereist zijn.

De gedachten gaan er vooralsnog vanuit deze materie te regelen voor een periode van 5 jaar. In deze periode zal de werking van deze bijdrageregeling zorgvuldig worden gevolgd, ten einde na te gaan wat na die periode

qua omvang en aard van die voorzieningen zou moeten volgen. Hiermee menen wij een zorgvuldige afweging van de effectiviteit van te treffen voorzieningen, alsmede een zo gericht mogelijke aanwending van de beschikbare middelen te kunnen waarborgen.

De subsidiëringsmogelijkheid die in artikel 57a, AAW, wordt geregeld, is voor het overheidspersoneel neergelegd in de voorgestelde artikelen P9a van de ABP-wet en P8a van de Spoorwegpensioenwet, in aansluiting op de in de wet opgenomen voorzieningen-bepalingen die met artikel 57, AAW, overeenkomen.

## 3.5. Beloning

### 3.5.1. *Huidige situatie*

Op grond van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag heeft de gehandicapte werknemers geheel vrij te laten. Wij zijn van mening dat de minimumloon. Daarnaast verleent artikel 6 van de Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten de minder-valide werknemer aanspraak op hetzelfde loon als waarop een valide werknemer op grond van de in de onderneming geldende loonregeling aanspraak kan maken.

In de huidige situatie kan van beide aanspraken dispensatie aan de werkgever worden verleend wanneer er sprake is van een geestelijke of lichamelijke handicap, een niet volwaardige arbeidsprestatie en een causaal verband tussen beide.

Artikel 13 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag biedt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de mogelijkheid om ambtshalve of op verzoek van de werkgever of de werknemer een lager bedrag als minimumloon vast te stellen indien in redelijkheid niet kan worden gevergd, dat het volledige minimumloon wordt betaald aan een werknemer die door ziekte of gebreken niet ten volle geschikt is voor de door hem te verrichten arbeid.

Artikel 6 van de Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten bepaalt dat een minder-valide arbeidskracht recht heeft op het loon, dat volgens de in de onderneming geldende loonregeling pleegt te worden betaald voor werkzaamheden gelijk aan die welke de minder-valide verricht, tenzij in verband met zijn prestaties dit redelijkerwijs niet kan worden verlangd.

Het geldende wettelijke systeem heeft derhalve, in algemene termen geformuleerd, als uitgangspunt dat aan de gehandicapte werknemers het volle functieloon en/of minimumloon wordt gegarandeerd, beide met een dispensatiemogelijkheid.

Momenteel zijn ruim 1000 dispensaties uit hoofde van de Wet munimum-loon en minimumvakantiebijslag van kracht. Een deel van deze dispensaties is tevens gebaseerd op artikel 6 van de Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten. Dispensaties uitsluitend gebaseerd op laatstgenoemd wetsartikel komen slechts sporadisch voor, hetgeen naar alle waarschijn-lijkheid met dezelfde factoren samenhangt die een stringentere toepassing van deze wet hebben verhinderd.

In beide wetten is bepaald dat de Minister de dispensatiebevoegdheid kan delegeren. Momenteel is deze bevoegdheid gedelegeerd aan een 20-tal in het kader van een c.a.o. functionerende instanties en aan een 4-tal organen van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie.

Aan een dispensatie-beslissing ligt een loonkundig advies van de Loontechnische Dienst en een medisch advies alsmede een advies ten aanzien van de bemiddelingsaspecten van het GAB ten grondslag. Wordt het verzoek tot dispensatie door tussenkomst van de GMD gedaan, dan blijft in eerste instantie deze advisering achterwege en wordt een kortlopende beschikking afgegeven conform het voorstel van de GMD. Hetzelfde geldt wanneer het verzoek een werknemer betreft aan wie een uitkering krachtens de AAW is toegekend en het verzoek uiterlijk binnen één maand na in-diensttreding is ingediend.

### 3.5.2. *Nieuwe opzet*

Tegen de achtergrond van de hier summier geschetste huidige situatie, zoals deze met betrekking tot de loonbetaling wegens door mindervaliden verrichte arbeid in formeel opzicht bestaat, is bij de voorbereiding van het thans voorliggende wetsontwerp de vraag onder ogen gezien of naast hetgeen partijen daaromtrent bij CAO overeen kunnen komen, behoefte bestaat aan een wettelijke garantie van een gelijke beloning voor gehandicapte arbeidskrachten voor gelijksoortige arbeid ten opzichte van valide werknemers bij dezelfde arbeidsduur respectievelijk van een beloning op basis van ten minste het minimumloon.

Zowel vanuit een oogpunt van loon- en inkomensbeleid als vanuit een oogpunt van sociaal beleid achten wij het ongewenst de loonvorming voor gehandicapte werknemers geheel vrij te laten. Wij zijn van mening dat de beloning zodanig moet zijn dat de gehandicapte werknemer in beginsel door middel van het verrichten van arbeid in de noodzakelijke kosten van het bestaan kan voorzien. Voorts brengt het uitgangspunt van een recht op volwaardige arbeid ook een recht op volwaardige beloning voor die arbeid met zich.

Het vorenstaande betekent dat de gehandicapte werknemer in beginsel aanspraak moet hebben op dezelfde beloning als een niet-gehandicapte in een gelijkwaardige functie bij dezelfde arbeidsduur zou hebben ontvangen. Indien de arbeidsprestatie van de gehandicapte werknemer ten gevolge van ziekte of gebreken minder is dan die van een niet gehandicapte werknemer is het naar onze mening aanvaardbaar de beloning naar evenredigheid lager vast te stellen. De SER kan met deze gedachte instemmen. Wel verdient volgens de SER deze aanspraak verbreding in die zin dat de gehandicapte werknemer in beginsel recht heeft op gelijke arbeidsvoorwaarden als nietgehandicapte werknemers.

Met name verdienen dan, aldus de SER, de pensioenbepalingen de aandacht.

Ook wij zijn van mening dat een verbreding als door de SER bedoeld gewenst is. Primair zijn werkgevers en werknemers hiervoor echter verantwoordelijk. Wij verwachten dan ook dat dit voor zover nodig in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen sociale partners de aandacht zal krijgen. De pensioenbepalingen zullen bezien worden in het kader van de wettelijke aanvullende pensioenregeling, waarover thans nog binnen de Stichting van de Arbeid overleg gevoerd wordt.

### 3.5.3. *Uitwerking nieuwe opzet*

De wijze waarop de SER deze gedachte uitwerkt is niet geheel gelijk aan de door ons voorgestane uitwerking. De SER is van mening dat wanneer een gedeeltelijk arbeidsongeschikte andere dan zijn eigen arbeid gaat verrichten bij de eigen werkgever dan wel bij een andere werkgever, hij bij volledige arbeidstijd en bij een volledige arbeidsprestatie het hierbij behorende functieloon – dus in voorkomende gevallen het volle minimumloon – dient te ontvangen. Is de arbeidsprestatie bij volledige arbeidstijd meetbaar – door de GMD – lager dan de arbeidsprestatie van een valide werknemer dan ontvangt hij een dienovereenkomstig deel van het functieloon. Een en ander wordt bij deeltijdarbeid dienovereenkomstig toegepast.

In aanvulling op het aldus berekende loon ontvangt de gedeeltelijk arbeidsongeschikte een uitkering ingevolge de AAW/WAO, die zodanig wordt berekend dat deze

– indien het functieloon gelijk is aan of hoger dan het WAO-dagloon waarnaar de uitkering is berekend (hetgeen naar verwachting weinig zal voorkomen), in totaal 100% van het functieloon ontvangt, dan wel

– indien het functieloon lager is dan het WAO-dagloon waarnaar de uitkering is berekend (hetgeen meestal het geval zal zijn) in totaal eveneens ten minste 100% van het functieloon ontvangt doch op grond van de

anti-cumulatiebepalingen in de WAO in totaal niet meer dan 100 tot 90% van het dagloon waarnaar de WAO-uitkering is berekend; dit laatste is afhankelijk van de hoogte van de feitelijke beloning en die van de AAW/WAO-uitkering.

De door ons gekozen opzet is als volgt. Voorop staat het beginsel van het recht op gelijke beloning. Dit beginsel houdt in dat iedere gehandicapte werknemer jegens zijn werkgever aanspraak heeft op een geldelijke beloning voor de verrichte arbeid die gelijk is aan de geldelijke beloning die een niet gehandicapte werknemer in een gelijkwaardige functie bij dezelfde arbeidsduur pleegt te ontvangen. Hierin is geen verschil met de SER gelegen.

Hieruit vloeit voort dat in alle gevallen waarin een gehandicapte werknemer werkzaam is (dus ook bij bedrijven die niet onder de quotumverplichting vallen) een reële loon- en functievergelijking zal moeten plaatsvinden. De uitvoering daarvan is in beginsel een zaak van werkgever en werknemer. Indien de gehandicapte werknemer via de reïntegratie-activiteiten van de GMD wordt herplaatst kan de GMD echter, vanuit de arbeidskundige sector van deze dienst, de nodige adviezen en ondersteuning geven bij het opzetten van deze vergelijkingen. Daarnaast staat het de werkgever en de werknemer te allen tijde vrij omtrent de strekking en toepassing van deze bepaling bij de Loontechnische Dienst, die ook is betrokken bij andere gelijke loonregelingen, een technisch advies in te winnen.

Naast dit beginsel van gelijk loon is de mogelijkheid opgenomen om, indien de arbeidsprestatie ten gevolge van ziekte of gebreken duidelijk minder is dan die van een niet gehandicapte werknemer de geldelijke beloning waarop aanspraak zou bestaan, naar evenredigheid te verminderen.

Onze opzet verschilt met het voorstel van de SER, voor zover het betreft degenen voor wie de dispensatiemogelijkheid moet gelden. De SER stelt voor de dispensatiemogelijkheden te beperken tot de minimumloners. Ten aanzien van de boven-minimumloners zou naar de mening van de SER (indien de arbeidsprestatie van de gehandicapte werknemer meetbaar lager is dan die van de valide werknemer) op basis van de besprekingen met betrekking tot de aan te gane arbeidsverhouding dan wel na het opdoen van enige werkervaring, en na advies van de GMD, slechts aanspraak op de reële loonwaarde ontstaan. In feite betekent dit dat voor de boven-minimumloners het uitgangspunt wordt dat de reële loonwaarde betaald dient te worden.

Uit oogpunt van rechtszekerheid voor de werknemer verdient het naar onze mening echter de voorkeur ook ten aanzien van deze groep het uitgangspunt van gelijke beloning in de wet vast te leggen met de mogelijkheid van dispensatie. Dit heeft tevens het voordeel dat er een uniforme regeling bestaat voor alle werknemers, hetgeen de uitvoering kan dienen. Bij het voorstel van de SER kan immers bij wijziging van het loon sprake zijn van een andere uitvoeringsstructuur. De in artikel 9 van het wetsontwerp voorziene delegatiemogelijkheid biedt bovendien de mogelijkheid, gelijk de SER voorstaat, reeds op het moment van een aanstelling van een gehandicapte werknemer in samenhang met een te verlenen dispensatie, afspraken te maken over het bij de te verwachten arbeidsprestatie behorende loon. Dit is thans reeds de praktijk, wanneer de dispensatieaanvrage wordt ingediend door tussenkomst van de GMD. Wij menen daarom het voorstel van de SER op dit punt niet te moeten volgen. Voorts stelt de SER voor krachtens delegatie de bedrijfsvereniging, gehoord de GMD, de bevoegdheid tot dispensatieverlening te geven. Het voordeel hiervan is dat de werkgever met minder instanties te maken krijgt. Op zich zelf kan dit bijdragen tot een vergroting van de uitvoerbaarheid en slagvaardigheid.

Anderzijds biedt de inschakeling van de Loontechnische Dienst, die immers reeds jarenlang ervaring heeft met het verlenen van dispensatie op grond van de Wet minimumloon en de Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten, een waarborg voor de noodzakelijke uniformiteit in de

toepassing. Wij tekenen daarbij aan dat het in het kader van de hierbedoelde dispensatiemogelijkheid gaat om de arbeidsongeschiktheid ten aanzien van een concrete functie, hetgeen inhoudt dat gronden voor het verlenen van dispensatie aanwezig kunnen zijn zonder dat er sprake is van een uitkering krachtens de WAO of de AAW.

Wij zijn dan ook van mening dat het in beginsel wenselijk is dat de Loontechnische Dienst haar adviserende rol bij het verlenen van dispensaties behoudt, maar dat tevens het overleg met de bedrijfsverenigingen en de GMD wordt geïntensiveerd.

Uitdrukkelijk zij nog aangestipt – het blijkt reeds uit het voorgaande – dat het percentage waarmee de beloning wordt verminderd, indien de hiervoor geschetste regeling toepassing vindt, niet gelijk behoefde te zijn aan de eventuele mate van arbeidsongeschiktheid van de gehandicapte werknemer in het kader van de WAO of AAW. Bij de vaststelling van de mate van laatstgenoemde arbeidsongeschiktheid gaat het er immers om de lagere verdiencapaciteit in algemene zin te bepalen, terwijl het er bij deze regeling, zoals gezegd, om gaat vast te stellen in hoeverre de gehandicapte werknemer in de concrete functie die hij uitoefent een mindere arbeidsprestatie levert dan een niet-gehandicapte.

Het vorenstaande kan derhalve betekenen dat totaal aan uitkering en loon een bedrag wordt ontvangen dat ligt beneden het functieloon. Hierin is het tweede punt van verschil met de SER gelegen. De SER stelt voor om altijd ten minste 100% van het functieloon te garanderen, ook indien dit gelijk is aan of hoger is dan het dagloon waarnaar de uitkering werd berekend. Indien betrokkene een mindere arbeidsprestatie levert achten wij het niet bezwaarlijk, dat alsdan aan uitkering en loon eventueel niet 100% van het functieloon wordt gehaald. De mindere arbeidsprestatie als gevolg van een handicap rechtvaardigt dit naar onze mening. Bovendien past het niet in het bestaande systeem van anticumulatiebepalingen. Op grond van de huidige anticumulatiebepalingen in de WAO zal betrokkene 90–100% van zijn dagloon aan loon en eventueel uitkering ontvangen.

Voorts stelt de SER voor de bedrijfsvereniging de bevoegdheid te geven om, gehoord de GMD, aan de werkgever die een arbeidsongeschikte in dienst neemt, gedurende een door haar te bepalen periode een toeslag toe te kennen van jaarlijks maximaal 10% van het dagloon waarnaar de WAO-uitkering van de arbeidsongeschikte werknemer is berekend, ten einde het eventueel verhoogde ziekte- en uitvalrisico op te vangen. Dit voorstel van de SER gaat uit van de veronderstelling dat een gehandicapte werknemer een verhoogde kans heeft ziek te worden.

In het algemeen is echter niet vastgesteld dat gehandicapten – die functioneel geschikt zijn – een hoger verzuimrisico hebben. Hiervoor werd in dit verband reeds gesproken over een vermeende belemmering om gehandicapten in dienst te nemen. Daarom achten wij een toeslag als door de SER voorgesteld gewenst noch nodig.

Het sluitstuk van de nieuwe regeling wordt gevormd door de bepaling dat elk beding op grond waarvan aan de gehandicapte werknemer een lagere geldelijke beloning wordt toegekend dan waarop hij krachtens eerder genoemde regeling aanspraak heeft nietig is.

### 3.6. Verbetering toepassing artikel 30 Ziektewet

#### 3.6.1. *Huidige situatie*

In de toelichting bij het voorontwerp, waarover de SER advies heeft uitgebracht, werd aan de orde gesteld de mogelijkheid van het aanbrengen van verbeteringen in de regeling van artikel 30, ZW.

Dit artikel bevat de mogelijkheid om aanvullend ziekengeld te verlenen aan de werknemer, die wegens ziekte ongeschikt is om zijn werk gedurende de normale arbeidstijd te verrichten, en die bij zijn eigen of een andere werkgever passend werk gaat verrichten. Toepassing van deze bepaling

vindt plaats, indien de bedrijfsvereniging dit, op aanwijzing van haar verzekeringsgeneeskundige, in het belang van de werknemer acht, en zijn werkgever of een andere werkgever hem daartoe in de gelegenheid stelt. Bij weigering van medewerking door de werknemer, kan deze thans geconfronteerd worden met een verlaging van zijn uitkering. De medewerking van de werkgever kan echter in de huidige situatie niet worden afgedwongen.

In de genoemde toelichting werd geconstateerd dat artikel 30 ZW slechts in beperkte mate werd toegepast. Om daarin verbetering te brengen zou moeten worden bezien, op welke wijze de medewerking van de eigen werkgever een meer verplicht karakter zou kunnen krijgen. Een betere aansluiting bij artikel 44 WAO en artikel 33 AAW, werd geboden geacht. Deze artikelen bieden de mogelijkheid om een definitieve beslissing omtrent verlaging of intrekking van de uitkering enige tijd uit te stellen, indien niet vaststaat dat betrokkene de inkomsten uit die arbeid duurzaam zal kunnen verwerven. In verband daarmee werd inschakeling van de GMD bij de toepassing van artikel 30 ZW gewenst genoemd. In het voorontwerp zelf werden op dit punt overigens, in verband met de complexiteit van de materie, geen voorstellen gedaan.

De SER heeft in zijn advies over het langdurend verzuim uitvoerige en waardevolle beschouwingen aan dit onderwerp gewijd. Daarbij wordt voorop gesteld dat de bedrijfsverenigingen en de GMD over de nodige bevoegdheden moeten beschikken om de betrokkenen niet alleen medisch-arbeidskundig te revalideren, maar ook om hen daadwerkelijk in het arbeidsproces te reïntegreren. Geconstateerd wordt dat de effectiviteit van de regeling van artikel 30 ZW afhankelijk is van het oordeel van de verzekeringsgeneeskundige van de bedrijfsvereniging èn van de bereidheid van de eigen of een andere werkgever om passende arbeid aan te bieden. Naar de mening van de Raad kan de geringe effectiviteit van artikel 30 ZW ook worden veroorzaakt door het feit dat de inschakeling van de GMD niet is vereist, waardoor een medisch-arbeidskundige beoordeling van de betrokkene mogelijk achterwege blijft.

Artikel 30 ZW dient naar het oordeel van de Raad zo van opzet te worden dat het een procedure bevat die de bedrijfsvereniging in alle gevallen met onderkende reïntegratiemogelijkheden dient te volgen. De bedrijfsvereniging zou in alle gevallen het medisch èn arbeidskundig oordeel van de GMD moeten inwinnen. In het kader van artikel 30 ZW spitst dit zich toe op de vraag of er voor betrokkene passende arbeid bij de eigen werkgever is. Is dit zonder het treffen van voorzieningen niet het geval, dan draagt de GMD er zorg voor dat de bedrijfsvereniging kan beslissen omtrent de te verstrekken voorzieningen.

Indien er passende arbeid bij de eigen werkgever is, moet de bedrijfsvereniging naar het oordeel van de Raad de werkgever kunnen verplichten om, indien dit redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd, de werknemer die arbeid te laten verrichten. Wanneer de werkgever zonder deugdelijke grond weigert aan deze verplichting te voldoen, dan moet het deel van de uitkering, dat gelijk is aan het loon dat de werknemer anders zou hebben kunnen verdienen, door de bedrijfsvereniging op de werkgever kunnen worden verhaald.

De Raad wijst er voorts op dat de werkgever de mogelijkheid moet hebben tegen een beslissing van de bedrijfsvereniging in beroep te gaan.

### 3.6.2. *Nieuwe opzet*

Mede gelet op de eenduidigheid van het SER-advies, zijn wij van mening dat het moment gekomen is om concrete voorstellen te doen om de effectiviteit van de regeling van artikel 30 ZW te vergroten.

Voorgesteld wordt om dit artikel zo te wijzigen dat de bedrijfsvereniging op de werkgever, die zonder deugdelijke grond weigert zijn zieke werknemer in de gelegenheid te stellen passende arbeid te verrichten, een bedrag kan verhalen, gelijk aan het loon dat de werknemer anders had kunnen verdienen.

Van verhaal kan dus geen sprake zijn, als van de eigen werkgever in redelijkheid niet kan worven verlangd dat hij de werknemer tot het verrichten van passende arbeid in de gelegenheid stelt. Deze situatie doet zich bij voorbeeld voor, als bij de werkgever geen geschikte arbeid voorhanden is en deze ook niet kan worden gecreëerd zonder onevenredige grote offers voor de werkgever. In deze afweging dient de bedrijfsvereniging derhalve mede de mogelijkheid tot het verlenen van een geldelijke bijdrage voor een aanpassing van de arbeidsplaats en de arbeidssituatie te betrekken. De vraag of de bedrijfsvereniging van de hier verleende verhaalsbevoegdheid in een concreet geval in overeenstemming met de redelijkheid gebruik maakt, kan bij verschil van mening tussen werkgever en bedrijfsvereniging ter beoordeling worden voorgelegd aan de raden van beroep en de Centrale Raad van Beroep.

Bij deze redelijkheidstoetsing zal ook moeten meewegen of de werkgever wel of niet gehouden is om aan de werknemer het loon (gedeeltelijk) door te betalen. Een dergelijke situatie kan zich, gelet op de jurisprudentie van de Hoge Raad, voordoen als de werknemer die ten dele arbeidsongeschikt is geworden, bereid is de bedongen arbeid te verrichten voor het gedeelte waartoe hij in staat is, en van de werkgever kan worden gevergd dat hij van de aldus aangeboden arbeid tegen betaling van loon gebruik maakt.

In overeenstemming met het SER-advies wordt het vragen van advies aan de GMD over de toepassing van artikel 30 ZW voorgeschreven. Aldus wordt bevorderd dat bij de beoordeling van de toepassingsmogelijkheden van artikel 30 ook de arbeidskundige aspecten worden meegewogen. Voorts wordt hierdoor de kans verkleind dat bij het zoeken naar passende arbeid uitsluitend wordt uitgezien naar arbeid, die zo dicht mogelijk ligt bij de verrichte arbeid en het eigen beroep van de werknemer. Dat deze kans bestaat is ook door de SER onderkend. Bovendien wordt het door inschakeling van de GMD tijdens de Ziektewetperiode voor die dienst eenvoudiger om tijdig te bezien of op het moment van toetreding tot de WAO/AAW toepassing van artikel 33 AAW en artikel 44 WAO aan de orde is.

De verplichting tot het vragen van advies aan de GMD is in beginsel een algemene. Bedacht moet echter worden dat advisering tijd en mankracht vergt. In bepaalde, relatief eenvoudige, gevallen kan dit tot onnodige vertragingen leiden. Te denken valt hier bij voorbeeld aan een geval, waarin met instemming van werknemer en werkgever hervatting van de eigen arbeid voor een kortere dan de normale arbeidstijd is geïndiceerd. Om te voorkomen dat de verplichting advies te vragen de hervatting als hier bedoeld zou vertragen, is de mogelijkheid open gelaten om bij nadere regelen te bepalen dat in daar te omschrijven gevallen deze verplichting niet geldt. Te denken valt voorts aan die gevallen, waarin zeer kort na het intreden van het verzuim hervatting van passende arbeid door de werknemer plaatsvindt. Bezien zal worden of ter zake aansluiting kan worden gevonden bij de termijn van dertien weken die voor de zogenaamde spontane melding bij de GMD geldt.

Artikel 30 ZW voorziet thans ook in de mogelijkheid aanvullend ziekengeld te verlenen aan de zieke werknemer, die bij een andere dan de eigen werkgever passend werk gaat verrichten. Het gaat daarbij om twee categorieën van werknemers. De eerste categorie betreft degenen, die wel ziek zijn, maar geen werkgever (meer) hebben; de tweede betreft degenen, die nog wel een werkgever hebben, maar die kennelijk blijvend ongeschikt zijn voor de eigen arbeid of voor wie hervatting van de eigen arbeid schadelijk voor de gezondheid zou zijn. Met de SER zijn wij van mening dat ook ten aanzien van deze tweede categorie het hervatten van de werkzaamheden bij de eigen werkgever in het algemeen de voorkeur verdient. Hervatting bij een andere werkgever zal immers tot gevolg hebben dat het dienstverband met de eigen werkgever moet worden beëindigd en dat betrokkene zich moet aanpassen aan een nieuwe werkomgeving.

De SER stelt voor eerstgenoemd bezwaar te ondervangen door te werken met een systeem van proefplaatsing in de vorm van detachering, waarbij

de arbeidsovereenkomst met de eigen werkgever in stand blijft. Ontslag – met alle nadelige gevolgen vandien – vindt dan niet plaats. Aan de eigen werkgever zou enige zekerheid moeten worden verschaft over de tijd gedurende welke de arbeidsplaats onbezet zal blijven. Als duidelijk wordt, dat de werknemer niet naar zijn werkgever kan terugkeren, biedt de detachering volgens de Raad het voordeel, dat de drempel voor de andere werkgever om betrokkene in dienst te nemen, is verlaagd. De overgang van het ene dienstverband naar het andere wordt aldus vergemakkelijkt. Tegenover de werkgever, bij wie de werknemer is gedetacheerd, zou de bedrijfsvereniging dezelfde bevoegdheden moeten hebben als tegenover de eigen werkgever. Wij zijn van mening dat een systeem van detachering als voorgesteld door de SER belangrijke voordelen kan bieden. Het ligt dan ook in onze bedoeling om op korte termijn over de technische mogelijkheden tot invoering van zo'n systeem op basis van artikel 30 ZW, advies te vragen aan de SVR.

### 3.7. Niet in de WAGW zelfregelende onderdelen van de geïntegreerde beleidsaanpak

#### 3.7.1. *Herziening artikel N5 van de Algemene burgerlijke pensioenwet*

Op grond van artikel N5 van de Algemene burgerlijke pensioenwet (ABP-wet) in zijn huidige vorm heeft de directie van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds (ABP) de bevoegdheid om de kosten van een invaliditeitspensioen ten laste te brengen van het lichaam uit welke dienst de pensioengerechtigde is ontslagen. Deze bevoegdheid komt de directie van het ABP alleen toe, indien de volgende omstandigheden samenvallen:

– de pensioengerechtigde moet minder dan vijf jaar diensttijd in de zin van de ABP-wet hebben;

– hij moet voor het vervullen van zijn betrekking blijvend ongeschikt zijn bevonden uit hoofde van de ziekten of gebreken die bij de aanvang van de dienstbetrekking reeds tot uiting waren gekomen;

– hij moet bij aanvang van de dienstbetrekking of nadien niet of slechts voorwaardelijk zijn goedgekeurd.

Deze restricties brengen mee dat het aantal gevallen waarin deze bevoegdheid aan de directie van het ABP toekomt beperkt is, terwijl de directie van het ABP bij de hantering van deze bevoegdheid een restrictief beleid voert. Het is dan ook volkomen onterecht dat werkgevers – met name in de kring van de door het Rijk gesubsidieerde instellingen – bevreesd zijn voor een mogelijk verhaal van invaliditeitspensioen op grond van dit artikel en daarom geen gehandicapten in dienst nemen. Dit te meer omdat artikel N5 geen toepassing kan vinden indien een gehandicapte in dienst wordt genomen ter voldoening aan de quotumverplichting van de Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten. Naar onze mening levert artikel N5 formeel dan ook geen belemmeringen op voor de plaatsing van gehandicapten bij onder de ABP-wet vallende instellingen en diensten. Dit neemt helaas niet weg dat het artikel in de praktijk wel belemmerend werkt. Die vermeende belemmeringen zullen deels worden weggenomen, doordat in verband met vervanging van de Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten door de WAGW en de daarin vastgelegde quotumverplichting van 5% de mogelijkheden tot toepassing van dit artikel verder beperkt zullen worden. Langs de weg van een actieve voorlichting zou dan duidelijk kunnen worden gemaakt dat het artikel formeel geen belemmeringen behoeft op te leveren.

Voor de particuliere sector bestaat er geen bepaling van een strekking als die van het artikel N5. Wel zijn er in de arbeidsongeschiktheidswetten bepalingen opgenomen, die het recht op uitkering beperken, indien bij de aanvang van de verzekering reeds arbeidsongeschiktheid aanwezig is of binnen een half jaar na de aanvang van de verzekering een arbeids-

ongeschiktheid is ingetreden die op grond van de gezondheidstoestand van de betrokkene ten tijde van de verzekeringsaanvang kennelijk kon worden verwacht. Wij wijzen in dit verband op artikel 18, tweede lid, en artikel 30 van de WAO en op artikel 5, tweede lid, en artikel 21 van de AAW.

Het ligt in de bedoeling in de ABP-wet en in de Spoorwegpensioenwet dezelfde benadering als in de WAO en de AAW te gaan volgen. Een wijziging van de ABP-wet en de Spoorwegpensioenwet van de strekking als hiervoor beschreven zal binnenkort bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Totdat die wijziging tot stand is gekomen, behoeft de plaatsing van gehandicapten door overheidswerkgevers geen belemmering te ondervinden. Voorwaarde daartoe is dat de betrokken uitvoeringsorganen de plaatsing van gehandicapten in de zin van de Wet arbeid gehandicapte werknemers bij die werkgevers vergezeld doen gaan van een verklaring, dat de plaatsing op grond van die wet geschiedt.

### 3.7.2. *Aanstellingsbeleid*

Op 29 juni 1978 aanvaardde de Tweede Kamer der Staten-Generaal met algemene stemmen de motie-Knol (zitting 1977–1978, 14406, nr. 21) waarin de regering werd uitgenodigd de achterstandspositie waarin gehandicapten verkeren weg te nemen, door te bevorderen dat aan gehandicapte sollicitanten tijdelijk voorrang bij aanstelling wordt verleend, indien aan de functie-eisen is voldaan. De motie strekte er tevens toe de regering te bewegen dat de overheid als werkgever daarbij een voorbeeld voor het particuliere bedrijfsleven zou zijn. In dit verband kan worden opgemerkt, dat de vorige Minister van Binnenlandse Zaken op 16 juli 1981 een circulaire heeft gezonden aan zijn ambtgenoten – en via hen aan de onder hen ressorterende diensten en/of gesubsidieerde instellingen – waarin hij heeft opgeroepen om bij het aanstellingsbeleid meer ruimte te maken voor gehandicapten. Ook bij overige publiekrechtelijke lichamen heeft hij voor deze kwestie aandacht gevraagd.

Naar onze mening wordt aan dat verzoek van de Tweede Kamer in belangrijke mate tegemoet gekomen door het voorliggende wetsontwerp. Naar verwacht mag worden zullen de werkgevers die (nog) niet aan het vereiste quotum voldoen, er daardoor toe worden gebracht bij voorrang gehandicapten in dienst te nemen. Van de mogelijkheid tot het verlenen van een bijdrage in de kosten van de aanpassing van arbeidsplaatsen aan gehandicapten, als bedoeld in par. 3.4, zal voorts een sterk stimulerende werking uitgaan.

Los hiervan staat nog de selectie zelf. Daarbij gaat het om de keuze tussen verschillende kandidaten voor een functie in het licht van de daarvoor geldende functie-eisen. Vaak vallen gehandicapten reeds in de selectieprocedure af, omdat te snel wordt aangenomen dat zij niet aan de functie-eisen zullen kunnen voldoen. Ook de SER wijst hier in zijn advies op. Hij is van mening dat het stellen van te hoge eisen zou kunnen worden tegengegaan door van een functie een arbeidskundig belastingprofiel op te stellen. Daaraan zou de belastbaarheid van gegadigden getoetst kunnen worden. De WAGW zal in deze problematiek naar verwachting wel enige verbetering brengen, maar geen oplossing betekenen voor de totale selectieproblematiek. Er is echter een Interdepartementale werkgroep selectieprocedures ingesteld, die tot taak heeft de door de Commissie Selectieprocedures in het rapport «Een sollicitant is ook een mens» neergelegde aanbevelingen uit te werken in beleidsvoorstellen. In dat kader zal ook aandacht gegeven worden aan genoemde suggesties van de Raad.

Voorts wijst de Raad erop dat als een onderdeel van het aanstellingsbeleid kan worden aangemerkt dat binnen de onderneming systematisch wordt nagegaan welke functies in beginsel door gehandicapte werknemers kunnen worden vervuld. Bij de melding van de vacatures bij de bemiddelende

instanties zou dan kunnen worden aangegeven dat de desbetreffende functie ook vervuld kan worden door gehandicapte werkzoekenden. Deze kwestie is ook aan de orde gesteld in het voorlopig verslag naar aanleiding van het wetsontwerp verplichte vacaturemelding (gedrukte stukken, zitting 1980–1981, nr. 16 788). In de memorie van antwoord wordt nader op deze kwestie ingegaan.

Voor een optimale reïntegratie van gehandicapten in het arbeidsproces, is bekendheid met openstaande vacatures onontbeerlijk. De wet verplichte vacaturemelding levert hiertoe een wezenlijke bijdrage. Door de verplichte vacaturemelding worden de mogelijkheden voor de arbeidsbemiddeling immers verruimd en het inzicht in de vraag–aanbod-verhoudingen op de arbeidsmarkt vergroot. De arbeidsbureaus zullen kunnen beschikken over een vollediger en juister overzicht van de bestaande vacatures. Zonder de verplichte vacaturemelding bestaat bij de werkgevers de neiging om een vacature pas bij het arbeidsbureau te melden, wanneer verwacht wordt of reeds gebleken is dat deze niet op vlotte wijze vervuld kan worden. De verplichte vacaturemelding maakt, in samenhang met de gegevens waaruit blijkt dat ondernemingen nog niet het vereiste aantal gehandicapten in dienst hebben, een gerichter bemiddelingsbeleid mogelijk. Ook de gehandicapten zullen bij het zoeken van een baan baat hebben bij de gegevens die door middel van de verplichte vacaturemelding bekend zullen worden. Door het systeem van de vacaturebanken zijn cliënt en bemiddelaar dan beiden optimaal geïnformeerd, hetgeen de kwaliteit van de bemiddeling zal verhogen.

Er wordt naar gestreefd de Wet verplichte vacaturemelding in 1983 integraal in te voeren. Het operationeel worden van die verplichte vacaturemelding sluit dan goed aan bij de gefaseerde invoering van de 5% quotumverplichting.

### 3.7.3. *Ontslagbescherming*

De ontslagbescherming voor langdurig zieken is thans zowel in het Burgerlijk Wetboek als in het Buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen 1945 (BBA) geregeld. Op grond van het bepaalde in artikel 1639h, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek, kan een werkgever gedurende de eerste twee jaar van ziekte de arbeidsovereenkomst niet opzeggen. Van deze bepaling kan bij c.a.o. of bij regeling door of namens een bevoegd publiekrechtelijk orgaan worden afgeweken. Na afloop van deze termijn blijft de ontslagbescherming op grond van artikel 6 BBA gelden. Die ontslagbescherming houdt in, dat de werkgever voor het ontslag van een langer dan 2 jaar zieke werknemer toestemming nodig heeft van de Directeur van het gewestelijk arbeidsbureau, behoudens bepaalde uitzonderingen. De Directeur van het gewestelijk arbeidsbureau toetst elke ontslagaanvrage aan de redelijkheid en billijkheid en kan zo nodig zijn toestemming weigeren.

In de notitie Volumebeleid is een studie aangekondigd naar de wenselijkheid en mogelijkheid om deze ontslagbeschermingsregelen te wijzigen. Op grond van de resultaten van een voorlopige studie hebben wij besloten om voorshands ten behoeve van de versterking van de arbeidsmarktpositie van gehandicapten geen wetswijziging voor te stellen, maar wel over te gaan tot het aanscherpen van de richtlijn ter zake aan de Directeuren van de gewestelijke arbeidsbureaus.

Het ligt in het voornemen bij de inwerkingtreding van de WAGW een richtlijn te doen uitgaan, waarbij wordt gewezen op de meest wenselijke vorm van afweging van de belangen, getoetst aan de redelijkheid en billijkheid in geval van ontslagaanvragen voor langdurig zieken.

Die richtlijn zal inhouden, dat alvorens een beslissing over de ontslagaanvrage wordt genomen, in overleg met de GMD, moet worden vastgesteld of de betrokken werknemer in staat en bereid is binnen het bedrijf van zijn werkgever zijn eigen functie weer geheel of gedeeltelijk uit te oefenen dan wel hiertoe binnen afzienbare tijd in staat is. Daarbij moet tevens worden

onderzocht of van de werkgever, afhankelijk van de omstandigheden, redelijkerwijs kan worden gevergd, dat hij de werknemer daartoe de mogelijkheid geeft. Het spreekt uiteraard vanzelf dat het met de WAGW aangeboden instrumentarium tot het – in overleg met de GMD – aanpassen van arbeidsplaatsen bij de daarop volgende afweging van de redelijkheid en billijkheid, een belangrijke rol zal spelen.

Ook de SER is van mening dat een bijstelling van het ontslagvergunningenbeleid van de Directeur GAB noodzakelijk is. Deze bijstelling wordt noodzakelijk geacht in het kader van het pakket van maatregelen dat in eerste aanleg is gericht op het waar mogelijk continueren van de arbeidsverhouding tussen de werkgever en de werknemer die wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid zijn eigen arbeid niet meer als voorheen kan verrichten, en vervolgens, indien mogelijk, op een plaatsing van bedoelde werknemer bij een andere werkgever. Bijstelling is met name nodig om te voorkomen dat reïntegratiepogingen zouden worden gefrustreerd.

De Raad adviseert in dit verband om de richtlijnen aan de Directeur GAB aan te vullen met de bepaling dat hij in geval van ziekte van de werknemer beslist in overeenstemming met de bedrijfsvereniging, die ter zake wordt geadviseerd door de GMD. Wij hebben gemeend het SER-advies op dit punt niet te moeten overnemen. Het stellen van de eis van overeenstemming met de bedrijfsvereniging zou onduidelijkheid scheppen omtrent de verantwoordelijkheid voor het vergunningenbeleid in deze gevallen. De GMD is de instantie die bij de begeleiding en de reïntegratie van zieken en arbeidsongeschikten de centrale plaats inneemt, zeker nu aan die dienst ook ter zake van de toepassing van het nieuwe artikel 30 ZW doorgaans advies zal moeten worden gevraagd. Door het verplicht stellen van overleg met deze Dienst kan naar ons oordeel het gevaar van doorkruising van reïntegratiepogingen door ontslag afdoende worden gekeerd.

Wij merken in dit verband tenslotte op dat het belang van maatregelen, die ertoe bijdragen dat de band van de arbeidsongeschikte werknemer met de arbeidsorganisatie zo lang mogelijk in stand blijft, nog eens wordt onderstreept door de sinds kort beschikbare resultaten van het zogenaamde determinanten-onderzoek.

Voor een grondige bestudering van het indrukwekkende rapport «Determinanten van WAO-toetreding; een eerste totaalbeeld» van de SVR en het Centrum voor onderzoek van de economie van de publieke sector, van de Rijksuniversiteit te Leiden, is meer tijd nodig dan tot nu toe beschikbaar was. Opmerkelijk is echter in ieder geval de grote, gunstige invloed die met name het contact houden met de werkgever heeft op de kans dat het verzuim wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid voortduurt.

### 3.7.4. *Afschaffing laagste arbeidsongeschiktheidsklasse in de WAO*

In het voorontwerp werd voorgesteld de laagste arbeidsongeschiktheidsklasse in de WAO (15–25%) af te schaffen. Aangenomen werd dat degenen die in deze klasse zijn ingedeeld (ongeveer 2% van het totale WAO-bestand) in het algemeen een andere functie in het eigen bedrijf of elders hebben verworven. Op grond van de WAGW moet aan gehandicapte werknemers hetzelfde loon worden betaald als aan de niet-gehandicapte werknemers *die een gelijkwaardige functie vervullen. Handhaving van de laagste* arbeidsongeschiktheidsklasse zou voor de werknemers, ingedeeld in de laagste klasse, kunnen neerkomen op een blijvende loonsuppletie van 10%, terwijl werklozen die lager betaalde arbeid aanvaarden, slechts aanspraak hebben op een loonsuppletie gedurende een beperkte periode.

De SER is van oordeel dat handhaving van de laagste arbeidsongeschiktheidsklassen om verschillende redenen de voorkeur verdient. De eerste reden betreft de effectuering van de gewenste verbetering van de arbeidsmarktpositie van deze arbeidsongeschikten. Aan een dergelijke verbetering kan de quotumplicht bijdragen, indien betrokkenen voor het quotum meetellen. Bij afschaffing van de laagste arbeidsongeschiktheidsklasse zou

dat via de vangnetbepaling geregeld moeten worden. Onder die vangnetbepaling behoren die personen te vallen, die ten gevolge van ziekte of gebreken duidelijke belemmeringen ondervinden bij het verkrijgen of verrichten van arbeid. De GMD is de meest aangewezen instantie om vast te stellen of dergelijke belemmeringen aanwezig zijn. Maar juist door afschaffing van de laagste arbeidsongeschiktheidsklasse verdwijnen de hierbedoelde personen tot buiten het bereik van de begeleiding door de GMD. Bij handhaving van de laagste klasse is dat niet het geval.

Voorts is de SER op grond van het materiële effect tegenstander van de afschaffing. Gedoeld wordt hier op het verlies van een uitkering van 10% voor de betrokkenen en op het feit dat bij afschaffing van de laagste arbeidsongeschiktheidsklasse degenen die in de dan laagste klasse vallen (25–35%) als zij worden afgeschat een uitkering van 20% zullen verliezen. De SER acht het gevaar niet denkbeeldig, dat hiervan een zekere druk zal uit gaan om de betrokkenen in de klasse 25–35% in te delen.

Handhaving van de laagste arbeidsongeschiktheidsklasse is volgens de Raad ten slotte ook gewenst om de nodige medewerking van de werkgever en de werknemer te behouden bij het streven naar continuering van de dienstbetrekking in die gevallen, waarin de arbeidsprestatie van de werknemer daalt als gevolg van het verlies van een klein deel van zijn arbeidsgeschiktheid.

Bovenstaande argumenten hebben ertoe geleid dat thans geen voorstel tot afschaffing van de laagste arbeidsongeschiktheidsklasse wordt gedaan. Dit betekent overigens niet dat een dergelijk voorstel in de toekomst ook niet meer zou worden overwogen. De problemen die samenhangen met de afschaffing van de laagste klasse, zullen echter opnieuw moeten worden bezien, en wel in het kader van maatregelen die strekken tot het verbeteren van de onderlinge afstemming van het uitkeringsregime voor (langdurig) arbeidsongeschikten enerzijds en dat voor (langdurig) werklozen anderzijds.

### 3.7.5. *Aanvullende maatregelen, gericht op de reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten*

Hierboven is al ingegaan op de voorstellen die grotendeels overeenkomstig het advies van de SER worden gedaan om te komen tot een verbetering van de toepassingsmogelijkheden van artikel 30 van de Ziektewet. Blijkens het SER-advies denkt de Raad bij zijn benadering van de verruiming van de mogelijkheden om langdurig arbeidsongeschikten in het arbeidsproces te houden, zowel aan de ziekengeldperiode als aan de AAW/WAO-periode. De Raad stelt dat het wellicht aanbeveling verdient om artikel 30 ZW, in de zin als door de Raad bepleit, dienovereenkomstig op te nemen in de AAW en de WAO. Daarbij kan dan tevens een duidelijke relatie worden gelegd met het bepaalde in artikel 33, AAW en in artikel 44, WAO.

Opnemen van een bepaling als het vernieuwde artikel 30 ZW in de AAW en de WAO zou in de eerste plaats betekenen dat de uitkeringsgerechtigde ingevolge die wetten, die een zekere restcapaciteit heeft en die door de eigen of andere werkgever in de gelegenheid wordt gesteld die capaciteit te benutten, van die gelegenheid gebruik moet maken, op straffe van verlies van (een deel van) de uitkering. Een dergelijke verplichting wordt thans in de AAW en de WAO niet expliciet geformuleerd. Dat betekent overigens niet dat zij voor uitkeringsgerechtigden ingevolge die wetten ook niet feitelijk zouden gelden. In de praktijk zou immers ten aanzien van de uitkeringsgerechtigde, die weigert voor hem beschikbare, passende arbeid te aanvaarden, een einde worden gemaakt aan de toepassing van de zgn. verdisconteringsbepalingen (artikel 12, tweede lid, onder a, van de AAW en artikel 21, tweede lid, onder a, van de WAO), omdat moet worden aangenomen dat tussen de handicap en de voortdurende (gedeeltelijke) werkloosheid geen verband meer bestaat.

Voorts zou het opnemen van een dergelijke regeling in AAW en WAO voor de werkgever belangrijke materiële consequenties hebben. Immers, indien een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer zijn restcapaciteit bij

zijn eigen werkgever zou kunnen benutten, maar daaraan niet toekomt, omdat die werkgever hem daartoe niet in de gelegenheid stelt, zou de bedrijfsvereniging op die werkgever de te veel betaalde uitkering kunnen verhalen. Om dit verhaalsrecht inhoud te geven, zou de bedrijfsvereniging door moeten gaan met het in de uitkering verdisconteren van de gedeeltelijke werkloosheid van de uitkeringsgerechtigde.

Wij zijn van mening dat toepassing van een geldelijke sanctie ten aanzien van de werkgever, die zonder deugdelijke grond niet meewerkt aan de herplaatsing van zijn arbeidsongeschikte werknemer, wenselijk is en bovendien geheel in het verlengde ligt van de voorstellen ter verbetering van de toepassing van artikel 30 van de Ziektewet.

Of de suggestie van de SER de beste methode oplevert om het gewenste resultaat te bereiken, kan echter niet op dit moment reeds worden vastgesteld. De gevolgen van een dergelijke regeling zullen moeten worden bezien in verband met de werking van een groot aantal andere regelingen, zoals die van artikel 33, AAW, en artikel 44, WAO. Bezien zal moeten worden hoe de beoogde gevolgen kunnen worden gerealiseerd, zonder dat dit een te grote belasting van de uitvoeringsorganen zou gaan betekenen. In dit verband is in de adviesaanvrage aan de SER van 4 januari 1982 geopperd de gedachte om uit het eerste lid van artikel 1638c van het Burgerlijk Wetboek, regelende de doorbetaling van loon bij ziekte, te schrappen de woorden «voor eenen betrekkelijk korten tijd». Hierop is ook ingegaan in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp «Nadere wettelijke voorzieningen ter zake van uitkeringen en loonaanspraken voor werknemers bij ziekte».

Van belang is voorts dat een regeling als vorenbedoeld, die gericht is op het stimuleren van de werkgever om zoveel mogelijk aan de reïntegratie van zijn werknemers mee te werken, niet los kan worden gezien van de toepassing van de verdisconteringsbepalingen (artikel 12, tweede lid, onder d. AAW en artikel 21, tweede lid, onder a. WAO). In de toelichting bij het voorontwerp-WAGW is ook de met deze bepalingen samenhangende problematiek aan de orde gesteld. Daarbij werd de wenselijkheid uitgesproken van een andere interpretatie van die bepalingen door de uitvoeringsorganen. De uitleg dat werkloosheid moet worden gezien als gevolg van de handicap, tenzij uit bepaalde feiten of omstandigheden het tegendeel blijkt, zou plaats moeten maken voor de uitleg dat de werkloosheid geen gevolg is van de handicap tenzij het tegendeel blijkt.

Een dergelijke wijziging van de uitleg van de desbetreffende bepalingen past, zoals ook reeds in het voorontwerp is gesteld, beter bij de sedert de totstandkoming van de WAO ingrijpend gewijzigde arbeidsmarktsituatie en bij de quotumplicht, die tot gevolg zal hebben dat de arbeidsmarktpositie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten belangrijk verbetert. Bovendien worden aldus onrechtvaardige verschillen in behandeling bij hetzelfde risico, namelijk werkloosheid, weggenomen.

De SER heeft in zijn advies van 12 februari 1982 bij deze gedachtengang enkele kanttekeningen geplaatst. De Raad heeft er onder meer op gewezen dat de toepassing van de verdisconteringsbepalingen inmiddels onderwerp van intensief overleg is geweest binnen het GMD-bestuur, de SVR en vervolgens tussen beiden. De daaruit voortvloeiende afspraken zijn bij circulaire van 18 december 1981 ter kennis van de bedrijfsverenigingen gebracht. Zij behelzen onder meer een vanuit de uitvoering opgezet reïntegratieplan en een intensieve begeleiding van de betrokkenen bij uitvoering van dit plan. De Raad meent dat deze afspraken, indien nagekomen, een juiste benadering van alle in het geding zijnde belangen waarborgen, en meent daarom dat het voorschrijven van een andere uitleg als hierboven bedoeld, thans geen aanbeveling verdient.

Bij het tot stand brengen van het complex van maatregelen als in deze paragraaf bedoeld, zullen uiteraard het standpunt van de SER hieromtrent en het bij de SVR ter zake in voorbereiding zijnde advies, waarin ook de bovenbedoelde afspraken aan de orde zullen komen, betrokken worden.

Wij zijn voornemens om bij de SVR op spoedige advisering aan te dringen, opdat de hierbedoelde maatregelen, die ertoe strekken de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de reïntegratie van zijn werknemers te benadrukken, op zo kort mogelijke termijn tot stand kunnen worden gebracht.

### 3.8. Artikel 10. Arbeidsomstandighedenwet

In de advies-aanvraag aan de SER d.d. 4 januari 1982 over maatregelen ziekteverzuim is het oordeel van de SER gevraagd over het versneld in werking doen treden van artikel 10 van de Arbeidsomstandighedenwet voor zover het betrekking heeft op de verplichting tot het opstellen van een jaarverslag over de veiligheid, de bescherming van de gezondheid en maatregelen ter bevordering van het welzijn. Voor nadere uitwerking van hetgeen gesteld is in voornoemde adviesaanvraag is advies gevraagd aan de Voorlopige Arbeidsraad.

Artikel 10 van de Arbeidsomstandighedenwet staat in een zo nauwe relatie tot de artikelen, die in de eerste fase in werking zullen treden, dat het niet mogelijk is artikel 10 op een eerdere datum in werking te doen treden dan die artikelen. De Arbeidsomstandighedenwet zal in eerste fase op 1 januari 1983 of zoveel eerder als dat mogelijk is, in werking treden.

De invoering van artikel 10 van de Arbeidsomstandighedenwet kan niet los gezien worden van de vaststelling van een algemene maatregel van bestuur met betrekking tot de ondernemingen waarvoor het artikel zal moeten gelden. De adviesaanvraag aan de Voorlopige Arbeidsraad is dan ook in de eerste plaats op dit punt gericht.

## 4. GECOÖRDINEERDE UITVOERING VAN HET BELEID

### 4.1. Algemeen

Bij de Wet arbeid gehandicapte werknemers zijn verschillende instanties mede vanuit hun bestaande taken betrokken, zoals het orgaan van de openbare arbeidsbemiddeling, de Gemeenschappelijke Medische Dienst, de bedrijfsverenigingen, de Loontechnische Dienst, het Algemeen burgerlijk pensioenfonds en het Spoorwegpensioenfonds. Zij hebben ieder hun eigen taken met betrekking tot het behoud, herstel en bevorderen van de deelname aan het arbeidsproces van gehandicapten, maar geen van die taken is (goed) uitvoerbaar zonder een goed overleg en een goede onderlinge samenwerking. Dit brengt de noodzaak met zich van een goede coördinatie van werkzaamheden, ten einde te voorkomen dat op verschillende tijdstippen elk voor zich over de toepassing van maatregelen in een situatie (moet) beslissen. Het zwaartepunt van de uitvoering zal per onderdeel verschillen en daarmee verschilt ook de richting waarin gecoördineerd moet worden per onderdeel. In feite concentreert de coördinatieproblematiek zich per onderdeel op de hoofdtaak van die instanties in het kader van de WAGW. Op die hoofdtaken en de daaruit voortvloeiende coördinatielijnen zal hieronder nader worden ingegaan. In dit verband is van belang dat artikel 15 van dit wetsontwerp een verplichting tot onderlinge informatie-uitwisseling tussen de bij deze wet betrokken instanties en ambtenaren bevat.

### 4.2. Taak van het orgaan van de openbare arbeidsbemiddeling

Het arbeidsbureau heeft als hoofdtaak de stagnaties in het allocatieproces tussen de vraag naar en het aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt op te heffen en waar mogelijk het optreden van dergelijke stagnaties te voorkomen. Deze allocatietaak geldt in gelijke mate ten opzichte van de gehandicapte en de niet-gehandicapte arbeidskrachten. Het arbeidsbureau beschikt daartoe onder meer over de volgende instrumenten:

– de voorlichting over de arbeidsmarkt, in diverse vormen aan zowel werkzoekenden als werkgevers;

– de beroepenvoorlichting en beroepskeuze-advisering aan werkzoekenden;
– scholingsvoorzieningen en -maatregelen ter bevordering van de beroepsgeschiktheid;
– begeleiding van werkzoekenden op de arbeidsmarkt door middel van het ontwikkelen met de cliënt van een bemiddelings- en eventueel scholingsplan, voorts – indien vereist – directe begeleiding naar de arbeidsplaats;
– plaatsingsbevorderende subsidiemaatregelen ten einde eventuele drempels bij werkgevers en werkzoekenden weg te nemen;
– gespecialiseerde functionarissen voor arbeidsbemiddelingsactiviteiten ten behoeve van personen die bij het zoeken naar of het behouden van werk belemmeringen ondervinden als gevolg van lichamelijke of geestelijke beperkingen of afwijkingen.

Voor een goede vervulling van de allocatietaak die het arbeidsbureau ten opzichte van gehandicapten heeft, en voor het tijdig en op juiste wijze inzetten van de beschikbare instrumenten, dient het arbeidsbureau te beschikken over inzicht in de ontwikkelingen met betrekking tot de arbeidsinpassing van gehandicapten. Een eerste voorwaarde daartoe is dat de andere bij de uitvoering van deze wet betrokken instanties het arbeidsbureau voortdurend op de hoogte houden van die ontwikkelingen.

Daarmee kan echter niet worden volstaan. Ook van werkgeverszijde zal de nodige informatie moeten worden verstrekt. Dit zou kunnen worden bereikt door een systeem, waarbij het GAB, voor zover nodig, bij voorbeeld eenmaal per kwartaal aan een werkgever een aantal kerngegevens met betrekking tot de inschakeling van gehandicapten vraagt. Daarbij zou ook kunnen worden gevraagd of de werkgever er behoefte aan heeft dat het GAB de bemiddeling mede richt op het voldoen aan de quotumverplichting. Door middel van een overleg tussen GAB, GMD, het Algemeen burgerlijk pensioenfonds, het Spoorwegpensioenfonds en de Arbeidsinspectie kunnen de hiervoor bedoelde gegevens en de overige bij deze diensten beschikbaar zijnde relevante gegevens worden besproken om de wederzijdse activiteiten ten behoeve van de plaatsing van gehandicapten op elkaar af te stemmen.

### 4.3. Taak van de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD)

De GMD heeft, onder meer, tot taak de sociaal-medische begeleiding van WAO/AAW-gerechtigden en van ZW-gerechtigden, bij wie zich revalidatieaspecten voordoen of voor wie begeleiding naar (andere) passende arbeid aan de orde is.

In het kader van de WAGW zijn deze reïntegratie-activiteiten van de GMD van groot belang. Primair aangrijpingspunt daarbij moet zijn het voorkomen van uittreden uit het arbeidsproces. Dit vereist bovenal een tijdige inschakeling van de GMD. In het bijzonder gaat het daarbij om de toepassing van het gewijzigde artikel 30 Ziektewet en een tijdige (spontane) melding van langdurige ziektegevallen door de bedrijfsverenigingen. In de notitie Volumebeleid zijn daartoe reeds voorstellen gedaan. Mede op basis daarvan hebben de bedrijfsverenigingen reeds een aanvang gemaakt met de invoering van een toetsing in de 4e, de 6e en de 9e maand van de ziektewetperiode om de tijdige melding van zieke werknemers met reïntegratiemogelijkheden te realiseren. Na deze melding zal de GMD in overleg met de bedrijfsverenigingen en het gewestelijk arbeidsbureau onverwijld een onderzoek moeten instellen naar de mogelijkheid die de werkgever heeft om de betrokken werknemer (ander) passend werk aan te bieden.

Bij afwezigheid van een dergelijke herplaatsingsmogelijkheid zal inschrijving bij het gewestelijk arbeidsbureau moeten volgen en zullen GMD en gewestelijk arbeidsbureau in onderling overleg moeten bezien waar elders plaatsingsmogelijkheden voor de betrokkene zijn.

Het bevorderen van de herintreding in het arbeidsproces van gehandicapten is tevens een belangrijke taak van de GMD. De reïntegratieactiviteiten zullen dan moeten inhouden het tot stand brengen van een begeleidingsproces, waarbij samen met de gehandicapte moet worden bezien op welke wijze door het treffen van voorzieningen en maatregelen zijn positie op de arbeidsmarkt kan worden versterkt. Hierbij kan zowel plaatsing in het kader van de sociale werkvoorzieningen als overbrugging naar het normale arbeidsproces, van grote betekenis zijn. Naast de voorzieningen en maatregelen in de sfeer van de sociale zekerheidsregelingen spelen de arbeidsvoorzieningsmaatregelen en -instrumenten eveneens een belangrijke rol. De intensieve begeleiding moet ertoe leiden dat de gehandicapte zelfstandig of met GMD en gewestelijk arbeidsbureau als intermediair passende werkzaamheden vindt.

Tussen de GMD en de gewestelijke arbeidsbureaus zijn reeds samenwerkingsafspraken gemaakt. Deze hebben tot doel te komen tot een efficiënt gebruik van bij de beide diensten aanwezige informatie over de cliënt, het toetsen van plannen aan verzekeringstechnische normen, het coördineren van plaatsingsbevorderende maatregelen en wederzijdse informatie over de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, alsmede de uitwisseling van gegevens over ontwikkelingen binnen beide diensten. Daartoe is tussen de GMD en het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening (waaronder de arbeidsbureaus ressorteren) een overlegstructuur geschapen, die zowel centraal-beleidsvormend als provinciaal- en regionaal-uitvoerend functioneert. Binnen deze overlegstructuur en samenwerkingsafspraken past ook het in de – vorige – subparagraaf genoemde overleg. Onze algemene indruk is dat hiermee een goede coördinatie tussen beide diensten is gewaarborgd.

De door de Raad voor de Arbeidsmarkt gedane aanbeveling tot instelling van één centrale instantie, die de begeleiding van de gehandicapte tijdens de verschillende fasen van het revalidatie- en (her)intredingsproces coördineert en zonodig zelf activiteiten ontplooit achten wij in de huidige constellatie niet uitvoerbaar. Wij menen dat een dergelijke centrale instantie ook niet noodzakelijk is. De coördinatie van het revalidatie- en (her)intredingsproces is immers reeds in voldoende mate gerealiseerd door de samenwerking op verschillende niveaus tussen GMD en het apparaat van arbeidsvoorziening.

Naast de sociaal-medische begeleiding heeft de GMD ook tot taak de bedrijfsverenigingen te adviseren over de mate van arbeidsongeschiktheid en de toekenning van voorzieningen in het kader van de AAW.

In het kader van de WAGW wordt een nieuw element aan de adviserende taak van de GMD toegevoegd, door de voorgestelde uitbreiding van het voorzieningspakket als bedoeld in 3.4 van deze memorie. Zo nodig wint de GMD in verband hiermee het advies in van het bevoegde districtshoofd van de Arbeidsinspectie.

### 4.4. Taak van de bedrijfsverenigingen

In het kader van de WAGW krijgen de bedrijfsverenigingen de taak de geldelijke bijdrage die verschuldigd is bij het niet voldoen aan de quotumverplichting vast te stellen en in te vorderen, alsmede de taak de geldelijke tegemoetkoming, voor zover een werkgever meer gehandicapten in dienst heeft dan wettelijk verplicht is, vast te stellen en uit te betalen. In 3.3.6 en 3.3.7 is daar reeds op ingegaan.

Deze taak zal meebrengen dat de bedrijfsvereniging ook controle moet uitoefenen op de juistheid van de door de werkgevers verstrekte gegevens in het kader van de registratieplicht die aan de quotumregeling is verbonden.

De overige taken van de bedrijfsverenigingen die in het kader van de WAGW van belang zijn, zijn hiervoor reeds aan de orde geweest. Genoemd kunnen worden de beslissing omtrent het verlenen van een bijdrage voor

het treffen van voorzieningen, als bedoeld in artikel 57a en de mogelijkheid tot verhaal op de werkgever van het loon dat de werknemer niet kan verdienen op grond van het niet verlenen van medewerking van de werkgever, op grond van artikel 30 ZW en 57 AAW.

### 4.5. De taak van de overheidspensioenadministraties

De Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering vinden hun pendant voor het overheidspersoneel in bepalingen van de Algemene burgerlijke pensioenwet en de Spoorwegpensioenwet.

De overheidspensioenadministraties – het Algemeen burgerlijk pensioenfonds en het Spoorwegpensioenfonds – fungeren op het vlak van de arbeidsongeschiktheidsregelingen voor het overheidspersoneel op een vergelijkbare wijze als de bedrijfsverenigingen, met dien verstande dat de medische en arbeidskundige adviesfuncties in de pensioenadministraties zijn opgenomen in plaats van belichaamd in een zelfstandige adviesinstantie als de GMD.

De pensioenadministraties maken niet alleen gebruik van hun interne medische adviseur maar ook van externe medische adviseurs, bij uitstek van de bedrijfsgeneeskundigen die van oudsher al binnen verschillende takken van het overheidsbedrijf aanwezig zijn.

In aansluiting op de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidsregelingen worden de pensioenadministraties belast met de uitvoering van de WAGW voor het overheidspersoneel met vergelijkbare taken als de GMD en de Bedrijfsverenigingen. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de reeds aanwezige in- en externe adviseurs.

De registratie en de vaststelling van de geldelijke bijdrage en de geldelijke tegemoetkoming, alsmede de invordering respectievelijk de uitbetaling daarvan kunnen plaatsvinden in aansluiting op de registraties en de premie-inning die in het kader van de pensioenwetten nodig zijn, terwijl de advisering inzake de aanpassing van de arbeidsplaats aansluit op de sociaal medische advisering en begeleiding die nu reeds in het kader van de pensioenwetten plaatsvindt.

### 4.6. Taak van de Arbeidsinspectie

De SER heeft opgemerkt dat het ten behoeve van een effectief reïntegratiebeleid wenselijk is, het aantal instanties en personen dat bij de uitvoering van dit beleid wordt betrokken zo klein mogelijk te houden. In dit kader worden vraagtekens geplaatst bij de aan de Arbeidsinspectie toegedachte taak. Dit betreft het toezicht op de naleving van artikel 5, lid 1, de bevoegdheid tot het stellen van een eis en de advisering met betrekking tot de toepassing van artikel 57a, AAW. In de paragraaf «aanpassing van de arbeidsplaats» is hierop reeds ingegaan. Op deze plaats wordt nog het volgende opgemerkt.

Uiteraard zij wij met de SER van mening dat het aantal bij de uitvoering van de wet betrokken instanties zo klein mogelijk dient te zijn.

Dit neemt niet weg dat in dit kader zoals gezegd diverse instanties verantwoordelijkheid dragen en daarop ook vanuit dit wetsontwerp worden aangesproken. Dit geldt in bijzondere mate voor de Arbeidsinspectie.

In het kader van bestaande wetgeving, met name de Arbeidsomstandighedenwet, heeft de Arbeidsinspectie een taak met betrekking tot het toezicht op de naleving van deze wet en de medewerking aan de uitvoering van deze wet voor alle werknemers. Verschillende bepalingen in die wet (met name artikel 3) maken het mogelijk dat bij de uitvoering van die wet rekening wordt gehouden met persoonlijke eigenschappen van werknemers, bij voorbeeld bepaalde handicaps.

Wij zijn het overigens met de SER eens dat niet in alle gevallen advisering door de Arbeidsinspectie noodzakelijk is alvorens de Bedrijfsvereniging een beslissing neemt op een verzoek voor een financiële bijdrage ex artikel 57a AAW. Daarom is thans een formulering opgenomen dat de GMD hieromtrent zo nodig het advies inwint van het Districtshoofd van de Arbeidsinspectie. Wij denken hierbij aan die situaties waarin onduidelijk is of bepaalde voorzieningen voor anderen dan gehandicapte werknemers reeds algemeen gebruikelijk zijn of in algemene zin verplicht geacht mogen worden dan wel of bedrijfseconomische belangen mede in het geding zijn.

### 4.7. Taak van de Loontechnische Dienst

De Loontechnische Dienst zal in het kader van de WAGW een adviserende taak krijgen. Bij de uitoefening van die taak zal de nadruk liggen op een actieve consultatie. Dit houdt in dat de Loontechnische Dienst, die uit hoofde van haar andere taken toch al werkgevers bezocht, hen tevens zal wijzen op het functioneren van de WAGW en de bijzonderheden daarvan.

Het ligt niet in de bedoeling dat de Loontechnische Dienst spontaan toezicht zal uitoefenen op de naleving van gelijkloonverplichting in concrete gevallen. De inschakeling van deze dienst bij de gelijkloonbepaling zal alleen kunnen geschieden indien aan die dienst een technisch advies over de toepassing van de betreffende bepaling wordt gevraagd of indien aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om ontheffing van de gelijkloonverplichting wordt gevraagd (zie onderdeel 3.5.2).

### 4.8. Betrokkenheid van andere instellingen

#### 4.8.1. *Participatie sociale werkvoorziening*

Vanuit de sociale werkvoorziening wordt voor personen die ten gevolge van een handicap voorshands op aangepaste werkzaamheden zijn aangewezen gestreefd naar opneming in het normale arbeidsproces. Andere instrumenten daartoe zijn de arbeidsrevalidatie-afdelingen (ARA's) voor lichamelijk gehandicapten en de test- en trainingsafdelingen (TTA's) voor verstandelijk gehandicapten. Genoemde instrumenten zijn in het bijzonder gelocaliseerd bij de werkverbanden van de sociale werkvoorziening waar de WSW-werknemers bij hun werkzaamheden de voor hen gewenste ondersteuning en begeleiding krijgen. Daarnaast zijn van belang de mogelijkheden tot zogenaamde externe plaatsingen, waarbij de WSW-werknemers hun werkzaamheden bij de dienst, instelling (c.q. het bedrijf) zelf verrichten en er zo een contact tussen potentiële werkgevers en potentiële werknemers gelegd kan worden. In die situaties heeft de arbeid een zodanige organisatorische inbedding dat feitelijk een voorbereiding op het normale arbeidsproces kan plaatsvinden.

Naar ons oordeel zullen door de WAGW de mogelijkheden van WSW-werknemers om weer een functie in het normale arbeidsproces te verwerven daardoor worden vergroot. In dat verband zij erop gewezen dat de WSW-werknemers in het algemeen tot de personenkring van de wet zullen behoren. Het is daarbij niet ondenkbaar dat een goede toepassing van de WAGW er tevens toe leidt dat het aantal aanvragen om toelating tot de werkplaatsen zal verminderen doordat een deel van degenen die een beroep doen op de WSW ten gevolge van de WAGW buiten WSW-verband een arbeidsplaats kunnen vinden.

Voorts valt te verwachten dat door een actief reïntegratie- en begeleidingsbeleid meer en vaker behoefte zal bestaan tot gebruikmaking van de TTA's en ARA's in het bijzonder door de verwijzingen door de GMD. Waar de sociale werkvoorziening is gericht op het doen deelnemen van gehandicapten aan het arbeidsproces is afstemming tussen de WAGW en de WSW zeer zinvol.

Een goede participatie van de sociale werkvoorziening in het totale beleid ter bevordering van de deelname van gehandicapten aan het arbeidsproces is daarom noodzakelijk. Daartoe is in de eerste plaats een optimale samenwerking tussen GMD, gewestelijk arbeidsbureau en sociale werkvoorziening vereist, waarbij wordt gekomen tot een coördinatie van gelijkgerichte activiteiten.

4.8.2. *Betrokkenheid van de ondernemingsraad*

Omdat een grote betrokkenheid en motivatie binnen bedrijven en instellingen van groot belang zijn voor het welslagen van een beleid gericht op de handhaving in het arbeidsproces, c.q. de herinschakeling van gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers, hebben wij gemeend het advies van de Sociaal-Economische Raad te moeten opvolgen om de ondernemingsraad te betrekken bij het (her)plaatsingsbeleid ten aanzien van gehandicapten in de onderneming. Daartoe wordt in artikel 28, derde lid, van de Wet op de ondernemingsraden de taak opgelegd de inschakeling van gehandicapte werknemers te bevorderen. De ondernemingsraad kan hiertoe op grond van artikel 23, 4e lid, van de Wet op de ondernemingsraden initiatief-voorstellen doen aan de ondernemer.

Op grond van artikel 31, eerste lid, van de Wet op de ondernemingsraden is de ondernemer verplicht desgevraagd aan de ondernemingsraad en aan de commissie van die raad tijdig alle inlichtingen en gegevens te verstrekken die deze voor de vervulling van hun taak redelijkerwijs nodig hebben. Voorts verstrekt de ondernemer op grond van artikel 31b van de Wet op de ondernemingsraden mede ten behoeve van de besprekingen van de algemene gang van zaken van de onderneming, ten minste éénmaal per jaar aan de ondernemingsraad schriftelijke algemene gegevens inzake de aantallen en de verschillende groepen van de in de onderneming werkzame personen, alsmede inzake het door hem in het afgelopen jaar ten aanzien van die personen gevoerde sociale beleid, in het bijzonder met betrekking tot aangelegenheden als bedoeld in de artikelen 27, 28 en 29 van die wet. De ondernemer doet daarbij tevens mededeling van zijn verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van de personeelsbezetting in het komende jaar, alsmede van het door hem in dat jaar te voeren sociale beleid.

Op grond van deze algemene informatieplicht van de ondernemer en zijn verplichting tot het verstrekken van gegevens over de werkgelegenheid en de sociaal-organisatorische gang van zaken in de onderneming, zowel van retrospectieve als van prospectieve aard, kan de ondernemingsraad inzicht verkrijgen in het aantal in de onderneming werkzame gehandicapte werknemers en de omstandigheden waaronder zij werken, in hoeverre de ondernemer voldoet aan zijn quotumverplichting, het aantal werknemers dat het afgelopen jaar arbeidsongeschikt geworden is en de activiteiten die hij heeft ondernomen om deze gehandicapte werknemers binnen de onderneming te herplaatsen als ook omtrent zijn verwachtingen en activiteiten ter zake van het komende jaar.

Bovendien wordt aan de ondernemingsraad de bevoegdheid toegekend, om een verzoek tot het stellen van eisen betreffende de naleving van de verplichting tot arbeidsplaatsaanpassing in te dienen naar analogie van de mogelijkheden die daartoe in de Arbeidsomstandighedenwet zijn opgenomen.

In het kader van de regeling dienstcommissies nieuwe stijl bij het Rijk ligt het in het voornemen om aan dienstcommissies dezelfde mogelijkheden toe te kennen als die welke hierboven zijn genoemd met betrekking tot ondernemingsraden. Gelet op het feit dat de Arbeidsomstandighedenwet pas van toepassing is op het overheidspersoneel zodra de daartoe benodigde algemene maatregel van bestuur is getroffen, lijkt het gewenst om in afwachting van een definitieve regeling ter zake, ten behoeve van deze wet een regeling te treffen in die zin dat waar aan de ondernemingsraad een bevoegdheid is toegekend naar analogie van de Arbo-wet deze bevoegdheid

in de overheidssfeer wordt toegekend aan dienstcommissies en daarmee vergelijkbare organen. Wanneer bovenbedoelde algemene maatregel van bestuur op grond van de Arbeidsomstandighedenwet is gerealiseerd, zal worden bezien of de regeling in het kader van deze wet aanpassing behoeft.

## 5. DE FINANCIËLE CONSEQUENTIES VAN DE WAGW

De financiële consequenties van de wet kunnen uitsluitend worden geraamd onder een aantal combinaties van veronderstellingen die onzeker zijn. De uiteindelijke resultaten zijn allereerst afhankelijk van de wijze waarop werkgevers en arbeidsongeschikten zullen reageren op de wet. Voorts is van belang in hoeverre de in het bedrijfsleven werkzame gehandicapte werknemers de plaatsen van anderen zullen gaan innemen. Voor de berekening van de financiële effecten is ervan uitgegaan, dat elke gehandicapte in de onderneming – ongeacht de mate van arbeidsongeschiktheid of de mate waarin hij arbeid verricht – volledig wordt meegeteld voor het quotum. Indien bij de uitvoering van de WAGW voor een andere telregel zou worden gekozen – waarvoor de wet de mogelijkheid biedt –, veranderen uiteraard ook de financiële consequenties.

Blijkens statistische gegevens voor het jaar 1980 is circa 85 procent van de arbeidsongeschikten ingedeeld in de hoogste uitkeringsklasse. Van de 15 procent in de lagere klassen ingedeelde personen is ruim een kwart voor 45 tot 55 procent arbeidsongeschikt. Door verdiscontering van de werkloosheid in de AAW en WAO heeft een aantal uitkeringsgerechtigden in de hoogste arbeidsongeschiktheidsklasse nog een restcapaciteit. Gegevens over de mate waarin deze verdiscontering is toegepast ontbreken. Een indeling in de hoogste arbeidsongeschiktheidsklasse betekent niet steeds dat de betrokkene niet meer werkt.

Bij toepassing van artikel 33 of 34 AAW respectievelijk artikel 44 of 45 WAO blijft een in het arbeidsproces opgenomen gehandicapte toch nog tijdelijk ingedeeld in de hoogste arbeidsongeschiktheidsklasse. Andersom betekent een arbeidsongeschiktheidspercentage van minder dan 80 procent niet altijd dat betrokkene wel een werkkring heeft.

Verondersteld is dat deze aantallen elkaar globaal compenseren. Naar schatting is derhalve 15 procent van de uitkeringsgerechtigden ingevolge de AAW/WAO (gedeeltelijk) werkzaam in het bedrijfsleven of bij de overheid. Dit zijn ruim 90 000 personen[1].

De 5 procent-quotering zal naar schatting 155 000 gehandicapten betreffen. Bij een volledige effectuering van de wet zullen er ongeveer 65 000 gehandicapten extra aan het arbeidsproces gaan deelnemen.

Daar de mate van arbeids(on)geschiktheid voor het quotum niet van belang is, zal het aantal vrijvallende uitkeringsjaren in de arbeidsongeschiktheidsregeling minder zijn dan het aantal gehandicapten dat een arbeidsplaats gaat bezetten. Van degene die thans niet volledig ongeschikt zijn, is ruim een kwart ingedeeld in de invaliditeitsklasse van 45–55%. Het lijkt aannemelijk dat arbeidsongeschikten voor gemiddeld ongeveer 50% het werk kunnen hervatten. Dit percentage zal (evenals het aantal uitkeringsjaren) hoger liggen naarmate:

– de wet ertoe zal bijdragen dat met name degenen, voor wie de verdiscontering van de arbeidsmarktomstandigheden aanzienlijk is, weer aan het werk gaan;

– de wet ertoe zal bijdragen dat met name arbeidsongeschikten via scholingsmaatregelen en andere voorzieningen weer aan het werk gaan.

In onderstaande tabel zijn de financiële effecten weergegeven, waarbij is uitgegaan van drie varianten. De afname van het aantal uitkeringsjaren ingevolge de AAW/WAO is daarbij gesteld op respectievelijk 20 000, 40 000 en 60 000.

[1] Dit cijfer is exclusief gehandicapten, die bij de overheid werken. Voorts is onbekend in hoeverre deze personen in kleine bedrijven werken.

Op grond van de wet zijn werkgevers, die nog niet voldoen aan het quotum, verplicht op nieuwe en vrijkomende arbeidsplaatsen geleidelijk aan gehandicapten te plaatsen. Dit kan geschieden door werknemers die binnen hun werkorganisatie arbeidsongeschikt worden, in dienst te houden of door gehandicapte werknemers van buiten de onderneming in dienst te nemen. In een situatie van hoge werkloosheid kan dit onder andere betekenen dat een substitutie plaatsvindt tussen een werkloze en een gehandicapte[2].

Op voorhand is niet aan te geven in welke mate de vermindering van het beroep op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zal leiden tot meer uitkeringen aan werklozen.

Substitutie vindt overigens niet altijd plaats, bij voorbeeld niet bij

- het creëren van nieuwe aparte arbeidsplaatsen voor (eigen) gehandicapten;
- het bezetten van moeilijk vervulbare vacatures door gehandicapten;
- een ontmoediging van een deel van het arbeidsaanbod («discouraged workers effect»).

In de tabel is dan ook verondersteld dat 90, 80 of 70% van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, uitgedrukt in mensjaren, door substitutie zal leiden tot een beroep op werkloosheidsvoorzieningen. Gekozen is voor percentages van 70 en hoger, omdat bij het huidige tekort aan arbeidsplaatsen, plaatsing van een (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte veelal zal leiden tot in-activiteit van een andere werknemer. Voorts is een volledige substitutie onwaarschijnlijk.

**Varianten voor de financiële effecten op basis van het uitkeringspeil[1] 1981 in mln. gld.**

| | Substitutie % | Minder arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in mensjaren | | |
|---|---|---|---|---|
| | | 20 000 | 40 000 | 60 000 |
| Minder lasten | | 550 | 1 110 | 1 660 |
| Meer lasten | 90 | 460 | 920 | 1 370 |
| Saldo | | 90 | 190 | 290 |
| Minder lasten | | 550 | 1 110 | 1 660 |
| Meer lasten | 80 | 410 | 810 | 1 220 |
| Saldo | | 140 | 300 | 440 |
| Minder lasten | | 550 | 1 110 | 1 660 |
| Meer lasten | 70 | 360 | 710 | 1 070 |
| Saldo | | 190 | 400 | 590 |

[1] Inclusief sociale lasten voor werkgevers.

In de tabel is geen rekening gehouden met financiële gevolgen van inschakeling van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten die thans werkzaam zijn in het kader van de WSW. De baten overtreffen in alle gevallen de additionele kosten. Het saldo ligt tussen 90 en 590 miljoen gulden. Deze raming is, zoals hiervoor is toegelicht noodzakelijkerwijs globaal.

Voorts is geen rekening gehouden met kosten die voortvloeien uit eventuele voorzieningen voor het aanpassen van de arbeidsplaats, bijdragen aan het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAF) door werkgevers *die niet aan het quotum voldoen en de eventuele tegemoetkoming van het* AAF aan werkgevers die boven het quotum uitgaan.

De kwantitatieve effecten van deze bijdrage- en subsidieregelingen kunnen zelfs niet bij benadering worden aangegeven, daar een nadere invulling van deze regelingen nog moet plaatsvinden. Wel is duidelijk, dat in extreme gevallen er in ieder geval per saldo lasten c.q. baten optreden voor het AAF. Wanneer in het geheel niet zou worden voldaan aan de quotum-verplichting, zou het fonds veel bijdragen ontvangen (360 miljoen gulden) en geen subsidies behoeven toe te kennen. Naarmate het quotum wel wordt gehaald, geldt het omgekeerde. De laagste inkomsten geven derhalve een onderschatting en de hoogste inkomsten een overschatting van de totale financiële gevolgen.

[2] Notitie Volumebeleid, zitting 1978–1979, 15 650, nrs. 1–2, blzz. 23 en 24.

Uiteraard zal bij de vaststelling van de hoogte van de bijdrage bij de tegemoetkoming en bij het vaststellen van de modaliteiten van de mogelijke vergoeding van de kosten van aanpassing van arbeidsplaatsen in beschouwing moeten worden genomen, welke lastenverzwaring en lastenverlichting door de toepassing van de wet kunnen optreden. Wij zijn ons ervan bewust dat het bedrijfsleven in deze tijd zoveel mogelijk moet worden ontzien. Daartegenover dient echter te worden gesteld dat het beleid in beginsel gericht is op lastenverlichting. Met de WAGW-maatregel beoogt het kabinet een per saldo lastenverlichting voor het bedrijfsleven te bereiken.

**Artikelen**

*Artikel 1*

a. *Definitie van het begrip werknemer*

Onder een werknemer wordt verstaan, degene, die in een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking staat.

Het begrip werknemer is van belang om te kunnen bepalen of in een bepaalde onderneming aan het door de wet gestelde quotum wordt voldaan. Bovendien is de omschrijving van het begrip werknemer uitgangspunt voor het begrip gehandicapte werknemer.

b. *Definitie aan het begrip gehandicapte werknemer*

Onder 1e is voor werknemers in het bedrijfs- en beroepsleven bepaald dat onder gehandicapte werknemer wordt verstaan een werknemer als bedoeld onder a, aan wie een uitkering ingevolge de AAW en/of de WAO is toegekend. Daarnaast vallen onder 1e werknemers bij de overheid die uitsluitend op grond van de artikelen 8 en 90 van de AAW geen recht op AAW-uitkering hebben. Hoewel het overheidspersoneel wel verzekerd is ingevolge de AAW hebben de werknemers geen recht op een uitkering, indien na 52 weken arbeidsongeschiktheid aanspraak of uitzicht bestaat op een invaliditeitspensioen krachtens de overheidspensioenwetten of op uitkeringen waarop aanspraak bestaat krachtens de rechtspositie, tenzij de AAW-uitkering hoger is dan de pensioenen of de uitkeringen krachtens de rechtspositie. Het ABP-fonds claimt de AAW-gelden ten aanzien van het burgerlijk overheidspersoneel ten behoeve van de overheidslichamen.

Voorts is voor werknemers bij de overheid onder 2e bepaald, dat onder gehandicapte werknemer wordt verstaan, de werknemer als bedoeld onder a, aan wie een invaliditeitspensioen of een pensioen ter zake van arbeidsongeschiktheid op grond van voor overheidspersoneel geldende regelingen is toegekend en die tevens geheel of gedeeltelijk algemeen invalide dan wel arbeidsongeschikt is in de zin van die regelingen. Onder 2e vallen ook de ex-dienstplichtigen met een WAMIL-uitkering. Het gaat derhalve om gehandicapten die in een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke dienstbetrekking werkzaam zijn en niet om een potentieel aan gehandicapten, dat een plaats in het arbeidsproces zou kunnen veroveren.

Wat betreft het bepaalde onder 2e willen wij nog het volgende opmerken. In het algemeen heeft de ambtenaar na zijn ontslag recht op invaliditeitspensioen, indien hij op het tijdstip van ingang van het ontslag uit hoofde van ziekte of gebrek blijvend ongeschikt is zijn betrekking te vervullen. Het invaliditeitspensioen van de ambtenaar kan worden aangevuld, indien hij ten gevolge van ziekte of gebrek, uit hoofde waarvan hij recht heeft op invaliditeitspensioen, geheel of gedeeltelijk algemeen invalide is.

Het kan derhalve voorkomen dat een ambtenaar algemeen invalide is, maar hem geen aanvulling als vorenbedoeld wordt toegekend. Om die reden wordt onder 2e voor de omschrijving van het begrip gehandicapte werknemer niet aangesloten bij de toekenning van een aanvulling van invaliditeitspensioen, maar bij de toekenning van invaliditeitspensioen zelf, met dien verstande echter dat betrokkene wel algemeen invalide dient te zijn.

Onder 3e is bepaald, dat degene voor wie op grond van de AAW, de ABP-wet, de Spoorwegpensioenwet of een door Onze Minister met genoemde bepalingen gelijkgestelde regeling een voorziening is getroffen tot aanpassing van de samenstelling en toewijzing van arbeid, de inrichting van de arbeidsplaats e.d. en die zonder die voorziening niet in staat is zijn arbeid te verrichten, onder de personenkring vallen.

Door Onze Minister zal, na overleg met Onze Minister die het mede aangaat, worden aangewezen de regeling, neergelegd in artikel 3a van het Reglement Geneeskundige verzorging KL en artikel 49a van het Reglement militairen zeemacht. Zodra het Algemeen militair ambtenarenreglement en het Reglement rechtstoestand dienstplichtigen in werking treedt, zullen de regelingen neergelegd in artikel 122, resp. 82, van die reglementen, aangewezen worden.

Onder 4e is de zogenaamde «vangnetbepaling» opgenomen, die de mogelijkheid biedt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde werknemers onder het begrip gehandicapte werknemer te brengen, die daar op grond van het bepaalde onder 1e, 2e, 3e niet onder vallen.

Te denken valt daarbij aan degenen die ten gevolge van ziekte of gebreken een arbeidsprestatie leveren, die minder is dan de arbeidsprestatie van een niet-gehandicapte werknemer in vergelijkbare omstandigheden en ten aanzien van wie deze mindere arbeidsprestatie in het kader van een aanvraag ex artikel 7 door de Loontechnische Dienst en het Gewestelijk Arbeidsbureau is geconstateerd. In bepaalde omstandigheden zouden ook personen die de wachttijd voor de WAO, AAW doormaken langs deze weg kunnen worden aangewezen. In het bijzonder geldt dit ook wanneer de toepassing van artikel 30, ZW in het geding komt. In de sfeer van de overheid kan met name worden gedacht aan de ambtenaren die met toepassing van hoofdstuk K van de ABP-wet zijn herplaatst.

Voorts wordt gedacht aan bepaalde personen die, ingeschreven bij het GAB, naar de mening van de directeur van het GAB – na overleg met diens medisch adviseur – duidelijke belemmeringen ondervinden bij het verkrijgen van arbeid als gevolg van ziekte of gebrek. Een beslissing daaromtrent zal uiteraard in goed overleg met de GMD tot stand moeten worden gebracht. Een en ander wordt nader geregeld bij of krachtens de hiervoor genoemde algemene maatregel van bestuur.

Ook zijn wij van mening dat onder de vangnetbepaling moeten kunnen vallen de minder geschikte werknemers voor wie de werkgever een arbeidsplaats vindt waarin redelijk functioneren mogelijk is, maar waarbij geen aanspraak wordt gedaan op een uitkering, terwijl de mogelijkheid daartoe in beginsel wel bestaat. In dergelijke gevallen zal een advies van de GMD of het ABP vereist zijn. Te denken valt voorts aan de aanwijzing van bepaalde werknemers die thans in het kader van de Sociale Werkvoorziening werkzaam zijn en niet reeds vallen onder de hoofdgroepen en aan werknemers ten aanzien van wie door de werkgever voorzieningen zijn getroffen als vorenvermeld, maar niet met toepassing van de bepalingen van de AAW of de overheidspensioenregelingen. Het ligt in de bedoeling de vangnetbepaling ook van toepassing te doen zijn op personen die niet aan de inkomenseis ingevolge de AAW voldoen, en op grond daarvan geen uitkering verkrijgen, maar overigens wel arbeidsongeschikt zijn in de zin van die wet. In deze gevallen zal, omdat deze personen niet zijn geregistreerd, een uitspraak van een derde instantie nodig zijn.

d. *Definitie van het begrip onderneming*

Voor de omschrijving van het begrip onderneming is in beginsel aansluiting gezocht bij artikel 1, onder c, van de Wet op de ondernemingsraden (Stb. 1979, 449), met dien verstande echter dat door het laten vervallen van de woorden «krachtens arbeidsovereenkomst» uit die definitie is bereikt dat ook de overheid onder de omschrijving van het begrip onderneming valt.

Dit betekent derhalve dat, voor zover een als zelfstandige eenheid optredende organisatorisch verband ingevolge de Wet op de ondernemingsraden verplicht is een ondernemingsraad in te stellen, dit organisatorische verband voor de toepassing van deze wet als onderneming geldt. Ook in situaties waarin de Wet op de ondernemingsraden van toepassing is, onduidelijkheid zou kunnen bestaan omtrent de vraag wat al dan niet als een als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband moet worden beschouwd, is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader kan worden geregeld welke eenheden als een onderneming moeten worden beschouwd.

Daarnaast is het van belang om met name met betrekking tot de overheid aan te kunnen geven wat als een onderneming moet worden beschouwd. Gelet op de grote verscheidenheid aan organisatiestructuren die binnen de overheid bestaan, is het niet goed mogelijk om kernachtig te omschrijven wat als een zelfstandig optredend organisatorisch verband moet worden beschouwd. Daarom is gekozen voor een nadere uitwerking ter zake. De gedachten gaan daarbij uit naar een praktische oplossing. Voor een belangrijk deel van de onderwijssector zou kunnen worden aangesloten bij de Wet medezeggenschap onderwijs (Stb. 1981, 778) om te bepalen wat in die sector als een onderneming kan worden beschouwd.

*Artikel 2*

Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is opgemerkt is gekozen voor het systeem dat voor de berekening van het verplicht gestelde quotum wordt uitgegaan van het aantal bij de werkgever in dienst zijnde werknemers, zodat de niet feitelijk werkzame werknemers eveneens voor de berekening worden meegeteld. Hierbij kan bijv. worden gedacht aan kortstondige verhindering, vakantie, onbetaald verlof, schorsing en dergelijke.

Zoals uit het eerste lid blijkt zal in beginsel iedere gehandicapte werknemer volledig meetellen voor de berekening van het quotum. Bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld in hoeverre een «part-time werknemer» wordt meegeteld voor het quotum. Een eenvoudige regeling verdient naar onze mening de voorkeur.

In het algemeen deel van deze memorie werd reeds vermeld dat onze gedachten vooralsnog uitgaan naar een berekening van het quotum naar rato van de arbeidstijd. De werknemer met wie een arbeidsduur is overeengekomen van minder dan de helft van de gebruikelijke arbeidsduur, zou als «halve werknemer» kunnen meetellen. Daarbij zullen dan voor de berekening van het aantal gehandicapte werknemers en van het totaal aantal werknemers dezelfde maatstaven moeten worden aangelegd. Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Een werkgever heeft totaal 60 werknemers in dienst. Van deze werknemers werken er 40 de gebruikelijke arbeidsduur van 40 uur per week, 10 werken 30 uur per week en 10 werken 15 uur per week. Van deze werknemers zijn er 4 gehandicapte werknemers in de zin van de WAGW: 1 werkt de gebruikelijke arbeidstijd, 1 werkt 30 uur per week en 2 werken ten slotte 15 uur per week. Gelet op de arbeidstijd van zijn werknemer heeft de werkgever in dit voorbeeld 55 mensen in dienst voor de berekening van het quotum ($40 + 10 + \frac{1}{2}$ van $10 = 55$) waarvan er 3 gehandicapt zijn ($2 + 2 \times \frac{1}{2} = 3$). Een op de 20 werknemers dient een gehandicapte werknemer te zijn, met andere woorden de 20e, 40e enz. Derhalve is deze werkgever verplicht twee gehandicapte werknemers in dienst te hebben.

Nader dient nog bekeken te worden of een ondergrens voor het aantal arbeidsuren in de regeling opgenomen dient te worden en of dit systeem uitvoeringstechnisch, mede met het oog op de heffing, mogelijk is. In verband hiermee en om de regeling snel te kunnen aanpassen, indien te zijner tijd een verfijning gewenst mocht blijken, is gekozen voor regeling bij algemene maatregel van bestuur.

Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat voor de berekening van het verplicht gestelde quotum, de werknemers die als gevolg van ziekte of gebreken gedurende 52 weken geen arbeid in de onderneming hebben verricht, buiten beschouwing blijven voor het quotum. De niet-gehandicapte werknemers die als gevolg van ziekte of gebreken hun arbeid staken, worden derhalve gedurende deze periode wel tot het voor de berekening van het quotum relevante personeelsbestand meegeteld. Voor zover de werknemers gedurende deze 52 weken als gehandicapte werknemers worden aangemerkt (vangnetartikel) tellen zij zowel voor het relevante personeelsbestand als voor het verplichte quotum mee.

Zolang na de periode van 52 weken geen arbeid wordt verricht in de onderneming blijven de betreffende werknemers voor de berekening van het relevante personeelsbestand en het verplichte quotum geheel buiten beschouwing. Het als gevolg van ziekte of gebreken slechts gedeeltelijk verrichten van de bedongen arbeid heeft derhalve als gevolg dat ook na 52 weken de werknemer en voor zover hij dan (nog) gehandicapte werknemer is, blijft meetellen voor de berekening van het voor het quotum relevante personeelsbestand respectievelijk voor het verplicht gestelde quotum.
In het derde lid is bepaald dat een onderbreking van de ziekteperiode, doordat minder dan één maand wordt gewerkt, er niet toe leidt dat opnieuw met de telling voor het bereiken van de periode van 52 weken wordt aangevangen. Dit sluit aan op de berekeningswijze voor de uitkeringsperiode van de Ziektewet en de wachttijd ingevolge de WAO en de AAW, zodat het einde van de periode van 52 weken samenvalt met het einde van de wachttijd voor de WAO/AAW.

*Artikel 3*

Dit artikel regelt de mogelijkheid van ontheffing van de quotumplicht. Wij zijn van mening, dat de quotumplicht algemeen moet gelden vanwege de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de werkgever. Ontheffing van die plicht maakt daarop inbreuk omdat immers ook de geldelijke bijdrage niet behoeft te worden betaald. Slechts in geval voorzienbaar is dat de werkgever gedurende langere tijd in redelijkheid niet aan de quotumverplichting zou kunnen voldoen, zal van de mogelijkheid van dit artikel gebruik kunnen worden gemaakt. De ontheffingsmogelijkheid zal onder meer toepassing kunnen vinden ten aanzien van functies waaraan op grond van wettelijk voorschrift of een voorschrift uit hoofde van openbare orde en veiligheid, zodanige eisen zijn gesteld dat deze redelijkerwijs niet door gehandicapte werknemers kunnen worden vervuld. Te denken valt hierbij aan de militaire functies bij de krijgsmacht, functies bij de geüniformeerde politie en functies die verband houden met de beveiliging van gestichten.

Voor zover de ontheffing betrekking heeft op een onderneming die tot de openbare dienst behoort, wordt deze al dan niet verleend in overeenstemming tussen de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Binnenlandse Zaken. Dit houdt verband met de algemene zorg die de Minister van Binnenlandse Zaken heeft met name met betrekking tot het goed functioneren van de openbare dienst en met betrekking tot het overheidspersoneelsbeleid. Omdat tot het burgerlijk overheidspersoneel ook degenen die werkzaam zijn op openbare scholen, behoren, en gelet op de zeer nauwe samenhang tussen de omstandigheden waaronder de leerkrachten de openbare en bijzondere scholen werkzaam zijn, zal de Minister van Binnenlandse Zaken ook betrokken zijn bij het beoordelen van ontheffingen die betrekking hebben op het bijzonder onderwijs. Voor zover het gaat om militair personeel, dient de ontheffing te geschieden in overeenstemming met de Minister van Defensie.

*Artikel 4*

Hiervoor moge worden verwezen naar het algemeen deel van de toelichting, alwaar reeds is vermeld dat omtrent de in het tweede en derde lid bedoelde algemene maatregelen van bestuur eerst het advies van de SER zal worden gevraagd.

*Artikel 5*

De verplichting om de samenstelling en toewijzing van arbeid, de inrichting van de arbeidsplaatsen, de produktie- en werkmethoden en de bij de arbeid te gebruiken hulpmiddelen aan de gehandicapte werknemer aan te passen, houdt een verplichting in tot het in leven roepen van voorzieningen, die zich richten tot het individuele gehandicapte werknemer, in relatie tot zijn arbeidsplaats in enge zin.

De verplichting de inrichting van het bedrijf aan te passen slaat op voorzieningen die de arbeidsplaats in enge zin te boven gaan, bij voorbeeld voorzieningen bij de ingang van een gebouw ter vermijding van trappen of het wegnemen van drempels in gangen.

De verplichting tot noodzakelijke aanpassing van de arbeidsomstandigheden aan gehandicapte werknemers als in dit artikel bedoeld geldt ook voor werkgevers, die minder dan 20 werknemers of die meer gehandicapte werknemers dan op grond van het verplicht gestelde quotum in dienst hebben. Voor het overige wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie.

Wat betreft het vijfde lid van dit artikel, zij verwezen naar paragraaf 4.8.2.

*Artikel 7*

Dit artikel regelt de mogelijkheid tot het evenredig verminderen van het loon van een gehandicapte werknemer bij een ten gevolge van ziekte of gebreken duidelijk mindere arbeidsprestatie.

De kwalificatie «duidelijk» strekt ertoe gevallen waarin de arbeidsprestatie slechts een geringe negatieve afwijking vertoont van de mogelijkheid van dispensatie uit te sluiten.

Met betrekking tot het tweede lid merken wij op dat wat betreft de overdracht van de bevoegdheid voorshands gedacht wordt aan eenzelfde delegatie als thans geldt voor artikel 13 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en artikel 6 van de Wet plaatsing mindervaliden. Zie hierover paragraaf 3.5.1. Ten aanzien van de uitoefening van de bevoegdheid zal nader worden bepaald dat nauw overleg met de GMD moet worden gepleegd.

Vastgesteld dient te worden in hoeverre de gehandicapte werknemer in de functie die hij uitoefent een mindere arbeidsprestatie levert dan een niet gehandicapte werknemer. Het gaat derhalve niet om het vaststellen van de lagere verdiencapaciteit in algemene zin als bedoeld in de AAW/WAO. Dit kan ertoe leiden dat bij voorbeeld in algemene zin sprake is van 50% arbeidsongeschiktheid, doch dat betrokkene in een bepaalde functie slechts 30% meetbaar minder presteert dan een valide werknemer. Voor de werkgever heeft dit tot gevolg, dat 30% dispensatie kan worden gegeven en voor de werknemer betekent dit dat hij loonkundig gezien voor de concrete functie in mindere mate arbeidsongeschikt is. Betrokkene zal in totaal nooit meer ontvangen dan 100 tot 90% van het dagloon waarnaar de uitkering is berekend, afhankelijk van de hoogte van de feitelijke beloning en die van de WAO-AAW-uitkering.

Voor het overheidspersoneel is er geen aanleiding voor het opnemen van de mogelijkheid tot het verlenen van dispensatie door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, daar het overheidspersoneel volgens eigen bezoldigingsregelingen wordt beloond. In verband hiermee is het derde lid opgenomen.

*Artikel 8*

Dit maakt het voor de gehandicapte werknemer mogelijk een eventuele vordering inzake gelijke beloning langs gerechtelijke weg af te dwingen. Aanleiding hiertoe gaat ontstaan wanneer een werkgever een lagere geldelijke beloning betaalt, hoewel geen dispensatie is verleend, hetzij

omdat hij daarom niet heeft gevraagd, hetzij omdat de aanvrage niet is gehonoreerd. Bij verschil van inzicht tussen werkgever en werknemer kan de inschakeling van een van partijen onafhankelijke dienst als de Loontechnische Dienst bijdragen tot het vinden van een voor alle betrokkenen aanvaardbare en bevredigende oplossing.

*Artikel 9*

De bedrijfsvereniging, de directie van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds en de directie van het Spoorwegpensioenfonds dienen de mogelijkheid te hebben om vast te stellen in hoeverre een werkgever zijn quotumverplichting krachtens artikel 2 nakomt en voor zover dit niet het geval is vast te stellen, welke geldelijke bijdrage krachtens artikel 4 de werkgever verschuldigd is, dan wel voor zover hij meer gehandicapte werknemers in dienst heeft dan waartoe hij krachtens artikel 2 verplicht is, welke geldelijke tegemoetkoming aan hem verschuldigd is.

Daarnaast wordt de werkgever de verplichting opgelegd een administratie te voeren en het orgaan dat met de vaststelling en invordering van deze bijdrage belast is uit eigen beweging de daarin vervatte gegevens, te verstrekken. Deze gegevens zullen in het bijzonder de aantallen in de onderneming werkzame werknemers en gehandicapte werknemers betreffen.

Bij algemene maatregel van bestuur zullen de regelen inzake de te voeren administratie en de opgaveverplichting uitgewerkt worden.

Daar het doel van dit artikel overeenstemt met het doel van artikel 10 Coördinatiewet Sociale Verzekering betreffende de verplichting tot het voeren van een loonadministratie en het doen van loonopgaven, is in beginsel aansluiting gezocht bij genoemd artikel. Wat betreft de administratieverplichting van overheidswerkgevers is aansluiting gezocht bij de artikelen B10, B13 en C8 van de Algemene burgerlijke pensioenwet en de artikelen B5 en C8 van de Spoorwegpensioenwet.

*Artikel 10*

Dit artikel geeft regels inzake de vaststelling en de invordering van de door de werkgever verschuldigde geldelijke bijdragen alsmede de vaststelling en uitbetaling van de aan de werkgever verschuldigde geldelijke tegemoetkoming. Het bepaalde in het eerste en derde lid van dit artikel sluit aan bij de bepalingen inzake de vaststelling en de invordering van de premie respectievelijk de voorschotpremie in de Coördinatiewet Sociale Verzekering en de bepalingen in de Algemeen burgerlijke pensioenwet en de Spoorwegpensioenwet, die materieel overeenkomen met de bepalingen van de Coördinatiewet om de uitvoering voor de bedrijfsvereniging, de directie van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds of de directie van het Spoorwegpensioenfonds niet onnodig te verzwaren.

Zo kan de vaststelling en de invordering van de geldelijke bijdragen en de vaststelling en uitbetaling van de geldelijke tegemoetkomingen tegelijk met, onder gelijke omstandigheden en op gelijke wijze als de premie respectievelijk de voorschotpremie, geschieden.

Met deze aansluiting bij de Coördinatiewet Sociale Verzekering is tevens bereikt dat de bedrijfsvereniging, indien een werkgever ook na aanmaning niet voldoet aan zijn verplichting tot het verstrekken van gegevens als bedoeld in artikel 10 ambtshalve een geldelijke bijdrage kan opleggen en dat bedrag met maximaal 5% kan verhogen.

Het tweede lid houdt verband met het feit dat op de grens van de openbare en particuliere sector zich een aantal ondernemingen bevindt, wier personeel deels ambtenaar in de zin van de ABP-wet is, deels verzekerde ingevolge de WAO. Dit brengt met zich, dat zowel de bedrijfsvereniging als het ABP-fonds met eenzelfde onderneming bemoeienis kunnen hebben. Dit is ongewenst. De taakverdeling tussen deze organen ter zake zal bij algemene maatregel van bestuur geregeld worden.

Het vijfde lid regelt de mogelijkheid tot het instellen van beroep voor de werkgever tegen een beslissing van de bedrijfsvereniging, de directie van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds of de directie van het Spoorwegpensioenfonds waarbij de door de wetgever verschuldigde bijdrage als gevolg van het niet voldoen aan de quotumverplichting is vastgesteld en wordt ingevorderd dan wel waarbij de aan de werkgever verschuldigde geldelijke tegemoetkoming wordt vastgesteld en uitbetaald. Dit beroep kan worden ingesteld bij de Raad van Beroep en in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. Voor wat betreft de afgifte van een dergelijke beslissing is aangesloten bij de thans geldende regeling ten aanzien van de verschuldigde premie voor de sociale verzekeringswetten, omdat een dergelijke beslissing daarmee het meest overeenkomt. De beslissing wordt derhalve op verzoek van de werkgever in een voor beroep vatbare vorm afgegeven.

*Artikel 13*

Het ligt in de rede het toezicht op de uitvoering van de WAGW door de bedrijfsverenigingen de GMD, het GAK en het AAF bij de Sociale Verzekeringsraad te leggen, die immers in algemene zin reeds toezicht op deze organen houdt.

Aangezien de bepalingen betreffende het toezicht van de Sociale Verzekeringsraad in de Organisatiewet Sociale Verzekering alleen betrekking hebben op de uitvoering van werkzaamheden in het kader van de sociale verzekeringswetten is in artikel 21 een wijziging van de Organisatiewet opgenomen.

De overheidspensioenadministraties hebben hun eigen toezichthoudende organen, waarvan de taken en bevoegdheden ook met betrekking tot de arbeidsongeschiktheidsparagrafen in de pensioenwetten zijn geregeld. Daarnaast heeft de Sociale Verzekeringsraad een controle op de financiële afhandeling van de AAW door de pensioenadministraties. Het toezicht op de uitvoering van de WAGW door de directie van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds en de directie van het Spoorwegpensioenfonds is dan ook bij de eigen toezichthoudende organen gelegd.

*Artikel 14*

Dit artikel bepaalt dat een werkgever verplicht is desgevraagd de inlichtingen te verschaffen die nodig zijn voor een goede uitvoering van deze wet. Het betreft hier het verschaffen van inlichtingen aan bedrijfsverenigingen, Gemeenschappelijk Administratiekantoor en Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds, de directie van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds en de directie van het Spoorwegpensioenfonds voor zover dit nodig is voor de uitvoering van het heffingenstelsel (artikelen 4, 9 t/m 11) inlichtingen aan de Sociale Verzekeringsraad en de Raad van Toezicht bedoeld in de ABP-wet en de Spoorwegpensioenwet voor zover deze nodig mochten zijn in verband met de toezichthoudende taak van die Raad (artikel 13), alsmede inlichtingen aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en diens ambtenaren welke nodig zijn om te kunnen beoordelen of er aanleiding is voor verlaging van de loonaanspraken van een gehandicpate werknemer, (artikel 7).

Daarnaast is aan het orgaan de openbare arbeidsvoorziening de bevoegdheid gegeven om inlichtingen op te vragen die voor de arbeidsbemiddeling van een gehandicapte van belang zijn. Complementair aan de verplichtingen voor de werkgever op grond van de Wet verplichte vacaturemelding kan hierbij gedacht worden aan nadere inlichtingen omtrent de aard van en de omstandigheden waaronder de werkzaamheden dienen te worden verricht. Voor wat betreft laatstgenoemde materie zij overigens verwezen naar paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de toelichting.

*Artikel 15*

Dit artikel bevat een verplichting tot onderlinge informatie-uitwisseling tussen de bij de WAGW betrokken instanties en ambtenaren.

*Artikel 16*

Dit artikel bevat enige strafbepalingen. Daar de verplichtingen van de werkgever, neergelegd in de artikelen 9 en 14, overeenkomen met de verplichtingen van de werkgever in de Coördinatiewet Sociale Verzekering en de Organisatiewet Sociale Verzekering, is ook voor wat betreft de strafbepalingen bij die wetten aangesloten, met dien verstande dat het maximum van de straffen gelijk getrokken is met die van andere wetten, waaronder de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen.

De verplichtingen voor overheidswerkgevers, neergelegd in de pensioenwetten, komen overeen met vorengenoemde verplichtingen voor de werkgevers in de particuliere sector. Mede daarom is gekozen voor uniforme strafbepalingen. Door de werking van artikel 24 van het Wetboek van Strafrecht kan deze maximumstraf ook nu reeds in het kader van de sociale verzekeringswetgeving bij soortgelijke strafbare feiten worden opgelegd. Het eerste lid stelt het niet voeren van een administratie, het niet verstrekken van de daarin vervatte gegevens, van opgaven en inlichtingen en het niet geven van inzage in boeken en bescheiden als overtreding strafbaar.

In het tweede lid is het opzettelijk doen van een valse opgave bij het nakomen van eerder genoemde verplichtingen als misdrijf strafbaar gesteld. Onder het opzettelijk doen van een valse opgave is het opzettelijk iets verzwijgen begrepen. Op grond van het vierde lid wijst de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid of de Minister van Binnenlandse Zaken personen aan die belast zijn met de opsporing van vorenbedoelde strafbaar gestelde feiten. Het ligt voor de hand de opsporingsbevoegdheid van de in het kader van de sociale verzekeringswetten aangewezen opsporingsambtenaren ten aanzien van de in dit artikel strafbaar gestelde feiten, uit te breiden.

Het Algemeen burgerlijk pensioenfonds en het Spoorwegpensioenfonds hebben voor de controle op de uitvoering van de ABP-wet en de Spoorwegpensioenwet hun eigen controleurs. Die hebben echter geen opsporingsbevoegdheid. Indien nodig kan in het kader van deze wet de Minister van Binnenlandse Zaken opsporingsambtenaren aanwijzen.

*Artikel 18*

Dit artikel regelt het verhaal van de bedrijfsvereniging op de werkgever, die zonder deugdelijke grond weigert aan herplaatsing van een werknemer die voor zijn eigen arbeid ongeschikt is geworden. Verwezen moge worden naar paragraaf 3.6 van het algemeen deel van deze memorie.

*Artikel 19*

In onderdeel A van dit artikel is de wijziging van artikel 57 van de AAW opgenomen die betrekking heeft op het verhaal op de werkgever die niet meewerkt aan de herplaatsing van een bij hem in dienst zijnde werknemer voor wie door de bedrijfsvereniging een voorziening op grond van het eerste lid wordt getroffen.

Onder B is de mogelijkheid tot het verlenen van een bijdrage in de kosten van de verplichte aanpassing van de arbeidsplaats en de inrichting van het bedrijf aan de gehandicapte werknemer opgenomen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden de aard van dergelijke voorzieningen alsmede de hoogte en de duur van de te verlenen bijdrage bepaald. Voor het overige kan verwezen worden naar hetgeen in het algemeen deel hierover is opgemerkt.

De wijzigingen onder D tot en met G zijn een gevolg van de wijziging onder B.

In verband met de mogelijke raakvlakken met de algemene aspecten inzake de arbeidsomstandigheden is bepaald dat de GMD zo nodig het advies van de Arbeidsinspectie dient in te winnen. Daartoe is onder C aan artikel 64 van de AAW een derde lid toegevoegd.

*Artikel 20*

Deze wijziging van de Organisatiewet Sociale Verzekering houdt verband met de uitvoering van deze wet door bedrijfsverenigingen en de GMD.

*Artikel 21*

Gelet op het bepaalde in de artikelen 6 en 7 van dit wetsontwerp dient de bestaande dispensatiemogelijkheid van het minimumloon te worden ingetrokken. Artikel 13 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag dient derhalve te komen vervallen.

*Artikel 22*

Zoals in het algemeen deel van deze memorie reeds werd gesteld, hebben wij gemeend de ondernemingsraad te moeten betrekken bij het (her)plaatsingsbeleid ten aanzien van gehandicapten van de onderneming. Dit artikel strekt daartoe.

Gekozen is voor een opneming in het derde lid omdat het bevorderen van de inschakeling van gehandicapten door de ondernemingsraad nauw verwant is met het recht op gelijke kansen en ontplooiingsmogelijkheden voor gehandicapte werknemers.

*Artikel 23*

Naast een technische aanpassing van artikel N5 van de ABP-wet, is in dit artikel de mogelijkheid tot het verlenen van een bijdrage in de kosten van de verplichte aanpassing van de arbeidsplaats en de inrichting van het bedrijf aan de gehandicapte werknemer voor onder de ABP-wet vallende werkgevers opgenomen. De bepaling komt materieel overeen met artikel 57A AAW.

*Artikel 24*

Deze bepaling komt materieel overeen met artikel 57A AAW en artikel P9a ABP-wet.

*Artikelen 25 en 31*

Het bepaalde in deze artikelen strekt ertoe de wet geleidelijk aan in werking te doen treden. Het ligt in de bedoeling de quotumverplichting en de bepalingen inzake de beloning van de werknemer en het verstrekken van inlichtingen zo spoedig mogelijk na plaatsing van deze wet in het Staatsblad van kracht te doen worden. De bepalingen met betrekking tot onder meer de geldelijke bijdrage en tegemoetkoming, alsmede de vaststelling, invordering en uitbetaling daarvan zullen eerst in werking kunnen treden nadat de ter zake te treffen uitvoeringsmaatregelen tot stand zijn gekomen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. M. den Uyl

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C. I. Dales

De Minister van Binnenlandse Zaken,
E. van Thijn