

Zitting 1981–1982

17 384

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

B

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

Bij de totstandkoming van het voorliggende ontwerp heeft ook het advies van de Raad voor de Arbeidsmarkt inzake de opnemng 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

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

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING, ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE, EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD

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.

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.

2.2. De overheidssector

Zoals eerder in deze toelichting vermeld, heeft het advies van de Raad voor de Arbeidsmarkt inzake de opnemng 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:

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

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 bijvoorbeeld 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.

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

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 minder geschikte 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.

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 strafsancities 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. Vooral snog 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.

3.4. Aanpassing van de arbeidsplaats

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 wettelijk bezwaar dat de categorie van gehandicapte werknemers als zodanig in de algemene wet (de Arbo-wet) 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 productie- 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 gezien 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.

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.

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 tenminste het minimumloon.

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 tengevolge 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 niet gehandicapte werknemers. Met name verdienen dan, aldus de SER, de pensioenbepalingen de aandacht.

3.5.3. Uitwerking nieuwe opzet

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 gelegd.

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.

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, teneinde 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.

3.6.2. Nieuwe opzet

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.

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

b. Definitie van 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.

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 tussentusschen 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 $40 + 10 + \frac{1}{2} \text{ van } 10 = 55$ 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.

Artikel 7

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