

Zitting 1981-1982

17 384

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

D

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 15 april 1982

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw Kabinet, van 1 april 1982, nr. 75, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 8 april 1982, no. 2169/20/8214, moge ik hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mevrouw drs. C. I. Dales, en mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken aanbieden.

1. De Raad van State is er bij zijn beschouwingen van uitgegaan dat het ontwerp een aantal voorstellen bevat die erop zijn gericht de deelneming van gehandicapten aan het arbeidsproces te bevorderen. De kern van het ontwerp is het voorstel een bepaald deel van het totale bestand aan arbeidsplaatsen in het bedrijfsleven en bij de overheid te reserveren voor gehandicapten.

Daarnaast wordt een aantal maatregelen en instrumenten voorgesteld die de feitelijke belemmeringen voor de reïntegratie van gehandicapten kunnen verminderen.

De Raad heeft over het ontwerp een aantal opmerkingen gemaakt, te weten algemene opmerkingen, opmerkingen over de afzonderlijke artikelen en opmerkingen over de memorie van toelichting. De Raad van State geeft U in overweging het

wetsontwerp te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

2. De Raad wijst erop dat de uitdrukking gehandicapte in het ontwerp een grotere groep personen betreft dan daarmee in het spraakgebruik wordt aangeduid.

Aan de aanbeveling van de Raad om in de toelichting uiteen te zetten dat het begrip slechts wordt gehanteerd ter aanduiding van de met de regeling beoogde kring van belanghebbenden, is gevolg gegeven.

Bij de Raad is voorts de vraag gerezen of de herinschakeling van gehandicapten die geen binding meer hebben met het arbeidsproces, niet bevorderd zou kunnen worden door een aanpassing van de tekst van het voorgestelde nieuwe artikel 57a van de AAW, ertoe strekkende dat de in dat artikel voorziene bijdrage ook gegeven zou kunnen worden voor kosten die door een werkgever worden gemaakt met het oog op de indienstneming van een gehandicapte die zonder dienstverband is. Kennelijk vraagt de Raad zich af of het niet mogelijk moet zijn een werkgever op grond van de AAW voor financiering van aanpassing van een arbeidsplaats aan een gehandicapte in aanmerking te brengen zonder dat die werkgever al een gehandicapte werknemer in dienst heeft genomen.

Ik heb gemeend aan deze suggestie van de Raad geen gevolg te moeten geven. Een verantwoorde beslissing omtrent de vraag of en zo ja welke aanpassing van een arbeidsplaats aan een gehandicapte werknemer noodzakelijk is, kan eerst genomen worden, als inzicht bestaat in de bijzondere eigenschappen van een gehandicapte werknemer met wie de werkgever een dienstverband aangaat. Bovendien bestaat er, indien reeds tot financiering zou worden overgegaan zonder dat er zekerheid over het dienstverband is, het risico dat die financiering niet aan zijn doel beantwoordt, namelijk indien uiteindelijk toch geen dienstverband met een gehandicapte werknemer wordt aangegaan die baat heeft bij de arbeidsplaatsaanpassing. Zeker in een tijd waarin gewoekerd moet worden worden met de beschikbare geldmiddelen, moeten dergelijke risico's worden vermeden.

Overigens laat dit onverlet de mogelijkheid voor de werkgever om vóór indienstneming voor een bepaalde werknemer overleg met de bedrijfsvereniging te voeren over de mogelijkheden tot het verkrijgen van een bijdrage c.q. reeds op dat tijdstip een bijdrage aan te vragen, zodat de werkgever dan reeds enige zekerheid geboden kan worden.

Ten slotte zij opgemerkt dat gevolg is gegeven aan het verzoek van de Raad om in het inleidende gedeelte van de memorie van toelichting

aandacht te geven aan het feit dat de naast de quotumregeling voorziene maatregelen, gericht op het verminderen van de bestaande belemmeringen voor reïntegratie van gehandicapten in het arbeidsproces, alleen betekenis hebben voor degenen die reeds een dienstbetrekking hebben.

3a. De Raad merkt op dat het begrip onderneming wat de overheid betreft nader omlijnd moet worden. Gelet op het grote belang van deze nadere regelgeving geeft de Raad er de voorkeur aan dat zij uitsluitend bij algemene maatregel van bestuur geschiedt. Voorts dient in het algemeen gedeelte van de toelichting globaal te worden aangegeven waaraan wordt gedacht en welke maatstaven bij de invulling zullen worden gehanteerd.

Gelet echter op de grote verscheidenheid aan organisatie- en overlegstructuren die binnen de overheid bestaan, is het niet mogelijk om andere algemeen geldende maatstaven dan in het ontwerp genoemd, aan te geven aan de hand waarvan duidelijk is wat als een in de maatschappij als een zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband moet worden beschouwd. Om niettemin de gewenste duidelijkheid te bereiken – omdat immers zowel voor de werkgever als voor het uitvoeringsorgaan geen misverstand moet bestaan waar «geteld» moet worden – gaan mijn gedachten uit naar een oplossing, die ervan uitgaat dat een publiekrechtelijk lichaam als een onderneming wordt behandeld, met dien verstande dat wat het Rijk betreft een departement van algemeen bestuur in beginsel als een onderneming geldt. Het ter zake bevoegde gezag moet echter, wanneer daar aanleiding toe is, de mogelijkheid hebben onderdelen van het betreffende publiekrechtelijke lichaam als afzonderlijke ondernemingen aan te wijzen. Bij die aanwijzing dient als criterium te worden aangehouden dat het betreffende onderdeel kan worden beschouwd als een in de maatschappij zelfstandig optredend organisatorisch verband. Op grond van het bovenstaande kan aan de voorkeur van de Raad van State om de nadere omlijning van het begrip onderneming waar het de overheid betreft uitsluitend bij algemene maatregel van bestuur te regelen, geen gevolg kan worden gegeven.

Het bovenstaande is in de memorie van toelichting reeds aangeduid.

3b. De Raad acht het voorts gewenst dat in de WAGW een voorziening wordt opgenomen als is vervat in de Wet op de ondernemingsraden (WOR), op grond waarvan twee of meer ondernemingen te zamen als één onderneming kunnen worden aangemerkt indien dat voor een goede toepassing van de WAGW wenselijk wordt geacht. De Raad doet de suggestie de beslissingen dienaangaande in het kader van de WAGW te leggen bij de bedrijfsverenigingen.

Een dergelijke voorziening, die ertoe zou leiden dat besluiten tot «samenvoeging» van ondernemingen zowel op grond van de WOR als op grond van de WAGW genomen zouden moeten worden, acht ik evenwel onnodig en ook onwenselijk.

Ik ben het met de Raad eens dat het in het kader van toepassing van de WAGW duidelijk moet zijn wat in een concreet geval als onderneming moet worden beschouwd. De definitie van het begrip onderneming, zoals die is opgenomen in artikel 1, onder d, van de WAGW, is in zodanige algemene bewoordingen gesteld dat de interpretatie daarvan in bepaalde gevallen nog wel tot verschillende uitkomsten aanleiding zal kunnen geven. Met het oog hierop stel ik mij voor dat in de nadere regelgeving op grond van genoemd artikel 1, onder d, zal worden bepaald dat in die sectoren van het bedrijfsleven waar ondernemingsraden verplicht zijn, als onderneming dienen te worden beschouwd die organisatorische eenheden waarvoor een afzonderlijke ondernemingsraad functioneert.

Langs deze weg zullen besluiten van de bedrijfscommissie op grond van artikel 1, vijfde lid WOR (splitsing) automatisch doorwerken naar de WAGW. Ik acht het ongewenst de uitvoeringslast die door de WAGW op de schouders van de bedrijfsverenigingen wordt gelegd, nog verder te verzwaren door de bedrijfsverenigingen, naast de bedrijfscommissies, ook nog met dergelijke samenwerkings- en splitsingsproblemen te belasten.

Aangenomen mag worden dat, in die gevallen waar de bedrijfscommissie tot samenvoeging dan wel splitsing beslist, de organisatorische eenheid waarvoor alsdan een ondernemingsraad in stand moet worden gehouden, zodanig is dat deze op zich zelf voldoet aan de in artikel 1, onder d, WAGW, neergelegde algemene definitie van het begrip onderneming, zodat de door mij voorgestane regeling inderdaad het karakter heeft van «nadere» regelgeving, waarvoor het wetsontwerp een grondslag biedt.

4a. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de vrijwillige opneming van gehandicapten de voorkeur zou verdienen boven de verplichting tot indienstneming, maar dat de ontwikkelingen van de laatste jaren hebben doen zien dat die benadering niet toereikend is. De Raad vraagt naar aanleiding hiervan of tot nu toe van overheidswege een zodanig beleid is gevoerd dat thans reeds mag worden geconcludeerd dat op basis van vrijwilligheid geen behoorlijke resultaten zijn te bereiken. De Raad verzoekt in de toelichting op deze vraag in te gaan.

Ik heb de toelichting in de door de Raad bedoelde zin aangepast, waarbij onder meer is gewezen op de voortdurend grote instroom in de WAO en AAW en naar de eerste resultaten van het rapport «Determinanten van WAO-toetreding; een eerste totaalbeeld». Met name heb ik gewezen op indicaties van een mogelijk grote invloed van werkgevers op de WAO-toetreding, afhankelijk van de mate van bereidheid tot het aanbrengen van aanpassingen en begeleiden van zieke werknemers.

4.b. De Raad van State erkent enerzijds dat de vaststelling van de hoogte van het quotum van zodanig gewicht is dat het de voorkeur verdient deze vaststelling, alsmede de fasering van de invoering van de norm, bij wet te doen geschieden. De Raad meent anderzijds dat in aanmerking moet worden genomen dat de keuze van een quotumverplichting van 5%, naar uit de toelichting blijkt, niet steunt op onderzoek omtrent de opnamecapaciteit van de onder de regeling vallende ondernemingen.

De in de toelichting beredeneerde verwachting en de haalbaarheid van de voorziene fasering, zo stelt de Raad voorts, zullen pas bij de toepassing van de regeling kunnen worden getoetst. De aanvaardbaarheid van de te hanteren norm hangt mede af van de te eniger tijd bestaande vraag naar en het aanbod van arbeidskrachten en van de met de toepassing samenhangende kosten. Op grond daarvan acht de Raad het wenselijk dat in het ontwerp wordt voorzien in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur de hoogte van het verplichte quotum te verlagen, indien de genoemde omstandigheden daartoe nopen.

Hoewel ik begrip heb voor de bezorgdheid van de Raad op dit punt, kan ik de zienswijze van de Raad niet tot de mijne maken. Indien immers de

vaststelling van het quotum van zodanig gewicht wordt geacht dat de vaststelling bij wet de voorkeur verdient, zal mijns inziens ook een verlaging bij wet de voorkeur verdienen, indien generaal gesproken het quotum van 5%, gelet op de omstandigheden niet aanvaardbaar of haalbaar wordt geacht.

Onderzoek naar de opnamecapaciteit ontbreekt. Ik wil er echter op wijzen dat op grond van de praktijk in de Bondsrepubliek Duitsland – een land waar het produktiesysteem toch een grote mate van overeenstemming vertoont met dat in Nederland – de haalbaarheid niet op voorhand mag worden afgewezen. Aldaar blijkt dat zowel bij de overheid als bij het particuliere bedrijfsleven aan de wettelijke eisen kan worden voldaan. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat het begrip «gehandicapte» in de Bondsrepubliek enger is geredigeerd, het quotum minstens 6% bedraagt en de verplichting al geldt voor werkgevers met ten minste 16 arbeidsplaatsen.

Ten slotte rijst de vraag of bij een mogelijkheid tot verlaging, als door de Raad bedoeld, ook niet de mogelijkheid tot verhoging zou moeten worden betrokken.

5.a. De Raad van State merkt op dat in het advies van de SER is gewezen op de onvermijdelijkheid van een in sommige gevallen sectorale benadering van het ontheffingenbeleid. Waar specifieke eisen worden gesteld aan de gezondheid van omvangrijke groepen personeel met een specifieke functie (bij voorbeeld in de vervoerssector) – zo wordt opgemerkt – kan aan deze sectorale aanpak niet worden ontkomen.

Deze gedachte is, zo merkt de Raad verder op, niet in het wetsontwerp verwerkt. De gestelde noodzaak is volgens de Raad echter niet voldoende weersproken. Hij meent dan ook dat het openstellen van de mogelijkheid van ontheffing voor een groep van gelijksoortige ondernemingen nadere overweging behoeft.

Inderdaad heeft met name een deel van de SER gewezen op de problemen van bepaalde sectoren waar specifieke eisen worden gesteld. De vraag of de mogelijkheid tot een z.g. sectorale ontheffing moet worden opgenomen is uitvoerig overwogen. Uit de toelichting op artikel 3 blijkt al dat is uitgegaan van een algemene gelding van de quotumplicht vanwege de

maatschappelijke verantwoordelijkheid van de werkgever. Ontheffing betekent, doordat daarmee ook de bijdragebetaling vervalt, een inbreuk op de maatschappelijke verantwoordelijkheid. Een sectorale ontheffing die daarmee tevens een ontheffing van de bijdrageplicht betekent, gaat mij te ver.

Ik wijs er in dat verband op dat ook vanuit de sectoren waar specifieke eisen worden gesteld aan de gezondheid van het personeel, een toestroom naar de arbeidsongeschiktheidsregelingen heeft plaatsgevonden.

5.b. De Raad acht het met het oog op de rechtszekerheid niet aanvaardbaar dat een ontheffing met terugwerkende kracht ingetrokken kan worden. Een dergelijke mogelijkheid zou volgens de Raad een voortdurende onzekerheid scheppen of er te eniger tijd een bijdrage verschuldigd is.

De door de Raad geuite bezwaren deel ik niet. Op grond van het wetsontwerp zal een ontheffing kunnen worden ingetrokken, indien de werkgever de daaraan verbonden voorschriften niet naleeft. Dit is een omstandigheid die de werkgever zelf in de hand heeft. Onzekerheid over de vraag vanaf welk tijdstip weer financiële verplichtingen zullen kunnen gaan gelden, zal dan ook niet behoeven te ontstaan.

6.a. Met betrekking tot de verschuldigheid van een geldelijke bijdrage door de werkgever, voor zover niet aan de quotumeis is voldaan, merkt de Raad van State op dat er situaties denkbaar zijn waarin, gelet op de doelstelling van de regeling, voor een dergelijk onvoorwaardelijk gevolg geen plaats is. De Raad voert aan dat in de overgangsfase het niet voldoen aan de eis het gevolg kan zijn van het gaan gelden van een hogere norm, terwijl er voor gehandicapten geen passende of passend te maken functies (meer) voorhanden zijn. Daardoor zou de noodzaak kunnen ontstaan werkgevers toestemming te verlenen een werknemer te ontslaan in verband met de verplichting tot het in dienst nemen van een gehandicapte.

Ik ben van mening dat het bezwaar van de Raad van State ongegrond is nu het ontwerp voorziet in een geleidelijke opvoering van de quotumverplichting, zodat werkgevers tijdig kunnen anticiperen op de nieuwe situatie.

De Raad wijst er verder op dat zich een geval kan voordoen dat een

gehandicapte werknemer overlijdt of dat het dienstverband van een gehandicapte op staande voet wordt beëindigd, waardoor de werkgever niet meer aan de quotumeis voldoet. Naar het oordeel van de Raad treft de werkgever in die gevallen geen verwijt en is er gelet op de strekking van de wet, geen plaats voor het heffen van een bijdrage gedurende ten minste de tijd welke de werkgever in redelijkheid nodig heeft om in de vacature te voorzien. De Raad acht het gewenst dat de bepaling in artikel 3, eerste lid, voor even gemelde situaties een ontheffingsmogelijkheid biedt en geeft in overweging de tekst van genoemd artikellid te verruimen en de toelichting daaraan te passen.

Ik ben van mening dat in het raam van een zeer beperkt ontheffingenbeleid zoals dat wordt voorgestaan, niet tot opnemings van een clausule voor situaties als door de Raad geschetst, moet worden overgegaan. De ontheffingsregeling zou daardoor een te casuïstisch accent krijgen. Bovendien is nog geenszins zeker dat een korte periode gedurende welke niet aan het quotum wordt voldaan, tot betaling van de bijdrage zal moeten leiden. Dit hangt onder andere samen met de wijze van vaststelling en invordering van de bijdrage.

6.b. De Raad schenkt voorts aandacht aan de vraag of het aanvragen van een ontheffing krachtens artikel 3, het niet tijdig afgerond zijn van administratieve procedures en het benutten van rechtsbeschermingsmogelijkheden zou moeten leiden tot een opschorting van de verplichting tot het betalen van de op grond van artikel 4 van het wetsontwerp verschuldigde financiële bijdrage.

Het aanvragen van een ontheffing en het instellen van beroep tegen een eventuele weigering daarvan schort de betalingsverplichtingen niet op. Ik ben er ook geen voorstander van om aan deze handelingen van rechtswege schorsende werking te verbinden, gelet op de mogelijkheden tot misbruik. Wel heb ik in de opmerkingen van de Raad van State aanleiding gezien artikel 3 zodanig aan te vullen dat aan een ontheffing terugwerkende kracht kan worden verleend tot aan het tijdstip van aanvraag daarvan. Langs die weg kan materieel hetzelfde worden bereikt als met de door de Raad van State voorgestane schorsende werking van aanvraag en beroep, onder vermindering van het risico van misbruik.

7. Met betrekking tot de in de toelichting neergelegde gedachte om van een werkgever die niet aan de quotumeis voldoet, een bijdrage te vragen van f 500 per persoon per maand, deelt de Raad mee het streven te onderschrijven om de bijdrage zodanig vast te stellen dat daarvan een reële stimulans uitgaat naar het in dienst houden of nemen van gehandicapten. De Raad meent echter dat enige terughoudendheid geboden is in verband met de grote verscheidenheid van ondernemingen en het daarmee samenhangende verschil in financiële en materiële mogelijkheden om noodzakelijke aanpassingen van de arbeidsplaatsen tot stand te brengen.

Een bijdrage van f 500 per persoon per maand, komt de Raad ook overigens te hoog voor. Daarbij wordt door de Raad verwezen naar de in de Bondsrepubliek Duitsland geldende bijdrage van DM 100 en de overeenkomsten die het ontwerp vertoont met de regeling van de Bondsrepubliek.

Ik moge bij de opmerkingen van de Raad aantekenen dat het in de toelichting genoemde bedrag van f 500 slechts een gedachte weergeeft. Elders in de toelichting is reeds meegedeeld dat over de hoogte van de bijdrage nog advies aan de Sociaal-Economische Raad zal worden gevraagd.

Bij de uiteindelijke beslissing over de hoogte van de bijdrage zullen alle omstandigheden in beschouwing moeten worden genomen, zoals bij voorbeeld de mogelijkheden om aan het bedrijfsleven redelijkerwijs een bijdrage van een bepaalde omvang op te leggen. Ik heb, gelet op de opmerkingen van de Raad, in de memorie van toelichting een wijziging aangebracht waarbij ook de hoogte van de heffing in de Bondsrepubliek Duitsland wordt vermeld.

8. De Raad gaat in zijn advies in op de verhouding tussen het voorgestelde artikel 5 WAGW en artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet. In hoofdzaak is het voorgestelde artikel 5 een op gehandicapte verplichtingen die in artikel 3, eerste lid, onder e en g, en het tweede lid, van de Arbeidsomstandighedenwet zijn neergelegd.

Ik ben het met de Raad eens dat de reikwijdte van het voorgestelde artikel 5, eerste lid, WAGW, en die van de genoemde onderdelen van artikel 3 van de Arboret elkaar weinig ontlopen, dat artikel 5 als een verdere verscherping ten opzichte van artikel

3, eerste lid, onder g, van de Arboret kan worden beschouwd, en dat dit artikel overigens een precisering is met betrekking tot gehandicapte werknemers van datgene dat al uit de Arbeidsomstandighedenwet voortvloeit. Een belangrijk verschil is overigens wel dat de procedure waarlangs de werkgever tot naleving van de betrokken normen kan worden gebracht wat betreft de WAGW directer is (het stellen van «eisen») dan in de Arboret (het geven van «aanwijzingen»).

Overeenkomstig de suggestie van de Raad is de toelichting op artikel 5 WAGW bijgesteld.

9. De Raad merkt op dat de berekeningen alleen inzicht verschaffen in de financiële effecten van de voorgestelde regeling op de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen. Volgens de Raad is geen rekening gehouden met de financiële tegemoetkomingen aan werkgevers die boven de quotumeis zitten, de bijdragen aan de werkgevers op grond van artikel 57a van de AAW, net zomin als aan de opbrengst van de heffing wegens het niet voldoen aan de quotumeis.

Dit is niet geheel juist. In paragraaf 5 wordt in de laatste alinea ingegaan op de financiële effecten van de bijdrageregeling in de WAGW, uitgaande van een maandelijke bijdrage van f 500. Korthedshalve zij hiernaar verwezen.

In de memorie van toelichting is bovendien opgemerkt dat de bijdragen en subsidieregelingen nog nader uitgewerkt moeten worden. Een meer diepgaande beschouwing zou uiterst speculatief zijn nu dit nog niet is geschied.

De Raad mist in de memorie van toelichting de aanwijzing dat de financiële gevolgen voor het bedrijfsleven in de beschouwingen zijn betrokken. In de memorie van toelichting heb ik thans naar aanleiding van deze opmerking van de Raad daaraan aandacht besteed.

10. De Raad merkt op dat hij zich geen oordeel heeft kunnen vormen over de vraag naar de bestuurlijke en technische uitvoerbaarheid van de regeling, door het ontbreken van een op de uitvoeringsmoeilijkheden gericht advies van de Sociale Verzekeringsraad. De Raad gaat ervan uit dat de in het wetsontwerp opgenomen regeling niet in werking zal treden alvorens bedoeld advies is uitgebracht.

Wij vertrouwen erop dat de Sociale Verzekeringsraad erin zal slagen op

korte termijn te adviseren over de uitvoeringstechnische aspecten van de in het wetsontwerp opgenomen regeling. Het ligt niet in onze bedoeling de regeling in werking te doen treden voordat bedoeld advies is uitgebracht. Dat advies kan mogelijk aanleiding geven tot een enkele wijziging, met name met betrekking tot het begrip «werknemer», in verband met de aansluiting tussen het werknemersbegrip in de WAGW en het werknemersbegrip in de sociale verzekeringswetten. Overigens wordt een gefaseerde inwerkingtreding van de wet beoogd.

11. Naar aanleiding van een daartoe strekkende opmerking van de Raad is in de inleiding van de toelichting, naast het advies van de SER over vermijdbaar verzuim inzake ziekte en arbeidsongeschiktheid, tevens het advies van de Raad voor de Arbeidsmarkt van 19 augustus 1975 genoemd. In verband daarmee is tevens paragraaf 3.1 aangepast.

12. Met betrekking tot artikel 2, vierde lid, merkt de Raad op dat in de toelichting nauwkeurig wordt aangegeven welke regels voor de berekening van het quotum ten aanzien van part-time functies bij algemene maatregel van bestuur zullen worden gesteld. Het lijkt de Raad aangewezen, nu daaromtrent vaste voornemens bestaan, de regels in het onderhavige ontwerp op te nemen.

De door de Raad bedoelde passage uit de toelichting bij artikel 2 beoogt slechts de richting aan te geven waarin wordt gedacht, met name ten aanzien van werknemers met wie een arbeidsduur is overeengekomen, die korter is dan de normale arbeidsduur. Nader zal onder meer nog moeten worden bekeken of de voorgestane wijze van telling uitvoeringstechnisch mogelijk is. Zo kan het gewenst zijn te zijner tijd een verfijning aan te brengen in de wijze van berekening van het quotum. Het opnemen van regels in het ontwerp achten wij daarom niet gewenst. De toelichting bij genoemd artikel is in verband met de opmerkingen van de Raad aangepast.

13. De tekst van artikel 4, eerste lid, is, overeenkomstig het advies van de Raad, verduidelijkt, doordat daarin is opgenomen het woord «periodiek».

14. Afgaande op de uitgangspunten van de voorgestelde regeling zou naar de mening van de Raad iedere in deeltijd werkzame gehandicapte

werknemer in beginsel aanspraak moeten kunnen maken op een geldelijke beloning die een evenredig deel vormt van de geldelijke beloning van een niet-gehandicapte werknemer, die in een gelijkwaardige functie gedurende de normale arbeidstijd werkzaam is. Deze opvatting is inderdaad besloten in de voorgestelde regeling.

Bij het college bestaat echter twijfel of een dergelijke aanspraak rechtstreeks voortvloeit uit het bepaalde in artikel 6. Teneinde onduidelijkheid op dit punt weg te nemen, zijn zowel in de tekst van het voorgestelde artikel 6, als in de desbetreffende passages van de toelichting toegevoegd de woorden: bij dezelfde arbeidsduur.

15. Zoals door de Raad terecht wordt gesteld, strekt de kwalificatie «duidelijk» in artikel 7, eerste lid, ertoe gevallen waarin de arbeidsprestatie slechts een geringe negatieve afwijking vertoont, van de mogelijkheid van dispensatie uit te sluiten. De suggestie van de Raad volgend, is dit met zoveel woorden in de toelichting tot uiting gebracht.

Verder deel ik bij nader inzien de opvatting van de Raad dat binnen een aldus beperkte mogelijkheid van dispensatie geen plaats is voor een discretionaire bevoegdheid. De tekst van artikel 7, eerste lid, is dan ook dienovereenkomstig aangepast.

16. Met betrekking tot artikel 7, derde lid, merkt de Raad op dat naar zijn oordeel in de zinsnede «instellingen, diensten en bedrijven door de Staat en de openbare lichamen beheerd» deze laatste begripsoomschrijving beter vervangen kan worden door «publiekrechtelijke rechtspersonen». Daarnaast is de vraag gerezen of de bepaling alle denkbare gevallen omvat.

Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op. Uit een oogpunt van eenheid van wetgeving is gekozen voor een zo nauw mogelijk aansluiten aan de formulering die de Ambtenarenwet 1929 gebruikt (openbare dienst) ter aanduiding van de Staat in zijn werkzaamheden, dat wil zeggen in de werkzaamheid van zijn organen, diensten, instellingen en bedrijven (artikel 1, eerste en tweede lid van de Ambtenarenwet 1929). Ook de jurisprudentie die zich hieruit heeft ontwikkeld wat betreft de lichamen die tot de openbare dienst worden gerekend, met inbegrip van de criteria door de Centrale Raad van Beroep

daarvoor worden aangelegd, zoals de feitelijke en financiële invloed van de overheid op het lichaam in kwestie, is daarvoor maatgevend.

Uiteraard kan steeds door de rechter in een concreet geval uiteindelijk worden uitgemaakt of een dienst, instelling of bedrijf al dan niet tot de openbare dienst behoort.

17. De Raad pleit ervoor om artikel 10, vijfde lid zo te wijzigen, dat de beschikkingen betreffende de heffing van de bijdrage (zeker in de overgangsfase) steeds moeten worden afgegeven in voor beroep vatbare vorm.

Ik meen dit voorstel niet te moeten overnemen. De reden daarvoor is in de eerste plaats dat het in de bedoeling ligt om de premieheffing voor de werknemersverzekeringen en de heffing van de bijdrage zoveel mogelijk synchroom te laten verlopen. De premie-aanslag ingevolge de Coördinatiewet Sociale Verzekering en de beschikking betreffende de heffing van een bijdrage zullen de betrokken werkgever normaliter per gelijke post bereiken. Zou de suggestie van de Raad van State worden gevolgd, dan zou de werkgever op hetzelfde moment worden geconfronteerd met een beschikking betreffende de heffing van een bijdrage, waartegen hij binnen een maand beroep moet instellen, en met een premieaanslag, die hij eerst bij de beroepsrechter kan aanvechten nadat ter zake op zijn verzoek door de bedrijfsvereniging een voor beroep vatbare beschikking is afgegeven.

In de tweede plaats zij erop gewezen dat in de sociale verzekeringswetgeving de afgifte van een voor beroep vatbare beslissing op verzoek van de belanghebbende regel is, en de ambtshalve verstrekking daarvan uitzondering.

In die gevallen waarin een beslissing alleen op verzoek in voor beroep vatbare vorm wordt opgegeven, leidt het – veelal gemotiveerde – verzoek van de belanghebbende tot een nader onderzoek door de bedrijfsvereniging. Dit onderzoek biedt – zoals ook in de praktijk blijkt – de bedrijfsvereniging en de belanghebbende een mogelijkheid om tot een vergelijk te komen. De bedrijfsvereniging kan tot de overtuiging komen dat haar beslissing geheel of ten dele onjuist was. De belanghebbende kan tot de overtuiging komen dat de bedrijfsvereniging terecht de betrokken beslissing heeft genomen. Het bedoelde nadere onderzoek werkt dus als een zeef, die voorkomt dat bepaalde kwesties

onnodig aan de beroepsrechter worden voorgelegd. Ook als het gaat om beslissingen als bedoeld in artikel 10, vijfde lid, lijkt het aanbrengen van een dergelijke zeef aanbeveling te verdienen.

18. De Raad wijst er terecht op dat verzuimd is de Gemeenschappelijke Medische Dienst te noemen in artikel 13, eerste lid.

In de tekst van dit artikel is deze dienst thans opgenomen.

19. De Raad van State acht het juist dat in het kader van dit wetsontwerp in artikel 18 wordt voorgesteld de effectiviteit van artikel 30, ZW, te vergroten, door de bedrijfsvereniging de mogelijkheid te geven de medewerking van de werkgever aan de herplaatsing van de werknemer af te dwingen. De Raad vraagt in dit verband aandacht voor het feit dat ook de werknemer zelf in het bedoelde geval tegenover de werkgever aanspraak op loon kan hebben. Terecht veronderstelt de Raad dat in zo'n geval een dubbele verschuldigdheid niet is bedoeld.

Ik ben van mening dat de bedrijfsvereniging in voorkomende gevallen met een verplichting tot loonbetaling aan de werknemers rekening zal moeten houden, en dat een dergelijke verplichting bij de redelijkheidstoetsing door de beroepsrechter, waarin het voorgestelde artikel 19, ZW – ook naar het oordeel van de Raad van State terecht – voorziet, in de overwegingen moet worden betrokken. De toelichting bij artikel 18 is in verband hiermee verduidelijkt.

20. Naar aanleiding van een daartoe strekkende opmerking van de Raad, is aan het slot van de op één na laatste alinea van bladzijde 7 aandacht gegeven aan de geldelijke tegemoetkoming voor de werkgever die meer gehandicapten in dienst heeft dan het quotum eist.

21. De Raad stelt voor onderaan bladzijde 9 te vermelden dat de SER in zijn advies de aanvankelijke voornemens om over te gaan tot eliminering van de verdiscontering van de restcapaciteit in de arbeidsongeschiktheid, afwijst.

Ik ben het met de Raad eens dat het advies van de SER op dit punt niet onvermeld mag blijven. De alinea op bladzijde 9 maakt echter deel uit van een algemene schets van de hoofdlijnen van de geïntegreerde beleidsaanpak, waarvan de WAGW deel uitmaakt. In paragraaf 3.7.5 van de toelichting wordt reeds uitvoerig ingegaan op het desbetreffende SER-advies.

Ik meen dan ook op de door de Raad van State genoemde plaats te kunnen volstaan met een verwijzing naar die paragraaf. De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

22. Naar de mening van de Raad ligt het in het voornemen een werknemer blijvend als gehandicapt in de zin van de wet te beschouwen zolang er 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, dan wel er sprake is van een mate van loonkundige arbeidsongeschiktheid. De Raad meent dat van die groepen gehandicapte werknemers die geen beroep doen op een uitkering, een periodieke beoordeling van de aanwezigheid van factoren die relevant zijn voor het begrip gehandicapte werknemer, moet worden voorzien.

Wat betreft de groep werknemers voor wie sprake is van loonkundige arbeidsongeschiktheid merk ik op, dat het ten aanzien van het criterium loonkundige arbeidsongeschiktheid in het voornemen ligt de huidige praktijk voort te zetten. Een loondispensatie ex artikel 7 zal derhalve slechts voor een bepaalde tijd worden gegeven. Het functioneren van de werknemer in relatie met zijn handicap zal periodiek getoetst worden. Van die toetsing zal afhangen of de dispensatie al dan niet zal worden gecontinueerd.

Voor het overige wil ik erop wijzen dat op grond van artikel 22a, eerste lid, van de Organisatiewet Sociale Verzekering de Gemeenschappelijke Medische Dienst de ontwikkeling rond de voorziening in relatie met de betrokken werknemer reeds in de tijd volgt.

23. De Raad vermeldt ten aanzien van de slotalinea op bladzijde 35 dat ware aan te geven uit welke gegevens wordt afgeleid dat een gehandicapte werknemer geen verhoogde kans heeft ziek te worden.

Aangezien de tekst op dit punt niet goed weergeeft wat is bedoeld, heb ik de toelichting op dit punt aangepast. Ik veroorloof mij U in overweging te geven, het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerp van wet en de daarmee in overeenstemming gebrachte, overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde, memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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