

Vergaderjaar 1984–1985

17 384

## Regelen met betrekking tot de bevordering van de deelname van gehandicapten aan het arbeidsproces (Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers)

E

### ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 29 januari 1985

Bij Kabinetsmissive van 19 november 1984, nr. 37, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, L. de Graaf, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een nota van wijzigingen met toelichting inzake het voorstel van wet, houdende regelen met betrekking tot de bevordering van de deelname van gehandicapten aan het arbeidsproces (Wet arbeid gehandicapte werknemers).

#### 1. Algemeen

Het wetsvoorstel bevatte de verplichting voor elke werkgever om per onderneming op elk geheel van twintig werknemers tenminste één gehandicapte werknemer in dienst te hebben. De nota van wijzigingen strekt er in hoofdzaak toe deze verplichting, welke de kern van het wetsvoorstel vormde, te schrappen. In plaats daarvan wordt thans voorgesteld enerzijds in het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen dat de verantwoordelijkheid voor het treffen van maatregelen ter versterking van de positie van gehandicapten in de eerste plaats berust bij werkgevers en werknemers, anderzijds te voorzien in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een quotumregeling te laten gelden voor een bedrijfstak of onderdeel van een

bedrijfstak, alwaar dergelijke maatregelen in onvoldoende mate zijn getroffen. In de toelichting op de nota van wijzigingen (bladzijde 1) wordt opgemerkt dat de voorgestelde wijzigingen wenselijk zijn «vanuit het oogpunt van een terughoudende regelgeving». Het kabinet wil aldus tegemoetkomen aan het bezwaar van een verminderde bewegingsvrijheid van ondernemingen en aan het bezwaar dat de positie van de gehandicapte in het bedrijf mede het gevolg wordt of lijkt te worden van wettelijke protectie. Het is de Raad van State opgevallen, dat in de brief van staatssecretaris De Graaf aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Gedr.St. II, 1983/84, 17 384, nr. 5) de noodzakelijk bevonden wijzigingen niet met zoveel woorden met de wenselijkheid van deregulering in verband werden gebracht, doch met de huidige sociaal-economische omstandigheden. De vraag rijst of hier sprake is van een wijziging van de grondslag van de nu gedane voorstellen. Op deze vraag ware in de toelichting in te gaan.

De Raad is van oordeel dat in de toelichting moet worden aangegeven aan de hand van welke van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving het kabinet is gekomen tot de conclusie, dat de in het wetsvoorstel opgenomen quotumverplichting die toets niet kan doorstaan, zodat een wijziging als voorge-

steld noodzakelijk wordt. De afwegingen, waartoe die toetsingspunten noodzaken, zouden voorts duidelijk hun weerslag moeten vinden in de toelichting. Het college acht een daarop gerichte uiteenzetting in het algemeen bij een dereguleringsvoorstel op zijn plaats. In dit geval is een duidelijk kenbare afweging te meer van belang, omdat indertijd door de toenmalige bewindslieden bewust – en uitvoerig gemotiveerd – voor een wettelijke quotumverplichting is gekozen. Zo is, mede naar aanleiding van een door de Raad in zijn advies van 8 april 1982 gestelde vraag, in de memorie van toelichting met kracht van argumenten betoogd, dat de ervaring had geleerd dat op vrijwillige basis geen behoorlijke resultaten te verwachten zijn (met name in verband met de voortdurend hoge instroom in WAO en AAW, de eerste resultaten van het zogenaamde determinantenonderzoek en de invloed van werkgevers op de WAO-toetreding welke afhankelijk is van de mate van bereidheid tot het aanbrengen van aanpassingen en begeleiden van zieke werknemers). In de toelichting wordt niet vermeld dat deze argumenten thans niet meer opgaan noch waarom zij nu een andere beleidsafweging toelaten. In vorenbedoelde uiteenzetting van de nieuwe beleidsafweging ware aan dit aspect uitdrukkelijk aandacht te besteden.

2. Ook vanuit een ander gezichtspunt behoeft de toelichting op de nota van wijzigingen naar de mening van de Raad enige uitbreiding. Het wetsvoorstel is bezien in de Commissie Deregulering in verband met de economische ontwikkeling (Commissie-Van der Grinten). In haar rapport (Gedr.St. II, 1982/83), 17 931, nr. 5, bladzijden 49–54) wijst de commissie een quotumverplichting af. Zij is van oordeel (bladzijde 51) dat die verplichting «onder de heersende omstandigheid van structurele werkloosheid en laagconjunctuur als instrument ongewenst is». Naar haar mening dienen de doelstellingen van de wet door gezamenlijke inspanning van overheid en werkgevers te worden gerealiseerd. Zij geeft daarbij enige mogelijkheden voor te treffen maatregelen aan. Het college acht het wenselijk dat in de memorie van toelichting een inhoudelijke argumentatie wordt gegeven voor het standpunt dat door het kabinet ten aanzien van deze voorstellen van de Commissie-Van der Grinten is ingenomen.

### 3. Artikel I

In het nieuw voorgestelde artikel 1a wordt de daarin omschreven taak toebedeeld aan «werkgevers en werknemers», «voor zover dat redelijkerwijs in hun vermogen ligt».

De Raad meent dat voor wat betreft individuele werknemers nauwelijks sprake kan zijn van een reële mogelijkheid om inhoud te geven aan de hier in het geding zijnde taak. Bij de in de toelichting gegeven voorbeelden van de wijze, waarop die taak kan worden ingevuld, laat zich dan ook alleen een medewerking van werknemers in georganiseerd verband denken. Ziet de Raad dat goed, dan gaat het niet aan individuele werknemers toch bij wet een verplichting ter zake op te leggen. Het college wijst er voorts op dat in het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER), waarop het noemen in dit artikel van werknemers naast werkgevers mede steunt, wordt gesproken van de gezamenlijke verantwoordelijkheid en de gezamenlijke taak te dezen aanzien van de «sociale partners, betrokken bij de arbeidsvoorwaardenoverleg op het niveau van de onderneming of de bedrijfstak». Het komt de Raad gelet op het vorenstaande juist voor in dit artikel te spreken van «werkgevers en hun organisaties en werknemersorganisaties».

### 4. Artikel II

Blijkens de tekst van het nieuw voorgestelde eerste lid van artikel 2 bestaat voor de Kroon geen verplichting om, ingeval de in artikel 1a neergelegde taakstelling onvoldoende is gerealiseerd, een quotumverplichting op te leggen. De toelichting is ten aanzien van de vraag of in vorenbedoelde situatie steeds tot het opleggen van een quotumverplichting zal worden overgegaan niet eenduidig. Zou zulks wel in de bedoeling liggen, dan verdient het aanbeveling in de tekst van het artikel een imperatieve formulering te bezigen. Indien evenwel begooft is ter zake geen verplichting voor de Kroon te scheppen, dan behoeft deze keuze naar het oordeel van de Raad, gelet op de doelstelling van het wetsvoorstel, een nadere motivering. In elk geval ware de bedoeling duidelijker in de toelichting tot uitdrukking te brengen.

5. Het bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen quotumpercentage kan variëren van 3% tot 7%. Volgens de toelichting (bladzijde 5) kan bij de vaststelling ervan een rol spelen de mate waarin de in artikel 1a neergelegde taakstelling in een bedrijfstak is gerealiseerd. De vraag rijst met welke factoren bij die vaststelling nog meer rekening zal kunnen worden gehouden (zoals met de vraag naar en het aanbod van arbeidskrachten, en met specifieke eisen die in bepaalde sectoren – bij voorbeeld de vervoerssector – worden gesteld aan de gezondheid van werknemers). Meer inzichtelijkheid op dit punt acht de Raad wenselijk, te meer nu het hier om een vrij vergaande delegatiebevoegdheid gaat. In dit verband wijst het college op punt 7 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving. Zo mogelijk ware in de wet zelf aan te geven met welke factoren bij de vaststelling van de hoogte van het quotum (in elk geval) rekening moet worden gehouden.

In verband met het vorenstaande is bij het college voorts de vraag gerezen van welke maatstaf de Sociale Verzekeringsraad (SVR) en de Raden van toezicht moeten uitgaan bij de beoordeling of de in artikel 1a neergelegde taakstelling «onvoldoende» is gerealiseerd. Is het voorts de bedoeling dat zij ook adviseren over de hoogte van het eventueel op te leggen quotum? In de toelichting ware meer duidelijkheid op deze punten te verschaffen.

6. Bij de algemene maatregel van bestuur, houdende de quotumverplichting, kunnen kleinere ondernemingen van die verplichting worden uitgezonderd (artikel 2, tweede lid). Volgens de toelichting (bladzijde 5) zou ter zake aansluiting kunnen worden gezocht bij de in de Wet op de ondernemingsraden opgenomen grens (35 personen), doch die zaak zal in de toekomst nader moeten worden bezien op basis van door de SVR en de SER uit te brengen adviezen. De formulering van de quotumverplichting in het wetsvoorstel was zodanig, dat deze verplichting niet van toepassing zou zijn op ondernemingen die niet meer dan 19 werknemers in dienst hebben.

De Raad acht het wenselijk dat in de toelichting wordt beargumenteerd waarom ter zake thans voor een gedelegeerde bevoegdheid is gekozen en waarom daarbij aan het stellen van een hogere grens wordt gedacht.

7. Door de voorgestelde toevoeging in artikel 7, derde lid, wordt volgens de toelichting (bladzijde 7) tot uitdrukking gebracht dat de voor het overheidspersoneel geldende bezoldigingsregelingen van kracht blijven. Het voorstel voegt in wezen niets nieuws toe: blijkens de memorie van toelichting op het wetsvoorstel (bladzijde 49) is het derde lid van artikel 7 juist opgenomen, omdat voor het overheidspersoneel eigen bezoldigingsregelingen gelden. Dit doet de vraag rijzen of de thans voorgestelde toevoeging in de nota van wijzigingen wel noodzakelijk is. Ingeval het hier een zogenaamd buiten twijfel stellen betreft, ware dit, zoals ook bij artikel IV, onderdeel B, is geschied, in de toelichting te vermelden.

### 8. Artikel XIII

In het wetsvoorstel is destijds ten aanzien van de quotumverplichting van 5% gekozen voor een gefaseerde invoering: gedurende een periode van drie volle kalenderjaren een oplopend quotum per jaar van respectievelijk 2,5%, 3% en 4% (artikel 25). Ingevolge de nota van wijzigingen krijgen werkgevers en werknemers drie jaren de tijd om de in artikel 1a neergelegde taakstelling te realiseren. Pas na afloop van die periode kan, indien daar dan nog aanleiding voor is, een quotumverplichting worden opgelegd (artikel 2 jo 31, tweede lid). Waarom gekozen is voor een tijdvak van drie jaren wordt in de toelichting niet gemotiveerd.

De Raad merkt in dit verband op dat weliswaar het tempo, waarin gestalte kan worden gegeven aan de (her)plaatsing van gehandicapte werknemers in het arbeidsproces, per (onderdeel van een) bedrijfstak c.q. openbare dienst kan verschillen, doch dat in alle gevallen reeds over een tijdvak van een jaar enige vordering van werkgevers en werknemers ten aanzien van deze (her)plaatsing lijkt te kunnen worden verlangd. De mogelijkheid tot het invoeren van een quotumverplichting bij algemene maatregel van bestuur zou dan ook naar zijn mening reeds na dat tijdvak aanwezig moeten zijn. Het gedifferentieerde quotumpercentage (3%–7%) maakt het daarbij mogelijk het quotum de eerste (overgangs)jaren lager te stellen.

Een tijdvak van drie jaren acht het college derhalve niet noodzakelijk en ook niet wenselijk gelet op het gevaar dat werkgevers en werknemers de realisering van hun taak dan op de lange baan zullen schuiven.

9. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State kan er zich mede verenigen, dat de nota van wijzigingen met toelichting wordt ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten

