

Vergaderjaar 1984–1985

17 384

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

F

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 29 april 1985

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw Kabinet, van 19 november 1984, nr. 37, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende de nota van wijzigingen, behorende bij het vorenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 29 januari 1985, nr. W12.84.0682/27.5.04, moge ik U hierbij, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Binnenlandse Zaken, aanbieden.

1–2. Hetgeen de Raad van State onder de punten 1 en 2 opmerkt behandel ik tezamen omdat daartussen een sterke samenhang bestaat.

De Raad van State heeft geadviseerd over de in het wetsvoorstel aangebrachte wijzigingen, waarvan de kern wordt gevormd door de vervanging van de aanvankelijk in het voorstel opgenomen quotumverplichting door een bij werkgevers en werknemers gelegde verantwoordelijkheid tot het treffen van voor gehandicapten arbeidsmarktpositieversterkende maatregelen, alsmede door een mogelijk bij algemene maatregel van bestuur (a.m.v.b.) op te leggen quotumpercentage aan een bedrijfstak of onderdeel daarvan dan wel onderdeel van openbare dienst, waar geen dan wel onvoldoende maatregelen zijn getroffen.

De Raad van State heeft de vraag gesteld of er sprake is van een wijziging van de grondslag van de in het wetsvoorstel aangebrachte wijzigingen. De Raad wijst in dit verband op de door mij aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gerichte brief (Tweede Kamer, 1983–1984, 17 384, nr. 5), waarin als redengeving voor de wijziging de sociaal-economische omstandigheden alsmede het tegemoetkomen aan bezwaren van ondernemers worden genoemd en op de toelichting, die bij de aan de Raad gezonden nota van wijzigingen is gevoegd, waarin deregulering en tegemoetkoming aan bezwaren van ondernemers worden genoemd.

Ik wijs erop dat geen sprake is van een grondslagwijziging. De sociaal-economische omstandigheden en deregulering kunnen sterk met elkaar verbonden zijn en hebben derhalve aanleiding gegeven tot het aanpassen van het voorliggende wetsvoorstel.

In het kader van het door het kabinet op (verder) herstel van de sociaal-economische omstandigheden gerichte beleid wordt onder meer gestreefd naar lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Ter bereiking van deze lastenverlichting kan onder andere het middel van de deregulering gebruikt worden.

Het advies van de Raad om op dit punt in de toelichting bij de nota van wijzigingen nader in te gaan is niet opgevolgd omdat ik van mening ben, dat de motieven, die tot de nota van wijzigingen hebben geleid, op adequate wijze in deze toelichting zijn verwoord.

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 heeft geconcludeerd dat de aanvankelijk in het wetsvoorstel opgenomen quotumverplichting die toets niet kan doorstaan, zodat wijzigingen zijn voorgesteld. Het college acht een uiteenzetting hieromtrent in het algemeen bij een dereguleringsvoorstel op zijn plaats.

Ten aanzien hiervan merk ik allereerst op dat de hierbedoelde Aanwijzingen tot stand zijn gekomen nadat de nu voorliggende nota van wijzigingen was geconcipteerd. Met het oog hierop acht ik opname van overwegingen rondom de hierin geformuleerde toetsingspunten in de toelichting bij de nota van wijzigingen niet noodzakelijk. Ik wil echter niet nalaten op desbetreffende plaatsen in dit nader rapport aan te geven welke toetsingspunten van deze Aanwijzingen van belang zijn (aangeduid als toetsingspunt). Bovendien is het

voorgliggende wetsvoorstel onderwerp geweest van de besprekingen inzake deregulering van overheidsregelingen. Allereerst is dit voorstel besproken in de Commissie Deregulering in verband met de Economische Ontwikkeling (commissie-Van der Grinten) Voorts maakt het onderdeel uit van het rapport Deregulering Inkomensvorming en Arbeidsmarkt (Tweede Kamer, 1983–1984, nr. 24, blz. 31).

De Raad van State acht het wenselijk dat in de toelichting bij de nota van wijzigingen een inhoudelijke argumentatie wordt gegeven van het kabinetsstandpunt ten aanzien van de door deze commissie gedane voorstellen, die zijn neergelegd in een door de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer gerichte brief d.d. 27 juni 1983 (Tweede Kamer, 1982–1983, 17 931, nr. 5, blz. 49–54). Aan deze wens van de Raad ben ik niet tegemoet gekomen omdat ik van mening ben dat het kabinetsstandpunt in dezen duidelijk is verwoord in de hierboven reeds aangehaalde door de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer gerichte brief d.d. 27 juni 1983 (Tweede Kamer, 1982–1983, 17 931, nr. 5, blz. 4).

Hieruit blijkt dat het kabinet het oordeel van de commissie, namelijk dat een quotumverplichting onder de heersende omstandigheid van structurele werkloosheid en laagconjunctuur als instrument ongewenst is, niet deelt. Het kabinetsstandpunt luidt als volgt: «Het kabinet hecht aan de grondslagen van het wetsontwerp zoals het thans aanhangig is. Wel dient het ontwerp op een aantal punten te worden bijgesteld, waardoor mede aan bezwaren voor ondernemers tegemoet wordt gekomen». Zoals ik hierboven reeds heb aangegeven vergen de sociaal-economische omstandigheden een verder herstel van de economische bedrijvigheid, waaraan lastenverlichting voor het bedrijfsleven alsmede degulering kunnen bijdragen. (Toetsingspunt 11). Daarentegen verzet het grote sociaal-politieke belang van de WAGM zich tegen volledige afschaffing van de quotumverplichting. De grondslagen van de WAGW, namelijk het recht op levensontplooiing van gehandicapten, alsmede het grote belang van de WAGW voor het volumebeleid in het kader van de WAO en de AAW zijn voor het kabinet van groot gewicht. (Toetsingspunt 4).

Het kabinet wil aan de volgende bezwaren van ondernemingen tegen een algemene, ongedifferentieerde quotumplicht tegemoetkomen:

verminderde bewegingsvrijheid van een onderneming bij het personeelsbeleid en de verhouding van de gehandicapte tot zijn werkomgeving. (Toetsingspunten 8 en 12).

Niet is gekozen voor het volledig loslaten van het quotum.

Een quotum, dat gelegen is tussen 3 en 7% kan worden opgelegd als geen dan wel onvoldoende maatregelen ter bevordering van de (re)integratie van gehandicapten in het arbeidsproces zijn getroffen.

Door deze mogelijkheid tot het opleggen van een quotum verwacht ik dat werkgevers(organisaties) en werknemersorganisaties (meer) reïntegratiebevorderende maatregelen zullen treffen.

De door de Raad van State uit de memorie van toelichting aangehaalde argumenten, die aantonen dat op vrijwillige basis geen behoorlijke resultaten te verwachten zijn, blijven derhalve onverkort gelden. De aangehaalde argumenten zijn: 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 onder meer afhankelijk is van de mate van bereidheid tot het aanbrengen van aanpassingen en begeleiden van gehandicapte werknemers.

Aan het voorstel van de Commissie Van der Grinten om de doelstellingen van de wet door gezamenlijke inspanning van overheid en werkgevers te realiseren is in het wetsvoorstel tegemoetgekomen.

3. De Raad van State acht het met het oog op de reële onmogelijkheid van individuele werknemers om inhoud te geven aan de in artikel 1a van de nota van wijzigingen omschreven taak wenselijk te spreken van «werkgevers en hun organisaties en werknemersorganisaties». Ik deel deze opvatting van de Raad en derhalve is het betreffende artikel in deze zin aangepast.

4. Het voorgestelde artikel 2, eerste lid, houdt in dat de Kroon een bevoegdheid – geen verplichting – heeft om een quotumverplichting op te leggen in geval de SVR en de SER (of de vergelijkbare organen in de overheidssector) van oordeel zijn dat de in artikel 1a neergelegde taakstelling voor het bedrijfsleven (of voor de overheid) onvoldoende is gerealiseerd. Waar het hier gaat om een vergaande regelgevende bevoegdheid menen wij dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het al dan niet stellen van regels, en voor de inhoud daarvan bij de overheid behoort te blijven liggen.

Dit neemt niet weg dat een advies van de SVR en de SER (of de vergelijkbare organen in de overheidssector) zeer zwaar zal wegen en dat hiervan niet licht zal worden afgeweken.

De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

5. De Raad wenst meer inzichtelijkheid omtrent de factoren waarmee bij de vaststelling van het quotumpercentage rekening zal worden gehouden naast de mate waarin de taakstelling, neergelegd in artikel 1a, is gerealiseerd. Zij geeft tevens in overweging deze factoren in de wet op te nemen en wijst in dat verband op toetsingspunt 7 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving. Vooral nog acht ik het in dit stadium waarin ervaring op dit terrein vrijwel ontbreekt niet wenselijk een en ander in de wettekst op te nemen. Daarnaast is het aantal factoren, dat een rol speelt, niet limitatief en niet eenduidig voor alle (delen van) bedrijfstakken dan wel onderdelen van openbare dienst.

In navolging van het advies van de Raad is in de toelichting bij de nota van wijziging een aantal factoren genoemd, die in de afweging door de in de WAGW bedoelde adviesorganen kunnen worden meegenomen. De genoemde factoren zijn: de mate waarin de in artikel 1a WAGW neergelegde taakstelling is gerealiseerd, de aard (profit, semi-profit of non-profit), de grootte en de financiële situatie van een bedrijf(stak) of onderdeel van openbare dienst, de aard van de werkzaamheden, de specifieke eisen, die een bepaalde sector aan zijn werknemers stelt en de vraag naar en het aanbod van arbeidskrachten in een bepaalde sector.

In het verlengde van het vorenstaande heeft de Raad de vraag gesteld van welke maatstaf moet worden uitgegaan bij de beoordeling of de in artikel 1a neergelegde taakstelling onvoldoende is gerealiseerd. Een en ander is op advies van de Raad in de toelichting verduidelijkt.

Wat betreft de te hanteren maatstaf zij opgemerkt dat bij de toetsing van de ingevulde taakstelling de volgende aspecten van belang zijn. Primair of en in welke mate in de verschillende (delen van) bedrijfstakken dan wel onderdelen van openbare dienst (re)integratie-effecten optreden. Secundair of en in welke mate er preventieve maatregelen, gericht op voorkoming van uitstroom van werknemers wegens arbeidsongeschiktheid zijn getroffen. Hiermede wordt bedoeld op voorzieningen

tot behoud, herstel en bevordering van de arbeidsgeschiktheid. Tevens spelen de factoren, die de keuze van een quotumpercentage mede bepalen, ook hier een rol.

In antwoord op een desbetreffende vraag van de Raad van State vermelden wij hier dat de SVR, de SER en de vergelijkbare organen voor de overheidsdienst bij hun advisering omtrent een op te leggen quotumpercentage ook een uitspraak kunnen doen over de hoogte van het op te leggen quotumpercentage.

De Raad acht het wenselijk dat in de toelichting wordt beargumenteerd waarom het uitzonderen van kleinere ondernemingen van de quotumverplichting krachtens delegatie zal geschieden en waarom daarbij aan het stellen van een hogere grens wordt gedacht. Door deze regeling aan de Kroon te delegeren kan bij de uitwerking rekening worden gehouden met de eventuele bijzondere omstandigheden, die spelen in de bedrijfstak dan wel onderdeel van openbare dienst ten aanzien waarvan de quotumregeling zal gaan gelden. In de toelichting is overigens als mogelijkheid vermeld dat bij de beoordeling van wat als kleinere onderneming kan worden beschouwd aangesloten zou kunnen worden bij de in de Wet op de Ondernemingsraden opgenomen grens van 35. Dit is echter geen definitieve keuze. Een en ander is afhankelijk van door daartoe geëigende organen over een mogelijk op te leggen quotumverplichting uit te brengen adviezen.

7. De in de nota van wijzigingen opgenomen toevoeging aan het derde lid van artikel 7, inhoudende dat de geldelijke beloning van de in openbare dienst werkzame gehandicapte werknemer kan worden verminderd in overeenstemming met de voor de werknemer geldende bezoldigingsvoorschriften, voegt naar de mening van de Raad niets nieuws toe. De Raad haalt hiertoe een zinsnede van bladzijde 7 van de memorie van toelichting aan, waar is vermeld dat het derde lid van artikel 7 juist is opgenomen omdat voor het overheidspersoneel eigen bezoldigingsregelen gelden.

De reden, dat deze toevoeging is aangebracht, is dat hiermee buiten twijfel wordt gesteld dat de ten aanzien van het overheidspersoneel geldende bezoldigingsregelen van kracht blijven. Er is naast deze regelen geen behoefte aan een dispensatiebevoegdheid voor het overheidspersoneel in het kader van de WAGW.

8. De Raad is van mening, dat de in artikel 31, tweede lid, genoemde termijn van drie jaren gewijzigd dient te worden in een jaar, hetgeen betekent dat werkgevers en werknemers een jaar de tijd krijgen om (re)integratiebevorderende maatregelen te treffen en dat daarna tot het opleggen van een quotum kan worden overgegaan. De Raad is namelijk van oordeel dat werkgevers en werknemers reeds gedurende een jaar vorderingen op dit terrein kunnen maken en dat een periode van 3 jaar in de hand zal werken dat werkgevers en werknemers de realisering van hun taak op de lange baan zullen schuiven. Wij hebben begrip voor deze opmerking van de Raad, maar wij hebben om diverse redenen, die eveneens in de toelichting bij de nota van wijzigingen zijn vermeld, gekozen voor een periode van drie jaar.

Allereerst hebben werkgevers(vertegenwoordigers) en werknemers(vertegenwoordigers) enige tijd nodig voor de beraadslaging over en invoering van voor een (deel van een) bepaalde bedrijfstak of onderdeel van openbare dienst geschikte maatregelen op het terrein van de (her)plaatsing van gehandicapte werknemers.

Voorts dient de werking van de getroffen maatregelen zichtbaar te worden gemaakt en dient enige tijd te worden ingebouwd voor de beoordeling van een en ander en het ontwerpen en opleggen van a.m.v.b.'s, waarbij een quotum wordt opgelegd.

Het bij a.m.v.b. opgelegde quotumpercentage zal gelegen zijn tussen 3 en 7%, maar zal, in tegenstelling tot het advies van de Raad, gedurende de eerste jaren van geldigheid van die a.m.v.b. niet lager worden gesteld. Wij zijn namelijk van mening dat na een periode van drie jaar een goede beoordeling kan plaatsvinden van hetgeen op het terrein van de (re)integratie van gehandicapten in (delen van) een bepaalde bedrijfstak dan wel onderdelen van openbare dienst verwezenlijkt kan worden.

9. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn bij de desbetreffende onderdelen meegenomen.

Overeenkomstig het advies van de Raad van State heb ik de nota van wijzigingen, aangepast overeenkomstig het vorenstaande, heden bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies van de Raad van State van 29 januari 1985

– In artikel 1a, tweede lid, waren de woorden «het voorgaande lid» te wijzigen in: het eerste lid (punt 7 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

– In artikel II, onderdeel A, aanhef, ware de zinsnede «de leden 2 tot en met 4 in 4 tot en met 6' te wijzigen in: het tweede, derde en vierde lid tot vierde, vijfde en zesde lid (punt 25 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

– In artikel II, onderdeel B, waren de woorden «gelezen als» te wijzigen in: vervangen door. Een soortgelijke wijziging ware aan te brengen in de artikelen III, IV en VI (punt 120 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

– Het lijkt beter, gelet op artikel 14, derde en vierde lid, alsmede op artikel 15, in artikel 14, eerste lid, de woorden «de bepalingen van deze wet» te wijzigen in: bepalingen van deze wet.

– In artikel X ware te spreken van: vernummering.

– In artikel XI ware «eerste en zesde lid» te wijzigen in: zesde lid.

– Het verdient aanbeveling de toelichting op artikel XI te actualiseren.