

17348

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 25 april 1986

1. Algemeen

De leden van een tweetal fracties, namelijk het C.D.A en de V.V.D. hebben in het voorlopig verslag opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over het voorstel van WAGW. In onze reactie daarop houden wij zoveel mogelijk de volgorde van behandeling aan, die ook in de met de Tweede Kamer gewisselde schriftelijke stukken werd aangehouden.

De leden van de fractie van de V.V.D. vroegen of het waar is dat de Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten tot nu toe niet heeft gewerkt.

Wij beantwoorden die vraag bevestigend. Dit is met name te wijten aan de in die wet neergelegde inadequate definitie van het begrip minder-valide, en het – mede daardoor – ontbreken van mogelijkheden om de naleving van deze wet te controleren, te stimuleren en af te dwingen.

De door deze leden aangehaalde opmerking in de memorie van toelichting, dat weinig bekend is over de effectiviteit van algemene en specifieke maatregelen op dit terrein, houdt mede verband met de oncontroleerbaarheid van de naleving van de eerdergenoemde wet. Zo ook de – eveneens door deze leden geciteerde – opmerking dat er geen indicatie is in welke mate thans arbeidsplaatsen bezet zijn door gehandicapten.

De opvatting van de leden van de fractie van de V.V.D. dat de WAGW eerst in de loop der tijden onderdeel is gaan vormen van het sociale zekerheidsbeleid, delen wij niet. Reeds het voorontwerp, zoals dat aan de SER is voorgelegd, is destijds geplaatst in het kader van het volumebeleid, hetgeen onderdeel uitmaakt van het sociale zekerheidsbeleid. Hier ligt dan ook niet de reden voor inschakeling van het AAF. De WAGW vormt een totaalpakket van (re)integratie-bevorderende maatregelen, waarin ook het AAF, als financier van de AAW-voorzieningen en uitkeringen, een plaats toekomt.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen of het «oneigenlijk beroep» op premiegelden in steeds sterkere mate een onderdeel gaat vormen van het sociaal economisch beleid. Hierbij gaat het deze leden om het aanwenden van premiegelden voor andere doeleinden dan het betalen van uitkeringen. Wij zijn niet van mening dat deze vorm van «oneigenlijk gebruik» zich hier voordoet. Premiegelden worden op dit moment alleen aangewend voor

de bekostiging van de sociale uitkeringen en voorzieningen, zoals ook in het verleden.

Voorts brachten de leden van de V.V.D-fractie dit «oneigenlijk beroep» op premiegelden in verband met het instrument van premiedifferentiatie. Hierbij kan worden opgemerkt dat ook bij een eventuele extra premieheffing ten behoeve van arbeidsduurverkorting de financiële middelen niet anders zouden worden aangewend dan voor het doen van uitkeringen en het verstrekken van voorzieningen. Bij differentiatie kan immers de totale premieopbrengst overeenkomen met die bij een uniform percentage.

De fractieleden vroegen zich af of de recente verwijzingen van de minister naar het instrument van de premiedifferentiatie uitgelegd moeten worden als een beleidswijziging. Premiedifferentiatie als middel om arbeidsduurverkorting te bevorderen is geen nieuwe gedachte. Voorop moet worden gesteld, dat wij de arbeidsduurverkorting van belang achten ter bestrijding van de werkloosheid. Aan het instrument van premiedifferentiatie zijn evenwel een aantal praktische en uitvoeringstechnische bezwaren verbonden. Deze bezwaren zijn uitgebreid aan de orde gekomen in een studie, waarover in de werkgelegenheidsnota 1983/1984 is gerapporteerd. Toen is geconcludeerd, dat een premiedifferentiatie voorshands op praktische bezwaren zal stuiten. Op dit moment achten wij nog steeds de bezwaren te zwaarwegend, waardoor naar onze mening deze differentiatie niet in de wet zou moeten worden opgenomen. Veel positiever staan wij tegenover gedachten zoals verwoord in het initiatiefwetsvoorstel Vermeend. Ook daaruit vloeit een premiedifferentiatie gericht op werkloosheidsbestrijding voort.

De leden van de fractie van de V.V.D vroegen of de gewijzigde WAGW – dus zonder uniform quotumpercentage – spoort met het ontwijken van het gevaar dat aan het bedrijfsleven extra lasten worden opgelegd. Wij zijn van mening dat een uniforme quotumverplichting meer regelgevend van aard is dan een bij a.m.v.b. op te leggen quotum, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van de bedrijfstak dan wel tak van openbare dienst. Dat de gewijzigde WAGW niettemin tot enige extra lasten voor werkgevers kan leiden, is onvermijdelijk. Anderzijds dient niet vergeten te worden, dat door middel van de WAGW de mogelijkheid ontstaat voor werkgevers om vergoedingen te krijgen van de extra kosten van arbeidsplaatsaanpassingen, die voortvloeien uit de handicap.

2. De taakstelling en het quotumpercentage

De leden van de fractie van de V.V.D. wilden nadere informatie over de reden waarom artikel 3, eerste lid, van een facultatieve bepaling in een imperatieve bepaling is gewijzigd. Wij menen, dat op deze manier de bedoeling – die wij altijd al met deze bepaling hadden – helderder tot uitdrukking komt. Het artikel heeft altijd het karakter gehad van een – noodzakelijke – stok achter de deur. Dat is geen teken van gebrek aan vertrouwen in de sociale partners in het algemeen. Wij hebben het volste vertrouwen in het verantwoordelijkheidsbesef van sociale partners ten aanzien van de (her)plaatsing van gehandicapten in het arbeidsproces.

Voorlegging van deze wijziging aan de Commissie Deregulering was niet noodzakelijk, omdat zij in de lijn ligt van hetgeen met deregulering wordt beoogd en geen inhoudelijke koerswijziging inhield.

Het ligt niet in de bedoeling om de in artikel 3, derde lid, bedoelde Raad te verplichten alvorens advies uit te brengen de betrokken organisaties uit de bedrijfstak of onderdeel daarvan te horen, zoals de leden van de fractie van het C.D.A vroegen. Uit hoofde van zijn toezichthoudende taak dient de Sociale Verzekeringsraad zich met de bedrijfsverenigingen en de Gemeenschappelijke Medische Dienst te verstaan. In de Raad en in de besturen van de bedrijfsverenigingen en de GMD zijn sociale partners vertegenwoordigd.

De leden van de fractie van de V.V.D. vroegen om verduidelijking van de criteria, die bij de beoordeling van de taakstelling zullen worden gehanteerd. Overeenkomstig de aangenomen motie zullen deze criteria uiterlijk binnen twee jaar moeten worden verhelderd. Wij blijven bij onze mening dat een verdere concretisering op dit moment het gevaar met zich brengt van beperking van de onderhandelingsvrijheid en de creativiteit van sociale partners.

Zoals de tweede ondergetekende op 5 februari 1986 in de Tweede Kamer heeft medegedeeld, dienen sociale partners hierbij tenminste 5% als richtsnoer te nemen. Wij verwachten daarbij niet het optreden van wat de leden van de fractie van de V.V.D. noemen een «enterprisers dilemma». Sociale partners zullen te zijner tijd aannemelijk moeten maken, dat zij redelijkerwijs geen hoger percentage konden realiseren dan het percentage dat zij feitelijk hebben gehaald. Het feitelijk gerealiseerde percentage is dus niet maatgevend, doch hoogstens een aanwijzing omtrent wat mogelijk is in de betrokken sector.

Deze leden wezen in dit verband ook op een opmerking in het proefschrift van Van 't Hullenaar en Van Koningsveld (Volkskrant 6-3-1986) dat een quotumpercentage nadelige effecten zal hebben op bedrijven, die zich inspannen om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te voorkomen. Wij zijn van oordeel, dat de WAGW aan een dergelijk sociaal beleid niets in de weg legt.

De leden van de fractie van de C.D.A. vroegen, waarom niet is bepaald, dat een geldelijke tegemoetkoming wordt verstrekt aan de werkgever, die al vóórdat een quotum wordt opgelegd voldoende gehandicapte werknemers in dienst heeft.

Wij zijn van oordeel, dat van een tegemoetkoming geen sprake moet zijn bij een voldoende, doch eerst bij een meer dan voldoende inspanning. Wat in de sectoren als voldoende kan gelden, kan eerst op termijn (uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding van de wet) worden vastgesteld.

De gedachte, waarop de leden van de fractie van de V.V.D. wezen om de in het AAF op basis van artikel 5 van de WAGW gestorte bijdragen als een apart werkvermogen ten behoeve van de WAGW af te zonderen, zou kunnen leiden tot een soort vereveningsfonds in die zin, dat eventuele tegemoetkomingen in eerste instantie uit de gestorte bijdragen worden gefinancierd.

Bijdragen en tegemoetkomingen zullen gekoppeld zijn aan een op te leggen quotum. Quota zullen worden opgelegd aan bedrijfstakingen enz., die bij de invulling van hun taakstelling in gebreke zijn gebleven. Op die gronden kan redelijkerwijs worden verwacht, dat de bijdragen de te betalen tegemoetkomingen zullen overtreffen.

Overigens moeten wij er in dit verband op wijzen dat wij voornemens zijn om over een bijdragen- en een tegemoetkomingenregeling nog advies te vragen.

3. De kring van personen, op wie de WAGW van toepassing is

Gehandicapte werknemers, die niet voldoen aan de omschrijving van dit begrip in de WAGW, tellen niet als zodanig voor deze wet mee.

Wij waarderen het dat werkgevers zich moeite getroosten om werknemers, zoals de C.D.A.-fractie dat uitdrukte, niet «gestigmatiseerd» onder te brengen bij de Arbeidsongeschiktheidswet, maar ter voorkoming van ongewenste substitutie-effecten dienen sociale partners zich te richten op de in de WAGW opgenomen hoofdgroep.

Om die reden achten wij het dan ook minder juist om de door de leden van het C.D.A. genoemde werknemers in de overgangssituatie mee te tellen. Voor werknemers, die tot de wél meetellende categorieën van gehandicapten behoren, zal het geen verschil maken of zij wel of niet

reeds in dienst waren vóór de inwerkingtreding van de WAGW. Dit laatste in antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de V.V.D. Wij zijn van mening, dat artikel 1, onder b, ten 4e, voldoende objectiveerbare criteria bevat ter invulling van de vangnet-a.m.v.b. Het gevaar, waarop de leden van de V.V.D.-fractie wezen, dat enige mate van stigmatisering optreedt door het meetellen als WAGW-er, kan niet ontkend worden, maar daar staat tegenover dat de WAGW (her)opname in het arbeidsproces bevordert. Daarnaast is het feit, dat iemand als WAGW-er meetelt, slechts een administratief gegeven, dat niet bij collega's bekend hoeft te zijn.

Het ligt niet in de bedoeling om voorzieningen, als bedoeld in artikel 57a van de AAW, die al voor inwerkingtreding van de WAGW zijn aangebracht, met terugwerkende kracht aan de werkgevers te vergoeden. De leden van de fractie van de V.V.D. vroegen hiernaar.

4. De telling van het quotum, de uitzondering en de ontheffing

De leden van de fractie van de V.V.D. onderschreven de opvatting, dat de overheid tenminste dezelfde taakstelling zal moeten waar maken als de marktsector. Zij vroegen in dit verband of het afwijzen van de «concerngedachte» tot consequentie heeft, dat elke rijksdienst c.q. «een groot aantal zeer verscheiden onderdelen» (Handelingen Tweede Kamer, pagina 3350 rk) verplicht is tenminste vijf procent gehandicapten op te nemen.

Allereerst merken wij op, dat de «concerngedachte» is afgewezen omdat het gevaar hiervan is, dat grotere werkgevers er dan toe over zouden gaan alle voor gehandicapten te reserveren arbeidsplaatsen onder te brengen in één onderneming. Voorts merken wij op, dat het percentage van 5 moet worden beschouwd als de macro-doelstelling, zowel van het oorspronkelijke wetsvoorstel als van het gewijzigde wetsvoorstel. Essentie van de wijziging was, dat geen uniform percentage van tenminste vijf meer gold. Zowel bij de overheid als in de marktsector zijn op ondernemingsniveau afwijkende percentages mogelijk, ook percentages lager dan 5.

Bij a.m.v.b., gebaseerd op artikel 1, onderdeel d, zal worden geregeld wat voor de overheid als onderneming geldt.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden de vraag of alsnog ontheffing op grond van artikel 4 kan worden verleend aan de werkgever die «blijk heeft gegeven aan de quotumverplichting krachtens artikel 3 naar vermogen te willen voldoen, doch dat achteraf blijkt dat hem het niet geheel lukken daarvan redelijkerwijs niet kan worden verweten». Die mogelijkheid bestaat inderdaad, zij het dat wij van oordeel zijn, dat de ontheffingsmogelijkheid slechts bij uitzondering moet worden toegepast, omdat zij een inbreuk betekent op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers.

De genoemde fractieleden vroegen voorts welke beroepsmogelijkheden er zijn tegen het niet verlenen van ontheffing door de minister, het opleggen – bij a.m.v.b. – van een quotumverplichting of het opleggen van een boete.

Ten aanzien van het beroep tegen een ministeriële beslissing om geen ontheffing op basis van artikel 4 van de WAGW te verlenen, is de wet Arob van toepassing. Van een bij a.m.v.b. opgelegde quotumverplichting is geen beroep mogelijk, omdat dit een besluit van algemene strekking is. Tegen het opleggen van een boete, op grond van artikel 5, eerste lid, is beroep mogelijk bij de Raden van Beroep en de Centrale Raad van Beroep, zoals geregeld in de Beroepswet.

Kleine bedrijven kunnen er niet nu reeds zonder meer van uitgaan, dat zij bij de ondernemingen horen, die in een eventuele quotum-a.m.v.b. worden uitgezonderd. De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen

hiernaar. Het staat nog niet vast, welke ondernemingsgrootte maatgevend zal zijn om te worden uitgezonderd.

5. Diversen

Het feit, dat op basis van artikel 57a van de AAW aan werkgevers vergoedingen kunnen worden verstrekt, betekent een uitbreiding van de werkingssfeer van de AAW, zoals de leden van de fractie van de V.V.D. constateerden. Zoals in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer is meegedeeld, is dit nodig om in het kader van flankerend beleid de WAGW-doelstelling te verwezenlijken. Opgemerkt dient te worden, dat deze bepaling in de AAW is opgenomen omdat uiteindelijk personen, die tot de kring van verzekerden behoren, worden begunstigd, alsmede omdat deze vergoedingen worden betaald uit het AAF.

Het is niet onmogelijk dat tot nu toe op basis van artikel 57 van de AAW, in incidentele gevallen oneigenlijke voorzieningen, die de bedrijfsvoering raken, op naam van werknemers zijn verstrekt, die feitelijk aan de werkgever ten goede kwamen. Het ligt in de bedoeling om deze voorzieningen in de toekomst op basis van artikel 57a van de AAW aan werkgevers te verstrekken.

Diegenen, die in de sociale verzekeringswetten worden aangewezen als fictieve werkgevers, kunnen geen aanspraken ontlenen aan artikel 57a van de AAW omdat dit artikel ziet op formele dienstbetrekkingen. Hun fictieve werknemers kunnen in voorkomende gevallen wel een beroep doen op voorzieningen ex artikel 57 van de AAW. Uit dien hoofde kan worden gesteld, dat het hier – zoals de leden van de fractie van de V.V.D. reeds veronderstelden – gaat om niet meer dan een marginale aangelegenheid.

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. merken wij op, dat niet de kosten van collectieve voorzieningen, bedoeld in de nieuwe artikelen 57a van de AAW, P9a van de Algemene burgerlijke pensioenwet en P8a van de Spoorwegpensioenwet, volledig worden vergoed, maar wel de extra kosten hiervan in verband met het in dienst nemen dan wel hebben van gehandicapte werknemers, kunnen volledig worden vergoed. Er is dus geen volledige vergoeding mogelijk als de maatregelen ook niet-gehandicapte werknemers ten goede komen of als sprake is van algemeen gebruikelijke voorzieningen. Het gaat om «het belang van de gehandicapte werknemer(s)», om met de woorden van deze fractieleden te spreken.

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen naar de minimumgarantie wanneer de geldelijke beloning voor de verrichte arbeid in de zin van artikel 8 van de WAGW wordt verlaagd en netto zakt beneden het niveau van de noodzakelijke kosten van het bestaan. In de praktijk zal in veel gevallen een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering aan betrokkene worden betaald. De combinatie loon en uitkering zal veelal een minimum-niveau garanderen. Indien dat niet het geval is, kan een beroep op de Algemene Bijstandswet worden gedaan.

De leden van de fractie van de V.V.D. vroegen naar de redenen, die ten grondslag liggen aan het bij de toepassing van artikel 30 van de Ziektewet voorschrijven van advies door de GMD.

Wij menen, dat door deze advisering wordt bevorderd, dat ook de arbeidskundige aspecten worden meegewogen, en dat de kans, dat ten onrechte slechts wordt omgezien naar passende arbeid, die zo dicht mogelijk bij de verrichte arbeid en het eigen beroep van de werknemer ligt, wordt verminderd. Voorts maakt advisering door de GMD het die dienst mogelijk om tijdig na te gaan of toepassing van de artikelen 33 van de AAW en 44 van de WAO in de nabije toekomst aan de orde is.

Bij nadere regelen kan worden bepaald dat deze advisering achterwege kan blijven in die gevallen, waarin de hier bedoelde argumenten geen rol spelen. In die gevallen lijkt advisering door de GMD ons overbodig.

Het is mogelijk dat een zekere rivaliteit bestaat tussen de GMD en de geneeskundige diensten van de bedrijfsverenigingen, zoals de leden van de fractie van de V.V.D. veronderstelden. Wij hebben in ieder geval niet de indruk dat dit een negatieve invloed heeft op de taakuitvoering.

Wat de relatie tussen recente jurisprudentie (o.a. Van Haaren-Cehave; Rspr. v.d. Week 1985, nr. 205) en de WAGW betreft, de leden van de fractie van de V.V.D. vroegen daarnaar, merken wij het volgende op.

In het genoemde arrest, en het arrest van de HR van 3-2-1978, MJ 1978, 248 (Roovers-De Toekomst) spreekt de HR zich niet uit over het begrip gehandicapte werknemer in de zin van de WAGW. De arresten handelen over de gehoudenheid van een werkgever, om bij gedeeltelijke (Roovers-De Toekomst) of gehele (Van Haaren-Cehave) ongeschiktheid van een werknemer voor de bedongen arbeid, die werknemer in staat te stellen een deel van de bedongen arbeid, of een deel van de bedongen arbeid gedurende de volle werktijd of ander passend werk te gaan verrichten, indien dit redelijkerwijs van de werkgever kan worden gevergd.

Indien nu deze werknemer is aan te merken als gehandicapte werknemer in de zin van de WAGW betekent dit voor de werkgever dat de werknemer mee mag tellen voor een eventueel voor die werkgever geldend bij a.m.v.b. opgelegd quotumpercentage. Zoals in de nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer is vermeld, zullen de ontslagrichtlijnen aan de GAB-directeuren overeenkomstig de recente jurisprudentie worden aangepast. Wij beschouwen deze rechtspraak als een belangrijke ondersteuning van het beleid, gericht op de verbetering van de arbeidsmarktpositie van de gehandicapte werknemer.

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

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. de Koning

De Minister van Binnenlandse Zaken,
R. W. de Korte