

Vergaderjaar 1985–1986

17 384

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

Nr. 14

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG Ontvangen 30 december 1985

Inhoudsopgave

	Blz.
1. Algemeen	1
2. De inhoud van het gewijzigde voorstel van wet	6
2.1. De taakstelling en het quotumpercentage	6
2.2. De kring van personen, op wie de WAGW van toepassing is	7
2.3. De telling van het quotum, de uitzondering en de ontheffing	9
2.4. Diversen	11
3. Niet in de WAGW zelf geregelde onderdelen van geïntegreerde beleidsaanpak	12
4. Gecoördineerde uitvoering van beleid	13

1. Algemeen

Wij stellen het zeer op prijs dat zo snel na het indienen van de nadere memorie van antwoord het eindverslag is uitgebracht.

Wij hebben geconstateerd dat de standpunten van de leden der diverse fracties ten aanzien van de hoofdlijnen van het wetsvoorstel niet gewijzigd zijn. Dit betekent een brede instemming met het gewijzigde wetsvoorstel. Ook de tweede nota van wijziging wordt door de leden van de meeste fracties positief beoordeeld.

Wij hebben er begrip voor, dat de leden van vrijwel alle fracties het feit, dat de criteria ter beoordeling van de door werkgevers(organisaties) en werknemersorganisaties ingevulde taakstelling, alsmede van de bij algemene maatregel van bestuur (a.m.v.b.) op te leggen quota, niet verder door ons zijn verduidelijkt, minder positief beoordelen. Wij menen echter,

dat een verdere aanscherping van deze criteria op dit moment niet goed mogelijk is en ook niet past in het beleid, dat de verantwoordelijkheid voor de (re)integratie van gehandicapten in het arbeidsproces in eerste instantie bij (werkgevers)organisaties en werknemersorganisaties legt. De centrale overheid past in dit stadium een terughoudende rol. Het is thans aan werkgevers(organisaties) en werknemersorganisaties om inventiviteit te betonen bij het bedenken van wegen, waarlangs de in artikel 1a neergelegde taakstelling kan worden gerealiseerd, waarbij ook rekening kan worden gehouden met de bijzondere omstandigheden, zoals die zich in de afzonderlijke sectoren van bedrijfsleven en overheid voordoen. Een verdergaande normering vooraf van de kant van de centrale overheid zou hieraan afbreuk doen. Een drietal jaren na inwerkingtreding van de WAGW zal meer inzicht bestaan in de wijze waarop in de diverse (delen van) bedrijfstakken of onderdelen van openbare dienst de taakstelling is ingevuld. Het is dan tijd voor de overheid om, nadat de benodigde adviezen zijn uitgebracht, zonedig in te grijpen door middel van het opleggen van quota. In het licht van het bovenstaande zijn wij niet op de afzonderlijke door de fractieleden terzake gemaakte kanttekeningen ingegaan.

De leden van de fracties van de P.v.d.A., D'66, de P.S.P., de P.P.R. en het G.P.V. spraken in het eindverslag nogmaals hun afkeuring uit over het loslaten van de uniforme quotumverplichting, die in het in 1982 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel was opgenomen.

Wij stellen voorop, dat het wetsvoorstel, óók in de gewijzigde vorm, de verbetering van de arbeidsmarktpositie van gehandicapte werknemers ten doel heeft. De door de leden van de fractie van D'66 uit de memorie van toelichting aangehaalde zinsneden blijven derhalve onverkort van kracht. Deze zinsneden zijn: «dat gehandicapten door hun handicap een zodanige verminderde gelegenheid tot deelname aan het arbeidproces hebben, dat zij in de huidige werkgelegenheidssituatie als één van de meest kwetsbare groep worden beschouwd» en «voor gehandicapten zijn er extra belemmeringen om aan het arbeidsproces deel te nemen».

De leden van de fractie van D'66 meenden dat nu meer de nadruk wordt gelegd op de vergelijkbaarheid van de arbeidsmarktpositie van gehandicapte werknemers en langdurig werklozen.

Die vergelijking is in de nader memorie van antwoord gemaakt in verband met de voorgenomen afschaffing van de verdiscontering van werkloosheid in arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Daarbij is de opmerking gemaakt, dat het verschil in arbeidsmarktpositie tussen beide groepen de grote verschillen in uitkeringsrechten niet rechtvaardigt. Voorts is naar voren gebracht, dat veeleer gedacht moet worden aan maatregelen, die de kansen op herintreding van gedeeltelijk arbeidsgeschikten verbeteren, waarbij de WAGW als instrument is genoemd. Hiermee komen wij weer bij het doel van de WAGW uit, zoals dat aan het begin van deze alinea nog eens is geformuleerd.

In de WAGW is de nadruk gelegd op arbeidsmarktpositieverbetering van gehandicapten. In dat kader speelt de vergelijkbaarheid van de arbeidsmarkt-kansen van de gehandicapte werknemers en langdurig werklozen nauwelijks een rol.

Overigens is het niet mogelijk om de verschillen en overeenkomsten in arbeidsmarktpositie tussen beide categorieën, zoals deze fractieleden vroegen, in cijfers uit te drukken.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren van mening, dat het kabinet de bezwaren van ondernemers zwaarder heeft laten wegen dan de belangen van gehandicapten.

Deze fractieleden meenden dat lastenverlichting voor het bedrijfsleven en grotere bewegingsvrijheid in het personeelsbeleid, die als argumenten voor het loslaten van de quotumverplichting zijn genoemd, moeilijk in het belang van gehandicapten aangevoerd kunnen worden. Deze fractieleden meenden voorts, dat het derde argument tegen een uniforme quotumver-

plichting, namelijk dat deze van invloed is op de verhouding van de gehandicapte tot zijn werkomgeving, waarvan het karakter bepaald wordt door wettelijke protectie, ook op gaat voor het gewijzigde voorstel.

De fractieleden van D'66 meenden dat het kabinet het belang van het bedrijfsleven nu zwaarder laat wegen dan voorheen en vroegen de bewindslieden zich ten aanzien hiervan niet te verschuilen achter het dereguleringsdoel.

Lastenverlichting voor het bedrijfsleven en grotere bewegingsvrijheid in het personeelsbeleid maken onderdeel uit van de dereguleringsafweging, waar verderop in deze nota dieper op wordt ingegaan. Wij hebben derhalve de bezwaren van ondernemers thans inderdaad zwaarder laten wegen dan voorheen, maar wij ontkennen dat wij deze bezwaren zwaarder hebben laten wegen dan de belangen van gehandicapten. Kern van de WAGW blijft de bevordering van de deelname van gehandicapten aan het arbeidsproces.

Dit doel wordt echter door de gewijzigde opzet van het wetsontwerp langs andere weg bereikt.

De verhouding van de gehandicapte tot zijn werkomgeving is in de gewijzigde WAGW in zoverre veranderd, dat geen sprake meer is van wettelijke protectie in de vorm van een uniforme quotumplicht. Hierdoor zal er in mindere mate sprake zijn van een stigmatiserende werking. In paragraaf 2.1. van de memorie van antwoord is hierop reeds ingegaan.

De leden van de fracties van D'66 en de P.S.P. waren van mening, dat uit de WAGW, zoals deze er nu uit ziet, meer regelgeving voortvloeit.

De fractieleden van D'66 noemden in dit verband de onduidelijkheid van normen, het in potentie grote aantal benodigde a.m.v.b.'s na 3 jaar en de onduidelijkheid over het ontheffingenbeleid.

Deze fractieleden vroegen of zij het juist zagen, dat verminderde regelgeving het doel is van de dereguleringsoperatie.

De fractieleden van de P.S.P. vreesden dat nu een weg is ingeslagen van een uiterst onoverzichtelijk en zeer ingewikkeld stelsel regels, dat per saldo niet tot de beoogde versterking van de arbeidsmarktpositie van gehandicapten zal leiden.

Deze leden haalden enkele regels uit de nadere memorie van antwoord (bladzijde 5) aan, waarin staat dat het stelsel van criteria ter bepaling van de bij a.m.v.b. op te leggen quotumplicht ingewikkelder zal zijn, maar dat dit door de doelstellingen van het wetsvoorstel zou worden gerechtvaardigd en stelden de vraag of hiermee het dereguleringsargument niet wordt ondergraven.

Zij vroegen of hieruit de conclusie moet worden getrokken dat de overheidsbemoeienis bij het gewijzigde voorstel veel groter en gedetailleerder is.

Wij wezen er op, dat het kabinetsbeleid onder meer is gericht op herstel van de economische bedrijvigheid. Daartoe wordt naast rechtstreeks stimulerende maatregelen lastenverlichting voor het bedrijfsleven nagestreefd. Bij deze lasten kan ook gedacht worden aan lasten in de vorm van belemmeringen als gevolg van wettelijke regels, termijnen en procedures. De rol van de overheid dient terughoudend te zijn. Zij dient zich zoveel mogelijk te beperken tot een voorwaarden scheppend beleid. Ten aanzien van de WAGW heeft deze dereguleringsafweging tot de nota van wijziging geleid. Wij zijn van mening, dat een uniforme quotumverplichting meer regulerend van aard is dan een regeling als de nu voorliggende, waarbij slechts naar gelang de noodzaak daartoe aanwezig is, voor bepaalde sectoren van bedrijfsleven en overheid een quotumregeling wordt ingevoerd, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van de desbetreffende bedrijfstak of een deel daarvan dan wel onderdeel van openbare dienst. De opvattingen van het kabinet met betrekking tot terughoudendheid van de overheid komen in de gewijzigde voorstellen dus beter tot hun recht, waarbij wij ervan uitgaan, dat de sociale partners de aan hen opgelegde taakstelling zo goed mogelijk – voorzover in hun vermogen ligt – uitvoerd.

De door de fractieleden van de P.S.P. gevraagde globale schets van de verschillen tussen het aanvankelijk ingediende en thans voorliggende wetsvoorstel ten aanzien van het moment waarop, het aantal malen en de (semi-)overheidsorganen, die bij het «reguleren» van het aantal werkzame gehandicapte werknemers betrokken zijn, kan niet gegeven worden. Een en ander is zeer sterk afhankelijk van de wijze waarop de in de WAGW neergelegde taakstelling door (werkgevers)organisaties en werknemersorganisaties zal worden ingevuld, de advisering daarover en de mate waarin quota bij a.m.v.b. zullen worden opgelegd.

Het lid van de fractie van het G.P.V. stelde de vraag of de voorgestelde wijziging van artikel 2, eerste lid, extra regelgeving uitlokt waar dit niet direct noodzakelijk is.

Deze vraag beantwoorden wij ontkennend. De mogelijkheid tot het opleggen van een quotumpercentage was reeds in de eerste nota van wijziging (Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 17 384, nr. 8) opgenomen. De laatste wijziging strekt er toe het doorslaggevend oordeel of, gelet op een in een (deel van een) bedrijfstak dan wel onderdeel van openbare dienst zich voordoende bijzondere omstandigheden, een quotumregeling nodig is, bij werkgevers en werknemers zelf te leggen.

Van een imperatieve bepaling wordt meer een stimulerende werking verwacht dan van een facultatief geformuleerd voorschrift.

De fractieleden van de P.v.d.A vroegen naar de verhouding tussen enerzijds het gewijzigde artikel 2, eerste lid, inhoudende dat de wetgever na het uitbrengen van en advies gehouden is tot het opleggen van een quotumverplichting bij a.m.v.b. over te gaan, en anderzijds de zijn in de nadere memorie, luidende dat «geen sprake zal zijn van de wetgever bindende adviezen».

Wij brengen ten aanzien hiervan naar voren, dat een uitgebracht advies slechts in zoverre bindend is, dat het kan nopen tot het opleggen van een quotum bij a.m.v.b. Het zal echter niet bindend zijn ten aanzien van de hoogte van dat quotum. Uiteraard zal de wetgever rekening houden met de geadviseerde quotumhoogte.

De leden van de fractie van D'66 vroegen waarop het kabinetsvertrouwen, dat de bereidheid van het bedrijfsleven om gehandicapten op te nemen wel degelijk bestaat, is gebaseerd. Zij wezen er in dit verband op, dat dit ook in betere economische omstandigheden niet is gebeurd.

Hiermee achtten deze leden aangetoond, dat dit kabinet het imperatieve karakter en de effectiviteit, zeker op korte termijn, van de WAGW heeft willen aantasten. Deze fractieleden haalden in dit verband de stelling uit de memorie van toelichting (bladzijde 6) aan, dat «zonder het treffen van nadere (bedoeld is: wettelijke) voorzieningen door de werkgevers de voorkeur zal worden gegeven aan het doen bezetten van (nieuwe) arbeidsplaatsen door niet-gehandicapten».

In het verlengde hiervan ligt de vraag van de P.S.P.-fractieleden waarop het kabinet de verwachting baseert, dat «de solidariteit tussen enerzijds werkgevers en niet-gehandicapte werknemers en anderzijds gehandicapte werknemers zo ver zal gaan dat ook maatregelen getroffen zullen worden».

Wij stemmen met de fractieleden van D'66 in, dat een wettelijke regeling ter bevordering van de arbeidsmarktpositie van gehandicapten noodzakelijk is. Wij zijn van mening dat de WAGW in de huidige vorm een goede wettelijke regeling is. Wij realiseren ons dat door de wijzigingen in het wetsvoorstel het imperatieve karakter verschoven is van de uniforme quotumregeling naar het quotum dat 3 jaar na inwerkingtreding van de WAGW kan worden opgelegd en dat de effectiviteit in eerste instantie zal liggen op het tegengaan van de uitstroom van werknemers uit het arbeidsproces richting WAO/AAW en eerst in een later stadium in omgekeerde richting.

Wij menen dat de WAGW een stimulerend instrument is voor de onderhandelingen tussen werkgevers(organisaties) en werknemersorganisaties. In dit verband denken wij onder andere aan het quotum, dat bij a.m.v.b. kan worden opgelegd en aan de tegemoetkoming in arbeidsplaatsaanpassingen. Daarnaast verwachten wij dat de WAGW leidt tot toenemende bewustwording van sociale partners ten aanzien van de noodzaak (re)integratiebevorderende maatregelen te treffen.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden de vraag wat de zinsnede in de nadere memorie van antwoord (bladzijde 6), luidende «Het aantal arbeidsplaatsen, dat bij de aanvankelijke conceptie uitgangspunt vormde, is in de gewijzigde opzet doel van de in te vullen taakstelling», materieel betekent voor het aantal arbeidsplaatsen en het uiteindelijk gemiddeld gerealiseerde quotumpercentage. Dit betekent dat het in hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting genoemde aantal van 155 000 gehandicapten een streefgetal is.

Dit getal is gebaseerd op een quotumpercentage van 5, zijnde het midden tussen de percentages van 3 tot 7, die in de huidige opzet van WAGW als verplichting kunnen worden opgelegd.

In de nadere memorie hebben wij inderdaad gesteld, dat bij de in te vullen taakstelling een quotumpercentage van 3 uitgangspunt is. Deze 3% vormt geen maximum, maar een minimum.

Wat betreft de in deze nadere memorie gemaakte kanttekening, inhoudende dat bij een op andere wijze ingevulde afdoende taakstelling, op een lager percentage kan worden uitgekomen, brengen wij naar voren dat bij deze invulling op andere wijze een beoordeling zal plaatsvinden in hoeverre (re)integratie-effecten zullen optreden. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden, dat de gewijzigde WAGW met zich meebrengt, dat dit streefgetal eerst op langere termijn bereikt zal worden, omdat het accent naar verwachting gedurende de eerste jaren na inwerkingtreding van de WAGW op het tegengaan van de uitstroom van werknemers uit het arbeidsproces richting arbeidsongeschiktheidsuitkering zal komen te liggen. Wij zien geen mogelijkheden reeds op dit moment tegemoet te komen aan de wens van de fractieleden van de P.v.d.A. en de P.P.R. om thans ook het accent te leggen op de instroom van gehandicapten in het arbeidsproces.

De leden van de fractie van D'66 vroegen hoever het kabinet gevorderd is met de voorbereidingen om onder de WAGW vallende ambtenaren te registreren.

De leden van de fractie van het C.D.A. stelden de vraag of de cijfers van het aantal gehandicapten in dienst van de overheid nog dit jaar beschikbaar kunnen zijn.

Zoals reeds eerder is betoogd, is het thans niet mogelijk deze cijfers te geven, aangezien er geen registratie van gehandicapte werknemers wordt bijgehouden. Voorbereidingen om de registratie van onder de WAGW vallende ambtenaren ter hand te nemen worden momenteel getroffen. Hoewel daarbij nog een aantal problemen moet worden overwonnen, is het streven er op gericht dat per 1 januari 1987 deze registratie operationeel is en de gevraagde cijfers voorhanden zijn.

De leden van de fractie van D'66 vroegen om een wijziging van het wetsvoorstel, waardoor de oorspronkelijke quotumbepaling van 5% in elk geval voor de (rijks)overheid zou gelden.

Het kabinet deelt de voorkeur van de leden van de fractie van D'66 op dit punt niet. Van meet af aan is er naar gestreefd de WAGW gelijktijdig en in gelijke mate voor de particuliere sector en de overheidssector te doen gelden. In deze visie past het niet een uitzonderingspositie voor de overheid te creëren door alsnog een quotum voor de overheid in de wet vast te leggen.

In antwoord op vragen van de leden van de fractie van D'66 en de fractie van het G.P.V. kan worden gesteld dat de wijze waarop bij de overheid uitvoering zal worden gegeven aan de WAGW in eerste instantie onderwerp van overleg zal zijn met de organisaties van overheidspersoneel. Het stellen van streefcijfers vormt daarbij één van de mogelijkheden om invulling aan de WAGW te geven. De overheid zal als werkgeefster, evenals de werkgevers in de particuliere sector op een serieuze manier uitvoering geven aan de WAGW.

Van de zijde van de P.S.P. is gevraagd, hoe de werking van het wetsvoorstel kan worden geëvalueerd wanneer één van de belangrijkste doelstellingen wordt het «tegingaan» van de uitstroom van werknemers richting WAO/AAW». Zij vroegen voorts op welke basis gemeten kan worden of de wet die beoogde werking zal hebben?

Allereerste brengen wij naar voren, dat hier niet van een afzonderlijke doelstelling gesproken kan worden, maar van een accentuering die het gevolg is van de gewijzigde WAGW.

De wijze waarop geëvalueerd zal worden, dient nog uitgewerkt te worden in het te voeren uitvoeringstechnisch overleg.

2. De inhoud van het gewijzigde voorstel van wet

2.1. De taakstelling en het quotumpercentage

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. hoeveel tijd er naar verwachting mee gemoeid zal zijn om de taakstelling per bedrijf of bedrijfstak vast te stellen, merken wij op dat dit maximaal 3 jaar is. Binnen die 3 jaar moet een plan voor de in te vullen taakstelling gereed en gerealiseerd zijn.

Het is ook mogelijk dat na die 3 jaar in het overleg tussen de SVr met de betrokken bedrijfsverenigingen en de GMD over de ingevulde taakstelling de conclusie wordt getrokken dat de taakstelling alsnog gerealiseerd kan worden. Tot deze conclusie zal echter slechts gekomen kunnen worden, indien in de voorafgaande drie jaar aantoonbaar aan de werkgelegenheid van gehandicapten is gewerkt. Er moet een concrete uitwerking van de opgelegde taakstelling voorhanden zijn, waarvan op afzienbare termijn voldoende effect kan worden verwacht. Wij noemen dit echter geen tussenmogelijkheid, maar een mogelijk verlengstuk van de eerste fase.

Een en ander vormt mede een reactie op kanttekeningen van de zijde van de fractie van de P.v.d.A.

De fractieleden van de P.v.d.A. vroegen eveneens naar de soort (re)integratiebevorderende maatregelen, waarmee de taakstelling kan worden ingevuld.

In voorgaande kamerstukken, zoals de memorie van antwoord en de toelichting bij de nota van wijziging zijn hier reeds enkele voorbeelden van gegeven.

Wij wijzen ook op het SER-advies vermijdbaar verzuim bij ziekte en arbeidsongeschiktheid van 12 februari 1982 (82/01).

In dit advies is het ziekteverzuim in een drietal fasen verdeeld, namelijk pré-verzuim, kortdurend verzuim en langdurend verzuim. Kortdurend verzuim betreft in het algemeen de fase tussen de verzuimmelding en de vierde maand van het verzuim. Langdurend verzuim betreft degenen, die arbeidsongeschikt zijn in de zin van de Z.W. of de A.A.W./W.A.O. en langer dan 4 maanden verzuimen. De raad somt maatregelen op om het verzuim te voorkomen dan wel tegen te gaan. Om er enkele te noemen:

- invulling van een beleid ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van de werknemers, bijvoorbeeld verbetering van de arbeidsomstandigheden;
- inschakeling van de bedrijfsgeneeskundige dienst of bedrijfsarts, ook als dit niet verplicht is;

- in het kader van het aanstellingsbeleid verdient het aanbeveling een arbeidskundig belastingsprofiel op te stellen om het stellen van te hoge eisen te voorkomen. Voorts valt te denken aan het systematisch opsporen van voor gehandicapten geschikte functies;
- het reserveren van arbeidsplaatsen voor gehandicapten;
- verzuimbegeleiding vanuit arbeidsorganisatie;
- de (tijdelijke) aanpassing van de arbeidsplaats;
- het treffen van (tijdelijke) voorzieningen tot behoud, herstel of ter bevordering van de arbeidsgeschiktheid;
- de aanpassing van de arbeidstaak door het gelegenheid geven tot het (tijdelijk) verrichten van de eigen werkzaamheden in deeltijd dan wel tot het (tijdelijk) verrichten van andere, passende werkzaamheden bij de eigen of andere werkgever;
- het gezamenlijk in het leven roepen van een instelling, die scholing van gehandicapte werknemers ten doel heeft;
- gebruikmaking van wettelijke mogelijkheden, zoals die in het voorstel van WAGW besloten zijn (57 en 57a van de AAW, P9 en P9a van de Algemene burgerlijke pensioenwet, P8 en P8a van de Spoorwegpensioenwet, 30 van de Ziektewet).

Wij menen voldoende duidelijk te hebben gemaakt, dat sociale partners het percentage van 3 in beginsel als minimum moeten nemen en niet als maximum.

Het voorstel van de fractieleden van het C.D.A. om richtgetallen te verstrekken, nemen wij in het licht van het terugdringen van de rol van de overheid niet over.

Het is mogelijk, zoals de fractieleden van de P.v.d.A. vroegen, dat het aanpassen van een arbeidsplaats deel uitmaakt van de ingevulde taakstelling.

Op de vraag van deze leden welke (re)integratiebevorderende maatregelen het niet bereiken van een percentage van drie kunnen compenseren, kunnen wij nu nog geen uitspraak doen. Dit is namelijk afhankelijk van het aantal en de soort maatregelen, die in de diverse (onderdelen van) bedrijfstakken dan wel van delen van openbare dienst getroffen worden.

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

Invulling van de in de WAGW in artikel 1, onder b, ten 4e, opgenomen vangnetbepaling is afhankelijk van de wijze van invulling van de in de WAGW neergelegde taakstelling.

Wij sluiten niet uit dat reeds gedurende de eerste jaren na de inwerking-treding van de WAGW de noodzaak zal blijken deze vangnetbepaling reeds (gedeeltelijk) in te vullen. Dit in reactie op een vraag van de zijde van het C.D.A.

De fractieleden van de P.v.d.A. vonden de toelichting bij het tweede lid van artikel 1a betreffende de personen, die daar onder vallen, niet duidelijk. Zoals bekend, betreft dit artikellid de doelgroep, waarop sociale partners zich bij de invulling van hun taakstelling moeten richten.

Het eerste vraagpunt van deze fractieleden is of niet alle werkzoekenden in principe onder de formulering «diegenen, die beschikbaar zijn ... voor het als werknemer verrichten van arbeid» vallen. Hiermee samenhangend stelden zij het kabinet voor om tot een redactionele aanpassing over te gaan.

Artikel 1a, tweede lid, strekt er slechts toe te bepalen dat de in het eerste lid van dat artikel neergelegde taakstelling zich mede richt tot die gehandicapten, die zich beschikbaar stellen voor het verrichten van arbeid in dienstverband, doch werkloos zijn. In verband met de beperking in betekenis die het begrip «werknemer» overigens in de wet heeft (zie artikel 1, onder a; het moet gaan om een persoon die in dienst is genomen c.q. is aangesteld)

is een dergelijke aanvullende bepaling nodig. In de door genoemde kamerleden gemaakte opmerking hebben wij aanleiding gezien de tekst van het artikel iets aan te passen, teneinde de strekking daarvan juist tot uitdrukking te brengen.

Overigens wijzen wij er nog op, dat uit de toevoeging van het tweede lid weliswaar voortvloeit dat de in het eerste lid neergelegde taakstelling mede de werkloze gehandicapte betreft, doch dat dit onverlet laat, dat ook die taakstelling zich richt op de doelgroep van gehandicapten, zoals die nader omljnd is bij en krachtens artikel 1, onder b, WAGW.

Het begrip «voorziening», neergelegd in artikel 1a, tweede lid, is hier ruimer dan de voorzieningen, bedoeld in artikel 1, onder b, ten 3e, van de WAGW.

Op de vraag van deze leden wat er gebeurt, indien de taakstelling voornamelijk is ingevuld met degenen, die onder de hierbij behorende ruime doelgroep vallen, doch niet onder de engere groep van artikel 1, eerste lid, onder b, kan thans slechts worden geantwoord, dat bij de beoordeling, of de taakstelling in voldoende mate is gehaald, ook het nuttig effect van de getroffen maatregelen voor diegenen, die wel onder de ruime, doch niet onder de engere doelgroep vallen, moet worden meegewogen.

De fractieleden van de P.v.d.A. legden ons de vraagstelling voor of het niet juist zou zijn dat de WSW-werknemers, die eveneens tot de personenkring van de WAGW behoren – ook al zijn zij werkzaam in een sociale werkplaats – ingeschreven blijven als werkzoekende bij het arbeidsbureau. Dit, omdat het arbeidsbureau een belangrijke rol speelt in de bemiddeling naar het normale arbeidsproces.

Hierop reageren wij als volgt.

Op dit moment is het verzamelwetsvoorstel WSW (TK, 1985–1986, 18810) door de Tweede Kamer aanvaard. Eén van de voorstellen hierin betreft de beperking van de inschrijfplicht bij het arbeidsbureau voor WSW-werknemers.

In genoemd wetsvoorstel, alsmede in de verdere stukken naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer daarvan, is uiteengezet dat de inschrijving als werkzoekende voor WSW-werknemers met een reële doorstromingskans zinvol is.

Het gemeentebestuur beoordeelt ten aanzien van alle WSW-werknemers, na overleg met het arbeidsbureau, of het zinvol is activiteiten op mogelijke doorstroming naar arbeid buiten de sociale werkvoorziening af te stemmen. Hierop vormen de werknemers, die tevens behoren tot de WAGW-personeelkring, geen uitzondering, zodat ook deze categorie tijdens de WSW-dienstbetrekking – voorzover dat zinvol wordt geacht – gestimuleerd wordt vrijwillig dan wel (bij uitzondering) verplicht ingeschreven te staan bij het arbeidsbureau. Dit houdt evenwel niet in, dat alle tot de WAGW-personeelkring behorende WSW-werknemers reële perspectieven op doorstroming zullen hebben. In de gevallen dat een doorstromingsperspectief aanwezig is, ligt een inschrijving bij het arbeidsbureau in de rede. Zo lang dat perspectief ontbreekt, is die inschrijving niet zinvol en het gemeentebestuur zal er in dat geval ook niet op aandringen.

De fractieleden van het C.D.A. gaven in overweging nader onderzoek in te stellen naar nut en noodzaak van om-, her- en bijscholing van gehandicapten in het kader van de effectuering van de WAGW. Uit het SVr-advies van 1 augustus 1984 inzake de beroepsopleidingen voor gehandicapten van Werkenrode en Hoensbroeck blijkt dat er in Nederland voldoende behoefte bestaat aan beroepsopleidingen voor gehandicapten. Naar aanleiding van dit advies is besloten tot instandhouding van beide scholingsinstituten. Scholing en beroepsopleiding van gehandicapten, gericht op behoud, herstel en bevordering van de arbeidsgeschiktheid is namelijk

een belangrijk onderdeel van het gehandicaptenbeleid. Dit SVr-advies is opgesteld naar aanleiding van onder meer het evaluatierapport van de Rijksuniversiteit Limburg over beide instituten. Een nader onderzoek op dit gebied achten wij dan ook thans niet urgent.

De fractieleden van de V.V.D. bleven twijfel houden over de toereikendheid van de om-, her- en bijscholing, niet zozeer qua totale capaciteit, maar wel of deze kwalitatief aangepast is aan gehandicapten.

In een studie van het departement van de eerste twee ondergetekenden wordt in samenwerking met de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) in het bijzonder aandacht gegeven aan het kwalitatieve aspect van opleidingen voor gehandicapten.

Over de kwalitatieve aspecten van de speciale beroepsopleidingen voor gehandicapten van Werkenrode en Hoensbroeck is in vorenvermeld evaluatierapport positief gerapporteerd.

Ten aanzien van de mogelijkheden bij de Centra voor (Administratieve) Vakopleiding van Volwassenen zij opgemerkt, dat gehandicapten hier aangepast opgeleid kunnen worden voor goed in de arbeidsmarkt liggende functies. De met scholing van gehandicapten gepaard gaande noodzakelijke aanpassingen zijn nu mogelijk bij alle C(A)VV's. Bij verschillende C(A)VV's en in alle gevallen van nieuwbouw zijn reeds aanpassingen in gebouwen aangebracht.

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

In tegenstelling tot de leden van de P.v.d.A.-fractie zijn wij van mening, dat de reikwijdte van de gewijzigde WAGW niet is verkleind ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel. In het oorspronkelijke wetsvoorstel gold de quotumverplichting inderdaad voor ondernemingen met 20 of meer werknemers, maar het gewijzigde wetsvoorstel geldt voor ondernemingen, ongeacht de grootte. De stelling van deze fractieleden, dat de quotumverplichting, die bij a.m.v.b. wordt opgelegd, geldt voor ondernemingen met ongeveer 33 werknemers is derhalve onjuist.

Wij blijven bij onze keuze van een minimum arbeidsduur van 15 uur, die geldt voor het als één werknemer meetellen voor het vervullen van de quotumverplichting, en die de leden van de P.v.d.A.-fractie te weinig achtten. Voor de redengeving daarvan verwijzen wij naar paragraaf 2.3. van de nadere memorie van antwoord. Terzake zal overigens pas een definitieve beslissing moeten worden genomen op het moment dat de a.m.v.b., als bedoeld in artikel 2, zesde lid, van het wetsvoorstel er moet zijn, dat wil zeggen uiterlijk op het moment dat enigerlei quotumregeling gaat gelden.

Wij beraden er ons nog over op welke manier tijdelijke arbeidskrachten zullen worden meegeteld voor een te zijner tijd op te leggen quotum. Wij kunnen de leden van de P.v.d.A.-fractie hierover nog geen duidelijkheid verschaffen.

Voordat wij verder op de diverse kamervragen ingaan, brengen wij het volgende in de WAGW neergelegde onderscheid onder uw aandacht. Dit is enerzijds de uitzonderingsmogelijkheid van het bij a.m.v.b. opgelegde quotum, die is omschreven in het tweede lid van artikel 2. Dit uitzonderen vindt plaats in de a.m.v.b., waarbij de quotumverplichting is opgelegd en betreft een totale categorie van ondernemingen. Ten aanzien hiervan is in de (nadere) memorie van antwoord de opmerking gemaakt, dat gedacht wordt aan het uitzonderen van kleine ondernemingen, bijvoorbeeld met minder dan 35 werknemers. Wij wijzen er nogmaals op dat dit niet meer dan een mogelijke invulling van deze uitzonderingsmogelijkheid is.

Anderzijds bestaat de ontheffingsmogelijkheid van het bij a.m.v.b. opgelegde quotum, die is omschreven in artikel 3 van de WAGW. Deze ontheffing gebeurt op basis van een ministeriële beschikking, en betreft

een individuele werkgever en onderneming. Gezien het bovenstaande is het van belang om de woorden «uitzondering» en «onthefing» uit elkaar te houden.

De fractieleden van de P.P.R. begrepen niet goed op welke inhoudelijke gronden bij de uitzonderingsmogelijkheid gerefereerd wordt aan de ondernemingsraadgrens van 35. Zij menen dat er slechts twee mogelijkheden bestaan, namelijk of de keuze voor deze grens is volstrekt willekeurig of de ondernemingsraad wordt een inhoudelijke rol toegekend binnen de WAGW.

Zij waren in dit verband van mening dat de zin in de nadere memorie van antwoord, inhoudende dat niet alle denkbare organen in de wettekst kunnen worden opgenomen, van een zekere minachting zou getuigen in de richting van de ondernemingsraad.

Om met dit laatste te beginnen, er is in het geheel geen sprake van minachting in die richting. De O.R. heeft een wezenlijke taak in het kader van de WAGW. Het opsommen van alle denkbare organen, die bij de implementatie van de WAGW een rol kunnen spelen, in de wettekst hebben wij echter achterwege gelaten, omdat dit nooit uitputtend kan zijn. De aan de ondernemingsraad in de WAGW toegekende taak heeft echter geen direct verband met de 35-grens, waaraan gedacht wordt bij de uitzonderingsmogelijkheid. Bij ondernemingen met minder dan 35 werknemers wordt namelijk een andere vorm van inspraak in de in te vullen WAGW-taakstelling verwacht. Indien geen georganiseerd overleg voorhanden is, kan gedacht worden aan informeel overleg.

De gedachte aan de 35-grens is niet volstrekt willekeurig. Er is een verband met het laagste quotumpercentage, dat kan worden opgelegd. Bij rond de 35 (om precies te zijn: 33,3) werknemers, kan met één gehandicapte werknemer aan een quotumpercentage van drie worden voldaan. Zoals in de toelichting bij artikel II in de nota van wijziging is vermeld, zal de keuze voor een bepaalde grens in de toekomst nader moeten worden bezien op basis van de door de SVr en de SER uit te brengen adviezen.

Op basis van de met de ingevulde taakstelling opgedane ervaring zullen ook de criteria ter bepaling van de uitzonderingspositie worden ingevuld. Dit in antwoord op een vraag van de leden van de C.D.A.-fractie.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hebben terecht uit de nadere memorie van antwoord geconcludeerd, dat het niet de bedoeling is om alle ondernemingen met minder dan 35 werknemers uit te zonderen van de bij a.m.v.b. opgelegde quotumplicht.

De leden van de fractie van D'66 vroegen hoe de bij het CBS beschikbare cijfers luiden over de aantallen ondernemingen in bepaalde grootte-categorieën.

In antwoord op deze vraag geven wij de volgende cijfers uit het Algemeen Bedrijfsregister van het CBS.

Per 1 januari 1985 bedroeg het aantal ondernemingen in Nederland (exclusief de overheid) naar grootteklasse (aantal werklieden ¹)

Grootteklasse	Aantal ondernemingen
0 ²	239 292
1— 5	149 660
5— 10	31 237
10— 20	18 747
20— 50	12 911
50—100	4 229
100—200	1 939
200—500	1 268
500—hoger	616

¹ Een type werkman = 250 verloonde dagen).

² Eenmansbedrijven en medewerkende gezinsleden.

Bij de ontheffingsmogelijkheid, die is opgenomen in artikel 3 WAGW plaatsten de leden van de fractie van de P.P.R. en van D'66 de kanttekening, dat de criteria, op grond waarvan tot ontheffing van een eenmaal bij a.m.v.b. opgelegd quotum kan worden over gegaan, onhelder zijn.

Wij wijzen er op dat in paragraaf 2.2.4 van de memorie van antwoord een aantal criteria zijn opgesomd. Voor het overige dienen deze criteria aan de hand van de opgedane ervaring nader te worden ingevuld. Dit betekent dat in eerste instantie er van uit zal worden gegaan dat geen enkele uitzondering op een eenmaal opgelegde quotumregeling nodig is. Niet vergeten dient te worden dat reeds bij het opleggen van een quotum bij a.m.v.b. 3 jaar na inwerkingtreding van de WAGW categorale uitzonderingen kunnen worden gemaakt.

Het lid van de G.P.V.-fractie meende dat er door de ontheffingsmogelijkheid van artikel 3 overbodige regelgeving bij is gekomen.

Dit is echter onjuist. Deze mogelijkheid was reeds opgenomen in het in 1982 bij uw kamer ingediende wetsvoorstel; zij betreft ook geen regelgeving, maar de mogelijkheid om in een individueel geval ontheffing te verlenen van gestelde regels.

2.4. Diversen

Ten aanzien van de geldelijke bijdrage, omschreven in artikel 4 van de WAGW, merkten de fractieleden van de V.V.D. op, dat zij niet begrepen hadden waarom storting in de ziekenkas bezwaarlijk is en in het AAF niet.

Zij zeiden dat storting in het AAF net zozeer premievoordeel voor de werkgevers oplevert.

Dit laatste ontkennen wij niet, maar, gelet op het verschil in niveau van verevening (risicogroep versus de Nederlandse bevolking) zal storting in de ziekingeldkas meer premievoordeel voor juist de betrokken nalatige bedrijfstak opleveren, dan storting in het AAF. Voorts is van belang, dat de overheid als werkgever niet deelneemt aan de ziekingeldkas, maar wel aan het AAF.

Wat betreft de ongelijke behandeling in beloning tussen iemand, die is aangesteld in het kader van de WSW of op basis van de WAGW vroegen de fractieleden van de V.V.D. welke gevolgen deze ongelijkheid zal hebben.

Het kabinet is van oordeel dat gehandicapten en niet-gehandicapten in beginsel een gelijke beloning behoren te hebben bij gelijke arbeid. Dit beginsel van gelijke beloning komt tot uitdrukking in zowel de WSW als de WAGW.

Voor de WSW is in navolging van ontwikkelingen buiten de sociale werkvoorziening in 1976 en gelet op bovengenoemd uitgangspunt gekozen voor een systeem van functielonen voor categorie A.

De WAGW kent geen eigen beloningssysteem. Bij deze wet wordt uitgegaan van de regelingen, zoals die in de arbeidsorganisaties gelden. Iedere gehandicapte werknemer heeft in principe jegens zijn werkgever aanspraak op een geldelijke beloning, die gelijk is aan de geldelijke beloning die een niet-gehandicapte werknemer in een gelijkwaardige functie pleegt te ontvangen. Indien de arbeidsprestatie tengevolge van ziekte of gebreken evenwel duidelijk minder is, is een uitzondering op de hoofdregel mogelijk en kan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, indien de werkgever dit wenst, de geldelijke beloning, waarop aanspraak zou bestaan, naar evenredigheid verminderen. Gelet op het genoemde uitgangspunt ten aanzien van de beloning en omdat dit wetsvoorstel vooral ook het beleid stimuleert om belemmeringen op de arbeidsplaats en in de persoon zelf weg te nemen, waardoor gehandicapte werknemers mede door die maatregelen voor het overgrote deel op volwaardige wijze deel kunnen nemen aan het arbeidsproces, gaan wij ervan uit dat verzoeken om loondispensatie uitzondering zullen zijn. Daarbij merken wij nog op dat het kabinet het plaatsen van gehandicapten in het arbeidsproces van zodanig groot belang acht, dat eventuele belemmeringen, zo die in de beloning aanwezig zouden zijn, zoveel mogelijk weggenomen dienen te worden.

De in de WAGW opgenomen bepaling inzake de loondispensatie (artikel 7) behoeft enige wijziging. Hiervoor is een derde nota van wijziging bij deze nota naar aanleiding van het eindverslag gevoegd. Artikel 7 vervangt de artikelen 13 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en 6 van de Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten. De huidige dispensaties strekken zich ook tot andere werknemers uit dan die, bedoeld in de WAGW (artikel 1, sub b, ten 1e tot en met ten 4e). In verband met het feit, dat de vangnet-a.m.v.b. (artikel 1, sub b, ten 4e) vooralsnog niet wordt ingevuld, waarmee de hier aan het woord zijnde categorieën onder de werkingssfeer van de wet zouden worden gebracht, hebben wij besloten tot deze wijziging over te gaan. Voor het overige verwijzen wij naar de toelichting bij deze derde nota van wijziging.

De leden van de fractie van D'66 vroegen of hun indruk juist is, dat de ook door hen in het verleden onderschreven wenselijkheid van integratie van de ZW en AAW/WAO volledig naar de achtergrond is geraakt.

In antwoord hierop delen wij mee, dat het tot stand brengen van een geïntegreerde regeling bij ziekte en bij arbeidsongeschiktheid of – nog verdergaand – één loondervingswet voor deze kabinetsperiode niet op het programma staat. Alle inspanning zal worden gericht op realisatie van het voorgenomen pakket maatregelen stelselherziening, dat, zoals bekend, onder meer bestaat uit een nieuwe Werkloosheidswet, een Gezinstoeslagenwet en een wet tot wijziging van WAO/AAW in verband met de werkloosheidscomponent. Verdergaande integratie is – ook uit de adviesaanvraag over de stelselherziening blijkt dit – een zaak die naar het oordeel van het kabinet eerst daarna aan de orde kan komen. Naar ons oordeel ligt het voor de hand dat te zijner tijd als uitgangspunt zal gelden, dat zo mogelijk ook de ZW bij die integratie wordt betrokken.

3. Niet in de WAGW zelf geregelde onderdelen van geïntegreerde beleidsaanpak

De leden van de fractie van D'66 hebben er voor gepleit, dat bepaald wordt dat de GAB-directeuren in geval van een ontslagaanvraag te allen tijde nagaan in hoeverre aanpassing van de arbeidsplaats ontslag kan voorkomen.

Ten aanzien hiervan merken wij, op dat het evident is dat daar waar aanpassing van de arbeidsplaats het ontslag kan voorkomen, dit in het contact van het GAB met de GMD naar voren zal komen. In die zin kan aan de wens van de leden van de fractie van D'66 tegemoet worden gekomen.

In de ontslagrichtlijnen voor de GAB-directeuren wordt hierin voorzien.

De fractieleden van de P.v.d.A. vroegen of de ontslagbepalingen in die zin gewijzigd kunnen worden, dat een ontslagvergunning altijd zal moeten worden geweigerd indien de werkgever passende arbeid beschikbaar heeft.

In de memorie van antwoord heb ik nog opgemerkt dat weigering van de ontslagvergunning zou betekenen dat de arbeidsverhouding in stand blijft, maar ten aanzien van de loondoorbetaling deze weigering geen effect zou sorteren, gelet op de inhoud van artikel 1638c, eerste lid, B.W.

Inmiddels heeft de Hoge Raad evenwel een uitspraak gedaan (HR 8 november 1985, nr. 12530, RvdW 1985, nr. 205), die op dit punt een belangrijke wijziging teweeg brengt.

De strekking van deze uitspraak is dat indien een werknemer zich jegens zijn werkgever bereid verklaard andere passende arbeid te verrichten, welke hij voor zover doenlijk heeft gespecificeerd, de werkgever uit hoofde van het bepaalde in artikel 1638 z B.W. (goed werkgever!) gehouden is die werknemer in staat te stellen om passende arbeid te verrichten.

Daartoe is de werkgever echter niet gehouden indien hij omstandigheden stelt en zo nodig bewijst dat dit redelijkerwijs van hem niet valt te vergen.

De Hoge Raad verbindt hieraan als consequentie dat, indien de werkgever zonder deugdelijke gronden werknemer het passend werk niet aanbiedt, uit artikel 1638 d B.W. volgt dat de werknemer vanaf het moment dat deze deugdelijke gronden ontbraken, recht heeft op loon, dan wel op een voor de door hem aangeboden arbeid passend gedeelte van dat loon.

Ik ben bereid de ontslagrichtlijnen voor de G.A.B.-directeuren in bovenstaande zin aan te passen. Het ligt nu immers voor de hand om een ontslagvergunning te weigeren, indien ander passend werk redelijkerwijs beschikbaar is, omdat weigering nu een loonbetalingsverplichting ten gevolge kan hebben.

Alvorens een ontslagrichtlijn van deze strekking kan uitgaan zal de Centrale Commissie van Bijstand en Advies van de Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening om advies worden gevraagd.

Ten aanzien van de kabinetsvoornemens tot afschaffing van de verdiscontering van werkloosheid in arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en de relatie hiervan met de WAGW hebben leden van diverse fracties vragen gesteld.

Zoals wij reeds in de nadere memorie van antwoord hebben gesteld, bestaat er een inhoudelijk verband tussen beide voornemens, in die zin dat de WAGW een maatregel vormt die de kansen van herintreding van gedeeltelijk arbeidsongeschikten in het arbeidsproces verbetert. Dit inhoudelijke verband betekent echter niet dat beide voorstellen tegelijkertijd moeten worden ingevoerd. Beide voorstellen staan op zichzelf. In het licht hiervan dient op de desbetreffende kanttekeningen uit het eindverslag ontkennend te worden gereageerd.

Dit betreft allereerst de opvatting van de leden van de P.v.d.A.-fractie, die inhoudt dat eerst de resultaten van de WAGW zouden moeten worden afgewacht alvorens de andere hierboven aangeduide voorstellen uit te voeren.

Voorts betreft dit de vraag van het lid van de G.P.V.-fractie, namelijk of het logisch is om de aanvaarding van het voorstel van WAGW voorwaarde te laten zijn voor de invoering van de afschaffing van de verdiscontering.

4. Gecoördineerde uitvoering van beleid

In verband met de geringe rol van de GAB's bij de arbeidsbemiddeling van gehandicapten pleitten de leden van de fractie van D'66 er voor om een arbeidsbemiddelende taak aan het particulier initiatief, bijvoorbeeld AVO-Nederland, toe te kennen.

Zoals u bekend is, hebben wij besloten de GMD, het Algemeen burgerlijk pensioenfonds en het Spoorwegpensioenfonds mede de bevoegdheid tot arbeidsbemiddeling te verlenen.

Wij willen voorkomen, dat op dit terrein een veelheid aan bemiddelende instanties ontstaat. Aan het particulier initiatief is in dit verband geen rol toegekend.

Door AVO wordt thans gezien in hoeverre de deskundigheden van haar arbeidszorgbureau in het kader van de WAGW binnen de GMD kunnen worden ingepast.

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,
J. G. Rietkerk