

Vergaderjaar 1987–1988

**20 332 (R 1340)**

## **Verdrag betreffende de beroepsrevalidatie en werkgelegenheid van gehandicapten; Genève, 20 juni 1983**

### **Nr. 1**

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 26 november 1987. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens een of beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen of van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 26 december 1987.

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitters van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 november 1987

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden<sup>1</sup>, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 20 juni 1983 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende de beroepsrevalidatie en werkgelegenheid van gehandicapten (Verdrag nr. 159, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar negenenzestigste zitting) (Trb. 1984, 158).<sup>2</sup>

Een toelichtende nota bij deze Overeenkomst gelieve U hiernevens aan te treffen.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 26-11-1987 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. van den Broek

<sup>1</sup> Art. 91, (1), add. art. XXI, G.W.;  
Art. 61, (3), G.W. 1972 en  
Art. 24 Statuut.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

## TOELICHTENDE NOTA

### Inleiding

Het voorliggende Verdrag nr. 159 en de Aanbeveling Nr. 168 (Trb. 1984, 158), beide betreffende de beroepsrevalidatie en werkgelegenheid van gehandicapten, vormen een aanvulling op Aanbeveling Nr. 99 inzake beroepsrevalidatie (gehandicapten) uit 1955; (Kamerstukken II, 1956/57, 4645). Op de in november 1980 gehouden zitting van de Raad van Beheer van de Internationale Arbeidsorganisatie werd besloten het vraagstuk van de beroepsrevalidatie voor een eerste algemene discussie op de agenda te plaatsen van de 68e zitting (juni 1982) van de Internationale Arbeidsconferentie. Aanleiding tot dit besluit was het gegeven, dat in de jaren sedert de totstandkoming van de IAO-Aanbeveling nr. 99 uit 1955, zich enige nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot de beroepsrevalidatie hadden voorgedaan, die een aanvulling op de bestaande Aanbeveling zouden rechtvaardigen. Zo heeft bijvoorbeeld de technische vooruitgang enerzijds geleid tot snel veranderende functies en functie-eisen en anderzijds de mogelijkheden verruimd om machines en apparatuur aan te passen aan het gebruik door gehandicapten, terwijl voorts de mogelijke voorzieningen voor gehandicapten op het terrein van technische hulpmiddelen (te denken valt aan mobiliteit, communicatie, enzovoorts) eveneens door middel van technische innovatie aanzienlijk werden verruimd.

De wetgeving van diverse landen had veelal een ontwikkeling doorgemaakt waar het de regelgeving met betrekking tot onder meer de sociale werkvoorziening en de organisatie van beroepsrevalidatie betrof. Voorts hadden zich veranderingen voorgedaan in de benadering en de behandeling van geestelijk gehandicapten; in de afgelopen jaren is meer aandacht besteed aan mogelijkheden tot geleidelijke integratie van ook deze groep gehandicapten.

De bovengenoemde ontwikkelingen werden vooral positief beïnvloed door het door de Verenigde Naties uitgeroepen «Internationale Jaar van Gehandicapten», (1981), in welke tijdsperiode het belang van de beroepsrevalidatie als een van de facetten van een noodzakelijk speciale behandeling van gehandicapten in veel bredere kring aandacht verwierf dan tot dan toe het geval was geweest.

### Ontstaansgeschiedenis

De bespreking van het onderwerp «beroepsrevalidatie» geschiedde in 1982 op basis van een concept-aanvulling op de eerdergenoemde Aanbeveling nr. 99 uit 1955. Dit concept was op zijn beurt weer geënt op de resultaten van een door de Internationale Arbeidsorganisatie in 1981 gehouden onderzoek onder de regeringen der IAO-lidstaten naar de nationale regelgeving en praktijk terzake van beroepsrevalidatie, waarop door 81 landen werd gereageerd. Tijdens de eerste lezing in 1982 stond voornamelijk de discussie rond de vorm van een eventueel te ontwerpen rechtsinstrument centraal; de opties bestonden daarbij uit een aanvullende c.q. geheel nieuwe Aanbeveling, een Verdrag, dan wel beide. De idee van een herziening van de uit 1955 daterende Aanbeveling (zoals blijktens een tijdens de vijftenzestigste zitting van de Arbeidsconferentie in 1979 aangenomen resolutie oorspronkelijk de bedoeling was geweest) werd in een vroeg stadium al losgelaten, omdat Aanbeveling nr. 99 bij nadere beschouwing nog onverkort van waarde werd geacht en men wilde vermijden dat door een herziening van de bestaande tekst dit instrument deels zou worden ontkracht. Duidelijk was dat een aanvulling op het IAO-rechtsinstrumentarium dit probleem zou ondervangen, doch over de vorm hiervan bestond aanvankelijk nog enige onenigheid.

Kon tijdens de negenenzestigste zitting van de Arbeidsconferentie in 1982 nog slechts een meerderheid gevonden worden voor het ontwerpen van een

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

aanvulling in de vorm van een Aanbeveling, tijdens de tweede lezing over het onderwerp in 1983 kwam men op instigatie van de werknemersvertegenwoordigers hierop terug en werd de beslissing genomen om ter zake van dezelfde materie toch ook een Verdrag te formuleren. Deze beslissing viel overigens niet dan nadat de voorbereidende commissie ter conferentie eerst de vraag omtrent de wenselijkheid van het ontwerpen van een verbindend instrument in stemming had gebracht.

Immers, omdat van werkgeverszijde nadrukkelijk bezwaar werd gemaakt tegen het formuleren van verbindende bepalingen met betrekking tot de organisatie van revalidatiediensten, moest bij de behandeling van het agendapunt beroepsrevalidatie in tweede lezing bij stemmenmeerderheid worden beslist dat de materie in twee afzonderlijke instrumenten zou worden geregeld in plaats van in één, zoals aanvankelijk de bedoeling was. Het Verdrag, dat tot stand kwam op 20 juni 1983, is inmiddels bekrachtigd door: Denemarken, Finland, Griekenland, Hongarije, Noorwegen, San Marino, Tsjechoslowakije, Zweden en Zwitserland.

### **Verdrag en Aanbeveling; algemeen**

De totstandkomingsgeschiedenis van de Aanbeveling en van het Verdrag, zoals hierboven in kort bestek weergegeven, is van belang voor het verkrijgen van een inzicht in de wijze waarop de beide instrumenten zich tot elkaar verhouden. Doordat eerst de Aanbeveling gestalte werd gegeven en uit de definitieve tekst daarvan vervolgens het Verdrag werd gedestilleerd, is het te verklaren dat het bindende instrument qua begripsomschrijving en reikwijdte slechts in betrekkelijk geringe mate afwijkt van de Aanbeveling, al is het uiteraard op een aantal punten restrictiever en nauwkeuriger geformuleerd (zie deel I van de verdragstekst).

Als uitgangspunt voor de beide instrumenten geldt een streven naar volledige deelname van gehandicapten aan het maatschappelijk leven en naar gelijkheid van gehandicapten met andere personen. Meer toegespitst op de beroepsrevalidatie en de werkgelegenheid betekent dit het verzekeren van gelijke kansen en gelijke behandeling met betrekking tot deelname in het arbeidsproces en in het bevorderen van de sociale integratie van gehandicapten. Het Verdrag formuleert daarbij vier beginselen voor het beleid betreffende beroepsrevalidatie en werkgelegenheid van gehandicapten die alle een zeer algemeen karakter dragen (zie deel II van de verdragstekst). Ook de op nationaal niveau te nemen maatregelen ter concretisering van dit beleid (zie deel III van de verdragstekst) zijn zeer ruim omschreven, waarbij bovendien nog eens moet worden aangetekend dat het Verdrag er in beginsel op gericht is, voor de beroepsrevalidatie van gehandicapten zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande voorzieningen voor opleiding, plaatsing en tewerkstelling van werknemers in het algemeen. Uitdrukkelijk wordt gesteld dat slechts daar waar dit nodig is, deze voorzieningen dienen te worden aangepast. Omdat enerzijds het Verdrag een algemeen netwerk van beginselen wil aangeven en algemene maatregelen verschaft ter bevordering van de (her)integratie van de gehandicapte werknemers in de maatschappij en anderzijds de Aanbeveling deze maatregelen uitwerkt en ingaat op de concrete organisatie van de dienstverlening in dat kader, vullen de beide instrumenten elkaar goed aan. Het streven naar volledige deelname van gehandicapten aan het maatschappelijk leven en het bevorderen van een gelijke behandeling als die van andere personen is voor de Nederlandse regering geen nieuw uitgangspunt van beleid. Het recht op ontplooiing en op gelijke kansen is bij de totstandkoming van de thans vigerende arbeidsongeschiktheidswetgeving – en zeer zeker bij de totstandkoming van het voorzieningenbeleid ingevolge deze wetgeving – duidelijk geformuleerd. Uitgangspunt is dat de bestaande voorzieningen in Nederland, zoals die volgens de onderwijswetgeving worden bekostigd en de regelingen die bij het Ministerie van Sociale Zaken en

Werkgelegenheid bestaan met betrekking tot om-, her- en bijscholing alsmede hetgeen ingevolge de AAW wordt bekostigd, adequaat zijn en dat daarmee wordt voldaan aan de intenties van het Verdrag. Dit geldt uiteraard ook voor de Wet van 16 mei 1986, houdende regelen met betrekking tot de bevordering van de deelname van gehandicapten aan het arbeidsproces (Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers – WAGW –); Stb. 1986, 300.

Kort gezegd, de gelijke kansen en het recht op gelijke ontplooiing zijn in Nederland tot nu toe niet afzonderlijk in het kader van de beroepsrevalidatie geformuleerd, doch liggen besloten in de aanspraken die men kan doen gelden op grond van de arbeidsongeschiktheidswetten, de overheidspensioenwetgeving, de maatregelen die voortvloeien uit het arbeidsvoorzieningenbeleid en – recentelijk – op grond van de WAGW. Aan de in de Preambule van het Verdrag neergelegde oproep om de beroepsrevalidatie en de werkgelegenheid van gehandicapten tot een herkenbare doelstelling te maken en, ter zake van de uitvoering van die doelstelling, regelingen op te nemen in het nationale rechtsbestel wordt dan ook door Nederland gehoor gegeven. Hoewel het beleid op dit punt sterke verwevenheden vertoont met het sociale zekerheidsbeleid, is een explicitering van het recht op gelijke kansen en gelijke behandeling op het punt van de beroepsrevalidatie en werkgelegenheid in het verleden minder duidelijk over het voetlicht gekomen. Vooral door het aannemen van de WAGW is hier verandering in gekomen. De nationale omstandigheden en de praktijk – waarnaar in artikel 1, derde lid, van het Verdrag verwezen wordt – worden in belangrijke mate mede door deze nog nieuwe wetgeving bepaald.

### **Toelichting op enige artikelen van het Verdrag**

#### *Artikel 1, eerste en tweede lid*

In artikel 1, eerste lid, wordt de in het Verdrag gehanteerde definitie van het begrip «gehandicapte» gegeven. Deze definitie gaat uit van beperkingen die er bestaan in relatie tot passende arbeid en is naar onze mening erg ruim geformuleerd: indien na medisch onderzoek een beperking is vastgesteld die de kansen op werk in belangrijke mate negatief beïnvloedt, wordt iemand als «gehandicapte» beschouwd.

Bij de totstandkoming van de definitie werd afgestapt van het aanvankelijke idee daaronder ook mensen met «psychologische gebreken of onvolkomenheden» te laten vallen; de uiteindelijke begripsomschrijving omvat thans degenen die lijden aan een formeel erkende fysieke of geestelijke stoornis, met dien verstande dat onder dat laatste zowel een psychische stoornis als een geestelijke handicap moet worden begrepen. In de Nederlandse situatie omvat de definitie ons inziens ten minste al degenen, die ofwel in het kader van de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) of de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) dan wel in het kader van de overheidspensioenwetgeving uitkeringsgerechtigd zijn, ofwel een werkvoorziening in het kader van deze wetten nodig hebben. In het tweede lid van dit artikel wordt aangegeven dat passende arbeid als bevorderend wordt beschouwd voor de (her)integratie van de gehandicapte in de maatschappij. Dit komt overeen met de doelstelling van het beleid zoals dit in Nederland in het kader van de uitvoering van de AAW bestaat en met de doelstelling van de WAGW.

#### *Artikelen 2 en 3*

Bij vervolgens de in de artikelen 2 en 3 neergelegde verplichting om een nationaal beleid met betrekking tot de beroepsrevalidatie en werkgelegenheid van gehandicapten op te stellen en uit te voeren, dient men te bedenken dat in ons land de verantwoordelijkheid ten aanzien van beleid met betrekking tot de beroepsrevalidatie en de werkgelegenheid van gehandicapten niet uitsluitend een zaak is van de nationale overheid. De organen die belast zijn met de

uitvoering van de WAO en de AAW en de overheidspensioenwetgeving dragen immers ter zake eveneens een belangrijke verantwoordelijkheid. Voorts spelen bijvoorbeeld ten aanzien van de revalidatie in de sociale werkplaatsen de lagere overheden een essentiële rol, terwijl voor wat betreft de werkgelegenheid van gehandicapten ingevolge de WAGW een zeer vooraanstaande plaats wordt ingenomen door de sociale partners.

#### *Artikel 4*

In artikel 4 wordt het beginsel van non-discriminatie verwoord, zowel voor wat betreft het scheppen van gelijke kansen voor en het in acht nemen van gelijke behandeling van mannelijke en vrouwelijke gehandicapte werknemers, als voor wat betreft het bepalen van een gelijkwaardige verhouding tussen gehandicapte werknemers en werknemers in het algemeen. Het gaat hierbij om een beginsel dat diep verankerd is in de Nederlandse rechtsopvatting en dat, zeker indien beschouwd in het licht van de WAGW, dan ook nauwelijks enige verdere toelichting behoeft. Wel zij erop gewezen, dat de laatste zin van artikel 4 in feite de invulling of invoering van een quota-systeem legitimeert.

#### *Artikel 5*

In artikel 5 wordt gesteld, dat de representatieve organisaties van werkgevers en van werknemers dienen te worden geraadpleegd bij het ten uitvoer leggen van het door het Verdrag beoogde nationale beleid met betrekking tot beroepsrevalidatie en werkgelegenheid. Aangezien in Nederland dit beleid te beschouwen is als deelgebied van het hele sociaal-economische beleid dan wel als onderdeel van de bestaande regelingen op het gebied van de sociale zekerheid, worden in de praktijk de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties geconsulteerd via de daartoe geëigende procedures in de bij die beleidsterreinen betrokken organen, te weten de Stichting van de Arbeid, de Sociaal-Economische Raad en de Sociale Verzekeringsraad. De doelgroep waarop het Verdrag betrekking heeft – die van de gehandicapte werknemers – wordt daarbij in eerste instantie vertegenwoordigd door de respectieve vakbonden. Ook is het raadplegen van representatieve organisaties van en voor gehandicapten voorgeschreven. Het is de laatste jaren niet ongebruikelijk, dat gesprekken tussen onze overheid en representatieve gehandicaptenorganisaties over belangrijke aangelegenheden plaatsvinden.

#### **Aanbeveling**

Zoals al eerder is opgemerkt, geeft de inhoud van de Aanbeveling een verbreding van de verschillende onderdelen van het Verdrag. Een aantal van de opgenomen onderdelen worden in Nederland al lange tijd in praktijk gebracht, zoals bijvoorbeeld het principe van de gelijke beloning. Van andere onderdelen kan worden gezegd dat daarin in Nederland wordt voorzien, zij het op andere wijze dan in de Aanbeveling is beschreven. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval ten aanzien van de Aanbeveling tot belastingvrijstelling op voorzieningen die in verband staan met het werk van gehandicapten. In de Nederlandse situatie worden de bedoelde voorzieningen ingevolge het stelsel van wetgeving op het terrein van de sociale zekerheid betaald, of er bestaat een aftrekmogelijkheid in het kader van de belastingwetgeving.

Voorts komen onderdelen zoals het belang van goede voorlichting en voldoende scholing van de personen die bij de beroepsrevalidatie betrokken zijn, aan de orde. Vele van de in de Aanbeveling opgenomen onderdelen spelen een rol in de WAGW, zoals ook al is opgemerkt bij de toelichting op het Verdrag.

## **Conclusie en standpunt van de regeling**

Het voorgaande samenvattend kan worden geconstateerd dat, zoals uit de tekst van het Verdrag en van de Aanbeveling moge blijken, het denken over de beroepsrevalidatie van gehandicapten zich positief ontwikkelt ten aanzien van het onderkennen van de behoeften op het gebied van de (re)integratie in het arbeidsproces van gehandicapten, ten aanzien van een grotere betrokkenheid van de samenleving bij het opstellen en uitvoeren van het beleid met betrekking tot beroepsrevalidatie en tenslotte het aanzien van een meer op de voorgrond schuiven van de doelstelling van de (re)integratie van de gehandicapten in de samenleving.

Wij zijn van oordeel dat het thans gevoerde Nederlandse beleid met betrekking tot de beroepsrevalidatie en werkgelegenheid van gehandicapten aan de vereisten van het Verdrag voldoet. Met betrekking tot de Aanbeveling kan worden opgemerkt dat vele onderdelen in de Nederlandse situatie reeds hun toepassing vinden. Ten aanzien van andere onderdelen zien wij een aansporing om op de reeds ingeslagen weg voort te gaan. De regering is dan ook voornemens het Verdrag na verkregen goedkeuring te bekrachtigen.

## **Medegelding van het Verdrag voor de Nederlandse Antillen en/of voor Aruba**

Met betrekking tot de eventuele medegelding van het Verdrag voor de delen van het Koninkrijk buiten Europa kan worden opgemerkt dat de regering van de Nederlandse Antillen heeft kenbaar gemaakt geen medegelding te wensen. De regering van Aruba beraadt zich nog. Daar het mogelijk is, dat in een later stadium medegelding voor Aruba alsnog wenselijk wordt geacht, wordt goedkeuring van het Verdrag voor het gehele Koninkrijk gevraagd. Op grond van het bovenstaande zal het Verdrag voor wat het Koninkrijk betreft voorshands alleen voor Nederland worden bekrachtigd.

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

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
P.R.H.M. van der Linden