

Vergaderjaar 1996–1997

25 478

Vaststelling van nieuwe regels met betrekking tot de (re)integratie van arbeidsgehandicapten (Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

	Blz.		
1. Inleiding	3	b. Het herplaatsingsbudget	48
2. Voorgeschiedenis	5	c. Het pakket op maat	49
a. Voorbereiding	5	d. De relatie tussen de budgetten, het pakket op maat en de voorzieningen	50
b. De hoofdlijnennota	6	e. De budgetten verstrekt door de gemeenten en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie	52
c. Advies SER algemeen	8	f. Onderwijsvoorzieningen voor jonggehandicapten en studenten	53
d. Reactie van het kabinet	9	g. Slot	53
1. Doelgroepomschrijving	9	7. De reïntegratie-uitkering	53
2. Verdeling van verantwoordelijkheden	10	8. De kwijtscheldings- en kortingsregeling basispremie WAO	55
3. Instrumenten gericht op werkgevers	12	9. Overig instrumentarium	56
4. Terugvordering	12	a. Artikel 29b Ziektewet	56
5. Verbetering van het instrumentarium	13	b. Loonsuppletie	57
6. Instrumenten gericht op zelfstandigen	13	c. Proefplaatsing	58
7. Reïntegratie-uitkering	14	d. Reïntegratie van zelfstandigen	58
8. Bonus	14	e. Persoonsgebonden reïntegratiebudget	59
9. Reïntegratiefonds	15	f. Scholingsinstituten	60
e. Commentaar van het Ctsv (toezichtaspecten)	15	10. Rechtmatigheid en doelmatigheid bij het verstrekken van budgetten	60
1. De meetbaarheid van de doelstellingen	15	a. Rechtmatigheid	61
2. De mogelijkheden tot toezichthouden	16	b. Doelmatigheid	62
f. Commentaar van het Lisv	17	c. Rechtmatigheid en doelmatigheid bij het herplaatsingsbudget	63
g. Commentaar van het CBA	18	11. Informatievoorziening	64
h. Commentaar van de VNG	20	12. Voorlichting	66
i. Commentaar van de overige organen	22	a. Algemene voorlichting	66
1. Taak en verantwoordelijkheidsverdeling bij reïntegratie	22	1. Kennisoverdracht richting uitvoeringsorganisaties en arbodiensten	67
2. Sociale Werkvoorziening	23	2. Kennisoverdracht richting werkgevers	67
3. Artikel 29b Ziektewet	23	3. Kennisoverdracht richting (arbeidsgehandicapte) werknemers	67
4. Persoonsgebonden reïntegratiebudget	24	b. Informatiepunten reïntegratie arbeidsgehandicapten	68
5. Positie vroeggehandicapten	25	13. Het Reïntegratiefonds	69
6. Begeleid werken	26	a. Reorganisatie van de diverse sv-geldstromen	69
7. Overheidssector	27	b. Positionering en beheer van het Reïntegratiefonds	70
8. Evaluatie van de wet	27	c. Inhoud van het Reïntegratiefonds	70
j. Algemene conclusie	27	d. Voeding van het Reïntegratiefonds	71
3. De arbeidsgehandicapte	28	14. Financiële aspecten	73
4. Relatie arbeidsgehandicapte/potentiële werkgever	29	a. Huidige situatie	73
5. Verantwoordelijkheidsverdeling	34	b. Inzet van dit wetsvoorstel	73
5a. Taakverdeling in het algemeen	34		
5b. Reïntegratie bij de eigen werkgever	35		
5c. Reïntegratie bij een nieuwe werkgever	38		
1. Inleiding	38		
2. Huidige situatie	38		
3. Nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling	39		
6. Een nieuwe budgetstructuur	45		
a. Het plaatsingsbudget	45		

c. Additionele lasten	74	d. Besparingen	76
1. Kosten van reïntegratie-inspanningen (incl. basisdienstverlening Arbeidsvoorziening)	74	15. Effecten voor bedrijven	77
2. Kosten van instrumenten	74	a. Kosten en baten voor het bedrijfsleven	77
3. Scholingsinstituten	75	b. Buitenlandtoets	77
4. Opschorting WW in geval van reïntegratie-uitkering	75	c. Sociaal-economische effecten	77
		ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	78

ALGEMENE TOELICHTING

1. Inleiding

De sterke groei van de Nederlandse economie, de flexibilisering van de arbeidsmarkt, de successen die zijn geboekt bij de terugdringing van het volume van de werkloosheid en de arbeidsongeschiktheid, hebben het beeld van de arbeidsmarkt de laatste jaren aanzienlijk veranderd. Er zijn veel nieuwe banen geschapen, en meer mensen zijn de laatste jaren in staat geweest zich een plaats op de arbeidsmarkt te verwerven dan tot voor kort mogelijk werd geacht. Het hardnekkige probleem van het veel te grote aantal mensen dat wegens (gehele of gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid niet aan betaalde arbeid deelneemt – een probleem voor betrokkenen maar ook voor de samenleving als geheel – is langs meerdere sporen aangepakt. Heeft het vorige kabinet zich vooral geconcentreerd op het uitkeringsniveau en de toelatingscriteria (met name het arbeidsongeschiktheids criterium), dit kabinet heeft het hoofddaccent gelegd op het introduceren van aanzienlijke financiële prikkels op het niveau van de onderneming, het niveau waar in de dagelijkse werkelijkheid de meeste mogelijkheden liggen om uitval wegens arbeidsongeschiktheid te voorkomen of in duur te beperken. Beoogd – en naar het zich op basis van eerste waarneming laat aanzien ook gerealiseerd – effect van uitbreiding van de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte was terugdringing van het ziekteverzuim en (dus ook) beperking van het aantal personen dat zich meldt voor een uitkering op basis van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Per 1 januari 1998 zal er in het kader van de WAO premiedifferentiatie en de mogelijkheid van eigenrisicodragen worden geïntroduceerd. Dit zal de werkgever ook na het eerste jaar van ziekte van een werknemer volop betrokken houden bij de arbeidsongeschiktheidssituatie van die werknemer.

De bedoelde maatregelen van zowel het vorige als van dit kabinet zijn ook steeds gepaard gegaan met aandacht voor flankerend beleid, voor maatregelen gericht op het bevorderen van reïntegratiekansen van arbeidsgehandicapten. Doel is niet het vervangen van de ene uitkering door een andere maar verhoging van de arbeidsparticipatie, ook van arbeidsgehandicapten. Zij verkeren ten opzichte van andere achterstandsgroepen in een extra nadelige situatie. In een arbeidsmarkt waarin steeds meer de nadruk wordt gelegd op een flexibele en volledige inzetbaarheid van personeel, is de positie van personen van wie door werkgevers betwijfeld wordt of zij aan die hogere eisen kunnen voldoen per definitie het zwakst.

Het ontbreekt, mede als gevolg van de uitbreidingen die de laatste jaren hebben plaatsgevonden, in beginsel niet aan voldoende reïntegratie-instrumenten. Waar het nog steeds wel aan ontbreekt, is aan een voldoende mate van succes, al dan niet met inzet van dat instrumentarium. Dat is des te problematischer omdat het ingezette beleid, gericht op versterking van de financiële verantwoordelijkheid van werkgevers, enerzijds zal leiden tot verhoogde inspanningen om de in dienst zijnde werknemers te reïntegreren, doch anderzijds ook kan leiden tot verscherpte selectie bij het in dienst nemen van nieuwe werknemers. De inspanningen dienen er thans, gelet op het vorenstaande, vooral op gericht te zijn de knelpunten die zich in de reïntegratieproblematiek voordoen zoveel mogelijk weg te nemen. Daartoe dient dit wetsvoorstel.

Het is niet de bedoeling met deze wet een geheel nieuw systeem van wettelijke instrumenten te creëren voor arbeidsgehandicapten. Gezien de verwevenheid van vele reïntegratie-instrumenten met het totale complex

van socialezekerheidswetgeving is dit geen begaanbare weg. Nieuwe ideeën op dit punt zijn ook schaars. Het zou fout zijn de illusie te wekken dat door een geheel andere aanpak de problematiek van arbeidsgehandicapten geheel zou kunnen worden opgelost. Evenmin is het de opzet van deze wet om voor het gehele complex van regelgeving voor arbeidsgehandicapten een vereenvoudiging of stroomlijning van de regelgeving te bereiken, door deze in één wet te plaatsen. Eén allesomvattende Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten zou gezien de hiervoor al genoemde verwevenheid met de overige wetgeving de complexiteit alleen maar groter maken. Waar deze wet toe dient, is om de in de praktijk gesignaleerde knelpunten in regelgeving en uitvoering weg te nemen en een kader te scheppen waarin die regelgeving sneller, beter, en dus met meer succes kan worden toegepast. De hoofddoelstelling van deze wet is kort gezegd het bestaande reïntegratie-instrumentarium waar nodig te verbeteren en vooral beter te laten werken. Deze verbetering zal naar de stellige overtuiging van het kabinet worden bereikt door de in dit wetsvoorstel uitgewerkte budgetstructuur, waarmee bereikt wordt dat iedere werkgever die een arbeidsgehandicapte in dienst neemt, zonder verdere rompslomp een aanzienlijke forfaitaire kostenvergoeding ontvangt. Een tweede belangrijk onderdeel van dit wetsvoorstel is het verstrekken van een reïntegratie-uitkering aan arbeidsgehandicapten die scholing volgen of op een proefplaats werken teneinde hun beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt te vergroten. Een apart regime voor personen die in deze situatie verkeren vergemakkelijkt hun herintrede op de arbeidsmarkt.

Een goed werkend reïntegratie-instrumentarium garandeert niet dat alle arbeidsgehandicapten aan het werk komen, en zeker ook niet dat alle reïntegratiepogingen succesvol zullen zijn. Daarvoor is de problematiek waarmee – tenminste een deel van – de arbeidsgehandicaptenpopulatie kampt te ernstig. Waar het reïntegratie-instrumentarium bij uitstek toe dient is het scheppen van kansen. Het instrumentarium is een middel om de werkgever, door financiële tegemoetkomingen en het wegnemen van risico's, te bewegen arbeidsgehandicapten in dienst te nemen. Daarna is het aan de persoon zélf zich te bewijzen. Dit wetsvoorstel mag effectief worden genoemd als na enkele jaren blijkt dat het aantal geslaagde reïntegraties daadwerkelijk is toegenomen.

In de richting van de uitvoerders van socialezekerheidsregelingen en Arbeidsvoorziening is – een derde – belangrijke doelstelling van dit wetsvoorstel nogmaals te benadrukken – en waar nodig ook met regelgeving te ondersteunen – welk een groot belang het kabinet hecht aan een actieve opstelling bij de (terug)leiding van cliënten naar betaalde arbeid. Het zal duidelijk zijn dat in deze de kost voor de baat uitgaat. De organisaties dienen zich hierbij niet te terughoudend op te stellen. Wanneer het alternatief is een «levenslange» uitkering, geeft men niet snel te veel geld uit voor de reïntegratie van een arbeidsgehandicapte. Dit betekent niet dat niet scherp zou moeten worden gelet op kosten/batenverhoudingen. Waar het om gaat is dat men zich in de uitvoering realiseert dat met een snelle en soms op het eerste gezicht hoge investering in de arbeidsgehandicapte op termijn geld te verdienen valt. Een uitvoering die zich meer dan tot nu toe richt op schadelastbeperking dient daarbij niet uit te gaan van een te krappe tijdshorizon.

Teneinde te voorkomen dat conflicten over competentie belemmerend werken zal in dit wetsvoorstel een heldere verantwoordelijkheidsverdeling worden gegeven tussen de diverse instellingen en organisaties die op reïntegratieterrein actief zijn. Uitgangspunt daarbij is dat de concurrentiegedachte, waarvan ook de sociale zekerheid terecht meer doortrokken raakt, samenwerking niet in de weg behoort te staan. Allen, uitvoerders

van sociale verzekeringen – of het nu gaat om publieke of private instellingen – gemeenten, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en hun cliënten hebben een groot belang bij een zo effectief mogelijke reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Met deze wet wordt reïntegratie een speerpunt van beleid voor alle instellingen die zich met de doelgroep bezig houden.

Ten slotte nog één opmerking. Dit wetsvoorstel boogt de kansen op werk voor alle arbeidsgehandicapten te vergroten. Voor arbeidsgehandicapten die nog in dienst zijn of die vroeger in dienst waren, gaat het daarbij om reïntegratie. Voor arbeidsgehandicapten zonder werkervaring gaat het om integratie. Met het oog op de leesbaarheid wordt in het hiernavolgende alleen gesproken van «reïntegratie». Daaronder moet derhalve waar dit van toepassing kan zijn, ook «integratie» worden verstaan.

2. Voorgeschiedenis

a. Voorbereiding

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft een open communicatie plaatsgevonden met de uitvoeringspraktijk. Teneinde nader inzicht te krijgen in de feitelijke knelpunten die zich voordoen in de huidige praktijk van de reïntegratie van arbeidsgehandicapten zijn in het voortraject van dit wetsvoorstel de verschillende betrokken partijen uitvoerig geconsulteerd. Na een eerste ronde gesprekken met een selectie van uitvoerders, bemiddelende instanties, particuliere verzekeraars en arbodiensten is in december 1996 een rondetafelconferentie georganiseerd met vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, uitvoering werknemersverzekeringen, gehandicaptenorganisaties, en onderzoekers.

In aanvulling op de daaruit voortkomende analyse van knelpunten is door Nia/Tno een researchnota opgesteld met een overall-analyse van de beschikbare onderzoeksresultaten met betrekking tot de reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Ook is door Nia/Tno een inventarisatie gemaakt van de wettelijke reïntegratie-instrumenten voor personen met een arbeidshandicap. Door het onderzoeksbureau Astri is een inventarisatie gemaakt van bijzondere regelingen op dit gebied in andere landen.

Vervolgens is direct na het verschijnen van de hoofdlijnennota aan de uitvoerders van de werknemersverzekeringen, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, de gemeenten, arbodiensten en particuliere werkgevers gelegenheid geboden om de voorstellen te becommentariëren. Daartoe werd een drietal regionale werkconferenties georganiseerd.

De verslagen van de conferenties en de onderzoeksrapporten zijn – net als de hoofdlijnennota – toegezonden aan de Tweede en Eerste Kamer, de Sociaal-Economische Raad (SER) en aan de verschillende andere organisaties aan wie de hoofdlijnennota is toegezonden voor commentaar.

Ten slotte is nagegaan welke gevolgen het onderzoek «Bemiddeling in Uitvoering; Onderzoek naar de uitvoering van de bemiddeling van gedeeltelijk arbeidsgeschikten» en de Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1997, beide recente rapportages van het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) dienden te hebben voor het voorliggende wetsvoorstel.

b. De hoofdlijnennota

Het doel van de hoofdlijnennota was aan de praktijk voor te leggen of de ideeën die het kabinet had ontwikkeld omtrent noodzakelijke aanpassingen van het reïntegratie-instrumentarium ook strookten met maatschappelijk levende opvattingen omtrent wenselijke wijzigingen. Het lijkt verstandig de kern van de hoofdlijnennota in deze paragraaf nog eens kort te schetsen. Voor dit wetsvoorstel is van belang dat in de hoofdlijnennota een tiental knelpunten werd geformuleerd waar oplossingen voor gevonden moesten worden.

Het ging hierbij om de volgende gebreken in het bestaande instrumentarium:

1. Verdeling verantwoordelijkheid bij reïntegratie belanghebbenden is onhelder
2. Instrumentarium is onoverzichtelijk
3. Procedures voor toekenning instrumenten zijn te lang en te gecompliceerd
4. Grote verschillen in toepassingsbereik en doelgroep instrumenten
5. Instrumenten zijn niet altijd inzetbaar bij vroege reïntegratie
6. Instrumenten zijn niet flexibel inzetbaar
7. Instrumenten zijn minder goed afgestemd op andere dan vaste arbeidscontracten
8. Instrumenten zijn onvoldoende afgestemd op stimulering eigen verantwoordelijkheid cliënt
9. Financiering van reïntegratie-inspanningen is onoverzichtelijk
10. Instrumenten zijn bij belanghebbenden onvoldoende bekend.

Als oplossingen hiervoor stelde het kabinet voor te komen tot de volgende aanpassingen:

De *verantwoordelijkheid* voor de ondersteuning van arbeidsgehandicapten bij het overwinnen van die problemen zou moeten worden verdeeld overeenkomstig de vernieuwde structuur in de uitvoering van het arbeidsmarkt- en sociaizekerheidsbeleid.

Werkgevers, ondersteund door arbodiensten en de uitvoeringsinstellingen werknemersverzekeringen (uvi's), zijn verantwoordelijke voor de herplaatsing van de eigen arbeidsgehandicapte werknemer binnen het eigen bedrijf.

Op de *uitvoeringsinstellingen* rust de verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van arbeidsgehandicapten die van een uvi een uitkering ontvangen en die geen werkgever (meer) hebben of die door de eigen werkgever niet binnen het eigen bedrijf herplaatst kunnen worden.

De *gemeenten* zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning van arbeidsgehandicapten die een uitkering van de gemeenten hebben.

De *Arbeidsvoorzieningsorganisatie* is verantwoordelijk voor de ondersteuning van alle arbeidsgehandicapten zonder uitkering en van personen met een uitkering op basis van de Algemene nabestaandenwet (ANW).

Arbeidsvoorziening wordt als enige uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor de basisdienstverlening aan arbeidsgehandicapten.

Doel van de voorgestelde nieuwe bevoegdheidsverdeling was zoveel mogelijk die personen of instanties voor de reïntegratie verantwoordelijk te maken, met wie de cliënt al een financiële relatie heeft.

Uitgangspunt bij de ontwikkeling van het instrumentarium van gemeenten en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie was dat deze moet plaatsvinden in het kader van de per 1 januari 1998 in werking te treden Wet inschakeling werkzoekenden (WIW, Kamerstukken II, 1996/97, 25 122) en de Arbeidsvoorzieningswet 1996.

Wat het *instrumentarium* van de uvi's betreft gaf het kabinet aan te willen komen tot een belangrijke vereenvoudiging, die aan veel van de genoemde knelpunten tegemoet zal komen, door de introductie van:

- een *herplaatsingsbudget*, bij hervatting in aangepast ander werk bij de eigen werkgever, en
- een *plaatsingsbudget* bij reïntegratie bij een nieuwe werkgever.

Het budget zou een nader te bepalen standaardbedrag zijn, waaruit de werkgever alle aan reïntegratie verbonden kosten zou moeten bestrijden. Het zou onmiddellijk ter beschikking moeten worden gesteld als vaststaat dat betrokkene arbeidsgehandicapt is en (bij herplaatsing bij de eigen werkgever) hij niet zijn oude werk zou kunnen hervatten.

Ook zou de werkgever in plaats daarvan kunnen kiezen voor kostenvergoeding op basis van een begroting, een «pakket-op-maat», waarvan de redelijkheid zou moeten worden beoordeeld door de verantwoordelijke uitvoerder.

De vergoeding (standaard of gespecificeerd) zou geheel of gedeeltelijk moeten worden terugbetaald als het gewenste resultaat – een gedurende een bepaalde tijd volgehouden hervatting in aangepast werk of in een nieuw dienstverband – niet zou worden bereikt.

Naast de introductie van dit budgetsysteem voor kostenvergoedingen aan werkgevers, werd met betrekking tot een aantal instrumenten die zich naar hun aard niet lenen voor opname in een aan werkgevers toe te kennen budget, een aantal verbeteringen voorgesteld:

- uitbreiding van de bestaande proefplaatsingsregeling met reïntegratie-uitkering tot zes maanden en tot arbeidsgehandicapten zonder arbeidsongeschiktheidsuitkering;
- introductie van een reïntegratie-uitkering (in plaats van uitkering krachtens de Werkloosheidswet (WW)) tijdens scholing en arbeidsgewenningsactiviteiten;
- het inzetten van de regeling van overname (door de uvi) van het loondoorbetalingsrisico bij ziekte (artikel 29b, Ziektewet (ZW)) ook bij reïntegratie bij een andere werkgever gedurende het eerste ziektejaar en verlenging tot vijf jaar;
- staffeling van de premiekwijtscheldings- en kortingsregeling, voorgesteld in de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (PEMBA);
- het van toepassing verklaren van de loon- en inkomenssuppletie-regelingen – bedoeld ter overbrugging van het verschil tussen theoretische en gerealiseerde verdiencapaciteit – ook op arbeidsgehandicapten zonder arbeidsongeschiktheidsuitkering; de loonsuppletie zou ook van toepassing moeten worden op de voormalig zelfstandige die in loondienst reïntegreert, de inkomenssuppletie op voormalig werknemers die als zelfstandige aan de slag gaan;
- ten behoeve van de hervatting als zelfstandige ondernemer zou ook voor de arbeidsgehandicapten die onder de verantwoordelijkheid van de uvi's vallen een startersregeling moeten worden geïntroduceerd.

Voorts werd aangekondigd dat een experiment zou worden gestart met een persoonsgebonden budget. Het kabinet wachtte nog het advies van de Nationale Commissie Chronisch Zieken (NCCZ) over de mogelijke invulling hiervan af.

Ter wille van de overzichtelijkheid van de *financiering* van het reïntegratie-instrumentarium stelde het kabinet voor alle daarvoor in aanmerking komende geldstromen waarover uvi's kunnen beschikken te leiden via een door het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) te beheren Reïntegratiefonds, gevoed vanuit de arbeidsongeschiktheidsfondsen, het Toeslagenfonds en het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf). Op basis van een raming van het Lisv ten aanzien van het te reïntegreren aantal arbeidsgehandicapten (algemene taakstelling) en de gemiddelde prijs, zou het fonds worden gevuld. Vervolgens zou de algemene taakstelling worden vertaald in taakstellingen per uitvoeringscontract. De uvi's zouden op het halen daarvan worden beoordeeld. De gemiddelde prijs gecombineerd met de kwantitatieve taakstelling per contract zou daarbij moeten sturen in de richting van een evenwichtige besteding door de uvi's. Gesuggereerd werd dat introductie van een bonus voor elke geslaagde reïntegratie de doeltreffendheid van de uvi-activiteiten zou kunnen vergroten. Voorgesteld werd een variatie in de bonus mogelijk te maken, teneinde afroaming (alleen relatief makkelijk te reïntegreren arbeidsgehandicapten worden geholpen) te voorkomen.

Wat betreft de geldstromen voor de gemeenten respectievelijk voor Arbeidsvoorziening, werd voorgesteld aan te haken bij de financierings-systematiek van de WIW respectievelijk de Arbeidsvoorzieningswet 1996.

c. Advies SER algemeen

Op 20 juni 1997 heeft de SER zijn advies naar aanleiding van de hoofdlijnennota vastgesteld. In de eerste plaats wijst de SER erop dat met een voortzetting van het in de jaren negentig gevoerde sociaal-economische beleid gericht op groei van het aantal banen ook de kansen op werk voor arbeidsgehandicapten zullen toenemen.

De SER deelt het streven van het kabinet om door middel van een nieuwe wet te komen tot een verbetering en uitbreiding van het bestaande reïntegratie-instrumentarium. Voorts is de SER het eens met het streven naar een stroomlijning en vereenvoudiging van de regelgeving en acht ook hij een vereenvoudiging van de toepassing daarvan in de praktijk met een heldere verdeling van verantwoordelijkheden van grote betekenis. De Raad beveelt aan bij de evaluatie van de wet nadrukkelijk aandacht te besteden aan de vraag of de gekozen benadering ook van betekenis zou kunnen zijn voor niet-arbeidsgehandicapten met een achterstand op de arbeidsmarkt.

De SER is van oordeel dat de door het kabinet voorgestane verdeling van verantwoordelijkheden over het algemeen helder is, in die zin dat voor de betrokken arbeidsgehandicapte duidelijk is dat hij zich zal moeten wenden tot de persoon of instantie met wie hij een financiële relatie heeft. De SER heeft echter wel een aantal kanttekeningen bij de verantwoordelijkheidsverdeling.

De SER is geen voorstander van de invoering van een (her)plaatsingsbudget, dat in de plaats zou komen van een aantal afzonderlijke instrumenten zoals de huidige loonkostensubsidie, vergoeding voor aanpassing van de werkplek, de inwerk- en begeleidingssubsidie en de vergoeding voor de kosten van om-, her- of bijscholing. Naar de mening van de SER kan een standaardbedrag nauwelijks tegemoet komen aan de diversiteit van de kosten die gemaakt kunnen worden.

De SER staat positief ten opzichte van de pakket-op-maat-benadering. Naast een forfaitaire regeling biedt deze benadering in de ogen van de SER voor de werkgever en voor de uvi een goede mogelijkheid om in

aansluiting op het reïntegratieplan vorm te geven aan de concrete reïntegratie-activiteiten.

De SER is geen voorstander van de in de hoofdlijnennota genoemde terugbetalingsverplichting in geval «het gewenste resultaat uitblijft». De Raad waarschuwt er voor dat een terugbetalingsverplichting werkgevers zal kunnen afschrikken bij het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten.

De SER staat over het algemeen positief tegenover de in de hoofdlijnennota genoemde verbeteringen van het huidige instrumentarium. De SER is echter van mening dat de voorgestelde staffeling van de premiekwijtscheldings- en kortingsregeling van de basispremie Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) geen betekenisvolle invloed op het werving- en selectiebeleid zal hebben en dat deze zal leiden tot een administratieve -lastenverzwaring.

De SER ondersteunt het voorstel om de (gehele of gedeeltelijke) WW-uitkering voor arbeidsgehandicapten tijdens scholing te vervangen door een reïntegratie-uitkering niet. Het voorgestelde experiment met een persoonsgebonden budget kan rekenen op de instemming van de Raad.

Twijfel heeft de SER over de meerwaarde van een Reïntegratiefonds. De Raad vraagt zich af of een dergelijk fonds bijdraagt aan de gewenste helderheid in de financiële stromingen.

Ten aanzien van de voorgestelde bonus staat de SER negatief, mede omdat dit niet past in de onderhandelings situatie waarin Lisv en sectorraden verkeren door de recente ontwikkelingen in de uitvoeringsorganisatie.

d. Reactie van het kabinet

Het kabinet heeft waardering voor het advies van de SER en ziet het als een belangrijke bijdrage aan de gedachtevorming omtrent de definitieve vormgeving van een verbeterde regelgeving met betrekking tot arbeidsgehandicapten. Hoewel de Raad het streven van het kabinet op dit punt in algemene zin onderschrijft, is de Raad kritisch met betrekking tot een aantal van de in de hoofdlijnennota geschetste voornemens. De Raad kan dan ook niet alle gemaakte keuzes onderschrijven. In een aantal gevallen zijn de opmerkingen van de SER aanleiding geweest dit wetsvoorstel aan te passen. Op ander punten blijft het kabinet bij zijn voorgenomen benaderingswijze. In onderstaande paragraaf zal puntsgewijs nader worden ingegaan op de argumentatie van de SER. Daarbij zal het gaan om een reactie in algemene zin. De concrete uitwerking van de – al dan niet aangepaste – kabinetsvoornemens wordt gegeven in de hoofdstukken 3 en verder. De indeling van de rest van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 2e zal worden ingegaan op het commentaar van het Ctsv. In paragraaf 2f komt het commentaar van het Lisv aan de orde. In paragrafen 2g en 2h wordt aandacht besteed aan de commentaren van respectievelijk het Centraal Bureau voor de Arbeidsvoorziening (CBA) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en in paragraaf 2i zal aandacht worden besteed aan onderwerpen die door de overige becommentariërende instanties werden aangedragen.

1. Doelgroepomschrijving

De SER merkt op dat naast arbeidsgehandicapten ook andere categorieën werkzoekenden een achterstandspositie op de arbeidsmarkt kunnen hebben, bijvoorbeeld door een beperkte scholing of als gevolg van een langdurige werkloosheid. De SER laat daarbij in het midden of en in welke

mate de in de hoofdlijnennota gekozen benadering ook voor andere achterstandsgroepen van betekenis zou kunnen zijn. De SER beveelt aan na realisering van de wet met regelmaat na te gaan of en in welke mate de getroffen maatregelen effectief zijn. Mede aan de hand daarvan zou moeten worden bezien of sommige instrumenten ook voor andere categorieën zouden kunnen worden toegepast. In dit verband is ook het advies van het Lisv van belang. Het Lisv heeft in zijn commentaar kritiek op één van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel. Betwijfeld wordt of het juist is onderscheid te maken tussen arbeidsgehandicapten en andere achterstandsgroepen, met name langdurig werklozen. Het Lisv geeft in zijn commentaar aan dat de exclusieve keuze voor arbeidsgehandicapten als doelgroep ertoe leidt dat er scheidslijnen blijven bestaan met «reguliere» werklozen en bijstandsgerechtigden. Dit betekent volgens het Lisv dat voor min of meer dezelfde groepen verschillende regelingen bestaan.

Het kabinet is van opvatting dat er wel degelijk grond is onderscheid te maken tussen arbeidsgehandicapten en andere werkzoekenden. Vanzelfsprekend hebben niet alle arbeidsgehandicapten minder kansen dan langdurig werklozen. De verschillende groepen zullen elkaar in de praktijk ook gedeeltelijk overlappen. De noodzaak voor extra reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten wordt daardoor gemotiveerd, dat een arbeidshandicap een *extra* belemmering is bij de toetreding tot de arbeidsmarkt. Zeker voorzover door voorgaande wetgeving als PEMBA en de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (WULBZ) de aandacht meer op gezondheidsproblemen bij werknemers is komen te liggen, is een vorm van compensatie noodzakelijk. Dat is één van de redenen om met dit wetsvoorstel te komen. Het kabinet is het met de SER eens waar deze stelt dat na realisering van deze wet getracht moet worden na te gaan of de getroffen instrumenten effectief zijn, en eventueel ook voor andere achterstandsgroepen nuttig kunnen zijn. In hoofdstuk 11 wordt hier nader op teruggekomen.

2. Verdeling van verantwoordelijkheden

De Raad oordeelt over het algemeen positief over de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling. Wel plaatst de Raad daarbij een aantal kanttekeningen:

a. De Raad constateert dat wisseling in inkomenspositie (m.n.: van WW naar bijstand of van WW/bijstand naar geen uitkering) en wisseling in bemiddelingspositie (van «reïntegratie eigen werkgever misschien nog mogelijk» naar «reïntegratie eigen werkgever niet meer mogelijk» of van «reïntegratie nog mogelijk» naar «reïntegratie niet meer mogelijk» in het kader van de kwalitatieve intake) zal leiden tot wisseling in de organisatie met het reïntegratieprimaat en dus tot andere begeleiders en nieuwe procedures. Dit kan leiden tot meningsverschillen tussen organisaties, en het niet inzetten of het stopzetten van reïntegratie-instrumenten. De Raad vraagt in het kader van het project Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) hieraan aandacht te besteden.

b. De Raad merkt op dat de termen «ondersteuning» of «bemiddeling in enge zin» ter voorkoming van verwarring beter niet naast de term «basisdienstverlening» kunnen worden gebruikt, en dat het begrip «basisdienstverlening» ruimer is dan in de hoofdlijnennota lijkt te worden aangenomen.

c. De Raad wijst er op dat krachtens de hoofdlijnennota diensten zullen moeten worden ingekocht voor moeilijk plaatsbare arbeidsgehandicapten, zonder dat een nadere invulling van het begrip «moeilijk plaatsbaar» wordt gegeven. Hij vraagt welke instantie op dit punt de beslissingen neemt.

d. De SER vraagt om meer aandacht voor de instrumenten en middelen die de gemeenten en Arbeidsvoorziening in de toekomst zullen krijgen. Tevens vraagt de Raad zich af of gemeenten de hun toebedeelde taak wel aan zullen kunnen.

Het punt van de overgang van verantwoordelijkheid voor reïntegratie bij wisseling van uitkeringssituatie is ook voor het kabinet een punt van aandacht. Het is duidelijk dat die overgang, zowel formeel als materieel (overdracht van dossiers etc.) vloeiend moet verlopen: de «volgende» instantie moet kunnen voortbouwen op het werk dat door de voorgaande instantie (of de werkgever) werd verricht. In het kader van dit wetsvoorstel wordt het formele kader terzake nog eens duidelijk neergezet. In hoofdstuk 5 wordt aandacht besteed aan de overgang van «reïntegratie eigen werkgever misschien nog mogelijk» naar «reïntegratie eigen werkgever niet meer mogelijk».

Wat betreft de reïntegratie bij een andere werkgever geldt inderdaad, dat door een goede samenwerking tussen uvi's, gemeenten en Arbeidsvoorziening voorkomen moet worden dat eenmaal ingezette trajecten stopgezet moeten worden op het moment dat iemand in een andere uitkeringspositie komt. De totstandkoming van de centra SWI, zoals voorgesteld in het kabinetsstandpunt SWI van 5 juni 1997, zal naar verwachting een belangrijke impuls geven aan deze samenwerking. Een mogelijk probleem zou kunnen zijn, dat uvi's zouden kunnen besluiten geen reïntegratie-instrumenten meer in te zetten of trajecten in te kopen voor arbeidsgehandicapten wier WW-uitkering wegens het bereiken van de maximumduur op afzienbare termijn zal eindigen. De uvi's hebben dan immers een kleiner direct belang bij het inzetten van de instrumenten. Een oplossing voor dit soort gevallen is, dat de gemeenten (of, als betrokkene na de WW geen recht zal hebben op bijstand, Arbeidsvoorziening) een deel van het tijdens de WW-duur reeds ingezette traject meefinancieren (en derhalve ook betrokken worden bij de inhoud van het traject). Over een «warme» overdracht van de betrokken cliënten van de ene organisatie naar de andere dienen partijen, zoals ook de VNG in zijn commentaar op de hoofdlijnennota bepleit (zie paragraaf 2h), in het kader van de onderlinge samenwerking afspraken te maken, waarbij het wenselijk is dat ook afspraken over gezamenlijke financiering tot stand komen. In het kader van de informatievoorziening over de uitwerking van het voorliggende wetsvoorstel, zal aandacht worden besteed of bovengenoemde «warme overdracht» in voldoende mate wordt gerealiseerd. Indien nodig zullen nadere stappen overwogen worden.

Aan de opmerkingen van de Raad t.a.v. de terminologie en de inhoud van het begrip basisdienstverlening is in het wetsvoorstel tegemoet gekomen.

Met betrekking tot de vraag van de Raad welke instantie op het punt van de invulling van het begrip «moeilijk plaatsbaar» de beslissingen neemt wordt het volgende opgemerkt. Kernbegrip in deze wet is niet de term «moeilijk plaatsbaar» maar «arbeidsgehandicapt». Voor een groot aantal mensen zal het, gezien hun uitkering of hun uitkeringsverleden, vanzelf al vaststaan dat zij arbeidsgehandicapt zijn (zie hoofdstuk 3). Voor anderen zal dit apart moeten worden bekeken. De organisatie die verantwoordelijk is voor de reïntegratie van de betreffende arbeidsgehandicapte, is ook de instantie die bevoegd is te besluiten of iemand arbeidsgehandicapt is. De kwalificerende intake, die in het centrum SWI is gepositioneerd, zal onder meer uitsluitel moeten geven over de vraag of iemand wat betreft de afstand tot de arbeidsmarkt tot fase 2, 3 of 4 behoort, en derhalve moeilijk plaatsbaar is.

De Raad vraagt zich tot slot af of gemeenten de hun toebedeelde taak wel aan zullen kunnen. Wij hebben er geen twijfel over dat de gemeenten hun taken op dit punt aankunnen. Ook de VNG concludeert in haar advies niet, dat de gemeenten hun nieuwe taak niet naar behoren zouden kunnen vervullen.

3. Instrumenten gericht op werkgevers

De SER is geen voorstander van de invoering van een (her)plaatsingsbudget, dat in de plaats zou komen van een aantal afzonderlijke instrumenten zoals de huidige loonkostensubsidie, vergoeding voor aanpassing van de werkplek, de inwerk- en begeleidingssubsidie en de vergoeding voor de kosten van om-, her- of bijscholing. Naar de mening van de SER kan een standaardbedrag nauwelijks tegemoet komen aan de diversiteit van de kosten die gemaakt kunnen worden. De SER stelt voor een bescheiden budget ter beschikking te stellen als tegemoetkoming in de onkosten en wel in de vorm van een forfaitaire subsidie van zo'n f 2000,- à f 3000,-, te verstrekken aan de werkgever die een arbeidsgehandicapte (eigen werknemer) herplaatst of een arbeidsgehandicapte in dienst neemt.

Met de SER is het kabinet van mening dat de waarde van – en de noodzaak tot – een (her)plaatsingsbudget moet worden afgemeten aan de mate waarin het budget tegemoet komt aan de behoeften van een werkgever die een arbeidsgehandicapte in dienst neemt. Die behoeften kunnen sterk variëren, afhankelijk van de persoon waar het om gaat. Een te beperkt budget zal er toe leiden dat het in de meeste gevallen onvoldoende is, en betekenen dat een werkgever alsnog een pakket op maat aanvraagt. Eén van de grote bezwaren tegen de huidige regelingen, de ambtelijke rompslomp, zal dan niet worden weggenomen. Aan een dergelijk budget heeft ook het kabinet geen behoefte. De bruikbaarheid van een budget wordt in deze situatie echter vergroot, naarmate het aan de werkgever ter beschikking gestelde bedrag stijgt. Hoe meer geld hij – zonder bureaucratie – kan ontvangen, des te meer zal hij voor de werknemer kunnen doen, en des te kleiner de kans dat hij een pakket op maat zal moeten aanvragen. De budgetten die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld zijn daarom aanzienlijk hoger dan de subsidie waar de SER in zijn advies van uitgaat. In hoofdstuk 6 wordt hierop verder ingegaan.

De SER merkt voorts op dat het pakket op maat een goede mogelijkheid biedt om vorm te geven aan de concrete reïntegratie-activiteiten. Wel wil de Raad hierbij benadrukken dat bij deze pakket-op-maatbenadering het van het grootste belang is dat de aanvraagprocedures zo eenvoudig en snel mogelijk zullen verlopen.

Het kabinet kan deze opvatting van de Raad op zich onderschrijven. Echter, anders dan bij de (her)plaatsingsbudgetten, zullen er voor de beslissing over de toekenning van een pakket op maat door de werkgevers reële kosten moeten worden aangetoond. Het kan hier immers om aanzienlijke bedragen gaan, bedragen die ook hoger zijn dan die van de – op zich in hoogte ook niet geringe – (her)plaatsingsbudgetten. Juist door introductie van laatstgenoemde budgetten, die voor een werkgever die een arbeidsgehandicapte in dienst neemt op eerste aanvraag ter beschikking worden gesteld, zullen werkgevers voor een groot aantal van de bij hen in dienst tredende arbeidsgehandicapten niet meer te maken krijgen met administratieve rompslomp. Dat doet er uiteraard niet aan af dat ook bij de aanvraag en toekenning van het pakket op maat de bureaucratie tot een minimum beperkt dient te blijven.

4. Terugvordering

De SER is geen voorstander van de in de hoofdlijnennota genoemde

terugbetalingsverplichting in geval «het gewenste resultaat uitblijft». De Raad meent dat een terugbetalingsverplichting werkgevers zal kunnen afschrikken en dat zich allerlei omstandigheden kunnen voordoen die ertoe leiden dat een beoogde reïntegratie van een werknemer uiteindelijk toch niet wordt gerealiseerd. Ook andere organisaties hebben hun twijfels bij de terugvordering van de door het Lisv/uvi uitgekeerde vergoedingen. Zo vindt de Federatie van Ouderenverenigingen dit op zich een logische maatregel, maar vreest zij dat dit werkgevers kan weerhouden om mensen met een arbeidshandicap in dienst te nemen. Ook het Verbond van Verzekeraars heeft tegen dit onderdeel bezwaren.

Het kabinet is zich er terdege van bewust dat terugvordering een probleem zou kunnen zijn, indien deze op onverantwoorde wijze zou geschieden. Een terugvorderingsregeling kan in dit wetsvoorstel echter niet ontbreken. De aanzienlijke budgetten die onder zo min mogelijk voorwaarden aan werkgevers ter beschikking worden gesteld, maken dat aandacht voor handhaving noodzakelijk is. Ook hier geldt dat publieke middelen goed besteed dienen te worden. Anderzijds mogen er van de terugvorderingsmogelijkheid natuurlijk geen negatieve prikkels uitgaan. De SER heeft gelijk waar hij stelt dat een terugbetalingsverplichting in geval het gewenste resultaat uitblijft werkgevers zou kunnen afschrikken. De betreffende passage in de hoofdlijnennota is minder gelukkig geformuleerd en heeft daardoor misverstanden opgeroepen. Waar het om gaat is dat een reïntegratie als geslaagd moet worden beschouwd indien en zolang de betrokken werknemer bij de werkgever aan het werk blijft. Wordt het dienstverband verbroken, dan is terugvordering alleen aan de orde over de periode dat betrokkene niet langer in dienst zal zijn en voor zover de werkgever geen extra uitgaven voor die werknemer heeft gedaan. Uitgangspunt bij de terugvordering (zie hoofdstuk 6) is dat de werkgever er nooit op achteruit mag gaan als hij een arbeidsgehandicapte in dienst heeft genomen, en dat de werkgever terzake ook overigens nietodeloos moet worden lastig gevallen.

5. Verbetering van het instrumentarium

De SER staat over het algemeen positief tegenover de in de hoofdlijnennota genoemde verbeteringen van het huidige instrumentarium. De voorgestelde staffeling van de premiekwijtscheldings- en kortingsregeling van de basispremie WAO zal naar de mening van de SER echter geen betekenisvolle invloed op het werving- en selectiebeleid hebben, en zal, aldus de SER, leiden tot een administratieve-lastenverzwaring.

Het kabinet deelt de verwachtingen van de SER op dit punt niet. De premiekwijtscheldingsregeling kan een aanzienlijke financiële impuls voor de werkgever betekenen, en uit dien hoofde een aanzienlijke invloed hebben op zijn werving- en selectiebeleid. Daarvoor is wel vereist – op dat punt heeft de SER gelijk – dat er natuurlijk geen sprake mag zijn van een administratieve-lastenverzwaring. De premiekwijtscheldingsregeling is technisch inderdaad niet eenvoudig. In hoofdstuk 8 zal worden uiteengezet hoe de werkgever aanspraak kan doen gelden op de premiekwijtscheldingsregeling.

6. Instrumenten gericht op zelfstandigen

De SER merkt over de voorstellen om kredietfaciliteiten te ontwikkelen op, dat hier terughoudendheid moet worden betracht. Alleen in nader te omschrijven uitzonderingssituaties zou sprake mogen zijn van het verstrekken van krediet, dat bovendien aan een bepaald plafond gebonden zou moeten worden.

Het is zeker niet de bedoeling dat krediet lichtvaardig zal worden verstrekt. Het gaat er om bestaande organisatorische belemmeringen bij de kredietverlening – van uvi-klanten – weg te nemen. Het dient echter altijd te gaan om kredieten voor plannen die de toets van levensvatbaarheid hebben kunnen doorstaan. In paragraaf 9d wordt hier nader op ingegaan.

7. Reïntegratie-uitkering

De SER ondersteunt het voorstel om de (gehele of gedeeltelijke) WW-uitkering voor arbeidsgehandicapten tijdens scholing te vervangen door een reïntegratie-uitkering niet. De introductie van deze uitkering voegt volgens de SER niets toe aan de reeds beschikbare WW- of WAO-uitkering.

De SER heeft waardering voor de voorgestelde verbreding van het toepassingsbereik van diverse instrumenten. Wel vraagt de Raad zich af of deze aanpassingen ook leiden tot een toename van het gebruik dat van deze instrumenten wordt gemaakt.

In tegenstelling tot de SER ziet het kabinet wel de toegevoegde waarde van de reïntegratie-uitkering. Waar het om gaat is dat personen die feitelijk in een andere positie verkeren dan «reguliere» werklozen – arbeidsgehandicapten hebben immers een zwakkere arbeidsmarktpositie dan de doorsnee WW-uitkeringsgerechtigde en zullen vaker ingrijpend moeten omscholen – ook een andere, aangepaste benadering verdienen. Dit wordt bereikt door voor hen in plaats van de WW-regeling voor scholing met behoud van uitkering, de in het voorliggende wetsvoorstel neergelegde regeling voor scholing met een reïntegratie-uitkering te laten gelden. Deze regeling zal op twee punten ruimer zijn dan de WW-regeling. Allereerst heeft de regeling een WW-duur opschortende werking: heeft men aansluitend op het afronden van de opleiding geen werk gevonden, dan herleeft de WW-uitkering. Daarnaast is de hoogte van de reïntegratie-uitkering in principe gefixeerd op die van de WW-uitkering in de periode voorafgaande aan de scholing. Men kan tijdens het volgen van de opleiding dus niet geconfronteerd worden met een verlaging omdat men van een loongerelateerde fase in een vervolgfase komt. Een reïntegratie-uitkering is derhalve een bruikbaar instrument om beter recht te doen aan de positie waarin arbeidsgehandicapten verkeren. Wij achten dit het grote pluspunt van de reïntegratie-uitkering.

Dat de verbreding van het toepassingsbereik van het instrumentarium tot een toename van het gebruik zal leiden acht het kabinet niet alleen te verwachten, doch ook uitdrukkelijk gewenst. Het gaat er immers om meer arbeidsgehandicapten aan het werk te helpen. De mate waarin het gebruik van het instrumentarium zal stijgen is echter moeilijk met zekerheid te voorspellen. Wij willen er echter op wijzen dat in het kader van dit wetsvoorstel de toegang tot het instrumentarium aanzienlijk wordt vergemakkelijkt, en ook in het algemeen de aandacht voor onderhavige problematiek aanzienlijk wordt vergroot. Bijvoorbeeld: het feit dat een werknemer een reïntegratie-uitkering heeft (gehad), zal zowel bij de werknemer als diens toekomstige werkgever het besef doen toenemen dat wie de werknemer in dienst neemt aanspraak kan maken op vergoedingen.

8. Bonus

Ten aanzien van de in de hoofdlijnennota voorgestelde bonus, te verstrekken aan uitvoeringsinstellingen voor elke geslaagde reïntegratie, staat de SER negatief, mede omdat dit niet past in de onderhandelings-

situatie waarin Lisv en sectorraden verkeren door de recente ontwikkelingen in de uitvoeringsorganisatie.

In dit verband is het van belang er op te wijzen dat naast de SER ook het Lisv de bonusgedachte niet in overeenstemming acht met het gegeven dat contactuele verplichtingen gewoon nagekomen moeten worden.

Bij nader inzien is ook het kabinet van mening dat het verstrekken van extra bonussen aan uvi's op dit moment een stap te ver is. Het kabinet gaat er voorlopig van uit dat de gewenste beleidsdoelstellingen ook in de normale contractuele relatie tussen uvi's en Lisv bereikt kunnen worden. Op dit punt wordt derhalve voorshands het standpunt van de SER en het Lisv gevolgd. Wel wil het kabinet de mogelijkheid behouden om, indien dit nodig blijkt, een bonus in te voeren. Daartoe wordt in dit wetsvoorstel een kapstokartikel opgenomen: bij algemene maatregel van bestuur zal alsnog een bonussysteem kunnen worden ingevoerd.

9. Reïntegratiefonds

Tot slot vraagt de SER zich af of de invoering van een Reïntegratiefonds bijdraagt aan de gewenste helderheid in de financiële stromingen. Voor dit fonds is naar het oordeel van de Raad geen duidelijke meerwaarde ten opzichte van de huidige situatie.

In dit verband zij verwezen naar paragraaf 13, waarin de problemen zijn geschetst die de huidige financiering van het reïntegratie-instrumentarium met zich brengt. Ook door het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica; nu Lisv) is in zijn advies van 10 januari 1997 de huidige complexe financieringsstructuur aan de orde gesteld. Met de instelling van één Reïntegratiefonds voor reïntegratie van arbeidsgehandicapten die onder verantwoordelijkheid van het Lisv vallen, beoogt het kabinet een stroomlijning van de financiering van het reïntegratie-instrumentarium. Naast overzichtelijkheid wordt daarmee tevens een verkorting van besluitvormingsprocedures bij inzet van de instrumenten bereikt. Het bovenstaande vormt voor het kabinet reden vast te houden aan een afzonderlijk Reïntegratiefonds.

e. Commentaar van het Ctsv (toezichtaspecten)

Het Ctsv heeft de beleidsvoornemens uit de hoofdpijnnota getoetst op toezichtbaarheid. Deze «T-toets» heeft het Ctsv aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen over:

- a. de helderheid en de meetbaarheid van de met de voorgenomen wet beoogde doelstellingen;
- b. de mogelijkheid voor het Ctsv om op de uitvoering van bepaalde onderdelen van het voorgestelde beleid toezicht te houden.

1. De meetbaarheid van de doelstellingen

Het Ctsv constateert dat het kabinet in de hoofdpijnnota de hoofddoelstelling, namelijk het verbeteren van kansen op werk van arbeidsgehandicapten door optimalisering van de reïntegratie-inspanningen enmiddelen, niet in concrete beleidsdoelen heeft vertaald. Weliswaar zal door de voorgestelde systematiek meetbaar zijn of de uvi's hun taakstellingen halen en of er in enig jaar sprake is van een toename van reïntegraties ten opzichte van voorgaande jaren, maar daarmee staat nog niet vast of de hoofddoelstelling als geheel wordt gehaald. Het gaat hierbij om vragen als:

- Komen er nu daadwerkelijk meer arbeidsgehandicapten aan de slag, en bij welke toename acht het kabinet de wet geslaagd?

– Welke mate van verdringing van andere groepen op de arbeidsmarkt acht het kabinet nog acceptabel?

De vragen die het Ctsv stelt acht het kabinet uiterst relevant, maar moeilijk te beantwoorden. Immers, de samenstelling van de populatie werkenden wordt door vele factoren tegelijk beïnvloed. De Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten zal daar slechts één van zijn. Het is dan ook niet mogelijk het effect van deze wet op die samenstelling geïsoleerd te berekenen. Daarmee is ook het stellen van concrete, in percentages uitgedrukte beleidsdoelstellingen in de ogen van het kabinet niet aan de orde. Wel is in paragraaf 14 van deze toelichting aangegeven voor hoeveel arbeidsgehandicapten door Lisv/uvi's, gemeenten en Arbeidsvoorziening ten minste reïntegratie-inspanningen moeten worden verricht, en voor hoeveel personen deze naar verwachting tot een plaatsing zullen leiden. Daarnaast zal het kabinet de ontwikkelingen in de samenstelling van de populatie werkenden nauwlettend volgen. In paragraaf 11 worden de voornemens van het kabinet op dit punt uiteengezet.

2. De mogelijkheden tot toezichthouden

Een goede samenwerking tussen uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen, gemeenten en Arbeidsvoorziening met name in de regio, is van groot belang voor het welslagen van het voorliggende wetsvoorstel. Het Ctsv houdt toezicht op eerstgenoemde uitvoeringsorganisatie, terwijl de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) toezicht houdt op Arbeidsvoorziening en op de verstrekking van de sociale voorzieningen door de gemeenten. Het Ctsv constateert dat het op dit moment geen mogelijkheden heeft om verder toezicht te houden dan op het Lisv en de uvi's. Daarmee kan de meerwaarde van de samenwerking niet goed in kaart worden gebracht. Het College verzoekt om een duidelijke uitspraak over de positie van de diverse toezichthouders en met name van het Ctsv in het verdergaande samenwerkingsproces.

Zoals in het op 5 juni 1997 uitgebrachte kabinetsstandpunt SWI is opgenomen, is het kabinet van mening dat de toezichtdomeinen van de toezichthouders ten gevolge van de voorgenomen samenwerking geen wijziging behoeven. Wel realiseert het kabinet zich dat het naarmate meer functionaliteiten onder de gezamenlijke taakuitoefening in een SWI-centrum worden ondergebracht, het moeilijker wordt om relevante toezichtsinformatie te verkrijgen. Daarom zal een op de samenwerking toegesneden systeem van informatie-voorziening moeten worden ontwikkeld. Met het procesmanagement SWI zal nader worden gezien op welke wijze de betrokken toezichthouders toegang tot de informatie kunnen krijgen.

De uvi's zullen de eerste tijd in belangrijke mate op arbeidstoeleiding gerichte diensten moeten inkopen bij Arbeidsvoorziening. Ook inkoop bij derden is mogelijk. Het Ctsv constateert dat niet duidelijk is op welke wijze kan worden gecontroleerd of sprake is van een recht- en doelmatig gebruik van de inkoopgelden door derden. Met name is onduidelijk of artikel 88, tweede lid, OSV 1997 hier van toepassing is.

Allereerst wordt opgemerkt, dat het Ctsv op basis van de OSV 1997 het Lisv en de uvi's kan vragen voor het toezicht relevante informatie te verstrekken. De normale gang van zaken in het geval van inkoop van arbeidstoeleiding zal derhalve zijn, dat het Ctsv aan die instanties mededeelt welke gegevens het nodig heeft, en deze instanties vervolgens deze informatie vragen opnemen in de contracten met de opdrachtnemers (Arbeidsvoorziening en derden). De informatievoorziening door de

opdrachtnemers zal dus onderdeel vormen van de inkoopcontracten. Het voorgaande doet er overigens niet aan af, dat het Ctsv zich in bijzondere gevallen rechtstreeks tot Arbeidsvoorziening of derden kan wenden. Arbeidsvoorziening is op grond van artikel 95 OSV 1997 verplicht op verzoek van het Ctsv kosteloos de voor het toezicht benodigde gegevens te verstrekken. Toezicht op gebruik van inkoopgeld door derden kan plaatsvinden op grond van artikel 88, tweede lid, OSV 1997. Deze bepaling legt onder meer rechtspersonen die werkzaamheden als bedoeld in artikel 41 OSV 1997 verrichten de verplichting op om het Ctsv toegang te verlenen tot en inzage te geven in alle gegevens die dit college nodig acht voor de uitoefening van zijn taak. Het in opdracht verzorgen van arbeids-toeleiding valt onder de werkzaamheden bedoeld in artikel 41 OSV 1997.

Ten slotte verzoekt het College aan te geven, wie toezicht houdt op inkoop van arbeidsmedische deskundigheid door gemeenten bij uvi's.

Dit toezicht is aan de Minister als toezichthouder op de uitvoering van de sociale voorzieningen. Immers, de uvi's zullen wat dit betreft slechts werken als opdrachtnemer van de gemeenten.

f. Commentaar van het Lisv

Het Lisv heeft een uitvoerig uitvoeringstechnisch commentaar geleverd op de hoofdlijnennota en heeft afgezien van een oordeel over beleidsmatige aspecten. Aangegeven wordt dat het kabinetsvoornemen met betrekking tot de Wet op de (re)integratie een aantal handvatten en werkbare uitgangspunten biedt. Het Lisv stelt dat waar het gaat om de hergroepering en stroomlijning van instrumenten de hoofdlijnennota voor een op het eerste gezicht tamelijk gecompliceerd stelsel kiest en beveelt aan de doorzichtigheid van het geheel te vergroten. Tot slot wordt gesteld dat de beoogde datum van inwerkingtreding uiterst ambitieus is. Het Lisv acht het belangrijk dat in het vervolg van het wetgevingstraject de snelheid niet ten koste gaat van de zorgvuldigheid. Daarbij wordt uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de noodzakelijke voorbereidingstijd met het oog op een zorgvuldige implementatie.

Met het Lisv is het kabinet van mening dat het wenselijk zou zijn de doorzichtigheid van de wetgeving te vergroten. Daartoe zijn dan ook de mogelijkheden onderzocht. Gebleken is echter dat deze zeer beperkt zijn. Het reïntegratie-instrumentarium is te zeer verweven met het complexe socialezekerheidswetgevingssysteem om tot een wezenlijke vereenvoudiging en doorzichtigheid te komen. Belangrijker dan vereenvoudiging van de regelgeving – de complexiteit daarvan is met name voor de uitvoering een probleem – acht het kabinet echter vergroting van de toegankelijkheid van het instrumentarium. De burger/werkgever hoeft in principe niet te begrijpen welke de administratieve problemen zijn waarmee de uitvoering te kampen heeft: het gaat er om dat hij bij zijn contacten met de uitvoering snel en doeltreffend geholpen wordt. Met het oog op het wegnemen van belemmeringen bij de uitvoering is de aanpassing van het instrumentarium niet zozeer gericht op een stroomlijning van het instrumentarium zelf, als wel op bekorting van besluitvormingsprocedures. Daarbij is ook zo veel mogelijk gebruik gemaakt van de signalen uit de uitvoeringspraktijk. Het kabinet wil echter nadrukkelijk stellen dat indien er gekozen moet worden tussen eenvoud voor de uitvoering of een voor de burger/werkgever effectiever werkend systeem, dat laatste de voorkeur heeft. Vandaar dat er voor gekozen is het bestaande instrumentarium zoveel mogelijk in de huidige vorm te handhaven en de nadruk te leggen op een grotere toegankelijkheid door meer voorlichting en deskundige ondersteuning door uvi's, gemeenten en

de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De winst van dit wetsvoorstel is een grotere doelmatigheid.

Het kabinet is zich bewust van de korte invoeringstermijnen, en van de consequenties die dit kan hebben voor de uitvoeringsinstellingen. Ook het kabinet begrijpt dat de beschikbare tijd beperkt is. Anderzijds is een spoedige invoering van dit wetsvoorstel van het grootste belang. In dit verband wordt erop gewezen dat het aantal geheel nieuwe onderdelen dat dit wetsvoorstel introduceert beperkt is, zodat ook de omslag voor de uitvoering naar de mening van het kabinet beperkt kan blijven. Op voorhand wil het kabinet dan ook niet uitgaan van een noodzaak tot uitstel.

Op het technisch commentaar van het Lisv zal op de daartoe geëigende plaatsen in deze memorie worden ingegaan.

g. Commentaar van het CBA

Het CBA staat positief tegenover het in de hoofdlijnennota opgenomen voornemen de bemiddeling van arbeidsgehandicapten over te hevelen naar Arbeidsvoorziening. Net als de SER en het Lisv, merkt het CBA daarbij wel op dat het naast elkaar hanteren van verschillende termen in de hoofdlijnennota voor onduidelijkheid zorgt (Arbeidsvoorziening zal verantwoordelijk zijn voor «bemiddeling in enge zin» en voor «basisdienstverlening», uitkeringsinstanties verantwoordelijk voor «ondersteuning» en «reïntegratie» van «hun» uitkeringsgerechtigden). Specifiek vraagt het Lisv overigens nog, welke organisaties trajectplannen zullen moeten opstellen. Zullen dat de uvi's in het kader van hun ondersteuningstaak zijn, of Arbeidsvoorziening?

Zoals ook al naar aanleiding van de opmerkingen van de SER is aangegeven, is in het voorliggende wetsvoorstel afgezien van het hanteren van de termen «ondersteuning» en «bemiddeling in enge zin». In het wetsvoorstel is in hoofdlijnen geregeld dat de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen (Lisv en uvi's) en de gemeenten de reïntegratietaak hebben voor die arbeidsgehandicapten, voor wie zij de uitkering verzorgen.

Arbeidsvoorziening heeft de reïntegratietaak voor niet-uitkeringsgerechtigde en ANW-gerechtigde werkzoekenden. Van de reïntegratietaak wordt de taak van basisdienstverlening uitgezonderd: deze wordt bij uitsluiting aan Arbeidsvoorziening opgedragen. Voorts zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden geregeld, dat de uitkeringsinstanties ter vervulling van hun reïntegratietaak voor moeilijk plaatsbare arbeidsgehandicapten de eerste tijd in belangrijke mate op arbeidstoeleiding gerichte diensten zullen moeten inkopen bij Arbeidsvoorziening. Dit betekent derhalve, dat de uitkeringsinstanties wat betreft dit onderdeel van hun reïntegratietaak de eindverantwoordelijkheid hebben, maar dat de daadwerkelijke uitvoering grotendeels door Arbeidsvoorziening zal geschieden. Oftewel: het daadwerkelijk opstellen van trajectplannen en – na goedkeuring daarvan door de uitkeringsinstanties – de uitvoering daarvan, zullen de uitkeringsinstanties moeten uitbesteden aan Arbeidsvoorziening of – binnen de ruimte die de regelgeving daartoe zal laten – aan derden. Onderdelen van de reïntegratietaak die de uitkeringsinstanties zelf kunnen uitvoeren, betreffen vooral het inzetten van reïntegratie-instrumenten (al zal in een aantal gevallen mandatering van deze bevoegdheid aan Arbeidsvoorziening efficiënt zijn) en controle en activering. In paragraaf 5c wordt deze verantwoordelijkheidsverdeling meer in detail beschreven.

Het CBA merkt vervolgens op, zoveel mogelijk te willen bewerkstelligen dat de medisch-arbeidskundige expertise (behoudens de expertise waarover de uvi moet blijven beschikken in het kader van de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling en de beoordeling van het reïntegratieplan) en de kennis van de arbeidsmarkt in één organisatie, te weten de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, worden geïntegreerd. Zoals reeds blijkt uit het kabinetsstandpunt SWI, is ook het kabinet deze mening toegedaan. Praktisch betekent dit, dat het personeel dat op dit moment bij de GAK-afdeling Arbeidsintegratie (GAK AI) werkzaam is, grotendeels in dienst zou moeten treden bij Arbeidsvoorziening. Ook op dit onderwerp wordt in hoofdstuk 5c dieper ingegaan.

In de hoofdlijnennota is opgenomen dat gemeenten die zelf niet over de expertise beschikken om de vraag te beantwoorden of hun cliënten arbeidsgehandicapt zijn en zo ja, wat hun belastbaarheid is, deze expertise zullen moeten kunnen inkopen. Daarbij werd gewezen op de mogelijkheid van inkoop bij de uvi's. Voorzover ook Arbeidsvoorziening deze expertise in de toekomst in huis zal hebben, is uiteraard ook inkoop bij Arbeidsvoorziening mogelijk. Dat kan dan zelfs wenselijk worden geacht om een zo ongeknipt mogelijk uitvoeringsproces te bereiken. Immers, informatie over de belastbaarheid zal een belangrijke basis vormen voor de kwalificerende intake, die in SWI-kader op basis van gemeenschappelijke afspraken in beginsel door Arbeidsvoorziening zal worden verricht. Opgemerkt wordt dat dit er niet aan afdoet, dat de eindverantwoordelijkheid voor de beoordeling van de vraag of iemand met een sociale voorziening arbeidsgehandicapt is bij de gemeenten blijft, aangezien het inzetten van reïntegratie-instrumenten door en onder verantwoordelijkheid van de gemeenten direct gekoppeld is aan het aanmerken van een bepaalde uitkeringsgerechtigde als arbeidsgehandicapt. Overigens wordt opgemerkt dat een gemeente voor de vaststelling of iemand met recht op een sociale voorziening arbeidsgehandicapt is ook kan besluiten advies aan te vragen bij de commissie, bedoeld in artikel 12 van de WSW.

Het CBA vindt de mededeling van het kabinet in de hoofdlijnennota dat uitkeringsinstanties Arbeidsvoorziening zullen moeten informeren over het hen ter beschikking staande reïntegratie-instrumentarium onvoldoende. Waar het op aankomt is, aldus het CBA, dat de bemiddelingsconsulent van Arbeidsvoorziening snel duidelijkheid kan geven aan de klant en derhalve voldoende mandaat heeft.

Zoals in paragraaf 5c is aangegeven, is ook het kabinet van mening dat mandatering van de bevoegdheid tot het inzetten van reïntegratie-instrumenten door het Lisv/de uvi's en de gemeenten aan Arbeidsvoorziening in bepaalde gevallen mogelijk moet zijn. Niet ieder instrument leent zich hier echter voor (men denke bijvoorbeeld aan uitkeringsgebonden instrumenten). Bovendien is mandatering een zaak van de bevoegde organisaties. Het kabinet is dan ook van mening dat het in eerste instantie aan het Lisv/de uvi's, de gemeenten en Arbeidsvoorziening is om hierover afspraken te maken. Wat betreft de informatievoorziening aan Arbeidsvoorziening het volgende. Zoals in paragraaf 12b nader wordt uiteengezet, stelt het kabinet voor Arbeidsvoorziening de taak te geven informatie te verschaffen over de reïntegratie-instrumentaria van deze organisatie zelf, van de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen en van de gemeenten. In de SWI-centra en – zolang deze er nog niet zijn – in de arbeidsbureaus dienen hiertoe steunpunten te worden ingericht. In het kader van de samenwerkingsplicht tussen de bovengenoemde drie organisaties, zullen de uitkeringsinstanties Arbeidsvoorziening op de hoogte moeten houden van de hen ter beschikking staande instrumenten. De informatie die aldus ten behoeve van het instandhouden van informatiepunten bij de arbeidsbureaus en de SWI-centra

binnenkomt, kan Arbeidsvoorziening uiteraard ook gebruiken bij haar bemiddelingsactiviteiten.

Ten slotte heeft het CBA er bezwaar tegen, dat er in de toekomst op basis van drie regimes (Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten, WIW en Arbeidsvoorzieningswet 1996) instrumenten ten behoeve van de arbeidsinschakeling van arbeidsgehandicapten zullen kunnen worden verstrekt.

Het kabinet ziet dit echter als het logische gevolg van de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling. Immers, deze leidt ertoe dat de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen en de gemeenten voor de reïntegratie van hun eigen arbeidsgehandicapte uitkeringsgerechtigden verantwoordelijk worden, en dat Arbeidsvoorziening verantwoordelijk wordt voor de reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden en ANW-gerechtigde arbeidsgehandicapten. Deze drie grote partijen voeren elk hun eigen wetten uit: het Lisv/de uvi's voeren de werknemersverzekeringen en – in de toekomst – het voorliggende wetsvoorstel uit, de gemeenten zorgen voor uitvoering van de Algemene bijstandswet (ABW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en de WIW, en Arbeidsvoorziening voert de Arbeidsvoorzieningswet 1996 uit. Het kabinet heeft besloten de instrumenten in de betreffende wetten te incorporeren, opdat de drie organisaties ook bij de reïntegratie van arbeidsgehandicapten zoveel mogelijk volgens hun eigen, in de desbetreffende wetten neergelegde regimes kunnen blijven werken. Dit doet er uiteraard niet aan af, dat daar waar nodig is gezorgd voor coördinatie in duur en hoogte. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 6e.

h. Commentaar van de VNG

De VNG onderschrijft het voorstel van het kabinet om de verantwoordelijkheid voor arbeidsgehandicapten met uitsluitend een uitkering op basis van de sociale voorzieningen (ABW, IOAW, IOAZ) bij de gemeenten neer te leggen.

Wel merkt de VNG op het wenselijk te vinden, betrokken te kunnen worden bij de beleidsmatige keuzes die de uvi's maken, aangezien een aanzienlijk aantal arbeidsgehandicapten pas in de sociale voorzieningen zal instromen op het moment dat een uitkering op basis van de sociale verzekeringen eindigt (bijvoorbeeld na een herbeoordeling ingevolge welke een WAO-gerechtigde volledig arbeidsgeschikt wordt geacht indien deze geen recht op WW-uitkering (meer) heeft). Met name ten aanzien van de overdracht van cliënten zouden daarbij nadere afspraken gemaakt kunnen worden. Daarnaast merkt de VNG op het voor gevallen waarin een cliënt zowel een uitkering van de gemeente als van de uvi ontvangt wenselijk te vinden over mogelijkheden te beschikken om de uvi's te beïnvloeden. De VNG denkt hierbij aan financiële mogelijkheden, maar ook aan bestuurlijke afstemming.

Wat betreft het eerste gedeelte van de opmerking van de VNG zij verwezen naar de reactie van het kabinet op een gelijksoortige opmerking van de SER. Wat betreft de tweede opmerking geldt, dat voor een arbeidsgehandicapte die zowel een uitkering van het Lisv/een uvi als een uitkering van de gemeente heeft, het reïntegratieprimaat weliswaar bij de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen ligt, maar dat betrokkenen daarnaast onder de WIW blijven vallen. Op grond hiervan is het derhalve mogelijk dat gemeenten een traject voor zo'n cliënt financieren. Daarnaast maakt de WIW het mogelijk dat gemeenten meefinancieren aan

een traject van een uitkeringsgerechtigde die nog een uitkering van de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen heeft, maar deze naar verwachting op afzienbare termijn zal verliezen. Om te voorkomen dat organisaties langs elkaar heenwerken, is afstemming in dit soort gevallen van groot belang. Dit zou bijvoorbeeld als aanvullende werkzaamheid in de centra SWI kunnen plaatsvinden.

Vervolgens merkt de VNG op dat in de hoofdlijnennota geen uitspraken worden gedaan over de omvang van de groep arbeidsgehandicapte uitkeringsgerechtigden voor wie de gemeenten de reïntegratietaak krijgen, over de vraag of daadwerkelijk voor de gehele groep activiteiten zullen moeten worden verricht en over de daarvoor ter beschikking komende middelen. De VNG pleit ervoor, in eerste instantie een redelijk bedrag lumpsum ter beschikking te stellen. De VNG acht het, gezien de diversiteit van de trajecten en bijbehorende kosten niet goed mogelijk een gemiddeld bedrag per reïntegratietraject te bepalen, zodat ook niet zal kunnen worden aangegeven hoeveel personen voor het beschikbare budget gereïntegreerd zullen kunnen worden. Op termijn zal dat wellicht wel mogelijk worden.

Zoals in de financiële paragraaf van deze toelichting is opgenomen, zullen de gemeenten voor hun nieuwe taak in 1998 een toevoeging van 85 mln. aan het Werkfonds krijgen, waarvan 45 mln. bestemd is voor reïntegratie-instrumenten en 40 mln. voor inkoop (en uitvoeringskosten). Bij de berekening van deze bedragen is ervan uitgegaan dat het jaarlijks onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten te reïntegreren aanbod maximaal 10 000 personen zal betreffen. Via monitoring van de toekomstige ontwikkelingen zal worden bezien in hoeverre de gemeenten hiermee voldoende zullen zijn geëquipeerd.

De VNG heeft bezwaar tegen het voorstel om de gemeenten in navolging van de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen te verplichten arbeidstoeleidingsdiensten voor moeilijk plaatsbare arbeidsgehandicapte gemeenteklanten tijdelijk in belangrijke mate bij Arbeidsvoorziening in te kopen. De VNG voert hiertoe aan dat het, anders dan bij de Veegwet en de zogenaamde G 19-regeling gaat om een taak die tot nog toe niet aan Arbeidsvoorziening was toebedeeld en waarvoor «nieuwe middelen» ter beschikking worden gesteld, dat Arbeidsvoorziening met de bemiddeling van arbeidsgehandicapten nog weinig ervaring heeft en dat het toch de gemeenten zijn die het gemeentelijk instrumentarium moeten inzetten.

Het kabinet kan de bezwaren van de VNG tegen verplichte inkoop bij Arbeidsvoorziening – bezwaren die overigens door de uvi's worden gedeeld – wel invoelen. Dat is dan ook de reden dat het kabinet uiteindelijk wil komen tot een geleidelijke verruiming in de richting van vrije winkelnering. Voor de eerste periode stelt het kabinet desalniettemin toch voor een belangrijke mate van verplichte inkoop bij Arbeidsvoorziening voor te schrijven. Op de redenen hiervoor wordt ingegaan in paragraaf 5c. Zoals ook in die paragraaf gememoreerd, zal de gedwongen winkelnering bij Arbeidsvoorziening fasegewijs worden afgeschaft. Ook zal er in 1998 reeds sprake zijn van een nog nader te bepalen (beperkte) mate van vrije winkelnering.

Vervolgens merkt de VNG op dat het aanbeveling verdient om voor de (zeer) moeilijk bemiddelbare arbeidsgehandicapte een traject van sociale activering mogelijk te maken.

Wat dit betreft het volgende. De doelgroep van de WIW wordt door het voorliggende wetsvoorstel niet beperkt. Dit betekent, dat gemeenten voor

alle (zeer) moeilijk plaatsbare arbeidsgehandicapten – ook als het reïntegratieprimaat voor hen op zich bij het Lisv/de uvi's of de Arbeidsvoorzieningsorganisatie ligt – vanuit de WIW-taak sociale activering zullen kunnen aanbieden. Indien het reïntegratieprimaat niet bij de gemeente ligt, is overleg hierover met de organisatie die dat primaat heeft, uiteraard wèl nodig.

Ten slotte stelt de VNG voor om te overwegen ook de Wet sociale werkvoorziening (WSW) een financiële impuls te geven. Nu de bepaling van de WSW-doelgroep in het wetsvoorstel Wet sociale werkvoorziening preciezer is vormgegeven, ligt het naar de mening van de VNG meer voor de hand om te trachten zo veel mogelijk de daartoe geïndiceerden een WSW-baan aan te bieden.

Ook het kabinet vindt het belangrijk om de wachtlijsten voor de WSW te verkorten. Er zullen in 1998 dan ook extra financiële middelen ter beschikking worden gesteld om het aantal banen bij de sociale werkplaatsen te vergroten.

i. Commentaar van de overige organen

In dit hoofdstuk wordt op onderdelen ingegaan op de commentaren van de SER, van het CBA en van het Lisv, voorzover niet hiervoor behandeld en overigens op de commentaren van de Branche Organisatie Arbodiensten (BOA), de Gehandicaptenraad, de Federatie van Ouderenverenigingen (FvO), de Raad voor het Overheidspersoneel (ROP), het Verbond van Verzekeraars, de Nationale Commissie Chronisch Zieken (NCCZ) en het Landelijk samenwerkingsverband regionale platforms arbeidsongeschiktenorganisaties (LSV/WAO). Het kabinet is ook de laatstgenoemde instellingen erkentelijk voor de snelle en deskundige wijze waarop al deze instellingen op de voornemens van het kabinet hebben gereageerd.

Ook laatstgenoemde organisaties hebben waardering voor de inzet van het kabinet om structurele oplossingen te vinden voor de reïntegratie van mensen met een arbeidshandicap. Ook kan het merendeel van die organisaties zich vinden in de door het kabinet gegeven opsomming van knelpunten ten aanzien van de reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Aan de hand van de diverse specifieke deelonderwerpen, zal in deze paragraaf op het commentaar van bovengenoemde instellingen worden ingegaan.

1. Taak en verantwoordelijkheidsverdeling bij reïntegratie

In haar commentaar wijst de BOA er op dat arbodiensten stellen dat het gewenst zou zijn hun dienstverlening bij de reïntegratie uit te breiden met reïntegratie naar een andere werkgever. De verantwoordelijkheid van werkgever/arbodienst zou dan niet moeten eindigen «op het moment dat vastgesteld is dat reïntegratie in het eigen bedrijf niet meer mogelijk is», maar voortduren «zolang er een arbeidsrelatie bestaat en de werkgever financieel verantwoordelijk is».

Het voorstel van de BOA gaat op het punt van de verantwoordelijkheidsverdeling verder dan dat van het kabinet. Uitgangspunt van het beleid, zoals dat is neergelegd in de wetten TZ/ARBO, WULBZ en PEMBA is dat de werkgever primair verantwoordelijk is voor de reïntegratie van zijn arbeidsgehandicapte werknemer, zolang (nog) niet is vastgesteld dat er geen mogelijkheden tot reïntegratie in het eigen bedrijf zijn. Deze werkgever wordt daarbij ondersteund door zijn arbodienst en kan ook een beroep doen op het Lisv c.q. de uvi's. Indien vaststaat dat reïntegratie van de arbeidsgehandicapte werknemer

bij de eigen werkgever niet mogelijk meer is, gaat de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie over van de werkgever naar het Lisv. Dat betekent echter niet dat de werkgever nu geen enkele rol meer te spelen heeft. Niets weerhoudt de werkgever ervan met zijn arbodienst ook zelf in goed overleg met de arbeidsgehandicapte werknemer en Lisv/uvi naar reïntegratiemogelijkheden bij een andere werkgever te zoeken. Door de invoering van WULBZ en door de invoering per 1 januari 1998 van PEMBA, heeft de werkgever een groot financieel belang gekregen bij een spoedige reïntegratie van zijn werknemers. Daarnaast is ook uitdrukkelijk in artikel 629 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW) de mogelijkheid geopend dat hij – onder goedkeuring van de uvi – een zieke werknemer bij een andere werkgever plaatst. De arbodienst die de werknemer begeleidt, en een reïntegratieplan opstelt, kan daarbij een rol spelen. In zekere zin heeft de arbodienst daarbij een voorsprong op de uvi en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De arbodienst heeft immers uit de eerste hand kennis van en betrokkenheid bij de werknemer, die goed kan worden aangewend voor reïntegratie bij een andere werkgever uit het relatienetwerk van de arbodienst of van de oorspronkelijke werkgever. In die zin biedt het wettelijk kader ook nu reeds aan arbodiensten de ruimte om de dienstverlening te bieden die zij voorstaan. Het zou op dit moment echter te ver voeren om de formele verantwoordelijkheid voor alle werkgevers nog verder uit te breiden. Indien een werkgever daarvoor kiest kan dat: eigenrisicodragers in de zin van de WAO hebben een verdergaande verantwoordelijkheid voor de reïntegratie van werknemers.

2. Sociale Werkvoorziening

In haar reactie op de hoofdlijnennota heeft de FvO aandacht gevraagd voor de dubbele structuur die er ontstaat voor het begeleid werken, omdat zowel de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten als de WSW mogelijkheden bieden voor arbeidsgehandicapten om in dienst van een reguliere werkgever begeleid te werken. De FvO vraagt zich af of dit niet leidt tot onduidelijkheden in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeenten die de WSW uitvoeren, en de uvi's. Ook het CBA vraagt overigens aandacht voor de positionering van de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (WSW).

Naar het oordeel van het kabinet is deze verantwoordelijkheidsverdeling helder geregeld. Indien een arbeidsgehandicapte een WSW-indicatie heeft, dan wordt het begeleid werken op grond van de WSW door de gemeente uitgevoerd. Voor alle andere gevallen zijn de betreffende uitkeringsinstanties verantwoordelijk.

3. Artikel 29b Ziektewet

Het huidige reïntegratie-instrument «artikel 29b Ziektewet» wordt door het Lisv, de NCCZ, de Gehandicaptenraad en de FvO aangemerkt als een doorgaans belangrijk hulpmiddel bij reïntegratie bij een nieuwe werkgever. Door het elimineren van het vermeende hogere ziekterisico zouden werkgevers toeschietelijker zijn bij het aannemen van arbeidsgehandicapten. Deze organisaties achten dan ook de door het kabinet voorgestelde verruiming van de doelgroep (ook bij andere werkgever gedurende het eerste jaar van arbeidsongeschiktheid) en toepassingsduur (van drie naar vijf jaar) een goede zaak. De FvO en Gehandicaptenraad wensen een verdere verruiming van de toepassingsduur. Zij zijn van mening dat een verlenging op basis van een herindicatie na afloop van de eerste termijn mogelijk moet zijn. Deze verlenging zou met name moeten gelden voor mensen met een progressieve chronische (psychische) ziekte die tot onregelmatige uitval blijft leiden. De NCCZ wenst een soortgelijke uitbreiding voor mensen van wie de aandoening een wisselend verloop

kent en soms in ernst toeneemt. Daarbij zou de duur van de regeling periodiek met een zorgvuldige indicatiestelling/keuring moeten worden vastgesteld.

Een groot deel van de bestaande instrumenten ter ondersteuning van werkhervattende arbeidsgehandicapten is slechts voor een bepaalde periode toepasbaar. Die tijdelijkheid van de instrumenten vloeit voort uit de gedachte dat een arbeidshandicap vooral een belemmering is bij het vinden van werk. Is een arbeidsgehandicapte eenmaal aan de slag, dan zal de behoefte aan steun vanuit het instrumentarium veelal sterk verminderen: op enig moment functioneert een gereïntegreerde arbeidsgehandicapte weer normaal, en dient hij ook zo behandeld te worden. Daarbij kan voor chronisch zieken en personen met een progressief verlopende ziekte het probleem optreden, dat zij op zich wel enkele jaren goed kunnen presteren en verdienen, en in die periode dus als een gewone werknemer kunnen worden beschouwd, doch dat op termijn hun vooruitzichten met betrekking tot het ziekteverzuim (en invalideringsrisico) onverminderd slecht blijven. Dit kan hun arbeidsmarktkansen belemmeren. Mede daarom heeft het kabinet in de hoofdlijnennota ook voorgesteld om de toepassingsduur van artikel 29b ZW van drie naar vijf jaar te verlengen.

Het zou volgens het kabinet echter een stap te ver voeren om generiek voor de bedoelde groep chronisch zieken en progressief zieken een aparte regeling te treffen. Het zou daarbij immers dienen te gaan om bij aanvang van de werkhervatting op «objectieve gronden» aan te wijzen personen, waarvan «medisch objectief» vaststaat dat zij aan een bepaalde ziekte leiden. De begrippen «progressieve chronische (psychische) ziekte» en «een sterk wisselend ziektebeeld» zijn echter op deze wijze niet eenduidig te omschrijven en af te bakenen. Om die reden staat het kabinet een wijziging in deze richting niet voor. Anderzijds kan een progressief chronisch ziektebeeld leiden tot de aanwezigheid van een arbeids handicap. Het kabinet wil onderzoeken of het in de praktijk haalbaar is om in deze gevallen tot verlenging te komen van de vijfjaarsperiode, in die gevallen waarin duidelijk sprake is van een ernstig risico. In hoofdstuk 9 wordt hier nader op teruggekomen.

Het Lisv acht het van belang dat zeker wordt gesteld dat bij de uvi bekend is dat artikel 29b ZW van toepassing is. Voorkomen moet worden dat bij het zich daadwerkelijk voordoen van uitval, strijd kan bestaan over de vraag of overname van de loondoorbetalingsplicht wel of niet aan de orde is. Dit geldt vooral voor situaties waarin, zonder tussenkomst van de uvi, door werkgever en werknemer zelf de plaatsing bij een nieuwe werkgever wordt geëffectueerd.

In de systematiek van dit wetsvoorstel zal het altijd duidelijk zijn – en ook bekend zijn bij de uvi – dat artikel 29b ZW van toepassing is. De doelgroep van 29b ZW en die van de overige reïntegratie-instrumenten – zie de hoofdstukken 3 en 10 – is dezelfde.

4. Persoonsgebonden reïntegratiebudget

Bij brief van 13 maart stuurde de NCCZ het kabinet een nadere uitwerking van een te ontwikkelen persoonsgebonden reïntegratiebudget. In het belang van een zo effectief mogelijke reïntegratie van mensen met een arbeidshandicap constateerde de NCCZ dat het zeer de moeite waard is een experiment met een persoonsgebonden reïntegratiebudget van start te laten gaan. De NCCZ is ook bereid een bijdrage te leveren aan de start van een experiment met een persoonsgebonden budget, maar verwacht daarbij een actieve betrokkenheid van het Lisv en van de overheid. Ook het LSV/WAO ziet voordelen in een persoonsgebonden

reïntegratiebudget. Het hoopt daarbij wel dat dit budget niet alleen gericht zal zijn op betaald werk maar ook op onbetaald werk. Ook het doen van vrijwilligerswerk vraagt soms immers om een werkaanpassing. Ook het Verbond van verzekeraars staat positief tegenover een experiment met persoonsgebonden reïntegratiebudgetten. De arbeidsgehandicapte kan dan, in samenspraak met zijn werkgever, bepalen waar hij diensten gericht op reïntegratie wil inkopen. Een situatie waarin de werknemer in overleg met zijn werkgever zelf de regie voert over het reïntegratietraject zal naar de mening van het Verbond van Verzekeraars tot een aanzienlijke verbetering van de resultaten leiden. Bij de nadere uitwerking van een persoonsgebonden budget dient wel aandacht besteed te worden aan de verdeling van kosten en baten tussen werkgever, werknemer, uitvoeringsinstelling en dienstverlener en aan kwaliteitseisen, die aan externe dienstverleners moeten worden gesteld. De FvO wenst een experiment met het persoonsgebonden budget maar tekent daarbij aan dat dat zorgvuldig moet gebeuren opdat er geen onoverzichtelijk bureaucratisch systeem ontstaat. Daarnaast is de FVO van mening dat een «case manager» voor de begeleiding van een werkzoekende met een persoonsgebonden budget niet in ieder geval nodig zou zijn. Het CBA meent dat de NCCZ is gekomen tot een goede aanzet voor een nadere uitwerking van een persoonsgebonden reïntegratiebudget. Het CBA is bereid om in samenwerking met andere organisaties tot een nadere uitwerking van de opzet van een experiment te komen, dat aansluit bij SWI. Ook de SER tot slot, staat positief ten opzichte van een experiment met een persoonsgebonden reïntegratiebudget.

De lijn die uit al deze adviezen naar voren komt is dat de diverse adviserende instanties in algemene zin positief gestemd zijn omtrent het persoonsgebonden reïntegratiebudget. Men ziet het idee van een persoonsgebonden reïntegratiebudget als een welkome uitbreiding – en mogelijke versterking – van het bestaande instrumentarium. Ook het kabinet staat in principe positief ten opzichte van een grotere directe betrokkenheid – en dus verminderde afhankelijkheid – van arbeidsgehandicapten bij alle aspecten van hun reïntegratie. Een persoonsgebonden reïntegratiebudget is in dit kader een optie die zeker verdient verder uitgewerkt te worden. Het kabinet heeft die bereidheid in de hoofdlijnennota ook aangegeven. Anderzijds – de adviserende instanties hebben daar terecht op gewezen – kleeft er in de praktijk een aantal haken en ogen aan een persoonsgebonden budget, die maken dat deze optie niet onmiddellijk gerealiseerd kan worden. Ook in de commentaren ontbreekt het nog aan een concrete uitwerking van de inhoud van het persoonsgebonden reïntegratiebudget. Teneinde onnodige problemen, maar vooral ook teleurstelling bij betrokkenen te voorkomen, acht het kabinet enige voorzichtigheid gewenst. Het is nog te vroeg voor een uitgewerkte regeling terzake. In paragraaf 9e wordt hier nader op ingegaan.

5. Positie vroeggehandicapten

Voor de FvO is nog altijd niet helder waar de vroeggehandicapte zich moet vervoegen als hij aan het werk wil. Ook is het voor de Federatie niet duidelijk wie bepaalt welk instrumentarium ingezet kan worden. De FvO is daarbij van mening dat de verwijzing naar de instelling voor ondersteuning van de reïntegratie dient te geschieden op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt (conform SWI) en niet op basis van de uitkering die wordt ontvangen.

Wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling bij reïntegratie bij een nieuwe werkgever is het kabinet zich bewust van de problemen die op dit moment bestaan, niet alleen voor vroeggehandicapten, doch voor

meerdere groepen arbeidsgehandicapten. In dit wetsvoorstel wordt daarin meer helderheid geschapen. Daarbij is gekozen voor het ook reeds in de hoofdlijnennota aangegeven uitgangspunt dat steeds die instantie met wie de betrokken arbeidsgehandicapte een financiële relatie heeft, verantwoordelijk is voor de ondersteuning bij de reïntegratie. Voor vroeggehandicapten zal dit vrijwel steeds het Lisv/de uvi zijn. In hoofdstuk 5 zal de verantwoordelijkheidsverdeling uitgebreid aan de orde komen. De NCCZ mist in de hoofdlijnennota aandacht voor de bijzondere positie van gehandicapte jongeren. Zij wijst in dit verband op het belang van een goede begeleiding op school en bij de beroepskeuze van leerlingen. Hoe eerder leerlingen begeleid worden bij het vinden en behouden van werk, des te kleiner acht zij de kans dat zich bij het vinden en behouden van werk alsnog problemen voordoen. De toegankelijkheid van het beroeps- onderwijs verdient daarbij veel aandacht, waaraan ook met name het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W) dient bij te dragen.

Het beleid van het ministerie van OC&W is erop gericht zoveel mogelijk gehandicapten op te vangen in het reguliere beroeps- onderwijs om op die manier hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. In dat kader zijn twee projecten gestart, te weten het project «Samen naar Werk» en het innovatieproject «Expertise-opbouw beroepsopleiding Gehandicapten».

Het project «Samen naar Werk» heeft specifiek tot doel het bevorderen van een evenredige deelname van gehandicapten aan het reguliere beroeps- onderwijs en het bevorderen van een gediplomeerde uitstroom naar de arbeidsmarkt. Het innovatieproject «Expertise-opbouw beroeps- opleiding Gehandicapten» (EB) is met ingang van 1 december 1995 van start gegaan en is vooral gericht op deskundigheidsbevordering binnen de Regionale Opleidingscentra (ROC's) teneinde voor gehandicapten een effectieve opvang te realiseren.

Er is voor gekozen slechts een beperkt aantal projecten te starten, waarbij het uitdrukkelijk de bedoeling is dat de resultaten worden overgedragen aan en geïmplementeerd in andere ROC's.

Het is de bedoeling om deze nog experimentele vorm van gehandicaptenbeleid met ingang van het jaar 2000 om te zetten in structureel beleid. De Minister van OC&W beraadt zich nog over de wijze waarop dit beleid gestalte zal worden gegeven.

6. Begeleid werken

De FvO pleit voor handhaving van artikel 11 en 12 van de huidige Regeling samenloop inkomsten uit arbeid en arbeidsongeschiktheids- uitkering. Deze bepalingen garanderen een inkomen van ten minste 100% van het wettelijk minimumloon ingeval werknemers met loondispensatie werkzaam zijn (in combinatie met een arbeidsongeschiktheidsuitkering). Afschaffing daarvan zou volgens de FvO betekenen dat een verschil in inkomen kan ontstaan tussen werknemers werkzaam met loondispensatie en WSW-werknemers. Het inkomen van de eerste groep kan beneden de 100% van het wettelijke minimumloon uitkomen, terwijl WSW-werknemers een functieloon ontvangen.

Het kabinet onderschrijft de wenselijkheid van handhaving van de genoemde artikelen 11 en 12. Overigens moet erop worden gewezen dat ook dan nog een inkomensverschil kan ontstaan (100% van het wettelijk minimumloon versus WSW-functieloon), hetgeen echter een gevolg is van de loonsystematiek die kenmerkend is voor de WSW waarin functielonen worden betaald. Het uitgangspunt van honorering op basis

van functieloon is tijdens de recente behandeling van de WSW door de Tweede Kamer opnieuw bevestigd.

7. Overheidssector

Het kabinet zal in 1998 een besluit nemen over de invoering van de WW voor overheidspersoneel. De ZW zal per 1 januari 1999 van toepassing worden verklaard op het overheidspersoneel. De ROP signaleert dat als gevolg van het kabinetsbesluit om het overheidspersoneel per 1 januari 1998 nog niet onder de werking van de ZW en de WW te brengen enerzijds de situatie ontstaat dat de overheid per die datum nog niet meefinanciert aan het AWf en indirect derhalve ook niet geheel aan het Reïntegratiefonds. Anderzijds kan de overheid voor een bepaald aantal instrumenten wel putten uit dit nieuwe fonds. Het ROP concludeert dat het, gegeven dat het een overgangperiode betreft, niet opportuun is specifieke financieringsinstrumenten voor de overheid te realiseren.

Het kabinet kan dit standpunt van het ROP onderschrijven. In hoofdstuk 14 wordt hierop nader ingegaan.

8. Evaluatie van de wet

De FvO is van mening dat evaluatie van de Wet op de (re)integratie na maximaal drie jaar noodzakelijk is. Bovendien wenst de FvO dat het effect van de wet bezien wordt voor zowel werknemers die op dit moment een werkgever hebben als voor werkzoekenden zonder werkgever. Indien na drie jaar mocht blijken dat de bereidheid van werkgevers om mensen met een arbeidshandicap in dienst te nemen niet is toegenomen, moet over sancties worden nagedacht, aldus de FvO. Zoals hiervoor is aangegeven, wenst ook de SER dat na realisering van deze wet met regelmaat wordt nagegaan of en in welke mate de getroffen instrumenten effectief zijn. Mede aan de hand daarvan zou volgens de SER moeten worden bezien of sommige instrumenten ook voor andere categorieën met een achterstandspositie effectief zouden kunnen zijn.

Met de invoering van WULBZ heeft het kabinet besloten de ontwikkelingen en trends ten aanzien van Ziekteverzuim, Arbeidsomstandigheden, Reïntegratie en Arbeidsongeschiktheid (ZARA) te volgen en te beoordelen. Daartoe is bijvoorbeeld is het zogenaamde «ZARA-werkgeverspanel» opgezet. Bij ruim 4 000 bedrijven wordt over deze onderwerpen informatie verzameld. Door herhaalde meting kan een ontwikkeling daarin zichtbaar gemaakt worden. Steeds wordt onderzocht in hoeverre er een verband gelegd kan worden met het overheidsbeleid op dit terrein. Omdat maatregelen enige implementatietijd vergen, zal er de nodige tijd verstrijken tussen het bekend worden van een maatregel en het zichtbaar worden van structurele effecten daarvan. In hoofdstuk 11 over informatievoorziening wordt concreet beschreven op welke wijze informatie over reïntegratie verzameld zal worden. Zo zal door het Lisv onder meer worden nagegaan hoe vaak de reïntegratie-instrumenten voor de verschillende doelgroepen worden toegepast. Daarnaast worden de ontwikkelingen ten aanzien van het aandeel van arbeidsgehandicapte werknemers per bedrijfstak nagegaan. Tot slot onderzoekt het kabinet de mogelijkheid om met behulp van surveys van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) antwoord te krijgen op de vraag, hoeveel mensen in Nederland arbeidsgehandicapt zijn.

j. Algemene conclusie

De algemene conclusie die op basis van de reacties op de hoofdlijnennota getrokken kan worden, is dat veel betrokken instellingen

in grote lijnen positief oordelen over de in de hoofdlijnennota gekozen aanpak. Dit sterkt het kabinet in zijn opvatting dat het met het hier voorgestelde beleid op de goede weg is. Daarnaast zijn er vele opbouwende suggesties gedaan en is ook kritiek geformuleerd. Bij de verdere uitwerking van dit wetsvoorstel is daar ook rekening mee gehouden, ook op punten die in dit hoofdstuk nog niet aan de orden konden komen. Eén en ander betekent dat onderhavig wetsvoorstel een verdere uitwerking en verdieping kan zijn van de hoofdlijnennota. Op enkele punten worden weliswaar andere keuzes gemaakt, doch de hoofdlijnen blijven ongewijzigd. In de navolgende hoofdstukken zullen de verschillende aspecten van dit wetsvoorstel nader worden uitgewerkt en toegelicht.

3. De arbeidsgehandicapte

Dit wetsvoorstel betreft de reïntegratie van arbeidsgehandicapten. De eerste vraag die in dit verband moet worden beantwoord is wat onder het begrip arbeidsgehandicapt moet worden verstaan. Uitgangspunt is dat het begrip arbeidsgehandicapte ruim moet worden uitgelegd. Daarbij zijn het niet de feitelijke belemmeringen die iemand ondervindt bij het verrichten van werk, die iemand arbeidsgehandicapt maken. Deze spelen in een minderheid van de gevallen een rol: het gaat hier om *arbeids-geschikte* personen. Wat vooral het vinden van betaalde arbeid bemoeilijkt is het negatieve beeld dat uitgaat van het hebben van een arbeidsongeschiktheidsverleden, of de aanwezigheid van een handicap. Arbeidsgehandicapt is men niet alleen als men bepaalde handicaps heeft, maar vooral ook wanneer de omgeving denkt dat een werknemer – omdat hij een arbeidsongeschiktheidsverleden heeft – in een baan minder goed zal presteren. De algemene definitie van arbeidsgehandicapte in deze wet houdt rekening met deze maatschappelijke perceptie. Arbeidsgehandicapt is een ieder die door ziekte of gebrek verminderde kansen heeft op de arbeidsmarkt.

Wel is enige nadere specificering van deze zeer ruime definitie gewenst. Dit vanwege het feit dat arbeidsgehandicapten onderscheiden moeten worden van diegenen wier ziekte of gebrek van voorbijgaande aard is enerzijds, en anderzijds van personen die volledig arbeidsongeschikt zijn. Wie geen resterende verdiencapaciteit heeft kan – specifieke uitzonderingssituaties als zelfstandige arbeid naast een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering daargelaten – ook niet aan het werk. Bovendien: zoals eerder in deze toelichting bleek, het gaat met deze wet om een «pluspakket», om intensivering van reïntegratie-inspanningen met het doel de achterstand van een bepaalde categorie op te heffen of in ieder geval aanzienlijk te verminderen. Naarmate de grenzen van die categorie wijder worden getrokken treedt een zekere verwatering op en neemt het beoogde effect af.

Voorgesteld wordt de doelgroep van deze wet in principe gelijk te houden aan de (uitgebreide) doelgroep van de huidige WAGW. De doelgroepomschrijving van de WAGW is echter thans verspreid geregeld, zodat niet op het eerste gezicht duidelijk is wie daaronder valt, en hoe iemand daaronder gebracht kan worden. In deze wet worden hiervoor vaste regels gegeven. Een persoon kan in het systeem van dit wetsvoorstel op twee manieren als arbeidsgehandicapt worden aangemerkt: ofwel het volgt direct uit de wet of een persoon arbeidsgehandicapt is, of iemand dient als zodanig te worden aangewezen. In die tweede situatie is altijd een medisch-arbeidskundig oordeel noodzakelijk, specifiek gericht op beantwoording van de vraag of deze wet van toepassing dient te zijn.

De groep personen die als arbeidsgehandicapt wordt beschouwd op basis van de wet, uit de aard van hun uitkering of voorziening, bestaat uit de volgende groepen:

1. Personen die een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen ingevolge de WAO, de WAZ en de WAJONG;
2. Personen van wie de onder 1 bedoelde arbeidsongeschiktheidsuitkering is ingetrokken in verband met vermindering van de arbeidsongeschiktheid (ex-arbidsongeschikten);
3. Personen aan wie een voorziening tot scholing is toegekend in verband met ziekte of gebrek of de personen die scholing hebben gevolgd aan een aangewezen scholingsinstituut;
4. Personen aan wie op grond van een wettelijk voorschrift een voorziening is toegekend, die strekt tot verbetering van leefomstandigheden, behoud en herstel van de arbeidsgeschiktheid, aanpassing van de werkplek of terzake van vervoer naar werk;
5. Personen die WSW-geïndiceerd zijn, doch die niet op een WSW-plaats werken, en personen die WSW-arbeid hebben verricht, doch na herindicatie niet meer WSW-geïndiceerd zijn. Personen die WSW-arbeid verrichten behoren niet tot de hier bedoelde groep arbeidsgehandicapten. Zij vallen onder een apart wettelijk regime.

Voor de groepen onder 2 tot en met 5 geldt dat zij voor een periode van vijf jaar na beëindiging van de uitkering, de scholing, de voorziening of de (her)indicatie als arbeidsgehandicapt worden beschouwd.

De tweede groep arbeidsgehandicapten bestaat uit personen die uitdrukkelijk als arbeidsgehandicapte aangemerkt moeten worden: personen omtrent wie een deskundig medisch-arbeidskundig oordeel moet worden gegeven, inhoudend dat zij tengevolge van ziekte of gebreken verminderde kansen hebben op de arbeidsmarkt. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen personen zonder en personen mét werkgever.

De groep personen die geen werkgever heeft kan men weer onderscheiden in personen met, en personen zonder uitkering.

6. Als het gaat om personen zonder arbeidsverleden, maar met een uitkering, gaat het meestal om een ABW-uitkering. Teneinde bijstandsgerechtigden met een arbeidshandicap te onderscheiden van andere bijstandsgerechtigden is een medisch-arbeidskundig oordeel vereist. De gemeente zal de desbetreffende persoon moeten laten keuren. Dit kan geschieden door de gemeentelijke indicatie-commissie, doch het is ook denkbaar dat de gemeente kennis inhuurt van andere instellingen zoals een uvi, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie of een arbodienst. Waar het om gaat is dat aan het predikaat arbeidsgehandicapt een deskundig oordeel ten grondslag moet liggen. Niet alleen omdat de financiële consequenties daarvan groot kunnen zijn. Voorkomen moet ook worden dat iemand ten onrechte als arbeidsgehandicapt gezien wordt, en daaruit voor betrokkene negatieve consequenties voort kunnen vloeien. Een dergelijke etikettering kan ook negatieve gevolgen hebben voor iemands kansen, en ook dit risico moet worden meegewogen.

7. Voor personen die geen werk en geen uitkering hebben of een ANW-uitkering is de Arbeidsvoorzieningsorganisatie verantwoordelijk. Zij

zal, net als de gemeente, een attest moeten afgeven. Ook hier moet het mogelijk zijn deskundigheid in te huren bij andere instellingen.

De volgende groep arbeidsgehandicapten bestaat uit die zieke/ arbeidsongeschikte werknemers die nog wel in dienstbetrekking staan. Ook hier zijn twee situaties te onderscheiden. Personen die de wachttijd voor de WAO doormaken, en personen die na het wachtjaar niet arbeidsongeschikt bevonden zijn, doch voor wie bij de werkgever geen werk meer voorhanden is en die derhalve aangewezen zijn op een WW-uitkering.

8. In de eerste plaats gaat het om personen die de wachttijd voor de WAO doormaken. Het moge duidelijk zijn dat het ongewenst is als ieder ziektegeval aanleiding zou zijn om aanspraak te kunnen maken op het reïntegratie-instrumentarium. Het toekennen van het predikaat «arbeidsgehandicapt» dient derhalve voorbehouden te blijven aan de uvi. De werkgever is in deze zelf teveel belanghebbend. Het ligt echter evenmin voor de hand zieke werknemers direct aan het arbeidskundig oordeel van de uvi te onderwerpen. Deze staat in het wachtjaar op afstand. Het zou ook weinig efficiënt zijn de beoordeling van de ziekte en de reïntegratiemogelijkheden in verband met de loondoorbetalingsverplichting door de arbodienst te laten verrichten, en een vergelijkbare beoordeling voor het bestaan van een arbeidshandicap door de uvi. Het lijkt zinvoller dat de uvi bij de beslissing over de vraag of iemand als arbeidsgehandicapt moet worden beschouwd voortbouwt op de bij de arbodienst bekende gegevens. Arbodiensten hebben als taak de werkgever te begeleiden bij de reïntegratie van diens zieke werknemers, en hebben er dus ook als beste zicht op of de betrokken werknemer zijn eigen werkzaamheden gedurende het wachtjaar weer kan hervatten. Een werknemer moet als arbeidsgehandicapt worden beschouwd als hij zijn eigen werk niet meer kan verrichten, of een dermate verminderde arbeidsprestatie kan leveren dat terugkeer slechts met behulp van een voorziening mogelijk is. In het systeem van dit wetsvoorstel adviseert de arbodienst de uvi dus over de vraag of dit het geval is. De uvi mag daarbij in eerste instantie afgaan op de verklaring van de arbodienst en neemt formeel de beslissing over de vraag of iemand als arbeidsgehandicapt moet worden beschouwd. In hoofdstuk 10 zal verder worden ingegaan op de handhavingsaspecten van deze werkwijze. De deskundigheid (en betrouwbaarheid) van de arbodienst wordt bij de certificering getoetst, en in principe moet de uvi kunnen varen op het oordeel van de arbodienst. Arbodiensten die de specifieke deskundigheid (nog) niet zelf in huis hebben kunnen deze natuurlijk ook elders inkopen.

9. De tweede groep arbeidsgehandicapten die nog een werkgever hebben bestaat uit personen die het wachtjaar hebben doorlopen, en die bij de arbeidsongeschiktheidskeuring niet arbeidsongeschikt zijn bevonden. Het ziektebegrip is ruimer dan het begrip arbeidsongeschiktheid: ziek is men als men door ziekte of gebreken ongeschikt is om de eigen arbeid te verrichten, arbeidsongeschikt is men pas als men door ziekte of gebreken ongeschikt is voor alle gangbare arbeid. Er is dus een aanzienlijke groep personen die na 52 weken ziekte – wanneer de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever vervalt – de arbeid toch niet kan hervatten. Over het algemeen zullen de betrokken werknemers aanspraak moeten maken op een WW-uitkering: hun eigen werk kunnen zij niet meer verrichten, hun werkgever hoeft ze niet langer door te betalen en veelal volgt dan, op termijn, ontslag uit de dienstbetrekking. Het zou te ver voeren om een ieder die aan het einde van de wachttijd nog ziek is per definitie als arbeidsgehandicapt te beschouwen. Veel gevallen van langdurige ziekte vloeien voort uit conflicten in de arbeidsverhouding, en ongeschiktheid voor het verrichten van de eigen arbeid hoeft dan nog

niet te impliceren dat men dat ook voor andere arbeid is, of zelfs dat betrokkene ten gevolge van de ziekte belemmeringen ondervindt bij het vinden van ander werk. Beoordeeld zal derhalve moeten worden of de belemmeringen die een persoon ondervindt ook daadwerkelijk leiden tot verminderde kansen op de arbeidsmarkt. Het ligt voor de hand dat bij iedere arbeidsongeschiktheidskeuring aan het einde van de wachttijd, waar betrokkene minder dan 15/25% arbeidsongeschikt wordt bevonden, standaard een toetsing zal plaatsvinden op de vraag of betrokkene als arbeidsgehandicapt moet worden beschouwd. In dit verband is het volgende van belang. Een persoon wordt als arbeidsgehandicapt beschouwd ofwel als dit volgt uit een aan hem toegekende uitkering, ofwel indien hij op grond van een medisch-arbeidskundige toetsing als zodanig wordt aangewezen. Men dient zich in het tweede geval te realiseren dat het dient te gaan om *objectief aantoonbare* beperkingen om te functioneren. Niet alle door cliënten ervaren medische belemmeringen zullen daaronder vallen. Een tweede vereiste voor het toekennen van het predikaat arbeidsgehandicapt is dat de ziekte of het gebrek ook moeten leiden tot verminderde kansen bij het vinden van werk. Hoewel het in algemene termen moeilijk is hiervoor algemene criteria te geven, moet toch als uitgangspunt worden genomen dat die beperkingen van enige betekenis moeten zijn. Zeer veel mensen, die thans in hun werk uitstekend functioneren, hebben een medische afwijking¹. Het is niet de bedoeling een groot deel van werkend Nederland – als chronisch zieke – onder de definitie van arbeidsgehandicapte te brengen. Dat neemt niet weg dat er een groot aantal redenen kan zijn een persoon als arbeidsgehandicapt aan te merken. Aangezien de beoordeling van het begrip «arbeidsgehandicapt» door verschillende instellingen zal plaatsvinden – hetgeen overigens thans ook reeds het geval is – zal het wellicht noodzakelijk blijken dat voor de operationalisering van die beoordeling een regeling op hoger niveau wordt vastgesteld dan op het uitvoeringsniveau van de verschillende uitvoeringsinstanties. Derhalve wordt hier – in overeenstemming met het advies van de Raad van State – de mogelijkheid geopend om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen.

Tot slot nog het volgende. Een persoon wordt van rechtswege als arbeidsgehandicapte aangemerkt, als hij aan de vereisten voldoet zoals in dit hoofdstuk omschreven. Dat wil niet zeggen dat dit een stempel is dat hem tegen zijn zin kan worden opgelegd. Het LSV/WAO en ook de Gehandicaptenraad wijzen er in hun commentaar op dat meer aandacht gewenst is voor de cliënt, op zijn eigen ideeën en motivatie. De arbeidsgehandicapte dient geen object van regelgeving te zijn doch subject. Geredeneerd vanuit die gedachte moet een persoon alleen als arbeidsgehandicapt beschouwd worden als hij dat zelf wil, indien en voorzover het hemzelf goed uitkomt bij het vinden van werk. Dat iemand als arbeidsgehandicapte in aanmerking kan komen voor bepaalde voorzieningen, of dat zijn potentiële werkgever daar aanspraak op kan maken geldt alleen voorzover de arbeidsgehandicapte daar zelf een beroep op doet. Als iemand meent dat het zijn sollicitatiekansen niet bevordert door aan te voeren dat hij arbeidsgehandicapte is, hoeft hij dit niet te doen. Het zijn van arbeidsgehandicapte mag nooit ten nadele van de werknemer werken, en mag ook nooit zonder diens toestemming door uvi's, gemeenten of Arbeidsvoorziening aan derden worden meegedeeld. Uit de Wet van Boxtel volgt voorts dat de gezondheidstoestand bij sollicitatie geen onderwerp van gesprek behoeft te zijn: de werkgever mag er in ieder geval niet naar vragen. Voor het vervolg van dit wetsvoorstel betekent dit dat een werkgever alleen aanspraak kan maken op, bijvoorbeeld de (her)plaatsingsbudgetten, als de werknemer die mogelijkheid aan hem meldt.

¹ Zie voor definiëring en afbakening van de doelgroepen ook de Researchnota reïntegratie-instrumenten.

4. Relatie arbeidsgehandicapte/potentiële werkgever

Voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten is een doorslaggevende rol weggelegd voor de werkgever. In de wetten WULBZ en PEMBA is bij de werkgever een veel zwaardere financiële verantwoordelijkheid voor ziekte en arbeidsongeschiktheid gelegd dan in het verleden het geval was. De belangrijkste reden hiervoor is dat de werkgever ook degene is die in de beste positie verkeert om de werknemer terug te leiden naar zijn arbeid of naar ander werk binnen het bedrijf. In de Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1997 van het Ctsv wordt geconcludeerd dat de reïntegratie bij de oude werkgever positief is beïnvloed door de recente socialezekerheidswetgeving. Ook voor arbeidsgehandicapten die nog zonder werk zijn is de rol van de (potentiële) werkgever cruciaal. Hij zal immers moeten besluiten een arbeidsgehandicapte in dienst te nemen. Wil er in de praktijk van de reïntegratie van arbeidsgehandicapten iets terecht komen, dan zullen werkgevers er meer toe moeten worden gebracht arbeidsgehandicapte (werknemers) in dienst te houden c.q. te nemen. Zij zullen bereid moeten zijn arbeidsgehandicapten een kans te geven zich te bewijzen. Met deze extra aandacht voor de werkgever is overigens niet gezegd dat werkgevers hun rol bij de reïntegratie thans in het geheel niet waar zouden maken. Jaarlijks vinden 40 000 arbeidsgehandicapten weer werk. Anderzijds is het echter evenzeer een feit dat er een grote groep arbeidsgehandicapten is die niet aan het werk komt. Het Ctsv concludeert in bovengenoemde augustusrapportage dat het voor mensen met gezondheidsrisico's moeilijker is om aan de slag te komen bij een nieuwe werkgever. In dit hoofdstuk zal eerst worden stilgestaan bij de problemen waar de werkgever voor staat, in de situatie dat hij van plan is nieuw personeel aan te nemen en hij kan kiezen tussen een arbeidsgehandicapte of een andere kandidaat-werknemer. Ieder instrumentarium dat die problemen negeert en niet goed inspeelt op de behoeften van de werkgever op dat moment, is gedoemd te mislukken.

De vraag die in het kader van dit wetsvoorstel centraal staat, is waarom arbeidsgehandicapten die wel willen werken en die ook de nodige kwalificaties hebben, toch niet in staat zijn een werkgever te vinden. Wat zijn die belemmeringen nu? In de hoofdlijnennota is reeds een tiental veelgehoorde klachten over het reïntegratie-instrumentarium opgesomd. De belangrijkste hiervan worden hierna bezien vanuit het perspectief van de werkgever. Hij is degene die daar het meest direct mee te maken krijgt.

Hoewel werkgevers blijkens een, in opdracht van het ministerie van SZW, uitgevoerd onderzoek aangeven op voorhand geen vooroordelen te koesteren ten opzichte van arbeidsgehandicapten, is er natuurlijk wel een aantal redenen te geven waarom zij in eerste instantie toch niet snel voor een arbeidsgehandicapte zullen kiezen. De eerste reden om dit niet te doen is dat het zo voor de hand ligt om aan «gezonde» werknemers de voorkeur te geven. De term arbeidsgehandicapte – maar dat geldt voor ieder etiket dat op deze groep personen wordt geplakt – heeft toch een aantal negatieve connotaties (ziekte, problemen, etc.). Het is in de eerste plaats die negatieve beeldvorming, die zal moeten worden tegengegaan. Dat zich in het verleden met iemand bepaalde problemen hebben voorgedaan, betekent niet dat de betrokken persoon die ook in de toekomst zal hebben. De meeste arbeidsgehandicapten hebben er juist alle belang bij zich goed in te zetten als zij in staat zijn werk te vinden: wie uit een uitkeringssituatie komt, heeft veel te winnen. Zij zullen zich willen bewijzen. Dat kan echter alleen als arbeidsgehandicapten bij bedrijven binnenkomen.

Een volgend knelpunt is gelegen in de vrees van een werkgever dat hij door het in dienst nemen van een persoon met een arbeidsongeschiktheidsverleden risico's loopt. Gedeeltelijk blijkt die vrees juist. Langdurig

zieke of gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers die weer aan het werk gaan, hebben een hoger dan gemiddeld verzuim- c.q. invalideringsrisico. Vanwege de kans op een hoger verzuim- c.q. invalideringsrisico is in de wetgeving van de laatste jaren – met name de Wet afschaffing malus en bevordering reïntegratie (AMBER) – het nodige geregeld om te voorkomen dat een werkgever aan het in dienst nemen van arbeidsgehandicapte extra kosten zou hebben. Feitelijk loopt de werkgever bij het aannemen van arbeidsgehandicapten financieel dan ook nauwelijks risico. Indien een arbeidsgehandicapte ziek wordt neemt het Lisv de loondoorbetalingsverplichting op zich (artikel 29b ZW). Indien hij binnen vijf jaar uit dezelfde oorzaak arbeidsongeschikt wordt, herleeft de oude uitkering, zonder dat dit invloed heeft op de gedifferentieerde WAO-premie van de nieuwe werkgever.

Het is echter niet alleen op financieel gebied dat een werkgever risico's loopt. Het is uit bedrijfsmatig oogpunt lastig om iemand in dienst te hebben van wie niet kan worden verwacht dat hij altijd aanwezig is en zelfstandig zijn werk doet. Natuurlijk is dit bij alle werknemers de vraag, doch werkgevers zullen zich afvragen of zij door het aannemen van arbeidsgehandicapten niet méér met problemen op dit vlak te maken zullen krijgen. Hoe gegrond deze vrees van de werkgever is, is afhankelijk van de situatie: veel arbeidsgehandicapten zullen als zij werk vinden zich daar net zo goed voor inzetten als andere werknemers, en er is geen reden te veronderstellen dat zij daarbij minder zelfstandig te werk zullen gaan. In zekere zin is dit echter irrelevant: voor de kansen van de arbeidsgehandicapte op de arbeidsmarkt is niet zozeer van belang of hij objectief een grotere verzuimkans heeft, doch meer of de werkgever denkt een risico te nemen. Een werkgever baseert zijn beslissing over het aannemen van personeel nu eenmaal op de verwachtingen die hij omtrent een bepaalde persoon koestert.

Een door werkgevers gevoelde belemmering bij het aannemen van arbeidsgehandicapten is tevens dat arbeidsgehandicapten, gezien hun soms lange arbeidsongeschiktheidsverleden, niet direct volledig inzetbaar zijn. In een aantal situaties zal deze vrees ook gerechtvaardigd zijn. Wie lang niet gewerkt heeft, vervreemdt van het werkproces. Mensen passen zich nu eenmaal aan de situatie waarin zij leven, en het vergt enige tijd om om te schakelen van een situatie van niet-werken naar wel-werken. Natuurlijk gelden deze bezwaren ook in zekere mate voor andere achterstandsgroepen, doch arbeidsgehandicapten ondervinden in deze toch een extra drempel, juist door hun arbeidshandicap. Sommige arbeidsgehandicapten zullen derhalve in eerste instantie extra begeleiding nodig hebben, in vergelijking tot andere nieuwe werknemers. Dat maakt hen in de eerste tijd minder productief. De belasting die dat voor degenen die hen begeleiden betekent, maakt dat het in dienst nemen van deze categorie arbeidsgehandicapten tot productiviteitsverlies kan leiden bij de werkgever. Voor bedrijven die op het scherp van de snede concurreren kan dat een wezenlijk probleem zijn. Afhankelijk van de aard van de handicap kan op dit moment al de (tijdelijke) geringere productiviteit worden gecompenseerd door de financiële tegemoetkoming voor de werkgever via de kwijtscheldings- en kortingsregeling basispremie WAO of via de loonkostensubsidie. Daarnaast kan in individuele gevallen een vergunning voor loondispensatie worden verleend of inschakeling van een jobcoach aan de orde zijn. Voor nieuwe instrumenten die gebruikt kunnen worden om het eventuele productiviteitsverlies te compenseren, zij verwezen naar hoofdstuk 6.

Een veel gehoorde klacht bij het aannemen van arbeidsgehandicapten is dat – indien de werkgever aanspraak wil maken op de ter beschikking staande wettelijke instrumenten – hij te maken krijgt met ingewikkelde regelgeving en bureaucratische belemmeringen. Daarbij hoeft niet

gedacht te worden aan maandenlange ambtelijke en juridische verwickelingen. Ook kleine irritaties en geringe vertragingen kunnen een sterk negatieve invloed hebben. De werkgever die personeel nodig heeft, heeft daar meestal haast mee. Hij wil dan snel weten waar hij aan toe is: op welke voorzieningen hij aanspraak kan maken, welke risico's hij loopt, hoeveel geld hij kan krijgen, etc. Als die informatie niet snel komt dan hoeft het niet meer.

Het zou te eenvoudig zijn om deze problemen uitsluitend toe te schrijven aan de ingewikkeldheid van de regelgeving of onnodige bureaucratie. Het moet als een gegeven beschouwd worden dat de wetgeving op het terrein van de reïntegratie ingewikkeld is; het gaat nu eenmaal om een veelheid van situaties waarin een verantwoorde beslissing genomen moet worden over de toepassing van een groot aantal wetten en regelingen, waarbij soms meerdere instanties betrokken zijn.

Het karakter van die regelgeving stelt de uitvoeringsinstellingen dan ook voor een dilemma. De noodzaak van een rechtmatige uitvoering van de socialezekerheidsregelingen kan in strijd komen met het andere vereiste voor een goede uitvoering: de doelmatigheid. Verantwoord omgaan met gemeenschapsmiddelen vereist nu eenmaal dat die pas verstrekt worden als duidelijk is dat die verstrekking op goede gronden geschiedt. Dat maakt een zekere mate van bureaucratie onontkoombaar: het invullen van formulieren, het opsturen van bescheiden, het wachten op een beschikking.

Indien de noodzaak van een verantwoorde toekenning echter tot gevolg heeft dat werkgevers ervan afzien voorzieningen aan te vragen en ervan afzien arbeidsgehandicapten in dienst te nemen, dan zal het duidelijk zijn dat het systeem niet voldoet. In deze optiek is niet zozeer de financiële omvang of de dekking van alle mogelijke risico's door het reïntegratie-instrumentarium bepalend voor de vraag of de werkgever daarmee overgehaald wordt een arbeidsgehandicapte in dienst te nemen. Cruciaal is dat hem snel duidelijkheid kan worden verschaft over de vraag op welke voorzieningen hij aanspraak kan maken, en hoe snel hij eventuele kosten vergoed kan krijgen.

Het is op de hiervoor geschetste problemen dat dit wetsvoorstel antwoord zal moeten geven. De kans van een arbeidsgehandicapte om aangenomen te worden is sterk afhankelijk van de bereidheid van de werkgever om zekere risico's te nemen. Een adequaat toegepast reïntegratie-instrumentarium kan hem daarbij over de streep trekken, en: het dient voor de werkgever altijd direct duidelijk te zijn bij wie hij terecht kan. In het volgende hoofdstuk zal daar op worden ingegaan.

5. Verantwoordelijkheidsverdeling

a. Taakverdeling in het algemeen

Indien een arbeidsgehandicapte ondanks zijn ziekte of gebrek bij zijn werkgever aan de slag wil blijven of – indien hij eenmaal werkloos is – (weer) aan het werk wil, is het in eerste instantie aan hem daartoe activiteiten te ondernemen. Het zal echter duidelijk zijn dat veel arbeidsgehandicapten moeten worden bijgestaan bij het (her)vinden van hun plaats op de arbeidsmarkt. Hier ligt een belangrijke taak voor diverse organisaties die zich met de uitkeringsverstrekking, bemiddeling en reïntegratie bezighouden. Een probleem dat bij de analyses van de arbeidsgehandicaptenproblematiek naar voren komt – zowel in de regioconferenties als in het kader van de advisering door de SER is hier

herhaaldelijk op gewezen – is dat van de taakverdeling tussen de verschillende organen en instellingen. Dit speelt niet alleen bij arbeidsgehandicapten die een uitkering van verschillende uitkeringsinstanties ontvangen: de reïntegratie van arbeidsgehandicapten kan ook belemmeringen ondervinden door een minder efficiënte taak- en bevoegdheidsafbakening tussen verschillende afdelingen van één uitvoeringsinstelling. De SER wijst er terecht op dat een arbeidsgehandicapte door wisselende verantwoordelijkheden te maken kan krijgen met steeds nieuwe organisaties, nieuwe gezichten en nieuwe procedures. Op momenten dat nog geen consensus bestaat tussen de betrokken instanties kan dit voor de cliënt tot onzekerheid en onduidelijkheid leiden. Met de SER zijn wij het eens dat dit een zeer ongewenste situatie zou zijn. In dit wetsvoorstel worden regels gegeven voor de verantwoordelijkheidsverdeling, die, hoewel op het eerste gezicht ingewikkeld, in de praktijk zullen bewerkstelligen dat steeds duidelijk is welke instantie gegeven de situatie van de cliënt verantwoordelijk is voor de reïntegratie en – indien dat er meerdere zijn – welke instantie het reïntegratieprimaat heeft. Gezien het grote aantal instellingen dat zich bezig houdt met reïntegratie en bemiddeling liggen de verhoudingen bestuurlijk soms ingewikkeld. Daar kan ook met dit wetsvoorstel weinig aan veranderd worden. In het kader van dit wetsvoorstel is van belang dat er in de praktijk een dermate goede afstemming komt tussen de verschillende instellingen, dat de arbeidsgehandicapten en werkgevers zo weinig mogelijk van de achterliggende formele bevoegdheidsverdeling merken. Het is tegen deze achtergrond dat de in dit hoofdstuk te geven uiteenzetting omtrent de verantwoordelijkheidsverdeling begrepen moet worden. Alvorens nader op de verschillende deelonderwerpen in te gaan, lijkt het verstandig eerst de uitgangspunten voor de formele verantwoordelijkheidsverdeling de revue te laten passeren, voortbouwend op hetgeen reeds in de hoofdlijnennota is uiteengezet. Deze is als volgt:

- Bij arbeidsgehandicapten met een dienstverband, voor wie (nog) niet is vastgesteld dat er geen mogelijkheden tot reïntegratie in het eigen bedrijf zijn, is de werkgever primair verantwoordelijk voor de reïntegratie, daarbij ondersteund door een arbodienst.
- Voor arbeidsgehandicapten die geen werkgever (meer) hebben en die een uitkering ontvangen van de uvi én voor arbeidsgehandicapten met een werkgever, van wie vaststaat dat zij niet meer bij deze werkgever aan de slag kunnen, is de uvi (als opdrachtnemer van het Lisv) verantwoordelijk; indien de arbeidsgehandicapte met een uitkering van de uvi tevens een uitkering van de gemeente heeft of onder de WIW valt – en derhalve ook de gemeente een reïntegratieverantwoordelijkheid heeft – is de uvi eerstverantwoordelijk.
- Voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten die geen werkgever hebben en die een uitkering ontvangen van de gemeente, is de gemeente verantwoordelijk; indien een arbeidsgehandicapte daarnaast een uitkering van de uvi heeft, is de uvi eerstverantwoordelijk.
- Voor arbeidsgehandicapten die geen werkgever en geen uitkering hebben of – uitsluitend – een nabestaandenuitkering op grond van de ANW, is de Arbeidsvoorzieningsorganisatie verantwoordelijk.

b. Reïntegratie bij de eigen werkgever

Het Lisv heeft in zijn commentaar uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de verantwoordelijkheidsverdeling werkgever/uvi in het vroege deel van het traject van arbeidsongeschiktheid. Het Lisv achtte de hoofdlijnennota op dit punt onvoldoende helder. In deze paragraaf zal een beeld worden geschetst van het reïntegratiemodel, zoals het kabinet dat voorstaat.

Indien een werknemer ziek of arbeidsongeschikt wordt, is in eerste instantie de werkgever verantwoordelijk voor de reïntegratie. Dat is één van de kernpunten van het beleid van de laatste jaren. In de WAGW is die verantwoordelijkheid van de werkgever reeds uitgebreid vastgelegd en de WAGW-bepalingen dienaangaande worden in dit wetsvoorstel onverkort overgenomen. Feitelijk heeft de reïntegratieverplichting haar uitdrukking gevonden in de Wet TZ/ARBO, en meer recent, in de WULBZ. De financiële prikkel die de laatste wet biedt is waarschijnlijk de sterkste impuls die een werkgever kan krijgen om zijn zieke werknemers snel te laten reïntegreren. In de wetten uit het PEMBA-complex is die grotere verantwoordelijkheid van de werkgever doorgetrokken naar de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. In het socialeverzekeringstelsel zoals wij dit nu kennen, staat de werkgever bij de reïntegratie centraal: hij kan op zijn beleid terzake worden aangesproken, hij wordt er financieel op afgerekend, en hij kan ook de vruchten plukken van een succesvol beleid. De werkgever kent de werknemer beter dan de verschillende uitvoeringsinstanties, hij kan beter inschatten wat de mogelijkheden van zijn werknemers zijn, en de hij is het best in staat om in zijn bedrijf die aanpassingen (in het werk, de organisatie, de persoonlijke verhoudingen) te treffen die een spoedige reïntegratie kunnen bevorderen. De ervaring leert dan ook dat reïntegratie bij de eigen werkgever de meest succesvolle vorm van reïntegratie is.

De werkgever staat bij zijn taak in deze niet alleen. In de praktijk wordt hij bij een belangrijk deel van de verzuimbegeleiding, namelijk daar waar specifieke deskundigheid nodig is die de meeste werkgevers niet zelf in huis hebben, bijgestaan door de arbodiensten. Het proces van aansluiting bij een arbodienst is momenteel vrijwel voltooid. Vanaf 1 januari 1998 zullen alle werkgevers verplicht zijn aangesloten bij een arbodienst. Arbodiensten ondersteunen het bedrijf bij preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid door advisering over de arbeidsomstandigheden, onder meer door middel van de risico-inventarisatie en -evaluatie. Een tweede belangrijke taak is het ondersteunen van de begeleiding door de werkgever van werknemers die wegens ziekte verzuimen. Begeleiding wil zeggen: alles wat het bedrijf kan doen om zo spoedig als mogelijk en verantwoord is tot werkhervatting of reïntegratie te komen. In het eigen werk of in ander passend werk binnen het bedrijf. Indien bij die begeleiding beoordeling nodig is van de vraag of iemand ziek is, wat de beperkingen zijn en welke werkzaamheden iemand wel of niet zonder schade kan verrichten, is in elk geval specifieke arbeids-medische kennis noodzakelijk en wordt de arbodienst geraadpleegd.

De arbodienst speelt in de praktijk ook een grote rol in de communicatie van de werkgever met de uitvoeringsinstelling. Die communicatie is sinds de inwerkingtreding van WULBZ geconcentreerd rond het reïntegratieplan, waarover de werkgever, na overleg met de werknemer, na dertien weken het Lisv/de uvi moet informeren. Het Lisv verlangt dat een deel van deze informatie door een gecertificeerde arbodienst wordt verschaft. Omdat het daarbij ook om medische gegevens gaat die de werkgever niet toekomen, is het in de praktijk de arbodienst die het reïntegratieplan namens de werkgever indient bij het Lisv/de uvi.

Het reïntegratieplan dient uiteraard in de eerste plaats om vorm te geven aan de verplichting van de werkgever tot reïntegratie in het eigen bedrijf in een vroeg stadium. Daarnaast is het reïntegratieplan van belang om het Lisv/de uvi in staat te stellen haar taak als poortwachter van WAO, ZW en WW uit te oefenen. Zolang het reïntegratieplan gericht is op reële kansen op reïntegratie in het eigen bedrijf, kan de uvi daarbij op afstand blijven.

Indien echter werkgever/arbodienst in het reïntegratieplan aangeven dat er geen of twijfelachtige reïntegratiemogelijkheden in het eigen bedrijf zijn, moet de uvi toetsen of werkgever en arbodienst al het redelijke hebben gedaan om tot herplaatsing te komen. De uvi levert daarmee, waar nodig, als poortwachter tegendruk, en kan die eventueel versterken met advies en inzet van financiële hulp. De meer actieve bemoeienis van de uvi met deze reïntegratieplannen zorgt er ook voor dat er een soepele overgang van verantwoordelijkheden kan plaats hebben op het moment dat de toetsing door de uvi uitwijst dat er geen reïntegratiemogelijkheden in het eigen bedrijf zijn. De uvi beschikt dan over alle informatie die nodig is om een reïntegratie-traject te starten, gericht op een andere werkgever.

De kern van deze verantwoordelijkheidsverdeling geldt sinds de invoering van TZ/ARBO (1 januari 1994). Sindsdien is er ervaring opgedaan met de samenwerking tussen arbodiensten en uvi's en zijn organisatorische en administratieve plooien gladgestreken.

Bij brief van 18 april 1997 heeft de Staatssecretaris van SZW de Kamer geïnformeerd over de resultaten van een rondetafelgesprek met vertegenwoordigers van de BOA, het Tica (thans het Lisv), en van de centrale organisaties van werkgevers en werknemers. Daarbij zijn voorstellen gedaan voor een verdere verbetering van de werkwijze. De uitvoering van de wettelijke bepalingen zal daarbij ook naar het oordeel van het kabinet aan doelmatigheid en efficiëntie winnen. De nieuwe werkwijze komt er in hoofdzaak op neer dat de communicatie tussen werkgever/arbodienst en uvi meer geconcentreerd wordt rond die reïntegratieplannen, die van de uvi een actieve toets vergen. Daarbij ontstaat ook meer ruimte voor direct contact en overleg tussen beide partijen in die gevallen waarin reïntegratie in het eigen bedrijf niet zeker is. In de andere gevallen, die dus in de regel leiden tot hervatting van het eigen werk of tot herplaatsing in het eigen bedrijf, kan de informatie-uitwisseling beperkter blijven.

In het kader van dit wetsvoorstel wordt het takenpakket van de arbodienst enigszins uitgebreid. Zoals in hoofdstuk 3 reeds is aangegeven krijgt de arbodienst een belangrijke rol te spelen bij de toepassing van het reïntegratie-instrumentarium. De arbodienst adviseert het Lisv/de uvi of betrokkene als arbeidsgehandicapt moet worden beschouwd: is betrokkene nog geschikt voor zijn eigen arbeid, of kan hij andere arbeid binnen het bedrijf verrichten? Hoewel deze beoordeling impliciet reeds onderdeel uitmaakt van hun takenpakket – het onderzoeken van herplaatsingsmogelijkheden is ook nu al nodig – wordt het belang van deze beoordeling door dit wetsvoorstel aanmerkelijk vergroot. Het wordt in ieder geval noodzakelijk dat alle arbodiensten in staat zijn een arbeidskundige beoordeling te verrichten. Zij zullen de kennis daartoe óf zelf in huis moeten halen, óf deze elders moeten inhuren. Voor hogere kosten van de arbodienst – en dus hogere lasten voor de werkgever – behoeft in onze optiek geen vrees te bestaan. Naarmate een arbodienst zijn taak beter verricht – dus meer inzet op preventie, begeleiding en beoordeling van ziektegevallen – bespaart de werkgever immers op de kosten van loondoorbetaling bij ziekte. De werkgever zal zijn arbodienst wel met zorg moeten kiezen.

Voor de uvi is op het punt van de reïntegratie eerst een zelfstandige taak weggelegd als de werkgever en zijn arbodienst aangeven dat werkhervatting in passende arbeid bij de eigen werkgever niet meer mogelijk is. In dat geval immers wordt duidelijk dat betrokkene het risico loopt arbeidsongeschikt of werkloos te worden. Vanaf dat moment zullen de reïntegratie-inspanningen gericht moeten zijn op hervatting bij een andere werkgever. De verantwoordelijkheid terzake komt dan bij de uvi te liggen.

Een punt dat voorts nog aandacht verdient, is hoe de verantwoordelijkheidsverdeling ligt indien de werkgever eigenrisicodrager is voor de WAO. Uitgangspunt van de wet PEMBA, waarin de mogelijkheid van het eigenrisicodragen is geregeld, is steeds geweest dat bij eigenrisicodragen het primaat voor de reïntegratie de eerste zes jaar dat de werknemer is uitgevallen (een jaar ziekte en de eerste vijf uitkeringsjaren WAO) bij de werkgever ligt. In het kader van de wet PEMBA wordt er daarbij van uitgegaan dat een eigenrisicodrager gezien het grote financiële belang dat hij – of zijn verzekeraar – heeft, al het mogelijke zal doen de arbeidsgeschiktheid van de werknemer te bevorderen. In dit verband wordt opgemerkt dat het Verbond van Verzekeraars in zijn advies wijst op de grote deskundigheid van particuliere verzekeraars op reïntegratieterrein. Het is dan ook hier, dat de reïntegratie-activiteiten van deze verzekeraars – en de mogelijkheden van de arbodiensten, die de BOA in haar commentaar noemt – van grote betekenis kunnen worden. Voor eigenrisicodragers heeft de uvi derhalve in eerste instantie geen taak. Dit verandert echter als de eigenrisicodrager aangeeft geen reïntegratiemogelijkheden te zien en het reïntegratieprimaat derhalve wenst over te dragen aan de uvi. In dat geval dient de uvi op reïntegratie gerichte activiteiten te ondernemen mits, uiteraard, vaststaat dat reïntegratie bij de eigenrisicodrager niet mogelijk is. Ook indien een werknemer, bijvoorbeeld omdat hij ontevreden is over de reïntegratie-activiteiten die de eigenrisicodrager voor hem verricht, de uvi verzoekt het reïntegratieplan op te stellen, dient de uvi aan dit verzoek tegemoet te komen. Hoewel het gezien het bovenstaande naar verwachting niet vaak voor zal komen, sluit het vorengaande niet geheel uit dat tegelijkertijd door de eigenrisicodrager/arbodienst/verzekeraar enerzijds, en de uvi anderzijds reïntegratiewerkzaamheden voor betrokkene verrichten. Met name om te voorkomen dat er dubbele reïntegratietrajecten worden opgesteld, is het daarom van belang dat de eigenrisicodrager/arbodienst/verzekeraar en de uvi elkaar op de hoogte houden van de werkzaamheden die voor de betreffende arbeidsgehandicapte worden verricht.

c. Reïntegratie bij een nieuwe werkgever

1. Inleiding

Constaateert de uvi dat reïntegratie bij de eigen werkgever niet meer mogelijk is, dan moet bekeken worden wat de mogelijkheden zijn voor reïntegratie bij een andere werkgever. Op dat moment gaat het reïntegratieprimaat over op het Lisv. Ook indien het Lisv het reïntegratieprimaat van een eigenrisicodrager heeft overgenomen, is, zoals in de voorgaande paragraaf is aangegeven, reïntegratie bij een andere werkgever aan de orde. De reïntegratie is in bovengenoemde twee gevallen een zaak geworden van de publieke uitvoering.

Daarnaast heeft de publieke uitvoering een reïntegratietaak voor personen die geen werkgever meer hebben, of nooit een werkgever hebben gehad.

De taakverdeling tussen de organisaties die zich als publieke uitvoerders bezig houden met de reïntegratie naar een andere of een nieuwe werkgever, wordt in dit wetsvoorstel gewijzigd. In het vervolg van deze paragraaf wordt hier op ingegaan.

2. Huidige situatie

De bemiddeling van arbeidsgehandicapten geschiedt sinds 1986 door de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen, terwijl de Arbeidsvoorzieningsorganisatie verantwoordelijk is voor de bemiddeling

van alle andere werkzoekenden. In 1991 heeft het vorige kabinet het voornemen uitgesproken Arbeidsvoorziening ook voor de bemiddeling van arbeidsgehandicapten verantwoordelijk te maken. Oorspronkelijk was het de bedoeling dit te regelen in het kader van de vorige Organisatiewet sociale verzekeringen (OSV 1995) die op 1 januari 1995 in werking trad. Omdat Arbeidsvoorziening op die datum nog niet in staat bleek de bemiddelingstaak voor deze groep adequaat op te pakken en anderzijds de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD), die de taak tot dan toe uitvoerde, werd opgeheven, is er indertijd voor gekozen de taak tijdelijk bij de bedrijfsverenigingen neer te leggen. Dit is geregeld in artikel 16 van de WAGW. Om versplintering van deskundigheid te voorkomen, werd besloten het GMD-personeel dat zich met de arbeidsbemiddeling bezig hield, onder te brengen in een aparte afdeling van de uvi GAK, namelijk GAK Arbeidsintegratie (GAK AI). Met ingang van 1 maart 1997 (inwerking-treding van de OSV 1997) zijn de taken van de bedrijfsverenigingen overgenomen door het Lisv.

De huidige situatie t.a.v. de bemiddeling van arbeidsgehandicapten is als volgt. De arbeidsgehandicapte werknemers uit de sectoren waarvoor het GAK de werknemersverzekeringen uitvoert, worden als onderdeel van het uitvoeringscontract met het Lisv vrijwel allen bemiddeld door GAK AI. GAK AI treedt op als regisseur en verricht sommige werkzaamheden zelf. Daarnaast worden deelproducten (bijvoorbeeld specifieke scholing) ingekocht bij Arbeidsvoorziening en bij – vele – derden. In dit kader is het van belang de werkzaamheden van GAK AI voor werkzoekenden die vanwege een psychische reden buiten het arbeidsproces staan, te noemen: het onder GAK AI ressorterende Bureau Passage heeft – in nauwe samenwerking met het regionale netwerk van GGZ-instellingen – een specifieke methodiek ontwikkeld om werkzoekenden uit deze groep gericht naar werk te begeleiden. Dit nu nog regionale project wordt in 1997 uitgebreid met zes tot tien landelijk gespreide vestigingen.

De uvi's die voor andere sectoren werken (GUO, Cadans en SFb) kopen de meeste bemiddelingsactiviteiten in bij GAK AI, bij Arbeidsvoorziening of bij derden (onder andere bij Start en AVO). Ook USZO – de uitvoeringsorganisatie voor de regelingen voor het overheids- en onderwijspersoneel – dat naar verwachting met ingang van 1 januari 1998 een uvi zal worden in de zin van de OSV 1997, koopt vrij bemiddelingsdiensten in.

De uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen is sinds 23 december 1995 tevens officieel verantwoordelijk voor de bemiddeling van arbeidsgehandicapten zonder uitkering werknemersverzekeringen (mensen met een sociale voorziening, een ANW-uitkering of zonder uitkering). Deze taak is door het Lisv opgedragen aan het GAK.

De huidige taak van de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen beslaat derhalve alle personen die wegens ziekte of gebrek een belemmering ervaren bij het toetreden tot de arbeidsmarkt. Daarnaast wordt opgemerkt dat de WAGW-bemiddelingstaak zowel betrekking heeft op de koppeling van werkzoekende arbeidsgehandicapten en vacatures, als op de arbeidstoeleiding van moeilijk plaatsbare arbeidsgehandicapten.

3. Nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling

Zoals reeds diverse malen is uitgesproken, is ook het huidige kabinet van mening dat in de huidige taakverdeling wijzigingen wenselijk zijn. Daartoe doet het kabinet in dit wetsvoorstel een aantal voorstellen. Bij het opstellen ervan heeft het kabinet uiteraard rekening gehouden met de beleidsontwikkelingen op het terrein van de bemiddeling en de reïntegratie sinds 1991.

Zo is sinds 1991 zowel in de werknemersverzekeringen als in de sociale voorzieningen steeds meer nadruk komen te liggen op een actieve invulling van de reïntegratietaak door de uitkeringsinstanties. In de arbeidsongeschiktheidswetten heeft dit – via de zogenaamde T-wetten en de Wet AMBER – geleid tot een aanzienlijke uitbreiding van het reïntegratie-instrumentarium. Daarnaast zijn in de WW en in de sociale voorzieningen mogelijkheden opgenomen voor inkoop van op arbeidstoeleiding gerichte diensten voor moeilijk plaatsbare uitkeringsgerechtigden (voor arbeidsgehandicapten is dit sinds 1991 op basis van de bemiddelingstaak in de WAGW al mogelijk). Ten slotte is de algemene (re)integratietaak van de uitkeringsinstanties ook met zoveel woorden in diverse wetten neergelegd. Te wijzen valt onder andere op de artikelen 38 OSV 1997, 111 van de herziene ABW, 34 IOAW en IOAZ en 2 van het wetsvoorstel WIW (Kamerstukken II, 1996/97, 25 122, nrs. 1–3).

Ook de taken van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zijn aangepast. Sinds 1 januari 1997 is de algemene bemiddelingstaak van Arbeidsvoorziening gesplitst in een verantwoordelijkheid voor de basisdienstverlening – voor alle werkzoekenden en werkgevers – en in een verantwoordelijkheid voor de prestatiedienstverlening – voor moeilijk plaatsbare werkzoekenden en werkgevers met moeilijk vervulbare vacatures. Onder de basisdienstverlening valt het in stand houden van een landelijk gespreide arbeidsbemiddelingsorganisatie, het registreren van werkzoekenden en vacatures, het koppelen van geschikte werkzoekenden aan geschikte vacatures, het verzamelen en analyseren van informatie over ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, en het verstrekken van informatie en advies met betrekking tot arbeidsmarktvragestukken, studie- en beroepskeuze en om-, her- of bijscholing. In het kader van de prestatiedienstverlening voor moeilijk plaatsbare werkzoekenden stelt Arbeidsvoorziening trajectplannen op, die zij vervolgens uitvoert of – indien dat doelmatiger is – laat uitvoeren (in beide gevallen al dan niet inclusief plaatsing; om overlap met de taken van de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen te voorkomen, zijn moeilijk plaatsbare arbeidsgehandicapten op dit moment overigens uitgezonderd van de prestatiedienstverlening). In aansluiting op bovengenoemd onderscheid is ook de rijksbijdrage aan Arbeidsvoorziening verdeeld in een budget voor uitvoering van de basisdienstverlening en een budget voor uitvoering van de prestatiedienstverlening.

Uiteraard heeft het kabinet ook rekening gehouden met de ontwikkelingen in het kader van SWI en de adviezen en deelrapporten die de Regiegroep SWI op dit terrein heeft uitgebracht. In het kabinetsstandpunt van 5 juni 1997 over SWI worden de kabinetsvoornemens ten aanzien van de samenwerking tussen Lisv en de uvi's, gemeenten en Arbeidsvoorziening uiteengezet.

Gezien bovengenoemde ontwikkelingen is het kabinet allereerst van mening dat de uitkeringsinstanties voor de reïntegratie van de eigen arbeidsgehandicapte klanten verantwoordelijk dienen te blijven c.q. te worden. In concreto betekent dit dat de reïntegratietaak van uitkeringsgerechtigden met uitsluitend een recht op een sociale voorziening, bij de gemeenten wordt gelegd. Aldus ontstaat een systeem waarin de uitkeringsinstantie die belang heeft bij de reïntegratie, ook voor die reïntegratie verantwoordelijk wordt gesteld. Bovendien wordt hiermee aangesloten op de situatie die voor niet-arbeidsgehandicapten reeds geldt.

Voorts is het kabinet van mening dat Arbeidsvoorziening verantwoordelijk moet worden voor de reïntegratie van werkzoekende niet-uitkeringsgerechtigden. Voor hen is er immers geen uitkeringsinstantie die reïntegratie-instrumenten kan inzetten of diensten kan inkopen. (De taak van Arbeidsvoorziening betreft echter niet de WAZ-verzekerden: hun verzekering leidt er naar de mening van het

kabinet toe, dat het Lisv en de uvi's verantwoordelijk dienen zijn voor hun reïntegratie.) Ten slotte heeft het kabinet nagedacht over de vraag, welke instantie verantwoordelijk moet worden gesteld voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapte nabestaanden met recht op een uitkering ingevolge de Anw. Op grond van de artikelen 36 ANW en 25 OSV 1997 heeft de Sociale Verzekeringsbank (SVb) een reïntegratietaak voor alle nabestaanden met ANW-uitkering. Gegeven het feit dat naar verwachting slechts een klein aantal arbeidsgehandicapte ANW-gerechtigden daadwerkelijk voor reïntegratie in aanmerking zal komen in combinatie met het feit dat de Bank op het terrein van reïntegratie en bemiddeling geen ervaring heeft, en Arbeidsvoorziening wel, is het kabinet van mening dat het reïntegratieprimaat ook voor deze groep bij Arbeidsvoorziening moet worden gelegd.

Uitgaande van bovengenoemde verantwoordelijkheidsverdeling, is het kabinet vervolgens van mening dat de op zich breed op te vatten reïntegratietaak van de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen en de gemeenten op enkele punten moet worden beperkt.

Het betreft hier allereerst de basisdienstverleningstaak, die in de ogen van het kabinet voor alle werkzoekenden en derhalve ook voor alle werkzoekende arbeidsgehandicapten bij uitsluiting aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie moet worden opgedragen. Die organisatie is namelijk bij uitstek toegerust voor het verkrijgen van een compleet beeld van de situatie op de landelijke en regionale arbeidsmarkt en kan bovendien sectoroverstijgend bemiddelen – iets dat juist voor arbeidsgehandicapten, die relatief vaak naar werk buiten hun oude beroep zullen moeten zoeken, van groot belang is. Daarnaast bevordert het bij uitsluiting aanwijzen van Arbeidsvoorziening als het voor de basisdienstverlening verantwoordelijke publieke orgaan de overzichtelijkheid voor werkgevers en werkzoekenden. Werkgevers worden in dat geval namelijk niet door meerdere publieke instanties voor vacatures benaderd, terwijl werkzoekenden weten dat een bezoek aan het arbeidsbureau of – in het kader van SWI – de SWI-centra volstaat om een zo volledig mogelijk overzicht te krijgen van bestaande vacatures. Ten slotte voorkomt het dat verschillende publieke instanties met elkaar concurreren om de bezetting van een bepaalde, bij hen bekende vacature. Van de reïntegratietaak van de uvi's en de gemeenten dient de basisdienstverleningstaak dan ook te worden uitgezonderd.

Zoals in het kabinetsstandpunt SWI reeds is aangegeven, is het kabinet van mening dat een aantal werkzaamheden gericht op reïntegratie moet plaatsvinden in de gezamenlijke SWI-centra. Deze werkzaamheden monden voor moeilijk plaatsbare werkzoekenden uit in een kwalificerende intake. Deze zal op basis van gemeenschappelijke afspraken in beginsel door Arbeidsvoorziening worden verricht, waarbij uiteraard wel rekening zal moeten worden gehouden met gegevens die door de uvi's en de gemeenten aan Arbeidsvoorziening worden aangereikt. Na de kwalificerende intake behoort het tot de verantwoordelijkheid van de uitkeringsinstanties om het verdere traject voor hun klanten vorm te geven. Het kabinet vindt dat de uvi's en de gemeenten op termijn ruime vrijheden moeten krijgen om voor hun klanten aan «schadelastbeperking» te werken. Dat wil zeggen dat het hen zal worden toegestaan op zo doelmatig mogelijke wijze al datgene te doen, dat kan leiden tot het weer aan het werk gaan van hun klanten. Dit betekent allereerst, dat de op dit moment nog in diverse regelingen neergelegde verplichte inkoop van arbeidstoeleidingsdiensten bij Arbeidsvoorziening (opstellen en uitvoeren trajectplannen) gefaseerd zal worden afgeschaft. Daarnaast ligt een uitbreiding van de inkoopmogelijkheden in de rede, mits een goede publieke voorziening voor de bemiddeling van moeilijk plaatsbaren –

Arbeidsvoorziening – gewaarborgd blijft. In deze benadering past tevens dat uvi's en gemeenten niet zelf arbeidstoeleidingstrajecten uitvoeren, maar zoveel mogelijk gebruik maken van reeds bestaande intermediairs. Voorkomen moet worden dat bij meerdere organisaties die een publieke taak uitvoeren bemiddelingsapparaten worden opgezet of in stand worden gehouden.

In de hoofdlijnennota en in het kabinetsstandpunt SWI heeft het kabinet daarnaast specifiek wat betreft de arbeidstoeleiding van arbeidsgehandicapten aangegeven dat uvi's en de gemeenten de eerste tijd na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel in belangrijke mate verplicht diensten zullen moeten inkopen bij Arbeidsvoorziening. Redenen hiervoor zijn dat daardoor sprake is van een meer gefaseerd en daardoor beter beheersbaar ontwikkelingsproces en dat laatstgenoemde organisatie in de gelegenheid moet worden gesteld zich te ontwikkelen tot een goede opdrachtnemer voor inkoop van arbeidstoeleidingsactiviteiten voor arbeidsgehandicapten. Daarom heeft het kabinet besloten dat de werkzaamheden die op dit moment door GAK AI worden verricht vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel door Arbeidsvoorziening moeten worden gedaan. Met het oog hierop zal de mate van verplichte winkelnering primair worden bepaald op het aandeel van GAK AI op de bemiddelingsmarkt voor arbeidsgehandicapten. Ter voorkoming van verlies van deskundigheid bij de organisaties die een publieke taak uitvoeren, vindt het kabinet het wenselijk dat een zo groot mogelijk deel van het personeel van GAK AI in dienst komt van Arbeidsvoorziening. De voorgestelde mate van verplichte winkelnering leidt ertoe, dat het nieuwe personeel van Arbeidsvoorziening gedurende een zekere periode van werk verzekerd is. De overgang van het personeel van GAK AI naar Arbeidsvoorziening brengt overigens automatisch met zich, dat Arbeidsvoorziening over meer arbeidsdeskundige kennis zal komen te beschikken, hetgeen, zo volgt uit het Ctsv-onderzoek «Bemiddeling in Uitvoering», door de inkopende uvi's wenselijk wordt geacht.

Aan GAK en Arbeidsvoorziening is gevraagd de overgang van GAK AI voor te bereiden, waarbij deze zodanig vorm zal moeten worden gegeven, dat de bemiddeling van arbeidsgehandicapten ongestoord kan worden voortgezet. Daarbij dient, mede met het oog op het gefaseerd loslaten van de beschermde positie van Arbeidsvoorziening, sprake te zijn van een zodanige inbedding in de Arbeidsvoorzieningsorganisatie dat een naar het oordeel van de opdrachtgevers herkenbaar en kwalitatief hoogstaand apparaat in stand blijft, een apparaat dat op termijn in staat zal zijn in concurrentie met andere marktpartijen zijn taak te verrichten. De exacte omvang van de verplichte inkoop zal overigens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden geregeld, waarbij enerzijds – zoals boven reeds gesteld – het marktaandeel van GAK AI leidend zal zijn, maar anderzijds finetuning op basis van de uitkomsten van het overleg tussen GAK en Arbeidsvoorziening tot de mogelijkheden behoort.

Voor het gedeelte dat niet verplicht bij Arbeidsvoorziening hoeft te worden ingekocht, staat het de uitkeringsinstanties vrij om zelf de organisatie te bepalen waarbij wordt ingekocht. Daarmee kan de bij private instanties (AVO, Start, enz.) aanwezige deskundigheid worden benut, wordt Arbeidsvoorziening ook tijdens de jaren dat zij een beschermde positie geniet voldoende geprikkeld tot het leveren van een goede prijs/kwaliteitsverhouding en wordt althans gedeeltelijk tegemoet gekomen aan de bezwaren van de VNG en van de uvi's tegen het voorschrijven van verplichte winkelnering. Het bij uitsluiting opdragen van de basisdienstverlening aan Arbeidsvoorziening betekent overigens niet, dat een – binnen de daartoe openstaande ruimte – bij derden ingekocht traject niet mag eindigen in een plaatsing door die derde.

Oftewel: wordt een traject ingekocht bij een andere organisatie dan Arbeidsvoorziening, dan mag die organisatie na voltooiing van de arbeidstoeleidende activiteiten óók in opdracht van de uitkeringsinstantie een baan voor betrokkene zoeken. Verplichte overdracht aan Arbeidsvoorziening zou in dat geval namelijk tot inefficiëntie leiden.

Een viertal opmerkingen is hier ten slotte op zijn plaats.

Zoals uit het eerder genoemde kabinetsstandpunt SWI blijkt, is het kabinet van mening dat in de toekomst iedere werkzoekende – arbeidsgehandicapt of niet – via een centrum SWI in contact moet worden gebracht met het vacature-aanbod van Arbeidsvoorziening en zo nodig direct bemiddeld dient te worden, terwijl voor iedere in fase 2 of 3 ingedeelde klant (d.w.z. voor iedere klant die op zich bemiddelbaar is, maar voor wie wel eerst arbeidstoeleidende activiteiten nodig zijn) een kwalificerende intake moet plaatsvinden. De ontwikkelingen in het kader van SWI, in combinatie met de in het voorliggende wetsvoorstel geregelde overgang van de bemiddeling van arbeidsgehandicapten naar Arbeidsvoorziening hebben het kabinet voor de vraag gesteld hoe om te gaan met de zogenaamde «motie Schimmel», die de Tweede Kamer in de zomer van 1995 bij de behandeling van het wetsvoorstel AMBER heeft aangenomen (Kamerstukken II, 1994/95, 24 221, nr. 12). Deze motie beoogt een zo snel mogelijke start van reïntegratie-activiteiten na een (her)keuringsbesluit WAO te bereiken. Daartoe werd de regering gevraagd ervoor te zorgen dat snel na een (her)keuringsbesluit – zo mogelijk binnen één maand – een individueel trajectplan voor reïntegratie op de arbeidsmarkt tot stand komt. Deze taak is tot nog toe opgedragen aan het Lisv/de uvi's, hetgeen ook goed past bij de huidige algemene bemiddelingstaak voor arbeidsgehandicapten voor deze instanties. Uit een evaluatie van het Lisv van 23 april 1997 blijkt, dat de uvi's deze taak op nogal verschillende wijzen uitvoeren. Nu de basisdienstverleningstaak bij uitsluiting zal worden opgedragen aan Arbeidsvoorziening en het opstellen en uitvoeren van uitgewerkte trajectplannen de eerste tijd grotendeels door de uitkeringsinstanties bij Arbeidsvoorziening zal moeten worden ingekocht, ligt een verdere uitvoering van de motie Schimmel door de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen niet meer voor de hand. Het kabinet heeft zich gebogen over de vraag of het wenselijk is in de toekomst de Arbeidsvoorzieningsorganisatie met deze taak te belasten. Daarbij heeft het kabinet in gedachten gehouden dat het laten opstellen van uitgewerkte, direct voor uitvoering vatbare trajectplannen voor iedere afgeschatte WAO-gerechtigde of iedere werkzoekende arbeidsgehandicapte niet doelmatig is. Immers, het opstellen van dergelijke plannen is bewerkelijk en daarmee duur, terwijl uitvoering van een plan lang niet voor iedere arbeidsgehandicapte nodig of zinvol zal zijn (te denken valt met name aan fase 1- en fase 4-klanten en ongemotiveerden). Daarnaast heeft het kabinet rekening gehouden met bovengenoemde ontwikkelingen in het kader van SWI, waarbij mede in aanmerking is genomen dat onderdeel van de kwalificerende intake is, dat wordt nagegaan welke arbeidstoeleidingsactiviteiten voor betrokkenen globaal nodig zijn. Zoals eerder aangegeven, zullen de uitkeringsinstanties vervolgens op basis van deze kwalificerende intake besluiten, voor wie een gedetailleerd trajectplan moet worden opgesteld en uitgevoerd. Gezien het bovenstaande is het kabinet van mening dat met de ontwikkelingen in het kader van SWI voldoende aan de strekking van de motie Schimmel wordt voldaan: zij bevorderen immers een vroege start van het reïntegratieproces bij een nieuwe werkgever. Het kabinet acht het niet nodig ter uitvoering van de motie nog een aparte fase in dit proces in te bouwen.

Ten tweede impliceert de tijdelijke grotendeels verplichte inkoop bij Arbeidsvoorziening niet, dat private intermediairs hun marktaandeel de eerste tijd niet of slechts in beperkte mate zullen kunnen uitbreiden. De mogelijkheid is aanwezig dat de uitkeringsinstanties bij Arbeidsvoorziening het opstellen en het uitvoeren van een trajectplan inkopen, en dat Arbeidsvoorziening de uitvoering van (delen van) de trajectplannen uitbesteedt aan deze derden. Immers, daar waar dat met het oog op de doelmatigheid wenselijk is, dient Arbeidsvoorziening – ook na inwerking-treding van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten – te onderzoeken in hoeverre taken kunnen worden uitbesteed aan derden.

Ten derde het volgende. Ingevolge het voorliggende wetsvoorstel zal Arbeidsvoorziening verantwoordelijk zijn voor de basisdienstverlening, terwijl het opstellen en uitvoeren van trajectplannen voor moeilijk plaatsbare arbeidsgehandicapten door de uitkeringsinstanties tijdelijk voor een groot deel bij Arbeidsvoorziening zal moeten worden ingekocht. Wel blijven de uitkeringsinstanties verantwoordelijk voor het inzetten van het wettelijke reïntegratie-instrumentarium. Aangezien de inzet van reïntegratie-instrumenten vaak gekoppeld is aan het uitvoeren van een trajectplan of een plaatsing, moet het mogelijk zijn dat de uvi's en de gemeenten Arbeidsvoorziening in ieder geval op het niveau van de uitvoering van de trajectplannen mandateren tot het inzetten van die (re)integratie-instrumenten, die zich daarvoor lenen, en dat het Lisv dergelijke ondermandatering toestaat. Aldus wordt voorkomen dat Arbeidsvoorziening steeds wanneer volgens het trajectplan een reïntegratie-instrument moet worden ingezet, daartoe apart toestemming moet vragen aan de betreffende uvi of gemeente.

De vierde opmerking, ten slotte, betreft de verhouding tussen de WIW en het voorliggende wetsvoorstel. Ingevolge de WIW hebben gemeenten een op reïntegratie gerichte zorgtaak, niet alleen voor ABW-, IOAW- en IOAZ-gerechtigden, maar ook voor mensen met een uitkering op basis van de WW, de WBIA, de WAO, de WAZ en de WAJONG. Dit roept de vraag op welke organisatie – de uvi of de gemeente – het reïntegratie-primaat heeft. Het kabinet stelt voor dit primaat bij de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen te leggen, zowel indien betrokkene alleen een uitkering op basis van de sociale verzekeringen geniet, als in het geval een cliënt zowel een door de uvi verzorgde uitkering als een sociale voorziening heeft. Het is dus de uitvoeringsinstelling die als eerste kan worden aangesproken indien er voor betrokkene te weinig gebeurt. Dit laat overigens onverlet, dat daarnaast de (woon)gemeente de mogelijkheid tot deelname aan door haar georganiseerde projecten gericht op reïntegratie of sociale activering voor zo'n arbeidsgehandicapte open dient te stellen. Voor jongeren in de zin van de WIW geldt daarbij nog een specifieke situatie. Immers, de WIW voorziet voor hen in een zogenaamde «sluitende benadering», die inhoudt dat de gemeente iedere werkloze jongere – ongeacht zijn uitkeringssituatie – binnen een jaar een WIW-dienstbetrekking moet aanbieden (tenzij andere voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling meer aangewezen zijn). Het reïntegratie-primaat van de uvi voor jongeren met een arbeidsongeschiktheids-uitkering – meestal een WAJONG-uitkering – houdt voor hen in, dat de uvi Arbeidsvoorziening opdraagt voor de betrokken jongere een trajectplan op te stellen (uiteraard in samenwerking met de uvi zelf). Tenzij uit dat trajectplan blijkt dat andere voorzieningen meer in aanmerking komen, wordt betrokkene vervolgens vanuit de WIW-verantwoordelijkheid van de gemeente in aanmerking gebracht voor een WIW-dienstbetrekking. Ook hier geldt, dat nauwe afstemming tussen de betrokken organisaties – bijvoorbeeld in de centra SWI wenselijk is.

6. Een nieuwe budgetstructuur

Wil een werkgever ertoe gebracht worden een arbeidsgehandicapte in dienst te nemen, dan zullen de in hoofdstuk 4 aangegeven feitelijke belemmeringen overwonnen moeten worden. Nu is voor vrijwel alle wets- en verzekeringstechnische problemen al een oplossing gevonden binnen het bestaande instrumentarium. De onbekendheid daarmee is een apart probleem, waar in hoofdstuk 12 op teruggekomen zal worden. Wat echter aan de bestaande systematiek van vergoeding van aantoonbare kosten en risico's nog ontbreekt, is dat er te weinig rekening is gehouden met het feit dat er voor werkgevers ook minder makkelijk aantoonbare kosten zijn bij het aannemen van arbeidsgehandicapten. Het huidige systeem geeft weliswaar voldoende antwoord op concrete problemen van de werkgever, doch komt onvoldoende tegemoet aan het gevoel dat «het allemaal veel tijd en moeite kost». Hij krijgt zijn kosten wel vergoed, doch hij zal ze allemaal moeten aantonen, en vaak is dat niet zo eenvoudig.

De oplossing hiervoor is voor de meeste gevallen gevonden in een standaard plaatsings- of herplaatsingsbudget. Het plaatsingsbudget is een bedrag dat aan de werkgever wordt toegekend als hij een arbeidsgehandicapte in dienst genomen heeft, en waaruit hij de aanloopkosten van het indienstnemen van arbeidsgehandicapten kan bestrijden. Het herplaatsingsbudget is een bedrag dat de werkgever wordt toegekend als hij een arbeidsgehandicapte werknemer in een andere functie binnen zijn bedrijf reïntegreert.

Indien de werkelijke kosten die de werkgever ten behoeve van een arbeidsgehandicapte werknemer maakt hoger zijn dan het standaard plaatsings- of herplaatsingsbudget, kan de werkgever een pakket op maat vragen. Hij dient dan de werkelijke kosten aan de uvi op te geven. In de relatie tussen maatpakket en standaardbudget is op dit punt belangrijk te constateren dat een werkgever een duidelijke keuze moet maken: ofwel een (forfaitair) budget zonder lastige vragen, ofwel een budget op maat, doch dan dient hij de reële kosten aan te tonen die hij voor de arbeidsgehandicapte maakt.

Met deze opsplitsing van budgetten wordt bereikt dat voor de meerderheid van de reïntegratiegevallen – al die gevallen waarin geen uitgebreide voorzieningen nodig zijn – kan worden afgezien van de nauwkeurige kostentoekening die het huidige voorzieningenbeleid karakteriseert. Hierna zal nader worden aangegeven wat onder een standaard plaatsingsbudget, een standaard herplaatsingsbudget en het pakket op maat moet worden verstaan. Voorts zal worden ingegaan op de onderlinge relatie tussen de budgetten, het pakket op maat en de huidige voorzieningen.

a. Het plaatsingsbudget

Het meest in het oog springende element van dit wetsvoorstel is de introductie van een plaatsingsbudget. Zoals hiervoor al werd aangegeven is een dergelijk budget een vast bedrag (per jaar) dat op aanvraag aan de werkgever ter beschikking wordt gesteld, indien hij een arbeidsgehandicapte in dienst neemt. Het budget komt in de plaats van de bestaande loonkostensubsidie, de vergoeding van kosten van aanpassing van de arbeidsplaats/arbeidsorganisatie, de vergoeding van de kosten van om-, her- en bijscholing en de inwerk- en begeleidingssubsidie.

De kosten waarvoor deze instrumenten een vergoeding zijn, worden begrepen onder het plaatsingsbudget (of het pakket op maat, zie paragraaf 6c). Het budget moet beschouwd worden als een forfaitaire

onkostenvergoeding voor de werkgever die een arbeidsgehandicapte in dienst neemt. Uit dit budget wordt de werkgever geacht alle extra uitgaven die hij doet voor zijn arbeidsgehandicapte werknemer te kunnen bekostigen. Het budget kan dus worden gebruikt voor de bestrijding van productieverlies (extra loonkosten), kosten van scholing, training en begeleiding, of de kosten van voorzieningen als aanpassingen van de werkplek, hulpmiddelen of de inrichting van het bedrijf. Binnen het budget vallen de huidige werkgeversvoorzieningen, en een deel van wat thans nog onder werknemersvoorzieningen wordt begrepen (zie paragraaf 6d). De werkgever hoeft bij de aanvraag van het budget niet aan te tonen daadwerkelijk kosten te hebben gemaakt of te zullen maken: wie een arbeidsgehandicapte in dienst neemt wordt geacht daarvoor zekere kosten te maken en deze uit het budget te kunnen financieren. Het in dienst nemen en houden van een arbeidsgehandicapte is de enige titel op basis waarvan de toekenning van het budget geschiedt. Het plaatsingsbudget kan zowel worden verleend als de arbeidsgehandicapte via de uvi wordt geplaatst, als wanneer betrokkene op eigen initiatief werk gevonden heeft. In die gevallen dat een arbeidsgehandicapte zelfstandig werk vindt, en het gaat hier om een aanzienlijk deel van de reïntegratiegevallen, dient de werkgever daar op dezelfde wijze voordeel van te ondervinden. Wel dient de werkgever in alle gevallen een budget aan te vragen. Ambtshalve verstrekking door de uvi zou niet alleen in geval betrokkene zelfstandig werk vindt moeilijk uitvoerbaar zijn, maar bovendien zou dit de werkgever de mogelijkheid ontnemen om direct al in plaats van voor een plaatsingsbudget, voor een pakket op maat (zie paragraaf 6c) te kiezen.

Het kabinet stelt voor de hoogte van het plaatsingsbudget voor het eerste jaar te stellen op f 12 000,-. In het tweede jaar dat een werkgever een arbeidsgehandicapte in dienst heeft bedraagt het budget f 8000,- en in het derde jaar f 4000,-. De hoogte van dit budget is gerelateerd aan – en moet in verhouding gezien worden met – de hoogte van het huidige loonkostensubsidie (25% van het loon, gedurende vier jaar) en de bedragen die de gemeenten ter beschikking kunnen stellen voor de plaatsing van langdurig werklozen (thans f 17 000,- per jaar). Gezien het feit dat de werkgever die aantoonbaar hogere kosten heeft dan het plaatsingsbudget een vergoeding op maat kan krijgen, mogen de bedragen van het budget lager zijn dan het maximum van genoemde andere subsidies, doch anderzijds dienen zij wel hoog genoeg te zijn om voor de werkgever een wezenlijk verschil te maken. De bedragen die de SER in zijn advies noemt zijn voor dat doel naar onze mening te laag. Bovendien zou een te laag bedrag ertoe leiden dat in veel gevallen alsnog een pakket op maat zou moeten worden aangevraagd, hetgeen het nut van de forfaitaire kostenvergoeding weer goeddeels teniet zou doen.

Het budget voor het eerste jaar wordt bij aanvang van de dienstbetrekking aan de werkgever toegekend. Er is derhalve geen sprake van verstrekking van een voorschot, maar van een op zich definitief bedrag, dat echter wel indien niet aan de voorwaarden blijkt te zijn voldaan, moet worden teruggevorderd (hierover meer in het hiernavolgende). Het budget voor het tweede en derde jaar worden na één respectievelijk twee jaar na aanvang van de dienstbetrekking toegekend. Het budget wordt verstrekt voor zolang betrokkene in dienst blijft. Toekenning van het budget geschiedt door de uvi van de arbeidsgehandicapte (voor gemeenten en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zie paragraaf 6e). De bedragen van f 12 000,-, f 8 000,- en f 4 000,- gelden voor een arbeidsgehandicapte die op basis van een voltijdsarbeidsovereenkomst in dienst wordt genomen. Werkt de arbeidsgehandicapte in deeltijd, dan wordt het toe te kennen budget evenredig verlaagd. Hetzelfde geldt indien reeds bij

aanvang van de dienstbetrekking duidelijk is dat deze korter dan een jaar zal duren.

Bij het standaardbudget gaat het om een substantieel bedrag. Verondersteld mag worden dat met het verstrekken van een standaardbudget in de grote meerderheid van de gevallen in de meest voorkomende kosten van reïntegratie voorzien kan worden: voor een groot deel van de arbeidsgehandicapten zijn geen dure voorzieningen nodig. Een belangrijk verschil met het bestaande instrumentarium, met name de loonkostensubsidie, is dat het budget veel sneller verstrekt kan worden. Omdat er geen aanvullende voorwaarden gelden, kan de aanvraag zeer eenvoudig zijn. In principe volstaat een kopie van de arbeidsovereenkomst of het aanstellingsbesluit voor het toekennen van het budget. De eenvoud van de procedure wordt verder bewerkstelligd door het feit dat de uvi het aangevraagde budget *moet* toekennen, indien aan de voorwaarden is voldaan. Op deze wijze wordt tegemoet gekomen aan het bezwaar van de bureaucratische rompslomp – de SER heeft hier uitdrukkelijk op gewezen – rond het toekennen van de huidige loonkostensubsidie en de «goedkope» voorzieningen. De werkgever weet wat hij krijgt en kan uitrekenen wat het in dienst nemen van een arbeidsgehandicapte hem kost.

Dat de voorwaarden voor de toekenning van het budget beperkt zijn tot het indienstnemen van een arbeidsgehandicapte en de aanvraag van het budget en dat de uvi's geen discretionaire bevoegdheid hebben bij de toekenning, wil echter niet zeggen dat de uvi's niets hoeven te controleren. Indien namelijk tijdens of na het jaar waarvoor het budget is verstrekt blijkt dat niet (meer) aan de voorwaarden wordt voldaan, zal het budget in principe (gedeeltelijk) moeten worden teruggevorderd. Dit is bijvoorbeeld het geval als een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd tijdens het betreffende jaar wordt ontbonden, of indien iemand die voltijds in dienst is genomen tijdens het jaar in deeltijd gaat werken. De uitvoeringsinstanties zullen moeten controleren of de betreffende dienstbetrekking inderdaad voor de betreffende periode en het betreffende aantal uren heeft gegolden. Voorts hebben de uitvoeringsinstanties een weigeringsbevoegdheid, indien voor dezelfde werknemer bij dezelfde werkgever meer dan eens een plaatsingsbudget wordt aangevraagd. Dit om te voorkomen dat budgetten worden verstrekt in een situatie waarin verstrekking ondoelmatig zou zijn, of om in te kunnen grijpen in gevallen waarin misbruik dreigt.

Overigens is in dit wetsvoorstel als uitgangspunt gekozen dat – gezien het ontbreken van verdere formele voorwaarden aan het verstrekken van het plaatsingsbudget – de terugvordering van het plaatsingsbudget beperkt moet blijven. Aanleiding hiervoor vormden bovendien de door de SER en vrijwel alle ander commentaar leverende instanties geuite twijfels over de mogelijkheden en risico's van de terugvordering van budgetten. Er is – het Lissv heeft hier in zijn commentaar terecht op gewezen – een spanningsveld tussen stimulering van reïntegratie enerzijds, en de controlerende taak anderzijds. Met de hierna beschreven gang van zaken bij terugvordering menen wij echter een goede tussenweg te hebben gevonden.

Het budget wordt geacht aan zijn doel te voldoen, zolang de arbeidsgehandicapte in dienst is. Dit betekent dat terugvordering eerst aan de orde is indien het dienstverband binnen het jaar waarvoor het budget werd verstrekt wordt beëindigd of binnen dat jaar minder uren wordt gewerkt dan bij aanvang van de dienstbetrekking was overeengekomen. De terugvordering vindt alleen plaats over de dagen dat betrokkene niet langer c.q. minder in dienst is. Geen terugvordering vindt echter plaats

voorzover de werkgever werkelijke kosten heeft gemaakt. De reden voor laatstgenoemde beperking van de terugvorderingsmogelijkheden is gelegen in de situatie dat de werkgever het plaatsingsbudget reeds heeft geïnvesteerd of uitgegeven ten bate van de arbeidsgehandicapte op een wijze die zich niet (gemakkelijk) ongedaan laat maken (de werkgever heeft bijvoorbeeld de werkplek voor f 6000,- aangepast). Een werkgever die aannemelijk maakt dat dit het geval is, hoeft het door hem uitgegeven bedrag dan niet terug te betalen, ook al heeft de betrokken werknemer slechts enkele weken gewerkt. Het is vanzelfsprekend niet de bedoeling dat de werkgever nadeel ondervindt van zijn reïntegratie-activiteiten. Deze terughoudende vorm van terugvordering beperkt ook de conflict-gevoeligheid ervan.

Het budget wordt alleen verstrekt indien de werkgever de arbeidsgehandicapte een arbeidsovereenkomst aanbiedt voor ten minste zes maanden of voor onbepaalde tijd: het doel van het budget is een langer durende en liefst blijvende terugkeer naar betaalde arbeid.

b. Het herplaatsingsbudget

De herintreding bij de eigen werkgever is een punt dat aparte aandacht verdient. Op basis van de wetten WULBZ en PEMBA heeft de werkgever een grotere eigen verantwoordelijkheid gekregen voor de reïntegratie van zijn eigen werknemers en een vergaande financiële aansprakelijkheid via de loondoorbetaling bij ziekte en de premiedifferentiatie in de WAO. Het is tegen de achtergrond van die wetten dat de werkgever die een arbeidsgehandicapte herplaatst geen volledig plaatsingsbudget kan worden toegekend. Hij is al verplicht (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte werknemers twee jaar in dienst te houden, en er – in samenspraak met zijn arbodienst – alles aan te doen dat betrokkenen spoedig reïntegreren. De werkgever hiervoor een beloning geven ter grootte van het hier voorgestelde standaardbudget, zou in veel gevallen een groot deel van de financiële incentives daartoe wegnemen en in strijd zijn met de primaire verantwoordelijkheidsverdeling. Anderzijds is het wel belangrijk dat ook voor die situatie een goede regeling wordt getroffen. Herplaatsing bij de eigen werkgever is immers een zeer werkzaam reïntegratiemiddel. Met name het Verbond van Verzekeraars wijst hier in zijn advies uitdrukkelijk op. Het Verbond verwacht van een dergelijk budget meer heil dan van een pakket op maat, aangezien, aldus het Verbond, bij deze laatste optie veel kostbare tijd verloren gaat. Succes op reïntegratie heeft volgens het Verbond de meeste kans van slagen, als daarmee vroeg wordt begonnen.

In het kort heeft de werkgever twee mogelijkheden:

- herplaatsing in de eigen functie. Een budget is – om bovengenoemde redenen – dan niet op zijn plaats. Reïntegratie is in dit geval de eigen verantwoordelijkheid van de werkgever. Indien er sprake is van een verminderde arbeidsprestatie heeft de werkgever wel de mogelijkheid om voorzieningen aan te vragen, die nodig zijn om het eigen werk weer te kunnen hervatten (zie paragraaf 5d).
- herplaatsing in een andere functie binnen het bedrijf. Het is op dit punt dat nadere ondersteuning gewenst is.

Die nadere ondersteuning is noodzakelijk omdat reïntegratie in een andere functie voor de werkgever in veel gevallen meerkosten met zich zal brengen. Voorkomen moet worden dat de werkgever, geplaatst voor die meerkosten, en deze afwegend tegen het risico dat herplaatsing mislukt, zou besluiten niet tot reïntegratie over te gaan. Werkhervatting kan bovendien betekenen dat een nieuwe periode van loondoorbetalingsrisico ingaat. Het is in die afweging dat de werkgever gesteund moet worden met een onkostenvergoeding in de vorm van een herplaatsingsbudget. De

argumentatie voor het toekennen van het plaatsingsbudget (het mogelijk productieverlies, de hogere inwerkkosten) geldt immers ook indien de werkgever voor zijn werknemer moeite moet doen hem te herplaatsen. Het moet daarbij duidelijk gaan om een wezenlijk andere functie. Overplaatsing van de ene afdeling naar de andere terwijl de feitelijke werkzaamheden weinig verschillen, is niet voldoende om voor een herplaatsingsbudget in aanmerking te komen. De werkgever – zijn arbodienst – zal aannemelijk moeten maken dat betrokkene ook feitelijk in andersoortige, méér met de krachten en bekwaamheden van de werknemer overeenkomende arbeid werkzaam is. Het Lisv tekent in zijn commentaar op dit punt aan dat het maken van onderscheid tussen «aangepast» werk en reïntegratie in de eigen functie extra definitie- en afbakeningskwesties kan opleveren. Dit risico bestaat inderdaad in zekere mate, doch wij zijn van mening dat het in de meerderheid van de gevallen mogelijk moet zijn het eigen werk helder van de «andere» arbeid te onderscheiden. Hier ligt ook heel duidelijk een taak voor de arbodienst.

In die extra inspanning voor de werkgever ligt de motivering voor het toekennen van een herplaatsingsbudget. Gezien het feit dat de werknemer hoe dan ook al voor rekening van de werkgever komt, en de overstap voor de werknemer minder groot moet worden geacht dan bij werkaanvaarding bij een andere werkgever, kan het herplaatsingsbudget echter lager zijn dan het standaardbudget. Voorgesteld wordt derhalve het herplaatsingsbudget te stellen op een bedrag van f 8000 over één jaar. In verreweg de meeste gevallen zal dit de extra kosten voor een werkgever in voldoende mate compenseren.

Aan het ontvangen van een herplaatsingsbudget is één extra voorwaarde verbonden in vergelijking met het plaatsingsbudget, en dat is dat de werkgever een reïntegratieplan voor zijn zieke werknemer bij de uvi moet hebben ingediend. In de praktijk zal de arbodienst van de werkgever dit overigens reeds gedaan hebben op het moment dat het vermoeden ontstond dat betrokkene niet in zijn eigen werk zou kunnen terugkeren. Hoewel het formeel de uvi van de werkgever is die het herplaatsingsbudget – op aanvraag van de werkgever – toekent, zal in de praktijk de feitelijke de beoordeling van de noodzaak daartoe bij de arbodienst van de werkgever komen te liggen. Deze immers geeft aan of a) een werknemer als arbeidsgehandicapte zou moeten worden gezien, en b) of hij alleen in andere arbeid weer bij zijn werkgever kan hervatten. De uvi toetst hier dus op afstand, marginaal. In paragraaf 10c wordt nader ingegaan op de handavingsaspecten van één en ander.

c. Het pakket op maat

Indien de kosten van reïntegratie hoger zijn dan uit het (her)plaatsingsbudget betaald kan worden, kan de werkgever aanspraak maken op een pakket op maat. In het kader van het pakket op maat kunnen alle voorzieningen worden toegekend, waar de werkgever ook thans reeds aanspraak op kan maken (werkaanpassingen, scholingskosten, productieverlies, etc). Het kan bij deze voorzieningen gaan om aanpassingen aan het onroerend goed of aan de apparatuur van de werkgever, die het mogelijk maken dat de werknemer bij de werkgever zijn arbeid kan verrichten. Binnen het pakket op maat valt ook een deel van de huidige werknemersvoorzieningen. Wil een werkgever in aanmerking komen voor een pakket op maat, dan zal hij dit moeten aanvragen bij de bevoegde instantie, onder indiening van een begroting van de te verwachten kosten. Het gaat daarbij om alle kosten die de werkgever maakt. Op zich zijn deze kosten niet aan een maximum gebonden. Teneinde toch enige rem te stellen op het gebruik (en mogelijk misbruik) van dure aanpassingen dient de werkgever – bij majeure aanpassingen aan het eigen bedrijf, volgens bij

algemene maatregel van bestuur te stellen regels – een eigen bijdrage te betalen. Gedacht wordt aan een eigen bijdrage van 25%; daarnaast zal boven een bepaald bedrag, bijvoorbeeld f 50 000, een bedrijfseconomische toets moeten plaatsvinden. Dat laatste houdt in dat rekening wordt gehouden met het bedrijfseconomische voordeel dat de werkgever van de aanpassing heeft. De achtergrond hiervan is dat als gevolg van het treffen van een voorziening geen concurrentievervalsing mag ontstaan door bijvoorbeeld ten gevolge van de toekenning van het pakket mogelijk geworden productiviteitsverhoging, kwaliteitsverbetering (die te gelde gemaakt kan worden), verminderde energiekosten of verminderde onderhoudskosten.

Onder het maatpakket kunnen ook zaken vallen als inwerkkosten of een vergoeding wegens productiviteitsverlies. Deze worden thans vergoed via de loonkostensubsidie. Zoals hiervoor werd aangegeven, vervalt de loonkostensubsidieregeling als een zelfstandig instrument. Binnen het pakket op maat blijft het verstrekken van een loonkostensubsidie echter tot de mogelijkheden behoren. De maximale vergoeding voor inwerkkosten of vergoeding van productiviteitsverlies blijft gelijk aan het maximum van de huidige loonkostensubsidie, zij het, om een betere aansluiting te krijgen op het plaatsingsbudget, gespreid over drie in plaats van vier jaar: 25% van het brutoloon van de werknemer gedurende het jaar plus f 4000 inwerkkosten wordt nu 33 1/3% per jaar plus f 4000 inwerkkosten.

In principe kan ook het pakket op maat worden teruggevorderd. al zal dit in de praktijk vrij beperkt mogelijk blijken. Het gaat bij het pakket op maat per definitie om dure investeringen door de werkgever. Mislukt een reïntegratie, dan zal de werkgever niet zelden reeds kostbare verplichtingen zijn aangegaan (aanpassingen van gebouwen of machines), die zich niet zomaar ongedaan laten maken. Het zal duidelijk zijn dat terugvordering dan niet op zijn plaats is.

d. De relatie tussen de budgetten, het pakket op maat en de voorzieningen

Zoals hiervoor al kort werd aangegeven, dient een werkgever te kiezen tussen het aanvragen van een (her)plaatsingsbudget en een pakket op maat. Beide kunnen niet tegelijk verstrekt worden. Teneinde te garanderen dat hierbij geen geforceerde, en dus bij nader inzien voor de werkgever onvoordelig uitpakkende, keuzes worden gemaakt, geldt voor die keuze een bedenktijd van drie maanden. Dat betekent dat de werkgever dus eerst een (her)plaatsingsbudget kan aanvragen. Dat wordt hem onmiddellijk ter beschikking gesteld. Daarna heeft hij nog drie maanden om te bezien of de werkelijke kosten die hij voor deze werknemer maakt hoger zijn dan het hem toegekende budget. Zo ja, dan kan hij alsnog het pakket op maat aanvragen. Het reeds verstrekte (her)plaatsingsbudget wordt dan verrekend met de hem toekomende vergoedingen of verstrekkingen uit het pakket op maat. Het voordeel van deze toekenningsstructuur is dat de werkgever, in tegenstelling tot de huidige situatie, zeer snel over extra financiële middelen kan beschikken en direct maatregelen voor betrokkene kan treffen.

Wellicht ten overvloede nog het volgende. Het feit dat het (her)plaatsingsbudget op aanvraag en derhalve niet ambtshalve wordt verstrekt, noch het feit dat de uvi's, indien aan de toekenningsvoorwaarden is voldaan, het budget *moeten* verstrekken, staan er aan in de weg dat de uvi's werkgevers of hun arbodiensten desgevraagd of uit eigen beweging kunnen adviseren over de vraag of in het betreffende geval verstandig is een (her)plaatsingsbudget aan te vragen. Indien een

uvi vanuit haar ervaring al op het eerste gezicht ziet dat het voor de werkgever waarschijnlijk voordeliger is een pakket op maat aan te vragen, staat het haar vrij dit aan de werkgever of zijn arbodienst te adviseren. Aldus zal in een aantal gevallen kunnen worden voorkomen dat eerst een (her)plaatsingsbudget wordt aangevraagd, dat later alsnog in een pakket op maat moet worden omgezet. Het is echter niet de bedoeling dat de uvi in alle gevallen waarin een budget wordt aangevraagd, ambtshalve nagaat of aanvraag van een pakket voor de werkgever beter zou zijn. Dit zou immers de toekenning van de (her)plaatsingsbudgetten alsnog vertragen en is ook, gegeven de bovengenoemde mogelijkheid van omzetting van een budget in een pakket op maat, overbodig. Daarnaast geldt dat het uiteindelijk aan de werkgever is om te kiezen. Besluit hij ondanks een eventueel andersluidend advies van de uvi een budget aan te vragen, dan dient de uvi dit – mits uiteraard aan de voorwaarden daarvoor is voldaan – toe te kennen.

Het pakket op maat kan ook verstrekt worden in situaties dat een (her)plaatsingsbudget niet mogelijk is. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de rol van intermediairen als uitzendbureaus bij de reïntegratie van arbeidsgehandicapten. De SER wijst hier in zijn advies nadrukkelijk op. In paragraaf 6a is aangegeven dat het plaatsingsbudget zich niet verdraagt met kortdurende arbeid. Indien echter een uitzendbureau daadwerkelijk overgaat tot het bemiddelen van arbeidsgehandicapten, dient daarvoor wel een vergoeding te kunnen worden verleend. Dit kan dan geschieden in de vorm van het toekennen van onderdelen van het pakket op maat, zoals bijvoorbeeld de loonkosten-subsidie. Ook nu al wordt in bepaalde gevallen subsidie toegekend aan uitzendbureaus, die dit voordeel dan weer (gedeeltelijk) doorsluizen naar de inlenende werkgever. Dit zal via de pakket-op-maat-benadering ook in de toekomst mogelijk blijven. De pakket-op-maat-benadering biedt dan een bij uitstek geschikt instrument voor uitzendbureau en uvi om een aan de uitzendsituatie aangepaste wijze van verrekening af te spreken.

De introductie van budgetten en het pakket op maat impliceert niet dat de bestaande werkgevers- en werknemersvoorzieningen niet meer afzonderlijk kunnen worden toegekend. Om verschillende redenen moet het mogelijk blijven voorzieningen buiten de budgetstructuur om te verstrekken. In bepaalde gevallen kan geen budget of pakket op maat verstrekt worden, terwijl er wel behoefte bestaat aan voorzieningen. Bij werkhervatting in eigen arbeid is dit bijvoorbeeld het geval. Een werknemer kan gedurende zijn werkzaamheden arbeidsgehandicapt worden en ter compensatie voor zijn verminderde arbeidsprestatie speciale apparatuur of aanpassingen van de werkplek nodig hebben. Onder de huidige wetgeving dient in veel gevallen de werknemer zelf een voorziening aan te vragen. Onder het regime van de nieuwe wet dient de werkgever hiertoe actie te ondernemen. Hij dient evenwel niet de voorziening, doch een *vergoeding* voor de voorziening bij het Lisv aan het vragen. Op deze wijze wordt aangesloten bij de structuur van de budgetten en het pakket op maat.

Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk voorzieningen overgaan naar de werkgever en binnen de werkings sfeer van de budgetten en het pakket op maat worden gebracht. De bedoeling van de budgetstructuur is immers dat vergoeding van kosten en de aanschaf van voorzieningen, zonder verdere tussenkomst van de uvi, en dus sneller kan geschieden. Een snellere vergoeding van kosten en verstrekking van voorzieningen bleek een wens die blijkens de regioconferenties op uitvoeringsniveau sterk leefde. Ook de SER heeft op de noodzaak hiervan gewezen. De budgetstructuur is het meest effectief als hiermee ook voorzieningen kunnen worden aangeschaft die thans nog als werknemersvoorziening worden

beschouwd. Het gaat hierbij om aan de werkplek gebonden voorzieningen als meubilair (speciale werktafels, bureaustoelen, werkrolstoelen, speciale voetenbank of voetensteun) en apparatuur (computerapparatuur voor blinden/slechtzienden en doven/slechthorenden en speciale kapperstoelen).

Het overdragen van werknemersvoorzieningen aan de werkgever kan echter niet in alle gevallen. Sommige voorzieningen blijven gebonden aan de werknemer, omdat zij niet aan een bepaalde werkplek gebonden zijn. Te denken valt hierbij aan vervoersvoorzieningen, vergoedingen voor communicatievoorzieningen voor doven en jobcoaching. Teneinde te voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over de vraag of een bepaalde voorziening een werkgevers- of werknemersvoorziening is, wordt in deze wet aangegeven wat nog onder werknemersvoorzieningen wordt verstaan. Alle overige voorzieningen zijn dan werkgeversvoorzieningen. Naast voorzieningen die noodzakelijk worden gedurende de dienstbetrekking van de arbeidsgehandicapte, blijft behoefte bestaan aan het verstrekken van voorzieningen aan de werknemer als de arbeidsgehandicapte nog geen werk heeft. Indien de arbeidsgehandicapte nog niet werkt, zal het hierbij meestal om scholing gaan. Ook bij proefplaatsing zullen voorzieningen aan de werknemer moeten kunnen worden toegekend: formeel heeft de arbeidsgehandicapte die op proef in een bedrijf geplaatst is geen werkgever die een budget zou kunnen aanvragen. Er is geen arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht vanwege het ontbreken van een verplichting tot loonbetaling.

Indien de werknemer van baan verandert, zal hij de toegekende voorziening – indien dit praktisch gezien mogelijk is – in overleg met zijn oude en nieuwe werkgever mee kunnen nemen.

e. De budgetten verstrekt door de gemeenten en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie

Voorgaande toelichting op de budgetstructuur en de relatie met de voorzieningenstructuur geldt gelijkelijk voor het Lisv, de gemeenten en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. In de nieuwe situatie zijn gemeenten en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie verantwoordelijk voor de verstrekking van voorzieningen, als onderdeel van een pakket op maat of in het kader van de arbeidstoeleiding. Ook hier dient de uitvoerende organisatie vaste bedragen aan de werkgever toe te kennen op het moment dat hij een arbeidsgehandicapte bijstandsgerechtigde of cliënt van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in dienst neemt. Voor de gemeenten betekent dit een afwijking van de WIW-systematiek in die zin, dat krachtens die wet de gemeente beslist over de mate waarin zij gelden ter beschikking stelt van de werkgever. Een dergelijke praktijk heeft echter als bezwaar dat de werkgever van te voren niet weet waar hij aan toe is, zeker niet waar verschillende gemeenten verschillende regels zouden kunnen opstellen. Om die reden was al besloten de uvi's op dit punt geen beleidsvrijheid te geven. Waar dezelfde argumentatie geldt voor gemeentes, en voorts oneigenlijke concurrentie tussen gemeentes en uvi's voorkomen moet worden, zal het gemeentelijk systeem hier moeten aansluiten op het uvi-regime. Hetzelfde geldt voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

In de besluitvorming over de plaatsing moet uitsluitend worden geboden over de financiering van de benodigde voorzieningen om de plaatsing te realiseren. De vraag klemt het meest bij het toekennen van werknemersvoorzieningen. Deze kunnen zeer kostbaar zijn en voor de duur van het gehele dienstverband noodzakelijk. De financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de verstrekking van voorzieningen bij plaatsing

wordt daarom beperkt tot één jaar. Dezelfde beperking geldt voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Na het eerste jaar is het Lisv verantwoordelijk voor de verstrekking van voorzieningen aan de betrokken werknemer.

f. Onderwijsvoorzieningen voor jonggehandicapten en studenten

Op grond van de huidige uitvoeringspraktijk van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) bestaat er een op jonggehandicapten en studenten afgestemde benadering ten aanzien van de verstrekking van voorzieningen ten behoeve van het volgen van regulier onderwijs.

Al voordat jonggehandicapten de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt en in aanmerking kunnen komen voor een uitkering, kunnen aan hen voorzieningen worden verstrekt die noodzakelijk zijn om onderwijs te volgen. De voorzieningen kunnen na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar worden voortgezet ongeacht of zij op dat moment op grond van de mate van hun arbeidsongeschiktheid voor een uitkering in aanmerking kunnen komen.

Uitgaande van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de diverse instanties zoals deze in hoofdstuk 5 is beschreven, zou nu in een aantal gevallen – daar waar geen sprake is van de verstrekking van een uitkering – het primaat van de voorzieningenverstrekking niet bij de uvi maar bij Arbeidsvoorziening komen te liggen. Bij die verantwoordelijkheidsverdeling is evenwel met name uitgegaan van werkzoekenden, terwijl het hier gaat om onderwijsvolgenden die vooralsnog niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Met het oog hierop, en om te voorkomen dat de verstrekking van voorzieningen ten behoeve van het volgen van regulier onderwijs onder verschillende instanties zou komen te ressorteren, is er voor gekozen het primaat voor de verstrekking van voorzieningen voor degenen die regulier onderwijs volgen bij de uvi te laten.

g. Slot

Tot slot nog een opmerking. In deze paragraaf is een aantal situaties beschreven die – met name met betrekking tot de voorzieningenverstrekking – op het eerste gezicht vrij gecompliceerd zijn. Dit lijkt strijdig met één van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel, dat zoveel mogelijk moet worden getracht de regelgeving zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijk te maken. Men dient zich hierbij echter te realiseren dat het aantal gevallen waarin specifieke werkvoorzieningen uit een budget betaald worden beperkt is. Voor de meeste arbeidsgehandicapten zijn geen werkvoorzieningen nodig en spelen de hierboven beschreven problemen niet. Het aantal gevallen waarin iemand met een voorziening van baan verandert is nog beperkter. In verreweg de meeste gevallen zal de nieuwe systematiek in de praktijk aanzienlijk eenvoudiger blijken dan de oude situatie. In uitzonderingsgevallen blijft een zekere bureaucratie onvermijdelijk. Het is niet mogelijk hier iets aan te veranderen, zonder de rechten van personen die in bepaalde situaties voorzieningen ontvangen aan te tasten, of het systeem voor alle arbeidsgehandicapten weer gecompliceerder te maken. In het gros van de gevallen zal de hier voorgestelde budgetstructuur echter een aanzienlijk eenvoudiger en effectiever systeem zijn.

7. De reïntegratie-uitkering

Bij inwerkingtreding van de Wet AMBER is het instrument van proefplaatsing met een reïntegratie-uitkering ingevoerd. De reden daarvan was, dat het wenselijk werd geacht dat gedeeltelijk arbeidsgeschikten met

een WAO- én een WW-uitkering via het verrichten van onbeloonde werkzaamheden op een proefplaats, werkervaring konden opdoen. Ingevolge de WW-systematiek is het met behoud van de WW-uitkering verrichten van arbeid in het economische verkeer niet mogelijk als die arbeid volgens de in het maatschappelijk verkeer geldende normen op geld kan worden gewaardeerd. Aangezien de onbeloonde werkzaamheden op een proefplaats meestal op geld waardeerbaar zouden zijn, moest buiten de WW om een oplossing worden gevonden. Er is toen gekozen voor een reïntegratie-uitkering, die gedurende de periode van de proefplaatsing – maximaal drie maanden – in plaats van de WW-uitkering wordt verstrekt. De reïntegratie-uitkering heeft daarbij een WW-duur opschortende werking: de WW-uitkering eindigt bij de start van de proefplaatsing, en herleeft indien iemand aan het einde daarvan geen betaald werk heeft gevonden.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld het toepassingsbereik van de proefplaatsingsregeling op twee punten uit te breiden. Ten eerste zouden niet alleen WAO-gerechtigden, maar ook WW- of WBIA-gerechtigde arbeidsgehandicapten die minder dan 15% arbeidsongeschikt zijn ervan gebruik moeten kunnen maken. Meer hierover in paragraaf 9c. Ten tweede zou de maximumduur moeten worden verlengd tot zes maanden. Daarnaast wordt voorgesteld arbeidsgehandicapte WW- of WBIA-gerechtigden die een scholing of opleiding gaan volgen, over de duur van de scholing of opleiding een reïntegratie-uitkering toe te kennen in plaats van een WW- of WBIA-uitkering.

Deze voorstellen, die ook in de hoofdlijnennota waren opgenomen, werden tijdens de regio-conferenties positief ontvangen.

Aan het voorstel om ook voor scholende arbeidsgehandicapten een reïntegratie-uitkering in te voeren, liggen de volgende redenen ten grondslag.

Op dit moment kunnen arbeidsgehandicapten met WW-uitkering met behoud van die uitkering gedurende maximaal twee jaar scholing volgen. Daarbij soupeert men echter wel de (eindige) WW-duur op. Artikel 76 WW bewerkstelligt dat een uitkering die ingevolge de hoofdregels van de WW tijdens de scholingsduur eindigt, in afwijking van die hoofdregels wordt doorbetaald tot het beëindigen van de scholing. Zoals ook uit de regio-conferenties naar voren is gekomen, betekent dit echter dat arbeidsgehandicapten na afronding van de scholing veelal direct zijn aangewezen op een ABW- of IOAW-uitkering, of – met name in geval van partnerinkomen – zelfs helemaal geen recht op uitkering kan doen gelden. Ook het Lisv wijst hier in zijn commentaar op. Dit blijkt vaak een belemmering voor de betrokken arbeidsgehandicapte om deel te nemen aan de veelal noodzakelijke om-, her- of bijscholing.

Om aan dit probleem het hoofd te bieden, stelt het kabinet voor om, net zoals dat bij proefplaatsing met WW-uitkering het geval is, gedurende de scholing de WW-duur op te schorten. Dit kan het eenvoudigst worden geregeld door het systeem van reïntegratie-uitkeringen ook te laten gelden voor scholende arbeidsgehandicapten. Daarmee zal ten opzichte van scholende WW-gerechtigden zonder arbeidshandicap een gunstiger regime ontstaan. Dit is in de ogen van het kabinet echter gerechtvaardigd gezien het feit dat arbeidsgehandicapten feitelijk in een andere positie verkeren dan niet-arbeidsgehandicapte werklozen. Arbeidsgehandicapten hebben immers een zwakkere arbeidsmarktpositie dan «gewone» werklozen en zullen vaker ingrijpend moeten om-, her- of bijscholen, willen zij weer een goede kans maken op de arbeidsmarkt. Door de opschortende werking krijgt de arbeidsgehandicapte nu meer tijd om zijn

kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. De koppeling van de hoogte van de reïntegratie-uitkering aan de hoogte van de WW- of WBIA-uitkering voorafgaande aan het gaan volgen van de scholing leidt er bovendien toe, dat het bedrag van de reïntegratie-uitkering in principe wordt gefixeerd.

Een tweede voordeel van het kiezen voor een systeem van scholing met reïntegratie-uitkering in plaats van met behoud van WW- of WBIA-uitkering is, dat hiermee een uitvoeringsprobleem wordt opgelost. Beslissingen over scholing met behoud van WW- of WBIA-uitkering voor arbeidsgehandicapten kosten op dit moment te veel tijd. Dit komt onder meer doordat bij de uvi's over het algemeen WAO- en WW-vragen door verschillende afdelingen worden behandeld. Door te kiezen voor een in de Wet op de (re)integratie neer te leggen systeem van scholing met reïntegratie-uitkering voor arbeidsgehandicapten, zal de scholingsbeslissing door één afdeling kunnen worden genomen.

8. De kwijtscheldings- en kortingsregeling basispremie WAO

In het kader van PEMBA is de kwijtscheldings- en kortingsregeling basispremie WAO geïntroduceerd. Werkgevers die 5% of meer van hun loonsom besteden aan arbeidsgehandicapte werknemers, krijgen een kwijtschelding van de WAO-basispremie over het loon van die arbeidsgehandicapte werknemers.

Deze regeling betekent een extra stimulans om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen of te houden. Indien een kleine werkgever aan de termen voor de premiekwijtschelding voldoet, levert hem dat bijvoorbeeld bij een werknemer op minimumloonniveau nog eens ruim f 2 000,- aan bespaarde WAO-premie op. Dit voordeel komt naast het hem al toe te kennen (her)plaatsingsbudget of het pakket op maat. De premiekorting wordt verleend zolang betrokkene als arbeidsgehandicapt wordt beschouwd (zie hoofdstuk 3).

De premiekwijtscheldingsregeling is niet alleen van toepassing bij het in dienst nemen van arbeidsgehandicapte werknemers. Aanvullend geldt er een kortingsregeling op de basispremie WAO voor werkgevers die in een bepaalde mate werk uitbesteden aan WSW- bedrijven. Het in dienst hebben van arbeidsgehandicapte werknemers en uitbesteding van werk aan de Sociale Werkvoorziening zijn complementair. Werkgevers kunnen van beide mogelijkheden tegelijkertijd gebruik maken. De mogelijkheid om door het plaatsen van WSW-orders een premievrijstelling te verwerven, biedt ook aan werkgevers die gezien de grootte en de aard van hun bedrijf mogelijk niet in staat zijn arbeidsgehandicapte werknemers aan te stellen, een stimulans om een bijdrage te leveren aan de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapte werknemers. Bij de behandeling van het wetsvoorstel PEMBA in de Tweede Kamer is een amendement van het lid Van Nieuwenhoven aanvaard (Kamerstukken II, 24 758, nr. 21). Dit amendement houdt in, dat ook de arbeidsongeschiktheidsuitkering tot de loonsom van arbeidsgehandicapte werknemers gerekend wordt. Tevens krijgt een werkgever naast de premiekwijtschelding ook een premiekorting voor de rest van zijn personeel. Deze premiekorting geldt indien de loonsom gelijk is aan 15 maal de gemiddelde loonsom. Ook deze korting komt boven op het toe te kennen budget.

In het kader van dit wetsvoorstel wordt een staffeling van de premiekwijtscheldingsregeling voorgesteld. Een bezwaar dat van verschillende zijden tegen de premiekwijtscheldingsregeling werd ingebracht (zie bijvoorbeeld de ingetrokken motie Rosenmöller, Kamerstukken II, 24 758, nr. 18) is dat deze te veel een alles-of-niets-karakter heeft. Een werkgever die 5% of meer van de loonsom besteedt aan arbeidsgehandicapte

werknemers, verkrijgt het volledige voordeel van deze regeling, en wie dat niet haalt, verkrijgt geen enkel voordeel. Een meer geleidelijk verloop zou er voor kunnen zorgen dat een werkgever sneller financieel voordeel kan behalen bij het in dienst nemen (houden) van een arbeidsgehandicapte werknemer. Ook de NCCZ acht staffeling een belangrijke verbetering van het bestaande instrumentarium. Bij nadere bestudering van deze materie is het kabinet tot de conclusie gekomen dat de premiekwijtscheldingsregeling inderdaad effectiever is, indien ook kleinere stapjes direct tot financieel voordeel van de werkgever leiden. Derhalve wordt hier voorgesteld een staffeling in te voeren, inhoudende dat percentages van 3, 4 en 5, leiden tot een voordeel ter grootte van éénderde, tweederde en de gehele premievrijstelling en -korting.

Een nadeel van een dergelijke staffeling is dat deze tot een zekere complicering van de uitvoering zal leiden. Het Lisv stelt in zijn commentaar dat de premiekwijtscheldingsregeling reeds complex is, en dat die complexiteit door staffeling nog wordt vergroot. Alles afwegende echter, zijn wij van mening dat de voordelen vanuit een oogpunt van intensivering van het reïntegratiebeleid de nadelen overtreffen. Voor kleine werkgever zal staffeling niet zoveel praktische betekenis hebben (tot twintig werknemers is één arbeidsgehandicapte genoeg om aan 5% te komen) maar voor middelgrote en grotere ondernemingen des te meer.

Gezien het voorgaande waarschuwt de SER terecht voor administratieve-lastenverzwaringen. Consequentie van deze regeling mag niet zijn dat de werkgever een aparte administratie van arbeidsgehandicapten moet bijhouden, of dat hij ingewikkelde berekeningen moet aanleveren, waarover dan weer conflicten met zijn uvi kunnen ontstaan. De werkgever die arbeidsgehandicapten in dienst heeft, zal de premiekwijtschelding moeten aanvragen, doch de uvi zal de aanvraagprocedure zo eenvoudig mogelijk moeten houden. Indien noodzakelijk zal zij de werkgever actieve ondersteuning bij de aanvraag moeten geven. In de uitvoeringsregels terzake zal hieraan uitdrukkelijk aandacht moeten worden besteed.

Een vraag die in dit kader nog beantwoord moet worden, is in hoeverre er naast de positieve insteek die de premiekwijtscheldingsregeling biedt, er nog behoefte blijft bestaan aan de quoteringsregeling uit de WAGW. Het moge duidelijk zijn dat van positieve prikkels in het algemeen meer verwacht kan worden dan van negatieve, en dat is ook wat met dit wetsvoorstel benadrukt wordt. Toch wil het kabinet vooralsnog niet afzien van quoteringsregeling als mogelijkheid (als stok achter de deur, om zo te zeggen). Mocht immers blijken dat dit wetsvoorstel op bepaalde gebieden faalt, mochten bepaalde sectoren sterk achterblijven bij het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten, dan zou altijd nog overwogen kunnen worden of een vorm van quoteringsregeling gewenst is. Het kabinet gaat er zeker niet van uit dat dit waarschijnlijk is, doch het zou een stap te ver voeren om op dit moment reeds te concluderen dat ook in de toekomst geen behoefte aan nadere ingrepen meer zou kunnen ontstaan. Vandaar dat quoteringsbepalingen in dit wetsvoorstel vooralsnog gehandhaafd blijven.

9. Overig instrumentarium

In de hoofdlijnennota was aangekondigd dat ook een aantal bestaande regelingen zou worden aangepast. In dit hoofdstuk wordt daar nader op ingegaan.

a. Artikel 29b Ziektewet

Voorgesteld wordt de werkingssfeer van artikel 29b Ziektewet aan te

passen. Dit artikel regelt dat niet de werkgever van een arbeidsgehandicapte werknemer bij ziekte van die werknemer het loon hoeft te betalen, doch dat betrokkene een ziekengelduitkering krijgt van de uvi. In de praktijk is, zoals bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel tijdens onder meer de regioconferenties verschillende malen naar voren is gebracht, artikel 29b ZW één van de meest effectieve reïntegratie-instrumenten. Ook de meeste instellingen die commentaar geleverd hebben op de hoofdlijnennota wensten uitbreiding van deze regeling. Thans geldt de overname van de loondoorbetalingsverplichting voor een periode van drie jaar. Hier wordt voorgesteld de duur van die periode te verlengen tot vijf jaar. Op deze wijze wordt ook het risico afgedekt van werknemers voor wie voor langere tijd onzekerheid blijft bestaan omtrent een mogelijke hernieuwde uitval wegens ziekte.

Dit wetsvoorstel bevat overigens echter ook enige inperking van de werking van artikel 29b ZW. Onder de huidige regeling kan daarop aanspraak worden gemaakt voor iedere werknemer die het wachtjaar voor de WAO doorlopen heeft, onverschillig of betrokkene arbeidsongeschikt is bevonden, en onafhankelijk van de vraag of de betrokken werknemer belemmeringen op de arbeidsmarkt ondervindt. Dit betekent dat ook personen onder de werking van dit artikel kunnen vallen die in het geheel geen uit ziekte of gebrek voortvloeiende belemmeringen ondervinden, bijvoorbeeld bij personen die na een arbeidsconflict een jaar «ziek» zijn geweest. Deze ruime toepassing was onvermijdelijk omdat bij de invoering van artikel 29b ZW nog geen onderscheid kon worden gemaakt tussen personen met en personen zonder een arbeidshandicap. In de systematiek van deze wet vindt bij het einde van het wachtjaar een systematische toetsing plaats van de vraag of een werknemer als arbeidsgehandicapt moet worden beschouwd. Is dit het geval, dan valt hij onder de werking van artikel 29b. Is dit niet het geval, dan kan dit artikel niet worden toegepast.

Zoals hiervoor al werd aangegeven, zou het volgens het kabinet een stap te ver voeren om generiek voor de groep chronisch en progressief zieken een aparte 29b-regeling te treffen. Wel willen wij onderzoeken of het in de praktijk haalbaar is om bij individuele arbeidsgehandicapten tot verlenging te komen van de vijfjaarsperiode, in die gevallen waarin duidelijk sprake is van een ernstig risico op hernieuwde uitval over zeer lange perioden. Nagegaan zal worden of er een redelijk af te bakenen groep van personen is die daarvoor in nader aan te geven situaties in aanmerking kan komen.

b. Loonsuppletie

Een tweede instrument waarvan de werkingssfeer wordt uitgebreid is de loonsuppletie. Op basis van deze regeling kan de uitkering van een (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte worden aangevuld indien deze werkzaamheden als werknemer hervat tegen een loon beneden zijn theoretische verdien capaciteit. In de huidige systematiek is een dergelijk aanvulling echter alleen mogelijk indien betrokkenen een WAO-uitkering ontvangt. Dat betekent dat een persoon die bij het einde wachttijd of later voor minder dan 15% arbeidsongeschikt wordt verklaard, daar geen aanspraak op kan doen gelden. Iemand die in die situatie verkeert en werk accepteert waarvan het loon minder is dan zijn theoretische verdien capaciteit, zoals die bij de arbeidsongeschiktheidsschatting werd vastgesteld, kan dus geen beroep doen op de suppletierегeling. Hierin kan een belemmering bestaan voor arbeidsongeschikten om ander werk te aanvaarden. Met name is dit een probleem voor de arbeidsgehandicapte wiens problemen mede samenhangen met een hoge belasting in diens voorgaande werkkring. Het is dan het beste als de

werkhervatting plaatsvindt in een minder zware (doch eventueel minder betaalde) functie. Vanuit de systematiek van de arbeidsongeschiktheidsregelingen mogen hieruit geen belemmeringen voortvloeien. Op basis van het uitgangspunt dat het altijd aantrekkelijker moet zijn de werkzaamheden te hervatten, wordt derhalve voorgesteld de loonsuppletierегeling ook van toepassing te doen zijn op al diegenen die bij de arbeidsongeschiktheidskeuring niet arbeidsongeschikt, doch wel arbeidsgehandicapt zijn bevonden. Voorts wordt de regeling verbreed tot zelfstandigen die arbeidsongeschikt zijn geraakt en die als werknemer willen reïntegreren.

c. Proefplaatsing

Zoals in het voorgaande reeds werd aangekondigd, wordt de maximale duur van de bestaande proefplaatsingsregeling (met reïntegratie-uitkering) uitgebreid tot 6 maanden. Daarnaast komen ook WW- of WBIA-gerechtigde arbeidsgehandicapten zonder arbeidsongeschiktheidsuitkering daar nu voor in aanmerking. Tijdens de regioconferenties bleken deze voorstellen uit de hoofdlijnennota positief te zijn ontvangen. Met een langere termijn, een ruimere doelgroep en een aparte reïntegratie-uitkering zal van het instrument proefplaatsing een beter gebruik gemaakt kunnen worden. In principe kunnen alle arbeidsgehandicapten met een WW- of WBIA-uitkering nu op proef gaan werken, zonder dat dit consequenties heeft voor het bedrag aan uitkering en zonder veel administratieve problemen op uitkeringsgebied. Dit geldt óók voor proefplaatsing bij de eigen werkgever, mits het eerste ziektejaar achter de rug is. (De op de werkgever rustende plicht tot loondoorbetaling, die doorgaans tijdens het eerste ziektejaar bestaat, dient er naar mening van het kabinet toe te leiden dat het proefplaatsingsinstrument in dat jaar niet kan worden ingezet.) Voor werkgevers brengt het geen enkele risico met zich om het eens met de betrokken persoon te proberen. Het instrument proefplaatsing kan ook worden aangewend bij bemiddeling door uitzendbureaus.

Overigens wordt opgemerkt dat via het voorliggende wetsvoorstel de IOAW, IOAZ en ABW zo worden aangepast, dat ook die wetten de mogelijkheid van proefplaatsing zullen kennen. Hiervan zullen dan arbeidsgehandicapten met een uitkering van de gemeente gebruik kunnen maken. Omdat opschorting van rechten en duren in die wetten niet nodig is, terwijl ook, anders dan in de WW of de WBIA, het recht op uitkering bij het verrichten van onbeloonde werkzaamheden niet automatisch eindigt, kan voor die wetten worden volstaan met te bepalen dat tijdens de proefplaatsing niet aan een aantal uitkeringsverplichtingen (de verplichting om naar vermogen te trachten arbeid te verkrijgen en de verplichting om passende arbeid te aanvaarden) hoeft te worden voldaan.

d. Reïntegratie van zelfstandigen

In de hoofdlijnennota werd aangegeven dat het kabinet overwoog om voor cliënten van de uvi's en van Arbeidsvoorziening startersfaciliteiten in het leven te roepen, vergelijkbaar met de regeling in het kader van de ABW. Het Lisv achtte deze passage, aldus zijn commentaar, moeilijk te begrijpen, aangezien op basis van het huidige artikel 57a, eerste lid, AAW financiële ondersteuning kan worden verstrekt aan personen die zelfstandige arbeid gaan verrichten. Dat is inderdaad correct. De bedoeling van de betrokken passage uit de hoofdlijnennota was, aan te geven dat het de voorkeur verdient voor uvi-klienten een startersregeling in het leven te roepen, die ook daadwerkelijk wordt toegepast. Zoals het Lisv in zijn commentaar ook aangeeft, is dit bij de bestaande regeling immers nauwelijks het geval. In het verleden is door bedrijfsverenigingen

geen eenduidig beleid ontwikkeld. Als verdere oorzaken van het gebrekkig functioneren van de huidige regeling noemt het Lisv een gebrekkig animo bij cliënten, die de regeling immers zelf moeten aanvragen, en het feit dat de regeling nog niet lang van kracht is.

Het is op deze punten dat wij van mening zijn dat er een eenduidig beleid ontwikkeld moet worden. Het Lisv kondigt in zijn commentaar aan in overleg te willen treden met overkoepelende vertegenwoordigers van de sociale diensten, teneinde te bezien of gekomen kan worden tot een afbakening tussen het Bijstandsbesluit en de startersregeling in de sfeer van de sociale verzekeringen (sv). Het Lisv wijst er op dat de wetgever dan wel dient aan te geven wat op dit gebied wordt beoogd.

Om een aanknopingspunt te bieden voor de gewenste verbeteringen op dit terrein, wordt in dit wetsvoorstel een bepaling opgenomen krachtens welke bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het verstrekken van krediet of het verlenen van borgtocht door het Lisv/de uvi. In die maatregel kan worden bepaald dat alvorens tot verstrekking van krediet wordt overgegaan aan derden (gemeentelijke instellingen of gespecialiseerde adviesorganen) advies wordt gevraagd over het door de arbeidsgehandicapte over te leggen bedrijfsplan, waarbij de levensvatbaarheid van het bedrijf wordt getoetst. De algemene maatregel van bestuur kan helaas niet onmiddellijk worden opgesteld. Dit najaar zal een evaluatie van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (BBZ) plaatsvinden, waarin ook de problematiek van de starters die onder de uvi's vallen aan de orde zal komen. In vervolg daarop streeft het kabinet ernaar de regeling voor startende zelfstandigen met een arbeidshandicap te vereenvoudigen en voor de gehele doelgroep heldere criteria te formuleren. Ook de afgrenzing van bevoegdheden tussen uvi's en gemeenten zal daarbij aan de orde komen. In ieder geval lijkt bundeling van expertise daarbij gewenst, omdat de startersproblematiek toch een zeer specifiek onderwerp is. Uiteindelijk zal één en ander worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur, waarover de Kamer nader zal worden geïnformeerd.

e. Persoonsgebonden reïntegratiebudget

In de hoofdlijnennota gaf het kabinet aan, mede gezien de breed gesteunde motie van het lid Rosenmüller (Kamerstukken II, 1996/97, 25 000, nr. 27), te overwegen een experiment te starten met een persoonsgebonden reïntegratiebudget en het advies van de NCCZ over een mogelijke invulling ervan af te wachten. Dit voorstel van het kabinet over het starten van een experiment is positief ontvangen. Ook de SER staat naast de NCCZ en de andere organisaties die commentaar leverden op de hoofdlijnennota positief ten opzichte van een experiment met een dergelijk budget. Men ziet een dergelijk budget als een gewenste uitbreiding van het bestaande reïntegratie-instrumentarium. Anderzijds ligt het ook volgens diverse organisaties gezien de complexiteit van de problematiek niet voor de hand het persoonsgebonden budget onmiddellijk in een structurele regeling uit te werken. In het kader van dit wetsvoorstel wordt daarom de mogelijkheid tot het houden van een experiment gecreëerd. Conform het in de brief van de Staatssecretaris van SZW¹ uiteengezette beleid, stelt het kabinet zich daarbij voor, dat het Lisv samen met de NCCZ een concept-regeling opstelt. Een verzoek voor het uitwerken van een projectvoorstel is daartoe reeds aan de NCCZ gedaan. Indien de inhoud van de concept-regeling ook in de ogen van de Minister van SZW aan de ermee beoogde beleidsdoelen tegemoet komt, zal deze het Ctsv vragen de concept-regeling op toezichtbaarheid te toetsen. Bij een positief oordeel zal de regeling worden omgezet in een ministeriële regeling, die ter beoordeling aan de Eerste en Tweede Kamer zal worden

¹ Kamerstukken II, 1996/97, 25 000 XV, nr. 52.

gezonden. Uiterlijk na vier jaar zal de Minister van SZW een evaluatie van het experiment met de persoonsgebonden budgetten aan het parlement zenden. Indien de resultaten van dit experiment positief zijn, zal een structurele regeling getroffen kunnen worden.

f. Scholingsinstituten

In het kader van dit wetsvoorstel dient voorts nog aandacht te worden geschonken aan de erkende, specifiek voor arbeidsgehandicapten bedoelde scholingsinstituten (Werkenrode, Sonneheerdt, Hoensbroek, EEGA en Heliomare).

Voor de reïntegratie van werkzoekenden vormt scholing een belangrijk instrument. Voor een deel van de werkzoekende arbeidsgehandicapten kunnen de reguliere scholingsinstituten onvoldoende op de specifieke situatie toegesneden trajecten leveren, dit met name gezien de aard van hun handicap. Voor de toegang tot de arbeidsmarkt is het voor deze personen wel van belang dat ze de mogelijkheid krijgen tot het volgen van een korte arbeidsmarktgerichte cursus of het behalen van een eerste startkwalificatie. Om de mogelijkheid tot een integrale op reïntegratie gerichte aanpak mogelijk te maken, zijn positie en financiering van de scholingsinstituten opgenomen in deze wet.

Aangegeven wordt dat, in het kader van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs, het Ministerie van OC&W de (financiële) verantwoordelijkheid draagt voor de initiële opleiding, ook voor die van gehandicapten.

Wat betreft de reïntegratie van werkzoekende gehandicapten berust de verantwoordelijkheid bij gemeenten, uvi's en Arbeidsvoorziening, afhankelijk van het uitkeringsregime. Zij kunnen bij de scholingsinstituten de noodzakelijk scholingstrajecten inkopen.

Wat betreft de financiering is gekozen voor een combinatie tussen basisfinanciering en inkoop. Hiervoor wordt gekozen omdat anders de kosten van een scholingstraject zo hoog zijn dat deze een drempel zouden kunnen vormen voor de inkoop.

Onder basisfinanciering vallen alle specifieke kosten die moeten worden gemaakt om de instituten toegankelijk te maken voor de doelgroep. (Voor deze kosten, zie paragraaf 14c).

Wat betreft de inkoop gaat het kabinet ervan uit dat gedurende de komende vijf jaar het aantal plaatsingen bij de scholingsinstituten overeenkomt met het aantal plaatsingen in 1997.

10. Rechtmatigheid en doelmatigheid bij het verstrekken van budgetten

Een zaak die vooral in verband met de budgetstructuur de aandacht verdient, is de vraag of het systeem zoals dat hier wordt voorgesteld wel evenwichtig genoeg is. Worden voor sommige werknemers de budgetten niet te gemakkelijk toegekend? Leidt het systeem van (her)plaatsingsbudgetten er niet toe dat werkgevers alleen personen aannemen die in geringe mate arbeidsgehandicapt zijn, en dat de instellingen belast met de reïntegratie hun inspanningen voornamelijk richten op de minder ernstige gevallen, om beter te «scoren» («afoming»)? Kent het systeem voldoende checks en balances?

Deze vragen zijn bij het opstellen van dit wetsvoorstel een belangrijk punt van aandacht geweest. Twee zaken staan daarbij voorop. In de eerste plaats geldt natuurlijk het algemene uitgangspunt van wetgeving, dat

financiële vergoedingen niet op onjuiste gronden moeten worden verstrekt. De wetgeving dient daarbij helder te zijn, en de verstrekking moet rechtmatig geschieden. De vraag die hier aan de orde is, is of de voorgestelde budgetstructuur zich niet te gemakkelijk leent voor manipulatie.

De tweede harde voorwaarde is dat de budgetstructuur doelmatig moet zijn. Zij zal de arbeidsmarktkansen van de betrokken personen moeten vergroten. Het zal duidelijk zijn dat een systeem waarin alleen de «eenvoudiger» gevallen aan het werk geholpen worden niet is beoogd.

a. Rechtmatigheid

Op het punt van de rechtmatigheid van het verstrekken van de budgetten dient men in het oog te houden dat de verstrekking geschiedt aan de hand van in de wet geformuleerde criteria. Dit betekent dat direct uit de desbetreffende wettelijke bepalingen afgeleid moet kunnen worden voor wie en wanneer een budget verstrekt kan worden. Zijn die bepalingen niet voor tweërlei uitleg vatbaar en valt de arbeidsgehandicapte binnen de daar gegeven criteria, dan zijn de kansen op oneigenlijk gebruik of onrechtmatige toepassing gering.

Bij toekenning van het plaatsingsbudget is de garantie dat de verstrekte budgetten goed terecht komen gelegen in het feit dat het begrip arbeidsgehandicapte nauwkeurig omschreven is, en dat er zonodig een toets dient plaats te vinden. Het arbeidsgehandicapt zijn volgt immers óf direct uit de wet (indien uit bepaalde omstandigheden zonder meer kan worden afgeleid dat er sprake is van een arbeidshandicap), óf uit het feit dat er een toets is geweest – door een terzake deskundige instelling – waarbij een persoon expliciet als arbeidsgehandicapte is aangemerkt. Dit betekent dat personen met wie relatief weinig aan de hand is bij indiensttreding geen budget voor hun werkgever met zich brengen. Met deze beoordelingsstructuur kan er op vertrouwd worden dat degene die als arbeidsgehandicapt wordt aangemerkt dat ook daadwerkelijk is.

Het tweede element voor het verstrekken van een plaatsingsbudget is dat er een dienstbetrekking tot stand moet zijn gekomen. In artikel 1 van het wetsvoorstel is aangegeven wat daar onder moet worden verstaan: een dienstbetrekking in de zin van artikel 3 WAO (met name: een arbeidsovereenkomst) of een op grond van artikel 4 of 5 van de WAO daarmee gelijkgestelde arbeidsverhouding. Ook dit criterium is daarmee voldoende objectief. Natuurlijk zouden bepaalde werkgevers kunnen trachten arbeidsovereenkomsten te fingeren teneinde in aanmerking te komen voor een plaatsingsbudget, maar het risico hierop moet toch gering worden geacht. Het aangaan van een arbeidsovereenkomst, zelfs indien deze fictief is, heeft in de praktijk nu eenmaal veel consequenties voor de betrokken partijen: door het aangaan van een arbeidsovereenkomst wordt de ene persoon immers werkgever en daarmee premieplichtig en de andere persoon wordt werknemer en kan aanspraak maken op loon. De werkgever zal zich dus moeten aanmelden, hij zal een voorschotpremie moeten betalen en hij zal een budget moeten aanvragen, voor een met naam en toenaam bekende arbeidsgehandicapte. Kortom: men zal de aandacht op zichzelf moeten vestigen. Al met al maken die feiten dat het kabinet het misbruikrisico gering acht.

De conclusie met betrekking tot de rechtmatigheid bij het verstrekken van plaatsingsbudgetten moet dan ook luiden, dat deze in het algemeen rechtmatig verstrekt zullen worden.

b. Doelmatigheid

Met betrekking tot de doelmatigheid is onder meer van belang of personen met een geringe arbeidshandicap meer voordeel van de budgetstructuur ondervinden dan personen met een ernstiger gebrek. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen de situatie dat de arbeidsgehandicapte zelf werk vindt, en die gevallen waarin hij via een uitvoeringstelling aan werk wordt geholpen. Indien een gehandicapte werknemer zelf werk vindt, zal de mededeling van de werknemer dat hij een budget «meebrengt», de werkgever over kunnen halen hém – en niet een reguliere werknemer – aan te nemen. Het budget is dan uitermate doelmatig. De vraag zou ook nog kunnen worden gesteld of de werkgever in de situatie dat hij bij het aannemen van personeel de keuze heeft tussen twee arbeidsgehandicapten niet voor de «minst» arbeidsgehandicapte zal kiezen. Ook hier zien wij geen werkelijk probleem. Het is de werkgever bij sollicitaties immers niet toegestaan de gezondheidstoestand van zijn sollicitanten te beoordelen. En zelfs als hij dit wel zal doen, is er nauwelijks een methode denkbaar volgens welke hij de arbeidshandicap van de ene werknemer kan afwegen tegen die van de andere. Voorspellingen op dit gebied zijn hoe dan ook niet mogelijk.

Een tweede vraag in dit verband is of uitvoeringsinstellingen het onderscheid tussen ernstig en minder ernstig arbeidsgehandicapten kan maken, en daar zijn beleid op zal afstemmen. In de huidige reïntegratie- en bemiddelingspraktijk bestaat een verdeling van arbeidsgehandicapten naar de mate van afstand tot de arbeidsmarkt. Een uvi zou er voor kunnen kiezen de nadruk te leggen op reïntegratie van personen met de geringste afstand tot de arbeidsmarkt. De consequentie van deze vorm van afroming zou zijn dat de betrokken uvi relatief veel budgetten verstrekt en in die zin succesvol zou lijken. In dit verband is echter van belang dat de uvi's hun reïntegratie-inspanningen niet zonder meer kunnen beperken tot makkelijk plaatsbaren. Jaarlijks worden er met het Lisv afspraken gemaakt over een taakstelling op het gebied van reïntegratie. In de hoofdlijnennota is reeds geschetst hoe dit in de praktijk vorm moet krijgen. Ieder jaar neemt het Lisv in zijn plan van werkzaamheden op hoeveel arbeidsgehandicapten het verwacht te reïntegreren. Tevens bepaalt het Lisv een gemiddeld voor de reïntegratie benodigd bedrag. Het Reïntegratiefonds wordt vervolgens op basis van de ramingen van het Lisv gevuld. De algemene taakstelling die het Lisv in zijn jaarplan heeft neergelegd, wordt vertaald in taakstellingen per uitvoeringscontract, en na uitonderhandeling neergelegd in de jaarovereenkomsten met de uitvoeringsinstellingen. De uitvoeringsinstellingen dienen dan per contract de taakstellingen te halen. Om afroming te voorkomen, kan bij die contracten rekening gehouden worden met de arbeidsmarktpositie van de arbeidsgehandicapte.

Indien het deelbudget overschreden dreigt te worden en de uitvoeringsinstelling voorziet aanvullend budget nodig te hebben, dient zij daartoe een aanvraag in bij het Lisv. Verhoging van het budget door het Lisv zal vooral in de rede liggen wanneer met het eerder toegekende budget ten minste de aanvankelijke reïntegratietaakstelling (inclusief gemaakte afspraken over aantallen per «moeilijkheidsgraad») is gerealiseerd. Het moge duidelijk zijn dat binnen een dergelijk systeem de mogelijkheden tot afroming beperkt zijn.

Ten slotte wordt nog opgemerkt, dat het Lisv de bevoegdheid krijgt regels te stellen ingevolge welke toekenning van een (her)plaatsingsbudget geheel of gedeeltelijk wordt geweigerd, als dezelfde werkgever voor een zelfde werknemer een nieuw budget aanvraagt. Ook aldus zal

oneigenlijk of ondoelmatig gebruik van budgetten kunnen worden tegengegaan.

Gezien het bovenstaande verwacht het kabinet van de budgetstructuur derhalve geen ongewenste neveneffecten in de vorm van afroming of oneigenlijk gebruik.

c. Rechtmatigheid en doelmatigheid bij het herplaatsingsbudget

In principe zijn er op het punt van de rechtmatigheid van toekenning weinig verschillen tussen het plaatsings- en het herplaatsingsbudget. Wel een verschil is de rol van de arbodienst. Men zou zich kunnen afvragen of de arbodienst, die adviseert over de toekenning van het herplaatsingsbudget, deze taak wel voldoende onafhankelijk kan vervullen, omdat hij door de werkgever betaald wordt. Men dient zich echter te realiseren dat de rol van de arbodienst uiteindelijk van adviserende aard is en een uvi daar wel goed zicht op blijft houden. Het advies van de arbodienst om een werknemer als arbeidsgehandicapt te beschouwen en dientengevolge een herplaatsingsbudget of een budget op maat toe te kennen, zal in de praktijk onderdeel zijn van het reïntegratieplan dat de werkgever met ondersteuning van zijn arbodienst bij de uvi moet indienen op grond van art 71a WAO. In hoofdstuk 6 van deze memorie is uiteengezet welke werkwijze sinds 1 september 1997 wordt gevolgd bij het indienen en toetsen door de uvi van deze reïntegratieplannen. De kern daarvan is, dat de informatie door werkgever/arbodienst aan de uvi wordt geconcentreerd op die gevallen waarbij een actieve betrokkenheid door de uvi vanuit haar poortwachtersfunctie noodzakelijk is. Dat betreft de gevallen waarin een werkhervatting bij de eigen werkgever binnen acht maanden niet zonder meer te verwachten is. Daarbij horen zeker ook die gevallen waarin bijzondere inspanningen nodig zijn om de reïntegratie in het eigen bedrijf te bewerkstelligen. In elk geval is ook voorwaarde voor het toekennen van het predikaat arbeidsgehandicapt en eventueel een budget, dat een volledig reïntegratieplan wordt ingediend.

De actieve toetsing door de uvi van reïntegratieplannen waarbij werkhervatting bij de eigen werkgever twijfelachtig is, betekent ook dat de uvi er zicht op heeft of de arbodienst zich evenredig inspant voor moeilijk en minder moeilijk te reïntegreren werknemers. De uvi heeft mogelijkheden om ingeval werkgever/arbodienst onvoldoende inspanningen leveren om reïntegratie in het eigen bedrijf te bewerkstelligen, corrigerend op te treden. Indien het door werkgever/arbodienst ingediende plan inadequaat is, kan zij verbeteringen aanbrengen. De werkgever is alsdan gehouden tot uitvoering van dit verbeterde plan.

Het systeem is er op gericht dat werkgevers en arbodiensten in de regel zonder dat corrigerende acties van de uvi's nodig zijn adequate reïntegratieplannen opstellen en uitvoeren. Arbodiensten dienen als deskundige en onafhankelijke adviseur gecertificeerd te zijn. Correcties door de uvi op reïntegratieplannen waaraan een arbodienst heeft meegewerkt, brengen die dienst ook in de problemen met de werkgever/opdrachtgever. De dienst zal proberen dit te voorkomen.

De actieve toetsing van reïntegratieplannen door de uvi's betekent niet dat aan alle ingediende plannen evenveel aandacht behoeft te worden gegeven door de uvi. Omdat de uvi's via de reïntegratieplannen zicht hebben op het geheel van inspanningen van arbodiensten en werkgevers, wordt ervaringskennis opgebouwd op grond waarvan het meest actief toetsend opgetreden kan worden waar dat het meest nodig is. Met de nieuwe werkwijze is ook overeengekomen dat Lisv/uvi's de prestaties op het gebied van reïntegratie van arbodiensten en (groepen van)

werkgevers systematisch statistisch vastleggen. Daarmee kunnen de inspanningen van de uvi's zelf mede gestuurd worden en kan ook, in geval een arbodienst stelselmatig onder de maat zou presteren, daarvan een signaal worden afgegeven bij de certificerende instelling.

Het kabinet verwacht dan ook dat binnen dit aangegeven kader de arbodiensten hun werkzaamheden terzake op zorgvuldige wijze zullen (moeten) verrichten.

Tot slot nog een opmerking over het risico van «dead weight loss» dat het Lisv in zijn commentaar aanvoert. Het gaat hier om het meer algemene probleem dat met name herplaatsingsbudgetten worden verstrekt voor personen, die ook zonder zo'n instrument het werk wel zouden hebben hervat. Nu moet een zekere mate van «dead weight loss» geaccepteerd worden: dat is de prijs die betaald moet worden voor een snelle en effectieve verstrekingsprocedure. Zoals uit de hiervoor gegeven uitleg van de gang van zaken bij het herplaatsingsbudget moge blijken, kent het systeem echter voldoende checks en balances om te voorkomen dat de verstrekking van de herplaatsingsbudgetten uit de hand loopt.

11. Informatievoorziening

Het belangrijkste doel van dit wetsvoorstel is te zorgen dat arbeidsgehandicapten een betere positie op de arbeidsmarkt krijgen, en dat zij in grotere aantallen aan het werk komen dan tot nu toe het geval was. Of dit gewenste effect wordt bereikt, kan alleen worden geconstateerd indien er voldoende informatie is omtrent de ontwikkeling van de positie van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt. Dit kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit de mate waarin de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel – en de overige op reïntegratie gerichte instrumenten – in de praktijk worden toegepast. Met name gaat het daarbij om inzicht in de navolgende elementen:

- de omvang en kenmerken van de (potentiële) doelgroepen;
- de inzet van reïntegratie-instrumenten voor de verschillende doelgroepen, de kosten die dit met zich brengt en de resultaten die worden bereikt;
 - het aandeel gehandicapte werknemers per bedrijfstak;
 - begroting en verantwoording financieringsbronnen (AWf, Reïntegratiefonds, arbeidsongeschiktheidsfondsen, Toeslagenfonds, WIW en rijksbijdrage Arbeidsvoorziening);
 - uitvoering van het reïntegratieproces.

Aan de informatievoorziening op deze punten kunnen verschillende eisen en randvoorwaarden worden gesteld. Voor bijvoorbeeld het volgen van de ontwikkelingen, de beheersing en het toezicht ten aanzien van de inzet van reïntegratie-instrumenten is een periodieke rapportage op een geaggregeerd niveau nodig, terwijl voor analyses van de wet – in al z'n facetten – incidentele informatie op het laagst mogelijke aggregatieniveau noodzakelijk kan zijn. Op basis van gesignaleerde ontwikkelingen kan het nodig zijn op bepaalde specifieke informatie-items of doelgroepen nader «in te zoomen». De verschillende mogelijkheden tot informatieverzameling maken het noodzakelijk keuzes te maken en prioriteiten te stellen omtrent het inzetten van middelen tot bevordering van de informatieverzameling. Op basis van kosten/batenafwegingen moet uiteindelijk worden bepaald over welke informatie-items periodiek gerapporteerd moet worden, welke items beschikbaar moeten zijn en welke alleen door middel van aanvullend onderzoek zijn te verkrijgen.

De eerste vraag die beantwoord moet worden, is hoe de noodzakelijk beleidsinformatie thans verzameld wordt, en of deze voldoende moet worden geacht om ook in de toekomst op de kunnen varen. Op dit moment hebben de volgende actoren een informatietaak:

Het Lisv verzamelt thans reeds verzekerdenadministratiegegevens over het aandeel WAGW-werknemers per bedrijfstak. Deze gegevensverzameling zal worden gecontinueerd in verband met het vervallen van de registratieplicht van werkgevers (artikel 10 WAGW) in het kader van dit wetsvoorstel. Daarnaast is – zie ook zijn commentaar – het Lisv (in samenwerking met de uvi's) bezig met het opzetten van een reïntegratiemonitor. In deze monitor is reeds het grootste gedeelte van de gedefinieerde informatiebehoefte opgenomen, zodat het voor de hand ligt hierbij aan te sluiten. Gestreefd wordt de monitor per 1 januari 1998 operationeel te laten zijn. In het kader van de kwijscheldings- en kortingsregeling basispremie WAO zullen gegevens over de loonsom van arbeidsgehandicapte werknemers in verhouding tot de totale loonsom van werkgevers beschikbaar komen. Dit betreft echter niet alle arbeidsgehandicapte werknemers. Diegenen waarvan de werkgevers de norm niet halen, vallen buiten de registratie.

Voorts leveren werkgevers/arbodiensten informatie aan de uvi's met betrekking tot reïntegratieplannen. Met het Lisv zijn afspraken gemaakt over de statistische verwerking hiervan. De uvi's hebben ook vervolginformatie over de reïntegratie (hersteldmeldingen, eventueel overname van verantwoordelijkheid voor de reïntegratie, WAO-intrede, inzet instrumentarium, etc.). Daarnaast kan (meer kwalitatieve) informatie worden verkregen uit het arbodienstenpanel van TNO.

Op grond van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 worden momenteel tussen Arbeidsvoorziening en het ministerie van SZW afspraken gemaakt met betrekking tot de informatievoorziening. Voor de informatie die in het kader van deze wet wordt gevraagd, zal daarbij worden aangesloten.

Uvi's en gemeenten zullen de eerste tijd voor een groot deel van hun arbeidsgehandicapte cliënten dienstverlening (anders dan de basisdienstverlening) moeten inkopen bij Arbeidsvoorziening; voor het overige mag ook elders worden ingekocht. Aangezien het hier gaat om de reïntegratie van arbeidsgehandicapte werknemers die onder de verantwoordelijkheid van de uvi's en gemeenten vallen, ligt het in de rede de verantwoordelijkheid voor de informatie te leggen bij uvi's en gemeenten. Dit laat onverlet dat Arbeidsvoorziening de informatietaak behoudt ten aanzien van de onder haar verantwoordelijkheid vallende doelgroep.

De rol van gemeenten als berichtgevers over de uitvoering van de ABW en de WIW wordt met name ingevuld door middel van de zogenaamde ABW- en WIW-statistieken. Het ligt voor de hand om hierbij aan te sluiten. Met de uitbreiding van de uitkeringsstatistiek ABW en de nieuwe WIW-statistiek kan in het kader van deze wet in de meeste van de beschreven behoeften worden voorzien.

De hiervoor beschreven informatiebronnen leveren alleen gegevens over zaken waarbij die bronnen zelf betrokken zijn (geweest). Het ZARA-werkgeverspanel levert, wat betreft de marktsector, de neerslag van alle activiteiten binnen bedrijven ongeacht de instanties die daarbij betrokken zijn. Hierdoor kan tevens de onderlinge verhouding zichtbaar worden gemaakt. Zo levert het ZARA-werkgeverspanel informatie over de verhouding tussen de reïntegratie-instrumenten welke de werkgever voor eigen rekening en welke hij voor rekening van de uitvoeringsinstelling inzet.

Al met al is de conclusie dat er op dit moment voldoende betrouwbare informatiebronnen aanwezig zijn om op de vorengenoemde vraagpunten antwoorden te kunnen geven. Aan een nieuw wettelijk informatieverstrekingskader is geen behoefte. Het Lisv/de uvi's (inclusief USZO), Arbeidsvoorziening en gemeenten zijn als uitvoerders van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten, al in het kader van andere wetten (OSV 1997, ABW, Arbeidsvoorzieningswet 1996) verplicht informatie te verstrekken aan de Minister van SZW. Wel is duidelijk dat om een goede vergelijking van de verzamelde gegevens te komen er een goede afstemming dient te zijn tussen de verschillende informatieverzamelaars, met name op het punt van de gebruikte definities en begrippen. Het departement zal daarbij een centrale rol moeten spelen. De Minister van SZW is immers verantwoordelijk voor de coördinatie en afstemming van de informatievoorziening van de drie verschillende kolommen van uitvoeringsorganisaties. In dat kader zijn of worden met elk van de drie kolommen nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop hieraan concreet invulling wordt gegeven. Indien noodzakelijk kunnen deze worden vastgelegd in de vorm van een ministeriële regeling.

12. Voorlichting

a. Algemene voorlichting

Uit onder meer de regioconferenties bleek dat onbekendheid met het reïntegratie-instrumentarium één van de grootste problemen is bij de toepassing ervan. Werkgevers weten niet waar ze allemaal aanspraak op kunnen maken. Daarnaast blijkt dat er veel onterechte vrees bestaat voor mogelijke financiële nadelen van het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten. De hieromtrent levende misverstanden zullen moeten worden rechtgezet. Daarbij gaat het er dus niet alleen om dat bekend wordt dat er een goed reïntegratie-instrumentarium beschikbaar is, doch ook dat degenen die van dit instrumentarium gebruik kunnen maken weten dat het er is en dat het hen duidelijk is welke voordelen het instrumentarium biedt. Alleen op die manier is een optimale reïntegratie van arbeidsgehandicapten te verwachten.

Op verzoek van het kabinet heeft de NCCZ reeds in 1996 een activiteitenprogramma ter bevordering van de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten gestart. Het kabinet heeft daarvoor destijds voor een periode van drie jaar drie miljoen gulden ter beschikking gesteld. Dit programma «Aan motivatie geen gebrek» is gericht op voorlichting, bewustmaking en deskundigheidsbevordering van werkgevers, werknemers en deskundigen op dit terrein. Het heeft een doorlooptijd tot begin 1999. In het kader hiervan is door het Breed Platform Verzekeren en Werk begin 1997 een telefonische «Helpdesk» geopend voor advies en vragen over werk en verzekering voor mensen met gezondheidsproblemen. Daarnaast zal aan de werkgever met het beste sociale beleid, waarbij extra aandacht is voor mensen met een arbeidshandicap, in 1998 de prijs «Kroon op het werk» worden uitgereikt. Ook wordt in dit programma langs andere wegen, zoals met het plan «Eigen bedrijvigheid», bijgedragen aan het beïnvloeden van de deskundigheid en de beeldvorming rond arbeidsgehandicapten en werk.

Daarnaast zal op verschillende wijze het voorlichtingstraject worden aangevat. De inhoud van dit wetsvoorstel wordt op de officiële wijze afgekondigd, en voorts ook via de reguliere kanalen door het ministerie van SZW bekend gemaakt bij de instellingen die de wet uitvoeren (uvi's, Arbeidsvoorziening, gemeenten), bij arbodiensten en daarnaast bij werkgevers en (arbeidsgehandicapte) werknemers. Hieronder wordt een

kort overzicht gegeven van de voorgenomen aanpak voor de verschillende doelgroepen.

1. Kennisoverdracht richting uitvoeringsorganisaties en arbodiensten

Voor de uitvoeringsorganisaties en arbodiensten zullen bij de praktische voorlichting over dit wetsvoorstel een centrale rol spelen; zij immers begeleiden de arbeidsgehandicapte werknemers, en zijn aanspreekpunt voor werkgevers op dit terrein. Teneinde te bewerkstelligen dat zij deze taak op een goede wijze kunnen uitvoeren, en ook dezelfde informatie verstrekken, zal het ministerie een beknopte, praktische handleiding vervaardigen, waarin een overzicht van het reïntegratie-instrumentarium wordt opgenomen. Voor die organisaties waarvoor reïntegratie van arbeidsgehandicapten een nieuwe taak is, zal daarnaast in de handleiding ook achtergrondinformatie worden gegeven over:

- de samenhang tussen de instrumenten;
- aspecten van «bemiddelbaar maken»;
- motiveren werknemers en werkgevers.

Deze handleiding wordt ontwikkeld in overleg met de instellingen die de wet uitvoeren en arbodiensten. Deze organisaties kunnen daarnaast ook gebruik maken van voorlichtingsmateriaal dat wordt ontwikkeld voor werkgevers en (arbeidsgehandicapte) werknemers.

2. Kennisoverdracht richting werkgevers

Het is reeds herhaalde malen aangegeven dat de rol van werkgevers in deze van het grootste belang is. Vandaar dat de voorlichting richting werkgevers in deze extra aandacht krijgt. Werkgevers zullen door SZW geïnformeerd worden via (de kanalen van) de relevante intermediaire kaders van werkgevers. De SZW-voorlichting zal zich derhalve richten op werkgeversorganisaties, branche-organisaties, de Vereniging van Kamers van Koophandel, Verenigingen van Accountants- en Administratiekantoren en Beroepsorganisaties voor personeelsfunctionarissen. Voor deze organisaties ontwikkelt SZW een brochure over de inhoud van de nieuwe wet en de wijze waarop aanvragen voor reïntegratie-instrumenten kunnen worden ingediend. Daarnaast wordt er voor individuele werkgevers een eenvoudige brochure gemaakt (ook via de hierboven genoemde intermediaire kaders). Over de vervaardiging van brochures en de distributie hiervan zal overleg plaatsvinden met de intermediaire organisaties, zoals MKB Nederland.

Daarnaast zullen er vooral met het oog op de informatieverstrekking aan werkgevers aparte informatiepunten reïntegratie arbeidsgehandicapten worden ingericht. Hierop wordt in paragraaf 12b ingegaan.

3. Kennisoverdracht richting (arbeidsgehandicapte) werknemers

Gelet op het aantal mensen met een arbeidshandicap en het feit dat de «boodschap» ook belangrijk is voor «gezonde» werknemers, ontwikkelt SZW voor werknemers een «postbus-51-campagne» (op radio en tv; inclusief brochure). Daarnaast maakt SZW ook voor de werknemersorganisaties en de belangenorganisaties een brochure over de inhoud van de nieuwe wet en de wijze waarop aanvragen voor reïntegratie-instrumenten kunnen worden ingediend. De postbus-51-brochure zal aan deze organisaties worden aangeboden voor verspreiding naar hun achterban. Deze postbus-51-brochure zal tevens ter beschikking worden gesteld aan arbeidsbureaus, uitvoeringsinstellingen, gemeenten, arbodiensten en dergelijke, ten behoeve van hun contacten met arbeidsgehandicapte werknemers. In deze brochures wordt een overzicht van de

reïntegratie-instrumenten opgenomen. Nieuw is dat op dit formulier de arbeidsbemiddelaar of de begeleider van uitkeringsinstantie of arbodienst reeds kan aangeven welke regelingen op de individuele arbeidsgehandicapte van toepassing zijn. Een arbeidsgehandicapte werknemer kan dan reeds bij zijn sollicitaties aan zijn (toekomstige) werkgever aangeven waar deze aan vergoedingen op kan rekenen.

b. Informatiepunten reïntegratie arbeidsgehandicapten

In de vorige paragraaf is aangegeven op welke wijze in algemene zin voorlichting zal worden gegeven over de wijzigingen in verantwoordelijkheidsverdeling en instrumentaria die dit wetsvoorstel met zich zal brengen. Daarmee zal naar verwachting de kennis bij werkgevers over de instrumenten waarvan zij gebruik kunnen maken bij het in dienst houden of nemen van een arbeidsgehandicapte aanzienlijk toenemen. Hoe blijvend ook bedoeld, het effect van een voorlichtingscampagne zal op den duur afnemen. Het is van belang dat werkzoekenden en met name ook werkgevers ook in de verdere toekomst op eenvoudige wijze een overzicht kunnen krijgen van alle bestaande instrumenten en van de instanties die bevoegd zijn tot het inzetten ervan. Het kabinet vindt het daarom wenselijk dat dergelijke informatie op voor hen logische plaatsen (informatiepunten) kosteloos beschikbaar is. Daarnaast vindt het kabinet het wenselijk dat werkgevers bij de informatiepunten ongeacht de beslissingsbevoegde instantie aanvragen kunnen indienen voor bepaalde reïntegratie-instrumenten, dat de mensen werkzaam op de informatiepunten de werkgevers bij het indienen van dergelijke aanvragen kunnen helpen en dat deze medewerkers zo nodig zorgen voor doorgeleiding van de aanvragen naar de beslissingsbevoegde instanties.

Een inventarisatie van de instanties die zich na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel met reïntegratie of bemiddeling van arbeidsgehandicapten zullen bezighouden en waar de informatiepunten derhalve in principe zouden kunnen worden ondergebracht, heeft tot de conclusie geleid dat deze punten een logisch onderdeel zijn van de «informatie- en advies»-functie die samenwerkingspartners – volgens het kabinetsstandpunt d.d. 5 juni – in de SWI-centra moeten verrichten. Zolang die centra nog niet operationeel zijn ligt het in de rede dat deze informatiefunctie wordt verricht door Arbeidsvoorziening.

Het kabinet heeft zich bij deze keuze laten leiden door het feit dat het arbeidsbureau zowel bij werkgevers als bij werknemers bekend is als instelling waar informatie over vacatures, werkzoekenden en arbeidstoeleiding kan worden verkregen. Bovendien leidt het instellen van informatiepunten bij de arbeidsbureaus en de SWI-centra ertoe, dat Arbeidsvoorziening werkgevers gemakkelijker zal kunnen overtuigen van de wenselijkheid arbeidsgehandicapten in dienst te nemen. Bij de voordracht van een arbeidsgehandicapte kandidaat voor de vervulling van een vacature kan Arbeidsvoorziening dan immers direct aan de potentiële werkgever melden, welke plaatsingsbevorderende instrumenten voor de betreffende werkzoekende kunnen worden ingezet. Gezien het uitgangspunt van het SWI-beleid dat de «haag van vacatures» in de toekomst in de SWI-centra aanwezig zal zijn, ligt het in de reden dat de informatiepunten voor arbeidsgehandicapten vanuit Arbeidsvoorziening worden in- en ondergebracht in de SWI-samenwerking. Hiermee zal tevens des deskundigheid bij Arbeidsvoorziening over de sociale-verzekeringswetgeving toenemen. In het in het Ctsv-onderzoek «Bemiddeling in Uitvoering» wordt wat dit betreft een knelpunt signaleerd.

In het voorliggende wetsvoorstel wordt via een wijziging van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 dan ook aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie de taak opgedragen te zorgen voor informatieverstrekking

over de diverse reïntegratie-instrumentaria (onderdeel van de basisdienstverlening). Voor de door Arbeidsvoorziening te verstrekken hulp bij het aanvragen van instrumenten waarover de uitkeringsinstanties beslissen en de doorgeleiding daarvan naar die instanties is wijziging van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 niet nodig, aangezien dergelijke taken geacht kunnen worden te vallen onder de reeds in die wet opgenomen samenwerkingsverplichting tussen Arbeidsvoorziening, Lisv, uvi's en gemeenten. Omgekeerd leiden de samenwerkingsverplichtingen in de OSV 1997 en de sociale voorzieningen ertoe, dat de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen en de gemeenten ervoor moeten zorgen dat Arbeidsvoorziening direct op de hoogte wordt gesteld van wijzigingen in de aan die instanties ter beschikking staande instrumenten of in het toekenningsbeleid. Daarnaast dienen de uitkeringsinstanties het mogelijk te maken, dat aanvragen voor onder hun verantwoordelijkheid te verstrekken instrumenten via de informatiepunten worden gedaan.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat het instellen van informatiepunten bij arbeidsbureaus en centra SWI niet betekent, dat de andere instanties die betrokken zijn bij de reïntegratie van arbeidsgehandicapten (arbodiensten, uvi's, gemeenten) ontslagen zijn van hun plicht informatie te verstrekken over de werkzaamheden die zij verrichten en de instrumenten die zij kunnen inzetten alsmede van het verlenen van hulp bij het aanvragen daarvan. De informatiepunten van de arbeidsbureaus en de centra SWI zijn slechts aanvullend op de bestaande taken van laatstgenoemde instellingen. De meerwaarde ervan is vooral gelegen in het feit dat de informatiepunten beschikken over een totaal-overzicht en dat werkgevers en werkzoekenden weten dat zij in ieder geval door de punten kunnen worden geholpen, al zal de hulp soms beperkt zijn tot het doorverwijzen naar de juiste beslissingsbevoegde instantie.

13. Het Reïntegratiefonds

In dit wetsvoorstel wordt een aantal specifieke instrumenten samengevoegd en vervangen door (her)plaatsingsbudgetten en pakketten op maat, die breed aangewend kunnen worden. Dit noopt ook tot een reorganisatie van de diverse geldstromen die nu omgaan in het reïntegratiebeleid.

a. Reorganisatie van de diverse sv-geldstromen

Het huidige financieringstableau van het reïntegratiebeleid wordt gekenmerkt door een grote mate van diversiteit. Dit hangt onder meer samen met het feit dat de onderdelen die samen het reïntegratiebeleid vormen in verschillende wetten zijn neergelegd, veelal met eigen doelgroepen en financieringsbronnen. De financieringsbronnen betreffen de landelijke arbeidsongeschiktheidsfondsen (Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAf), Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof)) en het landelijke werkloosheidsfonds (AWf). Ook de wijze van financiering vanuit de fondsen is uiteenlopend. Deels slaan de reïntegratie-uitgaven neer in uitkeringslasten, deels in uitvoeringskosten. Daarnaast is ook de beschikbaarheid van fonds- en begrotingsmiddelen verschillend geregeld. Bij sommige reïntegratie-activiteiten vindt financiering plaats op basis van een open-eindfinanciering. Bij andere activiteiten is het financiële bereik gebudgetteerd, waarbij de wijze van budgettering en de verdeling van budgetten verschillend kan zijn. Tot slot is er sprake van complementariteit, in die zin dat bepaalde bronnen pas aangeboord kunnen worden wanneer andere bronnen zijn uitgeput. Deze verbrokkeling belemmert een goed inzicht in de kosten en opbrengsten van het reïntegratiebeleid. Financiering van het reïntegratiebeleid rechtstreeks vanuit de bestaande fondsen, zonder een Reïntegratiefonds, zal in de uitvoeringspraktijk onvermijdelijk leiden tot bijvoorbeeld de vraag bij welk fonds (Aof ,

WAZ-fonds of WAJONG-fonds) in samenloopsituaties de reïntegratiekosten gedeclareerd moeten worden. Daarom wordt voor alle uvi's één duidelijk loket gecreëerd: het Reïntegratiefonds. Dit draagt bij aan vereenvoudiging van de uitvoering en kortere procedures en een beter inzicht in de kosten en resultaten van het reïntegratiebeleid.

b. Positionering en beheer van het Reïntegratiefonds

Voor een doelmatige besteding van fondsmiddelen is het algemene uitgangspunt van belang dat een fondsbeheerder ook daadwerkelijk een financieel belang heeft bij de reïntegratie. Het financieel belang ligt dan bijvoorbeeld in een lagere premielast. Daarom is het Reïntegratiefonds uitsluitend bedoeld voor de financiering van reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten met een sv-uitkering. Zou uit het Reïntegratiefonds ook het reïntegratie-instrumentarium voor arbeidsgehandicapten met een bijstandsuitkering of zonder uitkering worden gefinancierd dan komen financieel belang en reïntegratieverantwoordelijkheid niet meer overeen. Dit zou leiden tot verkeerde incentives en gecompliceerde beheers- en beslisrelaties.

De financiering van de reïntegratie voor arbeidsgehandicapten met een bijstandsuitkering zal via de gemeenten lopen. De gemeenten zijn immers het meest gebaat bij succesvolle reïntegratie van bijstandsgerechtigde arbeidsgehandicapten. Voor de vormgeving is aangesloten bij de WIW. De verantwoordelijkheid voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten zonder uitkering is gelegd bij Arbeidsvoorziening. Deze kan door middel van taakstellingen vanuit de overheid gestimuleerd worden tot een optimale reïntegratie-inspanning voor deze groep.

Aangezien het Reïntegratiefonds voorziet in financiering van het reïntegratiebeleid voor arbeidsgehandicapten met een sv-uitkering is het fonds gepositioneerd onder beheer van het Lisv. Dit sluit ook aan bij de taak die het Lisv kreeg bij de OSV 1997 voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten die een uitkering hebben krachtens de ZW, WAO, WAZ en WAJONG. Door het beheer van het Reïntegratiefonds bij het Lisv onder te brengen kan wat betreft het toezicht op rechtmatigheid en doelmatigheid, de financiële beheersstructuur, en de rapportage en verantwoordingsplicht aangesloten worden bij de bepalingen daaromtrent in de OSV 1997. Het Ctsv zal dus toezicht houden op een rechtmatig en doelmatig beheer van het Reïntegratiefonds. Tevens valt het Reïntegratiefonds in deze constructie onder het geïntegreerd middelenbeheer.

c. Inhoud van het Reïntegratiefonds

De financieringsstromen in het kader van het reïntegratiebeleid hebben betrekking op:

- a) de kosten van reïntegratie-inspanningen (bijvoorbeeld de personeelskosten voor het opstellen van een trajectplan);
- b) de kosten van toepassing van reïntegratie-instrumenten.

De kosten van toepassing van reïntegratie-instrumenten (b) zijn onder te verdelen in kosten van reïntegratie-instrumenten zoals het plaatsingsbudget en in kosten die betrekking hebben op de uitkering, bijvoorbeeld de uitkeringsconsequenties van uitstel van schatting tijdens of na scholing. Vanuit het Reïntegratiefonds worden zowel de kosten van reïntegratie-inspanningen (exclusief de basisdienstverlening door Arbeidsvoorziening) als de (her)plaatsingsbudgetten gefinancierd, alsmede het pakket op maat. De instrumenten die effect hebben op de uitkeringslasten – met uitzondering van de reïntegratie-uitkering bij scholing en proefplaatsing, artikel 29b ZW en de toelage op grond van

artikel 25 – worden niet gefinancierd uit het Reïntegratiefonds, maar blijven gefinancierd vanuit de arbeidsongeschiktheidsfondsen. Wijziging hierin zou complexe toerekeningsproblemen met zich meebrengen en de uitvoering verzwaren.

In het voorgestelde model formuleert het Lisv, tevens beheerder van het Reïntegratiefonds, de landelijke taakstelling met betrekking tot de reïntegratie van arbeidsgehandicapten die onder zijn verantwoordelijkheid vallen. Dit maakt onderdeel uit van het beleidsplan dat volgens de OSV 1997 met SZW besproken moet worden. Aangezien het Lisv tevens beheerder is van alle sv-fondsen, heeft het Lisv, respectievelijk hebben de bij de uitvoering betrokken sectoren, een vitaal belang om door middel van reïntegratie de uitkeringslasten te verminderen. Het Lisv sluit om de taakstelling te realiseren per sector of sectoronderdeel contracten af met uvi's. De uvi's hebben er op straffe van verlies van opdrachten belang bij om de contractueel bepaalde reïntegratietaakstelling te realiseren. Ten behoeve van de reïntegratie van de cliënten van de uvi's financiert het Lisv de uvi's vanuit het Reïntegratiefonds. Op basis van de contracten bepaalt het Lisv de budgettoewijzing naar de uvi's. Daarbij is uiteraard ruimte voor het Lisv om rekening te houden met moeilijk en minder moeilijk te plaatsen arbeidsgehandicapten. Aldus kan afroming van de gemakkelijk plaatsbare arbeidsgehandicapten worden voorkomen.

d. Voeding van het Reïntegratiefonds

Mede uit doelmatigheidsoverwegingen is er voor gekozen het Reïntegratiefonds te voeden vanuit de socialeverzekeringsfondsen en niet door middel van afzonderlijke premieheffing. Voor voeding van het Reïntegratiefonds komen in principe in aanmerking de socialeverzekeringsfondsen, waar uitkeringsuitgaven worden bespaard als gevolg van reïntegratie. Op het moment dat het voorliggende wetsvoorstel in werking treedt zijn dat het AWf, de wachtgeldfondsen, het Aof, het WAZ-fonds, het WAJONG-fonds, het Toeslagenfonds en de Arbeidsongeschiktheidskas. Besloten is echter, de wachtgeldfondsen niet bij te laten dragen aan het Reïntegratiefonds. Omdat het buitengewoon moeilijk is vooraf de toekomstige besparing per wachtgeldfonds in te schatten, zou een bijdrage uit deze fondsen niet anders dan het karakter van een uniforme opslag op de premie kunnen hebben. Dit zou zich echter niet goed verhouden met het sectorale karakter van een wachtgeldfonds. Ook vanuit de Arbeidsongeschiktheidskas zullen geen gelden naar het Reïntegratiefonds stromen. Dit zou immers betekenen dat de eigenrisicodragers te weinig zouden meebetalen aan voor de inzet van instrumenten die gedurende de eerste vijf jaar arbeidsongeschiktheid worden gebruikt voor de reïntegratie van bij hen arbeidsongeschikt geworden werknemers. Ten slotte is besloten het Reïntegratiefonds niet vanuit het Toeslagenfonds te voeden. Aangezien het Reïntegratiefonds naar rato van de omvang van de respectieve fondsen zal worden gevoed, zou een bijdrage uit het relatief kleine Toeslagenfonds buitengewoon gering zijn. Om de regels ten aanzien van de voeding niet nodeloos ingewikkeld te maken, is ervan afgezien het Toeslagenfonds te betrekken bij de voeding.

Als beheerder van zowel het Reïntegratiefonds als van de socialeverzekeringsfondsen is het Lisv – met inachtneming van de bij ministeriële regeling vast te stellen verdeelsleutel; zie onder – verantwoordelijk voor de vaststelling van de bijdrage van de verschillende fondsen alsmede voor het effectueren van die bijdragen. Voeding vindt gespreid in de tijd plaats volgens de liquiditeitsbehoefte van het Reïntegratiefonds. Door deze wijze van financieren is er, anders dan bij de socialeverzekeringsfondsen, geen noodzaak tot het inrichten en aanhouden van reserves.

In tegenstelling tot de SER is het kabinet van mening dat deze financieringswijze niet zal leiden tot een te grote druk op de financiële

verantwoording, waardoor de reïntegratie-activiteiten zouden worden belemmerd.

Verdeelsleutel

Voor de bij ministeriële regeling te regelen verdeling van de bijdragen van de verschillende fondsen aan het Reïntegratiefonds wordt een verdeelsleutel voorgesteld, die is gebaseerd op een evenredige verdeling tussen de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsfondsen. Het Reïntegratiefonds wordt voor 50% gevoed vanuit het AWf en voor 50% gevoed uit de arbeidsongeschiktheidsfondsen. De verdere verdeling binnen de arbeidsongeschiktheidsfondsen vindt plaats naar rato van de totale jaarlijkse uitkeringsuitgaven van de onderscheiden fondsen. Het ligt voor de hand de nadere verdeling binnen elke categorie onderscheiden fondsen te baseren op de laatst bekende realisatiecijfers, zijnde de uitgaven in jaar t-2.

Met name in de eerste jaren zal, zoals ook door de SER wordt aangegeven, het hanteren van meer verfijnde verdeelsleutels niet eenvoudig zijn, vanwege het dan nog ontbreken van voldoende adequate uitvoeringsgegevens op dit punt. Wanneer de komende jaren verbeterde uitvoeringsgegevens het beter mogelijk maken te traceren in welke mate fondsen van reïntegratie-inspanningen hebben geprofiteerd, kan wellicht met betrekking tot de verdeelsleutel meer worden aangesloten bij een verdeling die is gebaseerd op de gerealiseerde besparingen.

Overheid

Het reïntegratie-instrumentarium staat ook ter beschikking van het overheidspersoneel. Daarom zal ook de overheid een bijdrage moeten leveren aan de voeding van het Reïntegratiefonds. Het Reïntegratiefonds zal zoals boven aangegeven grotendeels gevoed worden uit het AWf en de arbeidsongeschiktheidsfondsen. Aangezien met de inwerkingtreding van Pemba ook de overheidswerknemers onder WAO gaan vallen, is een bijdrage van de overheid via de arbeidsongeschiktheidsfondsen gewaarborgd. Anders ligt dit bij het AWf. Voor de werkloosheidsregelingen houdt de overheid vooralsnog een eigen systematiek, zodat op andere wijze een bijdrage uit hoofde van besparingen op werkloosheidsregelingen moet worden gegenereerd.

Het kabinet overweegt, in het kader van de operatie «overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen» (operatie-OOW), om het overheidspersoneel onder de WW te brengen. Dit is momenteel onderwerp van studie. Het kabinet zal hierover in 1998 een besluit nemen. Overigens zal deze eventuele overdracht naar de werknemersverzekeringen niet eerder dan 1999/2000 gerealiseerd kunnen worden.

Vanwege uitvoeringstechnische bezwaren is er van afgezien aparte premieheffing voor het Reïntegratiefonds te introduceren. Een mogelijkheid zou zijn om voor de overheid, voor het werkloosheidsdeel, een opslag op de WAO-basispremie in te voeren. De omvang van de overheidsbijdrage zou dan worden berekend naar evenredigheid met betrekking tot het volume reïntegratie. Tentatieve berekeningen t.a.v. het effect op de basispremie geven aan dat het hier zou gaan om verwaarloosbare effecten. Het effect op de basispremie zou in de orde van drie decimalen achter de komma komen te liggen.

Desalniettemin is het onwenselijk om om deze reden de overheid permanent vrij te stellen van een bijdrageplicht. Omdat, zoals ook de ROP opmerkt, het in principe gaat om een tijdelijke situatie die ophoudt te bestaan wanneer het overheidspersoneel onder de WW gaat vallen, is het

vanuit financieel oogpunt te verdedigen de feitelijke overheidsbijdrage voorlopig te beperken tot de bijdrage via de arbeidsongeschiktheidsfondsen.

De bijdrage van de overheid via het AWf zal dan geëffectueerd worden wanneer het overheidspersoneel onder de WW komt te vallen. Indien zou worden besloten af te zien van een overgang naar de werknemersverzekeringen ligt het in de rede opnieuw te bezien hoe de bijdrage van overheidszijde met betrekking tot het WW-deel zou kunnen worden vormgegeven.

14. Financiële aspecten

In deze paragraaf zullen eerst de financiële gevolgen van de wet op de Reïntegratie geschetst worden. In de hoofdlijnennota ontbrak deze paragraaf. De SER vond dit een bezwaar. In deze paragraaf wordt dit bezwaar ondervangen.

De budgettaire gevolgen van de in dit wetsvoorstel opgenomen voorstellen voor intensivering van het reïntegratiebeleid zijn slechts globaal in te schatten. Het kabinet is voornemens om van jaar tot jaar de resultaten van het reïntegratiebeleid voor arbeidsgehandicapten te bezien en afhankelijk daarvan het budget te herijken.

Tegenover de meerkosten van intensivering van het reïntegratiebeleid staan besparingen op de uitkeringslasten. Het is aannemelijk dat deze in de structurele situatie de meerkosten zullen overtreffen.

a. Huidige situatie

In de huidige situatie vindt bemiddeling van arbeidsgehandicapte uitkeringsgerechtigden plaats via GAK Al. Jaarlijks vinden er voor ca. 40 000 personen reïntegratie-inspanningen plaats, waarbij deze inspanningen bij ca. 10 000 personen uitmonden in arbeidsinpassing. De uitvoeringskosten die hiermee gepaard gaan bedragen ca. 90 mln. Voor de toepassing van instrumenten heeft het Lisv voor het jaar 1997 ingezet op een taakstelling van in totaal 175 mln (inclusief werkvoorzieningen). Dit valt uiteen in:

– loonkostensubsidies, loonsuppletie, proefplaatsing etc.	130 mln
– scholing	15 mln
– werkvoorzieningen	30 mln
 totaal (op het bestand 1997)	 175 mln

b. Inzet van dit wetsvoorstel

Op grond van de jaarlijkse instroom in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en ervaringsgegevens met betrekking tot het aantal personen uit het zittende bestand arbeidsongeschikten, wordt ervan uitgegaan dat jaarlijks ca. 100 000 arbeidsgehandicapten in principe voor reïntegratie in aanmerking komen. Ca. 40% van deze personen blijkt terug te kunnen keren naar het eigen werk bij de eigen werkgever en vraagt derhalve geen reïntegratie-inspanning (met uitzondering van eventuele inzet van voorzieningen als bedoeld in artikel 15 van het wetsvoorstel). De 60 000 die niet in de oude werksituatie kunnen terugkeren, zijn wél op reïntegratieinspanningen aangewezen. Zoals hierboven geschetst worden voor 40 000 personen uit deze groep daadwerkelijk reïntegratieinspanningen verricht. Als gevolg van de intensivering die met het voorliggende wetsvoorstel bewerkstelligd zal worden, zal dit aantal vanaf 1998 kunnen oplopen tot jaarlijks 50 000. Deze populatie van 50 000 arbeidsgehandicapten vormt de doelgroep waarvoor reïntegratie bij een

andere werkgever, dan wel bij de eigen werkgever, maar dan in een andere functie, wordt nagestreefd.

De verwachting is dat de intensivering van de reïntegratie-aanpak, die met het voorliggende wetsvoorstel wordt nagestreefd, ertoe leidt dat van deze 50 000 personen in 15 000 gevallen de reïntegratie uitmondt in arbeidsinpassing. Ten opzichte van de huidige prestaties zal dat dan een stijging inhouden van 5 000 arbeidsinpassingen per jaar.

De gemeenten worden verantwoordelijk voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten met een bijstandsuitkering. De populatie arbeidsgehandicapten met een bijstandsuitkering bestaat enerzijds uit personen die reeds enige tijd een bijstandsuitkering ontvangen en anderzijds uit personen die nieuw instomen in de bijstandsregelingen. Op basis van de jaarlijkse instroom en het bestaande aantal bijstandsgerechtigden met een arbeidshandicap wordt rekening gehouden met een jaarlijks bemiddelingsaanbod van de gemeenten van maximaal 10 000. Ook hierbij wordt verondersteld dat bij ca. 30% van deze groep de reïntegratie uitmondt in arbeidsinpassing, ofwel 3 000 personen. Dit is een toename ten opzichte van de huidige situatie met ca. 1500 personen.

De reïntegratie van de overige arbeidsgehandicapten wordt opgedragen aan Arbeidsvoorziening. Vanwege het feit dat het grootste deel van deze doelgroep geen uitkering heeft en derhalve ook niet als uitkeringsgerechtigde geregistreerd is, noch als werkloze ingeschreven hoeft te staan bij Arbeidsvoorziening, is het niet mogelijk de omvang van deze doelgroep te bepalen. Naar het zich thans laat aanzien zal binnen het budget voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een bedrag worden gereserveerd waarmee 3200 arbeidsgehandicapten bemiddeld kunnen worden. Hiermee is een bedrag van 35 mln. gulden (inclusief instrumenten maar exclusief ca. 2 mln. werkvoorzieningen) gemoeid, dat binnen het reeds voorziene meerjarenbudget van Arbeidsvoorziening zal worden gefinancierd.

c. Additionele lasten

1. Kosten reïntegratie-inspanningen (incl. basisdienstverlening Arbeidsvoorziening)

Hierboven is het uitgangspunt geformuleerd dat jaarlijks voor ca. 50 000 uvi-klienten reïntegratie-inspanningen zullen worden verricht. Er is derhalve sprake van een toename ten opzichte van de huidige situatie met ca. 10 000 personen. De met de reïntegratie van jaarlijks ca. 50 000 personen samenhangende uitvoeringskosten laten zich op grond van huidige realisaties ramen op ruim 110 mln. Ten opzichte van de huidige realisatie betekent dit een toename van ca. 20 mln. Een verdere stijging van de uitvoeringskosten is te verwachten wanneer, teneinde het plaatsingsresultaat te vergroten, een groter aandeel van het reïntegratieaanbod intensiever wordt gereïntegreerd. Het bedrag aan uitvoeringskosten kan dan oplopen tot, voorzichtig geraamd, 150 mln. De totale toename is derhalve 60 mln.. Het bedrag van 150 mln. kan worden uitgesplitst in ca. 33 mln. basisdienstverlening Arbeidsvoorziening en 117 mln. overige reïntegratie-activiteiten in opdracht van de uitvoeringsinstellingen (110 mln.) en de gemeenten (7 mln.).

Voor de gemeenten, verantwoordelijk voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten met een bijstandsuitkering, worden de reïntegratiekosten geraamd op 40 mln.

2. Kosten van instrumenten

Voor 1997 heeft het Lisv ingezet op een taakstelling van in totaal 175

mln. (inclusief werkvoorzieningen) voor de toepassing van het instrumentarium. Naar het zich laat aanzien zal, zoals reeds bij de aankondiging van het voornemen tot de Wet op de (re)integratie is onderkend, realisatie van deze taakstelling in de huidige praktijk niet of nauwelijks haalbaar blijken te zijn. Beoogd effect van de hier ontwikkelde beleidsvoorstellen is dat de beoogde reïntegratie-inspanningen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. In hoeverre voor de instrumenten werkelijk een verhoging van het beschikbare budget nodig is, laat zich moeilijk voorzien.

De extra lasten in verband met de toename van de reïntegratie-uitkeringen, als gevolg van de uitbreiding van de duur van de proefplaatsing en de uitbreiding van de doelgroep met betrekking tot de uitkeringssituatie, worden geraamd op ca. 8 mln. per jaar (excl. de opschortende werking WW bij scholing, zie onderdeel 4). Daarnaast moeten de kosten van de staffeling van de PEMBA-premiekwijtscheldings- en kortingsregeling afzonderlijk worden vermeld. De in deze nota voorgestelde staffeling leidt tot een additionele verlaging van de premieopbrengsten van ca. 35 mln. Het betreft hier een verschuiving tussen verschillende werkgevers.

Uitgaande van het eerdergenoemde reïntegratie-aanbod van 10 000 personen voor de gemeenten, is hiermee naar verwachting aan kosten van instrumenten 45 mln. gemoeid.

De uitvoeringsorganisatie van de werknemersverzekeringen (met name het GAK) heeft in verband met de huidige verantwoordelijkheid, ook voor bijstandsgerechtigde arbeidsgehandicapten, voor de reïntegratie van deze categorie al middelen gereserveerd. Het betreft hier 7 mln. voor reïntegratie-inspanningen en 10 mln. voor toepassing van het instrumentarium. In zoverre zal er vooral sprake zijn van een verschuiving: de uitgaven van de sociale fondsen zullen worden verlaagd, terwijl de uitgaven die ten laste van de begroting komen een stijging zullen vertonen.

3. Scholingsinstituten

Voor de scholingsinstituten wordt een andere financieringswijze voorgesteld vanaf 1999. In de huidige situatie wordt ca. 27 mln. aan deze instituten gefourneerd door meerdere financiers. Vanaf 1999 is de bedoeling dat financiering voor het basisdeel wordt gefinancierd uit het Reïntegratiefonds (ca. 17 mln) en voor het overige (ca. 10 mln) via inkoopconstructies. In de huidige situatie is de bijdrage van de fondsen (m.n. AAF) ca. 15 mln. Er is derhalve sprake van een toename van de bijdrage vanuit de fondsen (vanuit het Reïntegratiefonds) met ca. 2 mln. Het uit de fondsen afkomstige bedrag van 17 mln. zou verder kunnen toenemen naarmate een deel van de inkoop geschiedt door uitvoeringsinstellingen.

4. Opschorting WW in geval van reïntegratie-uitkering tijdens scholing

In 1995 werden er zo'n 4 600 scholingen toegepast, waarvan ca. 3 500 door personen met een WW/WAO-uitkering. Uitgaande van een gemiddelde scholingsduur van 8 maanden kost de opschorting van de WW-duur tijdens de reïntegratie-uitkering 8 miljoen gulden extra.

In de volgende tabel zijn de financiële gevolgen van REA samengevat.

Tabel 1: Structurele financiële gevolgen Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (in mln gld)

		rea-fonds			gemeenten			arbvo		
		nu	addit.	totaal	nu	addit.	totaal**	nu	addit.	totaal**
Huidige en toekomstige situatie	bemiddel	90	60	150		33	33			15
	instrum.*	175	18	193		35	35			20
	premied.		35	35						
	totaal	265	113	378		68	68			35
Financieringsverschuivingen	basisdienstverl.			- 33						33
	bem. gem.			- 7			7			
	instr. gem.			- 10			10			
	totaal			328			85			68

* (additioneel instrumenten is 8 mln uitbreiding reïntegratieuitkering, 8 mln opschortende werking WW en 2 mln + PM scholingsinstituten).

** Arbvo prestatiedienstverlening (35 mln) uit reguliere Arbvo-middelen.

d. Besparingen

Geslaagde (re)integraties leiden tot besparingen op de uitkeringslasten. Uitgaande van het additioneel reïntegratieresultaat in de sfeer van de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen van 5000 extra arbeidsinpassingen per jaar houdt het kabinet rekening met additionele besparingen van ten minste 300 mln gld per jaar structureel. Aan dit bedrag liggen behoedzame veronderstellingen ten aanzien van gemiddelde duur en hoogte van de bespaarde uitkeringen ten grondslag. Op grond van minder behoedzame veronderstellingen laat zich een additioneel besparingsbedrag van 450 mln berekenen. Met dit bedrag is de theoretische bovengrens van te behalen additionele besparingen gemarkeerd. De besparingen kunnen worden gerealiseerd bij arbeidsgehandicapten met een uitkering. Dit zal veelal een aanvullende WW-uitkering zijn. Naar verwachting zal echter ook een effect optreden ten aanzien van de arbeidsongeschiktheidsuitkering als gevolg van het herstel van de verdien capaciteit onder invloed van het wetsvoorstel. In de structurele situatie wordt rekening gehouden met een besparing op de WW-lasten met ca. 210 mln. De gezamenlijke besparing in de arbeidsongeschiktheidsfondsen zal ca. 90 mln. bedragen (WAO: 81 mln.; WAZ/WAJONG: 9 mln.).

Op overeenkomstige wijze als bij de uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen valt voor de uitkeringslasten bij de gemeenten een additionele besparing van 45 mln per jaar structureel te berekenen.

De derde groep arbeidsgehandicapten, die onder de verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening valt, heeft veelal geen uitkering. Naast de maatschappelijke en sociale voordelen die samenhangen met de reïntegratie van deze personen zullen derhalve geen directe besparingen in de sfeer van uitkeringslasten optreden.

In de volgende tabel staan de structurele additionele besparingen op uitkeringen van het voorliggende wetsvoorstel samengevat. In het eerste jaar zullen de besparingen nog beperkt zijn tot een bedrag van ca. 45 mln. Dit bedrag zal de komende jaren oplopen tot het structurele niveau van 345 mln.

Tabel 2: Structurele besparingen Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten naar uitkering (in mln.)

	SV-organen	gemeenten
WW	210	
WAO	81	
WAZ/WAJONG	9	
ABW		45
Totaal	300	45

15. Effecten voor bedrijven

De voorgestelde maatregelen zullen invloed hebben op de positie en mogelijkheden van werkgevers in Nederland. In het kader van de bedrijfseffectentoets zal onderstaand op een aantal aspecten nader worden ingegaan.

a. Kosten en baten voor betrokken bedrijven

Langs drie lijnen wordt facilitering van toepassing van het bestaande reïntegratie-instrumentarium nagestreefd:

- verbetering van het instrumentarium;
- vereenvoudiging van het instrumentarium;
- een heldere verantwoordelijkheidsverdeling.

De voorstellen zijn gericht op verkorting van procedures bij de aanvraag van instrumenten.

Kosten en baten voor werkgevers zijn afhankelijk van de mate waarin daarvan daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt. Het instrumentarium biedt werkgevers die zich inspanssen om arbeidsgehandicapte werknemers in dienst te nemen of te houden tegemoetkomingen in de extra kosten die daarmee zijn gemoeid en vrijwaring van financiële risico's als gevolg van ziekte van de werknemer. Daarnaast wordt door de verkorting van de procedures een afname van de administratieve lasten van werkgevers mogelijk. Het instrumentarium staat open voor alle werkgevers. Er zal derhalve geen onderscheid zijn tussen werkgevers in verschillende sectoren.

b. Buitenlandtoets

Ter voorbereiding op de het wetsvoorstel is door SZW een onderzoek gedaan naar de «Reïntegratie-instrumenten in het buitenland» (SZW, As/tri maart 1997). In andere landen wordt op dit terrein vergelijkbaar beleid gevoerd. Zo worden ook in bijv. Duitsland en Frankrijk reïntegratieplannen opgesteld, worden in veel landen financiële prikkels aan werkgevers gegeven om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen of te houden en is bijvoorbeeld in België ook sprake van een Fonds voor integratie van personen met een handicap.

Hoewel per land sprake is van een telkens iets verschillende mix van instrumenten, kan worden gesteld dat Nederland met het voorgestelde instrumentarium niet sterk verschilt van de situatie die ook in het buitenland wordt aangetroffen.

c. Sociaal-economische effecten

Bevordering van reïntegratie van arbeidsgehandicapten kan op termijn tot een aanzienlijke besparing leiden op de uitkeringslasten met daaruit volgende positieve effecten voor de werkgelegenheid. (In de financiële paragraaf wordt hier nader op ingegaan.) In combinatie met recente privatisering van de ziekwet (WULBZ) en de wijziging van de arbeidson-

geschiktheidsregelingen (PEMBA, WAZ en WAJONG) die per 1-1-1998 wordt ingevoerd, mag ten opzichte van de huidige situatie een beperking van instroom in de uitkeringsregelingen en een stijging van het aantal reïntegraties van arbeidsgehandicapten worden verwacht.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk 1. Algemeen

Artikel 1. Algemene begrippen

In het eerste lid van dit artikel zijn een aantal begrippen omschreven waar in het vervolg van deze wet naar wordt verwezen. In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat een dienstbetrekking in de zin van de WIW voor de toepassing van de onderhavige wet niet als een dienstbetrekking in de zin van de WAO wordt aangemerkt. In combinatie met aanpassingen in de WIW – zie artikel 61 van deze wet – wordt hiermee bereikt dat voor wat betreft de verstrekking van subsidies als bedoeld in de artikelen 15, 16, 17 en 18 ten behoeve van deze personen en de toekenning van werknemersvoorzieningen aan personen die in een dergelijke dienstbetrekking staan, uitsluitend het regime van de WIW van toepassing is. Zie voor een nadere toelichting hierop de toelichting bij artikel 61 van deze wet.

Artikel 2. Definitie arbeidsgehandicapte

In dit artikel wordt omschreven wie als arbeidsgehandicapte in de zin van deze wet wordt aangemerkt. Dit betreft enerzijds personen waarvan uit de wet zelf voortvloeit dat zij arbeidsgehandicapt zijn (het eerste en tweede lid) en anderzijds personen waarvoor moet worden vastgesteld dat zij arbeidsgehandicapt zijn (derde lid). In het vierde lid is bepaald dat de persoon van wie is vastgesteld dat hij in verband met ziekte of gebrek een belemmering heeft bij het verkrijgen of behouden van arbeid, gedurende een periode van vijf jaar, te rekenen vanaf de datum van vaststelling, arbeidsgehandicapte in de zin van deze wet blijft. Onmiddellijk na afloop van deze periode moet opnieuw worden vastgesteld of hij nog arbeidsgehandicapte is. In het vijfde lid is bepaald dat een persoon werkzaam als werknemer in de zin van de WSW of op een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 7 van de WSW niet als arbeidsgehandicapte wordt aangemerkt. Hiermee wordt bereikt dat op deze personen, noch het regime van het onderhavige wetsvoorstel, noch het regime van de WIW of de Arbeidsvoorzieningswet (voorzover het betreft bepalingen in deze wetten die betrekking hebben op arbeidsgehandicapten) van toepassing is, doch uitsluitend het regime van de WSW. In het zesde lid is bepaald, dat met betrekking tot het derde lid bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld. Hierbij wordt gedacht aan regels aan de hand waarvan de vaststelling van het zijn van arbeidsgehandicapte kan geschieden. Indien tot een dergelijke regeling besloten wordt zal over de inhoud overleg worden gevoerd met het Lisv, de VNG, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de BOA.

Artikel 3. Vaststelling arbeidsgehandicapte

In dit artikel is aangegeven welke instantie voor de verschillende categorieën van personen met de vaststelling van het zijn van arbeidsgehandicapte, bedoeld in artikel 2, derde lid, belast is. Dit zijn het Lisv (al dan niet op advies van een arbodienst), de gemeentebesturen en de Arbeidsvoorzienings-organisatie. Indien het Lisv de bevoegde instantie is,

dient dit orgaan de vaststelling uit te besteden aan de uvi's. In artikel 38 is neergelegd welke uvi de vaststelling namens het Lisv verricht.

Wat betreft de onderdelen e en f van het eerste lid wordt nog het volgende opgemerkt. Op grond van artikel 2, derde lid, van het voorliggende wetsvoorstel kan een overheidswerknemer als bedoeld in artikel 1, onderdeel I, van de voorgestelde Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen (Kamerstukken II, 1996/97, 25 282, nr. 2) of een gewezen overheidswerknemer zonder recht op WAO-uitkering maar mét recht op bezoldiging of uitkering ingeval van ziekte in de zin van die wet, dan wel met recht op een wachtgeld in de zin van die wet, worden aangemerkt als arbeidgehandicapte in de zin van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten. (Hebben zij een WAO-uitkering, hetgeen na inwerkingtreding van voornoemd wetsvoorstel mogelijk zal zijn, dan zijn zij van rechtswege arbeidsgehandicapt.) In deze drie gevallen geschiedt de betaling van de bezoldiging, de uitkering of het wachtgeld niet onder verantwoordelijkheid van het Lisv, maar onder die van vele overheidswerkgevers. De vraag die zich laat stellen, is welke organisatie nu verantwoordelijk dient te worden gesteld voor de vaststelling van de arbeidshandicap: het Lisv, de betreffende overheidswerkgevers of Arbeidsvoorziening? Gezien het feit dat arbeidsgehandicapten vaak een combinatie van een WAO-uitkering (Lisv in ieder geval verantwoordelijk voor de reïntegratie, zie artikel 10, eerste lid, onderdeel a) en wachtgeld zullen hebben, is besloten dat het Lisv het meest als bevoegd orgaan in aanmerking komt. Daarbij heeft bovendien een rol gespeeld, dat in laatstgenoemd wetsvoorstel onder meer is opgenomen dat het Lisv zal optreden als opvolger van het Fonds arbeidsongeschiktheidsverzekering overheidspersoneel (FAOP), dat op dit moment verantwoordelijk is voor de WAO-conforme regeling voor het overheidspersoneel. Uit dien hoofde is dit fonds tevens verantwoordelijk voor de beoordeling en toekenning van voorzieningen op basis van die regeling ten aanzien van de onderhavige categorieën overheidswerknemers. Het ligt voor de hand dat het Lisv die taak van het FAOP ten aanzien van deze groepen overneemt nadat het overheidspersoneel onder de WAO is gebracht.

Overigens dienen de overheidswerkgevers, die op zich verantwoordelijk blijven voor de uitbetaling van de bezoldiging, de uitkering wegens ziekte of het wachtgeld, of hun uitvoeringsorganisaties, ervoor te zorgen dat het Lisv de noodzakelijke gegevens aangeleverd krijgt om vast te kunnen stellen of betrokken personen arbeidsgehandicapt zijn. De informatiebepalingen in de OSV 1997 bieden daarvoor voldoende instrumenten. Voor een deel zal die informatie overigens reeds beschikbaar zijn bij de USZO, aangezien de USZO de wachtgeldregelingen van de rijkssectoren (Rijk, Defensie, Onderwijs, Rechterlijke Macht en Politie) uitvoert.

Artikel 4. Bevordering gelijke kansen

Dit artikel is gelijkloidend aan artikel 2 van de Wet arbeid gehandicapte werknemers (WAGW) en legt aan werkgevers en organisaties van werkgevers en werknemers een inspanningsverplichting op om voor arbeidsgehandicapte en niet-arbeidsgehandicapte werknemers gelijke kansen voor deelname aan het arbeidsproces te bevorderen.

In het eerste lid is verwoord dat de verantwoordelijkheid voor het treffen van maatregelen ter versterking van de positie van arbeidsgehandicapten in de eerste plaats berust bij het bedrijfsleven en de collectieve sector waar arbeidsgehandicapte werknemers een plaats zouden kunnen vinden. Duidelijk tot uitdrukking is gebracht dat het om een taak en de verantwoordelijkheid van zowel werkgevers als van werknemers gaat. In dit artikellid is de taakstelling, voor wat de werknemers betreft, beperkt tot werknemers in georganiseerd verband. In het tweede lid worden arbeidsgehandicapten, die zich beschikbaar stellen

voor het verrichten van arbeid in dienstverband, doch nog werkloos zijn, voor de toepassing van het eerste lid van artikel 4 met arbeidsgehandicapte werknemers gelijkgesteld.

Artikel 5. Quotumverplichting

In dit artikel is de mogelijkheid tot het opleggen van een quotumverplichting opgenomen zoals deze thans is opgenomen in artikel 3 van de WAGW. Het quotumpercentage kan bij algemene maatregel van bestuur per tak van bedrijf of beroep (of onderdeel daarvan) worden vastgesteld, en kan ook voor verschillende bedrijfstakken verschillend zijn, binnen de marge 3%-7%. De mate waarin de in artikel 4 neergelegde taakstelling in een bedrijfstak is gerealiseerd kan een rol spelen voor de vaststelling van het quotumpercentage dat voor die bedrijfstak moet gaan gelden. Bij deze berekening worden wel personen meegenomen, die zich in het eerste ziektejaar bevinden, maar niet de personen die 52 weken of langer ziek zijn. Deze laatste groep telt ook niet mee bij de berekening van het totale personeelsbestand. De betrokken werknemer telt ook na 52 weken nog mee als hij als gevolg van ziekte of gebreken slechts gedeeltelijk de bedongen arbeid verricht. Opgemerkt zij dat een onderbreking van de ziekteperiode doordat minder dan vier weken wordt gewerkt er niet toe leidt dat opnieuw met de telling voor het bereiken van de periode van 52 weken wordt aangevangen.

In het derde lid van dit artikel wordt geregeld dat een werkgever een geldelijke bijdrage is verschuldigd indien hij niet aan de hem opgelegde quotumverplichting voldoet. In vergelijking met het huidige artikel 5 van de WAGW valt op, dat de geldelijke tegemoetkoming aan een werkgever die meer arbeidsgehandicapte werknemers in dienst heeft dan waartoe hij op grond van het eerste lid verplicht kan worden, is komen te vervallen. Dit houdt verband met het feit dat bij de Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen geregeld is, dat een werkgever in aanmerking komt voor kwijtschelding van de door hem verschuldigde basispremie over het loon van tot hem in dienstbetrekking staande arbeidsgehandicapten en dat hij voorts in aanmerking kan komen voor een korting op de door hem verschuldigde basispremie indien hij arbeidsgehandicapten in dienst heeft.

Op grond van het vierde lid kunnen bij de in het eerste lid bedoelde algemene maatregel van bestuur werkgevers, waarbij in de regel minder dan een bij deze maatregel aangewezen aantal personen werkzaam zijn, van de quotumverplichting worden uitgezonderd. Voorts kan worden geregeld in hoeverre arbeidsgehandicapte werknemers, met wie een arbeidsduur is overeengekomen die korter is dan de normale arbeidsduur, worden meegeteld bij de berekening of voldaan wordt aan een op grond van het eerste lid opgelegde verplichting en kan de hoogte van de geldelijke bijdrage worden vastgesteld. Tenslotte kunnen regels worden gesteld omtrent de vaststelling, invordering en afdracht van de in het derde lid bedoelde geldelijke bijdrage en over de door werkgevers te voeren administratie waaruit kan worden afgeleid hoeveel arbeidsgehandicapten zij in dienst hebben.

Artikel 6. Ontheffing quotumverplichting

In dit artikel is de ontheffingsmogelijkheid van de quotumverplichting opgenomen zoals die thans is opgenomen in artikel 4 van de WAGW. Naast de categorale uitzonderingsmogelijkheid bestaat de in dit artikel opgenomen ontheffingsmogelijkheid. Deze mogelijkheid is beperkt tot individuele ondernemingen en dan nog slechts in uitzonderingsgevallen. Criteria, die daarbij gehanteerd kunnen worden, kunnen zijn gelegen in de specifieke eisen die aan de gezondheid worden gesteld, wettelijke voorschriften of voorschriften uit hoofde van openbare orde of veiligheid.

Indien een ontheffing betrekking heeft op een werkgever, die tot een burgerlijke openbare dienst behoort, wordt deze verleend door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken. Laatstvermelde minister zal ook betrokken zijn bij het beoordelen van ontheffingen, indien het een onderwijsinstelling bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel b, c, d of e van de Wet privatisering ABP betreft, en in overeenstemming met Onze Minister van Defensie indien het de militaire dienst betreft.

Artikel 7. Beloning arbeidsgehandicapte werknemer

In dit artikel is geregeld hetgeen thans in artikel 7, 8 en 9 van de WAGW is geregeld. Het betreft het voorschrift dat een arbeidsgehandicapte werknemer recht heeft op hetzelfde loon als de niet-arbeitsgehandicapte werknemer. Zowel vanuit een oogpunt van loon- en inkomensbeleid als vanuit een oogpunt van sociaal beleid achten wij het ongewenst de loonvorming van arbeidsgehandicapte werknemers geheel vrij te laten. Wij zijn van mening dat de beloning zodanig moet zijn dat de arbeidsgehandicapte werknemer in beginsel door middel van het verrichten van arbeid in de noodzakelijke kosten van het bestaan kan voorzien. Voorts brengt het uitgangspunt van een recht op volwaardige arbeid ook een recht op volwaardige beloning voor die arbeid met zich mee. In het tweede lid is de mogelijkheid opgenomen tot het – op verzoek van de werkgever of de werknemer – evenredig verminderen door het Lisv van de hoogte van de aanspraak op geldelijke beloning van een arbeidsgehandicapte werknemer bij een ten gevolge van ziekte of gebreken duidelijk mindere arbeidsprestatie. De kwalificatie «duidelijk» sterkt ertoe gevallen waarin de arbeidsprestatie slechts een geringe negatieve afwijking vertoont van de mogelijkheid van dispensatie uit te sluiten. Voor het overheidspersoneel is er geen aanleiding voor het opnemen van de mogelijkheid tot het verlenen van dispensatie, daar het overheidspersoneel volgens eigen bezoldigingsregelingen wordt beloond. In verband hiermee is het derde lid opgenomen. Het vierde lid maakt het voor de arbeidsgehandicapte werknemer mogelijk een eventuele vordering inzake gelijke beloning langs gerechtelijke weg af te dwingen.

Hoofdstuk 2. Verantwoordelijkheidsverdeling werkgever, Lisv, gemeenten en Arbeidsvoorzieningsorganisatie

Artikelen 8 en 10 tot en met 13. Verantwoordelijkheidsverdeling

In deze artikelen is omschreven wie verantwoordelijk is voor de inschakeling in de arbeid van de verschillende categorieën arbeidsgehandicapten. In hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting is hier uitgebreid bij stilgestaan, zodat hier met een verwijzing kan worden volstaan. In aanvulling op hetgeen in het hiervoor genoemde hoofdstuk is vermeld, zij opgemerkt dat naast uitkeringsgerechtigden op grond van de WAZ, op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder b ook WAZ-verzekerden zonder arbeidsongeschiktheidsuitkering onder de verantwoordelijkheid van het Lisv vallen. Dit ligt voor de hand omdat zij via de verzekering voor de WAZ bij laatstgenoemd orgaan zijn aangesloten. Voorts zij opgemerkt, dat ook vroeggehandicapten zonder WAJONG-uitkering onder de verantwoordelijkheid van het Lisv vallen. Het betreft hier arbeidsongeschikte personen die in verband met hun leeftijd (jonger dan 18 jaar) geen recht hebben op een uitkering op grond van de WAJONG.

Met ingang van 1 januari 1998 zal naar verwachting het overheidspersoneel onder de WAO worden gebracht. Op grond van het eerste lid, onderdeel a, van artikel 10, zal derhalve het Lisv verantwoordelijk worden voor de reïntegratie van overheidspersoneel met een WAO-uitkering. Er

zijn echter ook arbeidsgehandicapte (gewezen) overheidswerknemers zonder WAO-uitkering, maar met doorbetaling van de bezoldiging, met een uitkering wegens ziekte of met een wachtgeld. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 3 is uiteengezet, waarom het Lisv verantwoordelijk wordt gemaakt voor de vaststelling van de arbeidshandicap van betrokken personen. Hierop aansluitend is in het voorliggende artikel (aanhef en onderdeel d) vastgelegd dat het Lisv verantwoordelijk is voor de reïntegratie van betrokken arbeidsgehandicapten (voorzover reïntegratie bij de eigen werkgever niet meer mogelijk is).

Met betrekking tot artikel 10, vierde lid, wordt het volgende opgemerkt. In de WIW is de zogenaamde «sluitende benadering voor jongeren» geregeld. Bepaald is dat de gemeente voor iedere persoon jonger dan 23 jaar die een sociale voorziening heeft of als werkloos werkzoekende is ingeschreven bij Arbeidsvoorziening, in samenwerking met Arbeidsvoorziening een traject moet vaststellen, gericht op arbeidsinschakeling. Uiterlijk binnen een jaar na het ingaan van de sociale voorziening of na de datum van inschrijving als werkloos werkzoekende biedt de gemeente de werkloze jongere vervolgens een dienstbetrekking aan, tenzij andere voorzieningen gericht op het vergroten van de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling geschikter zijn en deze bovendien ten minste een halve werkweek in beslag nemen. Op deze WIW-bepaling (artikel 9) wordt in de Werkloosheidswet in die zin een uitzondering gemaakt, dat ingevolge artikel 73 van die wet – zoals in te voeren met de WIW – het traject voor werklozen met een WW-uitkering niet door de gemeenten en Arbeidsvoorziening, maar door de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen en Arbeidsvoorziening wordt vastgesteld. Dit geldt voor iedere jongere met een WW-uitkering, derhalve ook voor de arbeidsgehandicapten onder hen. Er zijn echter ook arbeidsgehandicapte jongeren zonder WW-uitkering, maar met een arbeidsongeschiktheidsuitkering – met name de WAJONG-uitkering – al dan niet in combinatie met een sociale voorziening. In hoofdstuk 5 van het algemene deel van deze toelichting is uiteengezet, dat in dit geval het reïntegratieprimaat ligt bij de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen. In het vierde lid van artikel 10 is dit zo tot uitdrukking gebracht, dat ook voor deze jongeren wordt geregeld dat het op arbeidsinschakeling gericht traject onder verantwoordelijkheid van het Lisv wordt vormgegeven, in plaats van onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. Voor de daadwerkelijke opstelling van trajectplannen geldt wat reeds in hoofdstuk 5 is uiteengezet: de uvi's zullen de opstelling van dergelijke plannen in belangrijke mate moeten aanbesteden bij Arbeidsvoorziening. Het bovenstaande laat onverlet, dat het op grond van artikel 9, tweede en volgende leden van de WIW de gemeenten zijn, die betrokkenen uiterlijk binnen een jaar na de datum van ingang van de sociale voorziening (als die er is) dan wel na de datum van inschrijving als werkloos werkzoekende bij Arbeidsvoorziening, een dienstbetrekking dienen aan te bieden (daarbij voortbouwend op het door de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen en Arbeidsvoorziening uitgezet traject).

In artikel 11 is bepaald dat het Lisv mede tot taak heeft te bevorderen dat belemmeringen worden weggenomen die een ingezetene als bedoeld in artikel 3 van de WAJONG die de leeftijd van 17 jaar nog niet heeft bereikt of een studerende als bedoeld in artikel 5 van de WAJONG, vanwege ziekte of gebrek ondervindt bij het volgen van onderwijs. Dit onderdeel heeft met name betrekking op jongeren met een handicap die evenals hun niet gehandicapte leeftijdgenoten zich door het volgen van onderwijs ontplooiën en voorbereiden op de arbeidsmarkt.

Het gaat hier om onderwijsvolgenden die vooralsnog niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Onder meer gezien het specifieke karakter van de doelgroep en om te voorkomen dat de verstrekking van voorzieningen

ten behoeve van het volgen van onderwijs onder verschillende instanties zou komen te ressorteren, is er voor gekozen het primaat voor de verstrekking van voorzieningen voor deze groep bij het Lisv te laten.

Deze keuze houdt onder meer in dat het Lisv ook verantwoordelijk is voor de verstrekking van voorzieningen aan personen die vanwege hun leeftijd nog niet voor een uitkering in aanmerking kunnen komen of personen die niet voor een uitkering in aanmerking kunnen komen omdat zij minder dan 25% arbeidsongeschikt zijn. Voorwaarde is wel dat zij vanwege ziekte of gebrek belemmeringen ondervinden bij het volgen van onderwijs.

Artikel 9. Niet naleving verplichting artikel 8

Dit artikel, in combinatie met artikel 8, tweede lid, tweede zin, komt overeen met artikel 6 van de WAGW en betreft de verplichting van de werkgever tot het aanbrengen van zodanige aanpassingen dat een arbeidsgehandicapte werknemer de arbeid kan blijven verrichten. In bepaalde gevallen kunnen er overigens formele beletselen zijn om deze nalevingsverplichting na te komen. Zo kan de verplichting bijvoorbeeld niet gelden voor Defensie ten aanzien van het herplaatsen van blijvend dienstongeschikte militairen in andere passende militaire functies.

Het vierde lid komt overeen met artikel 15 van de WAGW en betreft de aanwijzing van ambtenaren die namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid belast zijn met het toezicht op de naleving van de verplichting als hiervoor bedoeld en van de aan een werkgever gestelde eis, bedoeld in het eerste lid van artikel 9.

Artikel 14. Samenwerking en uitbesteding taken

Het eerste lid legt aan de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen de plicht op om samen te werken met de gemeenten en met Arbeidsvoorziening.

In artikel 10 is neergelegd dat het Lisv de taak heeft arbeidsgehandicapten die niet bij hun eigen werkgever kunnen terugkeren, te reïntegreren naar werk bij een andere werkgever. Zoals in paragraaf 5c van het algemene deel van deze toelichting is aangegeven, is het kabinet van mening dat het wenselijk is de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen en de gemeenten de eerste tijd in belangrijke mate te verplichten op arbeidstoeleiding gerichte diensten voor moeilijk plaatsbare arbeidsgehandicapten in te kopen bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 14 opent voor de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen de mogelijkheid dit bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) te regelen. Van deze mogelijkheid zal, zoals ook in het algemene deel van deze toelichting is opgenomen, de eerste jaren in ieder geval gebruik worden gemaakt. De mate van verplichte winkelnering zal gefaseerd worden afgebouwd. Omdat uiteindelijk zal worden uitgekomen op volledig vrije inkoop, is bij de formulering van het betreffende artikellid gekozen voor een «kan»- in plaats van een «zal»-bepaling. In de artikelen 56, 57 en 58 van het voorliggende wetsvoorstel is door middel van een aanpassing van de ABW, de IOAW en de IOAZ de mogelijkheid van het regelen van verplichte inkoop bij Arbeidsvoorziening door de gemeenten neergelegd.

Op grond van artikel 38, vierde lid, van de OSV 1997 dient het Lisv ieder jaar vóór 1 augustus zijn plan van werkzaamheden voor het komende jaar aan de Minister van SZW aan te bieden. Over dit plan vindt overleg met die Minister plaats. Na dit overleg zendt de Minister het plan aan het parlement, terwijl het Lisv het plan ter kennis brengt van het Ctsv. Het voorgestelde derde lid bepaalt nu, dat in dit plan expliciet aandacht moet worden besteed aan de reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Zo dient

het Lisv in zijn plan ten minste aan te geven voor hoeveel arbeidsgehandicapten het komende kalenderjaar verwacht inspanningen te verrichten. Ook dient het aan te geven hoe het op dit punt zal samenwerken met de gemeenten en met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie – van belang onder meer met het oog op de «warme» overdracht van arbeidsgehandicapten wier WW-uitkering op afzienbare termijn zal eindigen en die derhalve onder de competentie van de gemeenten of van Arbeidsvoorziening zullen komen te vallen, met het oog op de «sluitende benadering» voor jongeren zoals neergelegd in de WIW, en uiteraard ook met het oog op het vormgeven van een gestroomlijnd arbeidstoeleidingsproces in SWI-verband. Tenslotte zal, zolang in een amvb op grond het tweede lid, verplichte inkoop bij Arbeidsvoorziening zal zijn geregeld, het Lisv in zijn plan van werkzaamheden aandacht dienen te besteden aan de wijze waarop aan deze inkoop door het Lisv en de uvi's inhoud zal worden gegeven.

Hoofdstuk 3. Reïntegratie-instrumentarium werkgevers

Artikel 15. Subsidie voor kosten voorzieningen eigen werk

Op grond van dit artikel kan het Lisv aan een werkgever een subsidie verstrekken voor de door hem gemaakte kosten die verband houden met activiteiten gericht op het behoud of het herstel of de bevordering van de arbeidsgeschiktheid van de werknemer voor zijn eigen arbeid. Het gaat hier om de situatie waarin een arbeidsgehandicapte werknemer ongeschikt is geworden of dreigt te worden voor de eigen functie, doch met behulp van een voorziening in de vorm van scholing, training of begeleiding of aanpassingen van de werkplek, de eigen arbeid kan blijven verrichten.

Met het vierde lid van dit artikel wordt een ongewenste cumulatie van instrumenten voorkomen. Zonder nadere bepaling zou geconcludeerd kunnen worden, dat aan een werkgever aan wie een herplaatsingsbudget, een plaatsingsbudget of een pakket op maat is toegekend, tevens een subsidie als bedoeld in artikel 15 kan worden toegekend. Op het moment dat een werknemer in een andere functie arbeid gaat verrichten – of in het geval van een plaatsingsbudget, arbeid gaat verrichten – dan is die arbeid voor de betrokken werknemer immers de eigen arbeid. Het is niet bedoeling dat in die situatie subsidies op grond van artikel 15 verstrekt kunnen worden, aangezien de hiervoor genoemde budgetten en het pakket op maat reeds bedoeld zijn om te voorzien in de kosten die verband houden met herplaatsing of plaatsing van een arbeidsgehandicapte.

Artikel 15 kan echter wel toepassing vinden in de situatie waar een arbeidsgehandicapte ten behoeve van wie een budget of een pakket op maat is toegekend, op grond van andere feiten of omstandigheden, dan de feiten en omstandigheden die ten grondslag hebben gelegen aan de toekenning van de hiervoor genoemde subsidies, voorzieningen nodig heeft om de eigen arbeid te kunnen blijven verrichten. Als voorbeeld kan worden genoemd de situatie waarin een persoon die blind is en ten behoeve waarvan een plaatsingsbudget of een pakket op maat is toegekend, nadien als gevolg van een verkeersongeval in een rolstoel belandt. In dat geval kunnen op grond van artikel 15 subsidies worden verstrekt voor kosten van bijvoorbeeld aanpassingen aan de werkplek of het gebouw die het de betreffende persoon mogelijk maken het eigen werk te kunnen blijven verrichten.

In het vijfde lid is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de subsidies als bedoeld in het eerste lid. In deze nadere regels zal onder meer worden neergelegd welk deel van de kosten van de voorziening voor rekening van

de werkgever komen. Voorts zal worden bepaald boven welk bedrag er bij de vergoeding van een voorziening een zogenaamde bedrijfseconomische toets dient plaats te vinden. Dit laatste houdt in dat er rekening wordt gehouden met het bedrijfseconomische voordeel dat de werkgever van de aanpassing heeft. De achtergrond hiervan is dat als gevolg van het treffen van een voorziening geen concurrentievervalsing mag ontstaan door bijvoorbeeld productiviteitsverhoging, kwaliteitsverbetering (die te gelde gemaakt kan worden), verminderde energiekosten of verminderde onderhoudskosten.

Artikelen 16 en 17. Herplaatsings- en plaatsingsbudget

Deze artikelen betreffen de door het Lisv aan een werkgever te verstrekken subsidie in geval van herplaatsing van een werknemer in een andere functie binnen het bedrijf (artikel 16) en in geval van het aangaan van een dienstbetrekking met een arbeidsgehandicapte (artikel 17). De subsidies zijn bedoeld voor kosten die verband houden met de herplaatsing of plaatsing van een arbeidsgehandicapte. Deze kosten zullen veelal betrekking hebben op scholing, training of begeleiding van de arbeidsgehandicapte, op aanpassingen van de werkplek of de inrichting van het bedrijf en de bij de arbeid te gebruiken hulpmiddelen. Voorts kunnen deze kosten bestaan uit kosten van tijdelijk mindere productiviteit van de geplaatste arbeidsgehandicapte.

In het eerste lid van artikel 17 is de zinsnede opgenomen «of met een arbeidsgehandicapte anders dan bedoeld in artikel 10, 12 of 13». Hiermee wordt bereikt dat het Lisv ook een plaatsingsbudget verstrekt ten behoeve van personen die niet onder zijn reïntegratie- verantwoordelijkheid vallen, noch onder de reïntegratieverantwoordelijkheid van de gemeenten of van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Het betreft hier personen die reeds arbeid verrichten – zonder dat hun arbeidshandicap daartoe aanleiding geeft – bij een andere werkgever gaan werken.

De te verstrekken subsidiebedragen worden evenredig verlaagd indien de dienstbetrekking voor een minder aantal uren is aangegaan dan het in de betreffende sector van het bedrijfs- en beroepsleven voor een voltijdsdienstbetrekking gebruikelijke aantal uren. Voorts wordt op grond van het derde lid van artikel 16 de omvang van het herplaatsingsbudget evenredig verlaagd indien de arbeidsgehandicapte werknemer een tijdelijk dienstverband heeft en de dienstbetrekking binnen een periode van een jaar na herplaatsing zal eindigen. Op grond van het derde lid van artikel 17 wordt de omvang van het plaatsingsbudget ook evenredig verlaagd indien de dienstbetrekking voor een kortere periode is aangegaan dan de periode waarover een plaatsingsbudget kan worden verstrekt, te weten: drie jaar. Met andere woorden, indien een werkgever een dienstverband aangaat met een arbeidsgehandicapte voor de duur van één jaar, dan wordt het te verstrekken subsidiebedrag verlaagd tot f 12 000,-.

In het vierde lid van de artikelen 16 en 17 is bepaald dat het Lisv een herplaatsingsbudget respectievelijk plaatsingsbudget – volgens door hem te stellen regels – geheel of gedeeltelijk kan weigeren indien aan een werkgever reeds eerder voor de desbetreffende werknemer een subsidie is verstrekt op grond van artikel 15, 16, 17 of 18 van de onderhavige wet of op grond van artikel 13b van de WIW of artikel 81a van de Arbeidsvoorzieningswet. Deze bepalingen zijn opgenomen teneinde aan het Lisv de mogelijkheid te bieden een ongewenste cumulatie van subsidieverstrekking te voorkomen.

Artikel 18. Pakket op maat

In dit artikel is de mogelijkheid opgenomen voor het verstrekken van een pakket op maat aan de werkgever wiens kosten hoger zijn dan de subsidiebedragen die op grond van artikel 16 of artikel 17 aan hem verstrekt kunnen worden. Een pakket op maat kan bestaan uit een loonkostensubsidie, een trainings- en begeleidingssubsidie, een subsidie voor kosten van scholing en een subsidie voor kosten van aanpassingen van de werkplek en voor kosten van door de werknemer bij de arbeid te gebruiken hulpmiddelen.

In het vierde lid is bepaald dat een loonkostensubsidie niet kan worden verstrekt zolang op de werkgever de verplichting rust het loon bij ziekte van de werknemer door te betalen. Het kan immers niet zo zijn dat deze bij WULBZ ingevoerde verplichting van de werkgever gedeeltelijk ongedaan wordt gemaakt door de verstrekking van een loonkostensubsidie.

In het vijfde lid is geregeld, dat een pakket op maat ook kan worden verstrekt na de verstrekking van een herplaatsings- of plaatsingsbudget, mits een aanvraag daarvoor wordt ingediend binnen een termijn van dertien weken na toekenning van eerstgenoemde budgetten. In dat geval worden de eerder verstrekte subsidiebedragen verrekend met het te verstrekken pakket op maat. Een bepaling vergelijkbaar met het vierde lid van de artikelen 16 en 17 – betreffende het voorkomen van een ongewenste cumulatie van subsidieverstrekking – ontbreekt. Een dergelijke bepaling is niet noodzakelijk aangezien het Lisv bevoegd en – in tegenstelling tot het verstrekken van een herplaatsings- of plaatsingsbudget – niet verplicht is tot verstrekking van een pakket op maat.

Daarnaast is in het zesde lid, onder c, bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de subsidies als bedoeld in het derde lid, onderdeel c en d. In deze maatregel zal – net als bij de maatregel bedoeld in artikel 15, vijfde lid – onder meer worden aangegeven welk deel van de kosten van de aanpassing van de werkplek voor rekening van de werkgever komen. Voorts zal ook hier worden bepaald boven welk bedrag er bij de vergoeding van de aanpassingen een zogenaamde bedrijfseconomische toets dient plaats te vinden.

Artikel 19. Overgang van onderneming

In dit artikel is geregeld dat bij overgang van een onderneming de aan de overdragende werkgever verstrekte subsidies overgaan op de verkrijgende werkgever. Hiermee wordt voorkomen dat de desbetreffende subsidiebedragen (in voorkomende gevallen) van de overdragende werkgever moeten worden teruggevorderd en een regeling moet worden getroffen om het restant van de subsidiebedragen uit te betalen aan de verkrijgende werkgever. In het tweede lid is een voorziening getroffen voor de situatie waarin slechts een deel van de onderneming overgaat naar een andere werkgever. In dat geval is de regeling van het eerste lid slechts van toepassing, indien met de overgang van een deel van de onderneming ook de overgang van arbeidsgehandicapte werknemers gemoeid is.

Artikel 20. Intrekking en herziening

In dit artikel zijn bepalingen opgenomen betreffende de intrekking of herziening van besluiten tot vaststelling van een subsidie als bedoeld in de artikelen 15 tot en met 18.

In het tweede lid is bepaald dat een besluit tot vaststelling van een subsidie in de vorm van een herplaatsingsbudget niet alleen wordt

ingetrokken of herzien als de subsidie ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verstrekt, doch tevens indien de dienstbetrekking eindigt, of de arbeid in de dienstbetrekking geheel of ten dele niet langer wordt verricht, binnen de periode waarvoor de subsidie is verstrekt of binnen de periode van één jaar na verstrekking van de subsidie. In het derde lid is eenzelfde regeling opgenomen voor de subsidie in de vorm van een plaatsingsbudget, indien de dienstbetrekking eindigt, of de arbeid in de dienstbetrekking geheel of ten dele niet langer wordt verricht, binnen de periode waarvoor de subsidie is verstrekt.

Artikel 21. Terugvordering

In het tweede lid van dit artikel is geregeld, dat bij (al dan niet formele) beëindiging van een dienstbetrekking, een subsidie in de vorm van een (her-) plaatsingsbudget niet wordt teruggevorderd als de werkgever aan wie de subsidie is toegekend aannemelijk kan maken dat de kosten die hij heeft gemaakt ten behoeve van de arbeidsgehandicapte ten minste gelijk zijn aan het bedrag van de verstrekte subsidie. Indien de kosten lager zijn dan het bedrag van de verstrekte subsidie dient op grond van het derde lid een bedrag te worden teruggevorderd dat gelijk is aan het verschil tussen de kosten van de werkgever en het subsidiebedrag vermenigvuldigd met een breuk. De teller van deze breuk bestaat uit het aantal dagen waarop de werknemer in de periode waarvoor de subsidie is toegekend niet heeft gewerkt en de noemer door het totaal aantal werkdagen in die periode. Met de woorden «zo nodig herleide» wordt bereikt dat het Lisv bij een gedeeltelijke feitelijke eindiging van een dienstbetrekking het aantal uren waarover niet langer wordt gewerkt moet herleiden tot hele werkdagen.

Met andere woorden, van een werkgever wordt nooit het gehele bedrag aan verstrekte subsidie teruggevorderd bij voortijdig ontslag. Een deel dat overeenkomt met het bedrag van de verstrekte subsidie vermenigvuldigd met een breuk, waarvan de teller wordt gevormd door het aantal dagen waarop de werknemer in de periode waarvoor de subsidie is toegekend wel heeft gewerkt en de noemer door het totaal aantal werkdagen in die periode, wordt vrijgelaten. Het volgende voorbeeld dient ter verduidelijking. Indien een werkgever aan wie een plaatsingsbudget voor een jaar is toegekend, na drie maanden de arbeidsgehandicapte werknemer ontslaat, dan wordt het bedrag van de verstrekte subsidie (f 12 000,-) niet teruggevorderd, als hij aannemelijk kan maken dat de kosten die hij heeft gemaakt ten minste f 12 000,- bedragen. Als de kosten f 8000,- bedragen wordt een bedrag van f 1000,- teruggevorderd, zijnde het verschil tussen f 9000 (= 12 000,- vermenigvuldigd met 3/4) en f 8000,-. Heeft hij helemaal geen kosten gemaakt dan wordt een bedrag van f 9000,- teruggevorderd.

Hoofdstuk 4. Reïntegratie-instrumentarium arbeidsgehandicapten

Artikel 22. Voorzieningen

In het eerste en tweede lid van dit artikel is geregeld welke voorzieningen het Lisv aan de arbeidsgehandicapte, bedoeld in artikel 10 van deze wet kan toekennen. Het betreft hier voorzieningen in de vorm van scholing of opleiding, voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het kunnen volgen van een scholing of opleiding en voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het kunnen verrichten van arbeid op een proefplaats, alsmede voorzieningen welke noodzakelijk zijn voor het kunnen deelnemen aan andere activiteiten gericht op inschakeling in de arbeid.

In het derde lid is meer in het bijzonder ten aanzien van verzekerden op grond van de WAZ bepaald, dat voornoemd instituut ook andere voorzieningen dan de hiervoor genoemde voorzieningen kan toekennen.

Het betreft hier met name zogenaamde werkvoorzieningen die het de betrokkene mogelijk maken de arbeid te blijven verrichten.

In het vierde lid is bepaald dat het Lisv voorzieningen kan toekennen aan de persoon, bedoeld in artikel 11. In dat artikel is bepaald dat het Lisv mede tot taak heeft te bevorderen dat belemmeringen worden weggenomen die een ingezetene als bedoeld in artikel 3 van de WAJONG die de leeftijd van 17 jaar nog niet heeft bereikt of een studerende als bedoeld in artikel 5 van de WAJONG, vanwege ziekte of gebrek ondervindt bij het volgen van onderwijs. Het gaat hier om jongeren met een handicap die evenals hun niet gehandicapte leeftijdgenoten zich door het volgen van onderwijs ontplooiën en voorbereiden op de arbeidsmarkt. Op grond van dit vierde lid kan het Lisv aan genoemde personen voorzieningen toekennen die hen in staat stellen onderwijs te volgen, bijvoorbeeld een vergoeding van de extra kosten voor het vervoer naar en van de onderwijsinstelling of een vergoeding van hulpmiddelen. Het gaat hier niet om de vergoeding van kosten die betrekking hebben op het onderwijs zelf, zoals bijvoorbeeld de leskosten. Het vierde lid moet dan ook onderscheiden worden van het tweede lid, waar het gaat om scholing en opleiding die meer direct gericht is op arbeidsinpassing en die door het Lisv met het oog op die arbeidsinpassing noodzakelijk wordt geacht. In die situatie kan er wel sprake zijn van een vergoeding van leskosten.

Voor wat betreft de door het Lisv te verstrekken voorzieningen zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nog een nadere afgrenzing worden gemaakt ten opzichte van de voorzieningen waarvan de verstrekking valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van OC&W. Zo behoren de vergoeding voor bouwkundige aanpassing van schoolgebouwen en extra personele faciliteiten voor mensen met een handicap tot de verantwoordelijkheid van de Minister van OC&W. Het Lisv zal echter wel bevoegd zijn voorzieningen te verstrekken aan kinderen die speciaal onderwijs volgen en in de thuissituatie voorzieningen nodig hebben om huiswerk te kunnen maken.

Het vijfde lid heeft betrekking op vervoersvoorzieningen die strekken tot verbetering van de leefomstandigheden van degenen aan wie op grond van het eerste, derde en vierde lid voorzieningen zijn toegekend.

In het zesde lid is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur met betrekking tot dit artikel nadere regels worden gesteld. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan nadere regels omtrent de toekenning en omvang van een vergoeding van een doventolk en een vervoersvoorziening. Zoals ook in de toelichting op het vierde lid van dit artikel is opgemerkt zullen ook nadere regels worden gesteld ten aanzien van de toekenning van voorzieningen ten behoeve van het volgen van onderwijs.

Artikelen 23 tot en met 27. Reïntegratie-uitkering bij proefplaatsing en scholing

In deze artikelen is de huidige regeling op grond van artikel 63 van de WAO betreffende de reïntegratie-uitkering bij proefplaatsing overgenomen. In vergelijking tot die regeling is de onderhavige regeling uitgebreid in die zin, dat de regeling betrekking heeft op een ieder die arbeidsgehandicapt is en recht heeft op een WW- of WBIA-uitkering (artikel 23, eerste lid, aanhef), dat de periode gedurende welke een reïntegratie-uitkering tijdens proefplaatsing kan worden toegekend is verlengd tot zes maanden (artikel 26, eerste lid) en dat tevens een reïntegratie-uitkering kan worden toegekend (gedurende maximaal twee jaar) indien de arbeidsgehandicapte een scholing of opleiding gaat volgen die naar het oordeel van het Lisv noodzakelijk is (artikel 23, eerste lid, aanhef en onder b, juncto artikel 26, tweede lid).

Opmerking verdient voorts dat in het tweede lid van artikel 23 is bepaald, dat een reïntegratie-uitkering ook kan worden toegekend in de situatie waar een arbeidsgehandicapte geen recht heeft op een WW-uitkering uitsluitend vanwege het feit dat de scholing reeds aangevangen is voordat betrokkene werkloos is. In dat geval wordt op grond van artikel 27, derde lid, de hoogte van de reïntegratie-uitkering afgestemd op het niveau van de WW-uitkering die hij zou hebben ontvangen indien hij wel recht op WW-uitkering zou hebben gehad. Voor de goede orde zij hierbij opgemerkt dat artikel 23, tweede lid, dus geen betrekking heeft op de situatie waarin het recht op WW-uitkering ontbreekt vanwege het feit dat betrokkene weliswaar urenverlies heeft geleden, doch niet het recht op doorbetaling van loon over die uren als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a, van de WW.

Het feit dat als voorwaarde wordt gesteld dat een persoon recht moet hebben op een WW-uitkering – met uitzondering van de situatie, bedoeld in artikel 23, tweede lid, – impliceert dat tijdens het wachtjaar voor de WAO geen reïntegratie-uitkering kan worden toegekend voor een proefplaats bij de eigen werkgever. In dat jaar bestaat immers op grond van artikel 629 van Boek 7 van het BW recht op doorbetaling van loon over de uren waarop niet wordt gewerkt als gevolg van ziekte zodat aan één van de ontstaansvoorwaarden voor het recht op WW-uitkering (het verlies van het recht op doorbetaling van loon over de uren waarop niet wordt gewerkt) niet wordt voldaan.

Artikel 24, eerste, tweede en derde lid, betreffen de voorwaarden voor toekenning van een reïntegratie-uitkering. In het vierde lid is bepaald dat de uitkering die terzake van een opleiding of scholing is toegekend beëindigd wordt, indien de persoon aan wie hij is toegekend zich onvoldoende inspant om een gunstig resultaat te behalen. Het kan immers niet zo zijn dat de uitkering in een dergelijke situatie gewoon doorbetaald wordt en in feite om niet verstrekt wordt. Voorts volgt uit het tweede lid van artikel 26 dat de uitkering eerder beëindigd wordt als de scholing of opleiding feitelijk niet langer wordt gevolgd, terwijl de scholing of opleiding formeel nog niet is geëindigd.

Artikel 25 betreft de betaling van de reïntegratie-uitkering, waarvoor in het eerste lid een aantal (met name procedurele) bepalingen van de WW van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. In het tweede lid is een anticumulatie bepaling opgenomen voor het geval een uitkeringsgerechtigde naast een scholing of opleiding arbeid gaat verrichten. In dat geval wordt 70% van hetgeen met de arbeid wordt verdiend in mindering gebracht op de reïntegratie-uitkering. Als betrokkene vervolgens in verband met het verlies van die arbeid een WW-uitkering ontvangt, dan wordt deze uitkering op grond van het derde lid geheel op de reïntegratie-uitkering in mindering gebracht.

Artikel 28. Toelagen arbeidsgehandicapte zelfstandigen

Dit artikel stemt overeen met artikel 58 van de AAW waarin de mogelijkheid tot het verstrekken van inkomenstoelagen aan zelfstandigen waaraan een voorziening is toegekend reeds was opgenomen. De mogelijkheid tot het verlenen van inkomenstoelagen aan werknemers is komen te vervallen, hetgeen verband houdt met het volgende. In de praktijk werd deze bepaling voor wat betreft werknemers voornamelijk toegepast ten aanzien van werkloze werknemers die door de toepassing van een voorziening (lees: scholing) het recht op WW-uitkering werd ontzegd. Door de introductie van de reïntegratie-uitkering bij scholing voor arbeidsgehandicapte WW-uitkeringsgerechtigden is de noodzaak van een aparte toelagen regeling komen te vervallen. Ten aanzien van

arbeidsgehandicapte werknemers die tijdens dienstbetrekking scholing volgen ter bevordering, behoud of herstel van de arbeidsgeschiktheid wordt opgemerkt, dat in die situatie op de werkgever de verplichting rust het loon door te betalen en dat derhalve in die situatie ook geen behoefte bestaat aan een aparte toelagen-regeling.

Artikel 29. Inkomenssuppletie arbeidsgehandicapte zelfstandigen

De mogelijkheid tot het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels met betrekking tot de toekenning van inkomenssuppletie aan arbeidsongeschikte zelfstandigen was reeds opgenomen in artikel 59b van de Algemene arbeidsgeschiktheidswet. De onderhavige delegatiebepaling biedt de mogelijkheid om niet alleen ten aanzien van zelfstandigen met een WAZ-uitkering inkomenssuppletie tot te kennen, doch tevens aan personen die arbeidsgehandicapt zijn, doch niet in aanmerking komen voor een uitkering op grond van de WAZ of de WAO, omdat zij niet arbeidsongeschikt zijn in de zin van die regelingen, en die een inkomen genereren dat lager is dan de voor hun vastgestelde verdien capaciteit. De huidige inkomenssuppletieregeling zal dienovereenkomstig worden aangepast.

Artikel 30. Startersregeling

In dit artikel is de mogelijkheid opgenomen regels te stellen met betrekking tot het verstrekken van leningen of het verlenen van borgtocht door het Lisv aan startende zelfstandigen. In hoofdstuk 9 van het algemeen deel van deze memorie is hierop uitgebreid ingegaan zodat hier wordt volstaan met daarnaar te verwijzen.

Artikel 31. Voorzieningen arbeidsgehandicapte werknemers

In dit artikel is geregeld welke (werknemers-) voorzieningen kunnen worden toegekend aan de arbeidsgehandicapt die arbeid in dienstbetrekking verricht. Hiervan moet worden onderscheiden de arbeidsgehandicapt werknemer, bedoeld in artikel 10, eerste lid, aanhef. Deze is immers niet meer werkzaam en voor wat betreft de toekenning van voorzieningen aangewezen op artikel 22. In het vierde lid is geregeld dat ook aan de arbeidsgehandicapt, bedoeld in artikel 10, die arbeid in dienstbetrekking gaat verrichten voorzieningen als bedoeld in dit artikel kunnen worden toegekend.

Voorzieningen die op grond van dit artikel kunnen worden toegekend zijn vervoersvoorzieningen die noodzakelijk zijn om de werkplek te kunnen bereiken, voorzieningen gericht op de noodzakelijke persoonlijke ondersteuning van de arbeidsgehandicapt en communicatievoorzieningen voor doven. Voorts kunnen op grond van het derde lid van dit artikel vervoersvoorzieningen worden toegekend die verband houden met de verbetering van de leefomstandigheden van betrokkene.

In het vijfde lid van dit artikel is bepaald, dat de hiervoor genoemde voorzieningen niet worden toegekend voorzover zij kunnen worden toegekend op grond van de WIW of de Arbeidsvoorzieningswet 1996. Het betreft hier de situatie waarin een onder de verantwoordelijkheid van de gemeente of de Arbeidsvoorzieningsorganisatie vallende arbeidsgehandicapt werkzaamheden in dienstbetrekking in de zin van de WAO gaat verrichten. Ten aanzien van die persoon is in de WIW en de Arbeidsvoorzieningswet 1996 bepaald dat de hiervoor genoemde voorzieningen gedurende één jaar door de gemeente respectievelijk de Arbeidsvoorzieningsorganisatie worden verstrekt. Met andere woorden,

na dat jaar worden de voorzieningen als hiervoor bedoeld toegekend door het Lisv.

In het zesde lid is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur met betrekking tot dit artikel nadere regels worden gesteld. Deze nadere regels zullen betrekking hebben op nadere criteria voor toekenning en op de omvang van vervoersvoorzieningen, noodzakelijke persoonlijke ondersteuning van de werknemer en communicatievoorzieningen voor doven die kunnen worden toegekend.

Artikel 32. Loonsuppletie

De mogelijkheid tot het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels met betrekking tot de toekenning van loonsuppletie aan arbeidsongeschikte werknemers was reeds opgenomen in artikel 60 van de WAO. De onderhavige delegatiebepaling biedt de mogelijkheid om niet alleen aan arbeidsongeschikte WAO-gerechtigden suppletie toe te kennen, doch tevens aan personen die arbeidsgehandicapt zijn, doch niet in aanmerking komen voor een uitkering op grond van de WAZ of de WAO, omdat zij niet arbeidsongeschikt zijn in de zin van die regelingen en die een inkomen genereren dat lager is dan de voor hun vastgestelde verdien capaciteit. De huidige loonsuppletieregeling zal dienovereenkomstig worden aangepast.

Artikel 33. Persoonsgebonden budget

In dit artikel wordt de mogelijkheid gecreëerd tot experimenteren met zogenaamde persoonsgebonden reïntegratiebudgetten. Conform het in de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Kamerstukken II, 25 000 XV, nr. 52) uiteengezette beleid, stelt het kabinet zich daarbij voor, dat de NCCZ samen met het Lisv een concept-regeling opstelt. Een verzoek hiertoe is reeds aan de NCCZ gedaan. Indien de concept-regeling ook in de ogen van de Minister van SZW aan de ermee beoogde beleidsdoelen tegemoet komt, zal deze het Ctsv vragen de concept-regeling op toezichtbaarheid te toetsen. Bij een positief oordeel zal de regeling worden omgezet in een ministeriële regeling, die ter beoordeling aan beide kamers der Staten-Generaal zal worden gezonden. De kamers hebben dan ten minste vier weken de tijd om op de voorgestelde regeling te reageren. Zien de kamers af van een reactie, dan zal de regeling in de Staatscourant worden geplaatst en in werking treden. Uiterlijk na vier jaar zal de Minister van SZW een evaluatie van het experiment met de persoonsgebonden reïntegratiebudgetten aan het parlement zenden. Naar aanleiding hiervan kan worden besloten de persoonsgebonden reïntegratiebudgetten een wettelijke basis te geven, in welk geval het voorliggende artikel zal worden ingetrokken. Uiteraard zal het wetsartikel ook worden ingetrokken indien blijkt dat persoonsgebonden reïntegratiebudgetten geen doeltreffend of effectief reïntegratie-instrument vormen.

Artikelen 34 en 35. Intrekking, herziening en terugvordering

In deze artikelen zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de intrekking of herziening van besluiten waarbij reïntegratieinstrumenten aan arbeidsgehandicapten zijn toegekend en bepalingen betreffende terugvordering. Het betreft hier standaardbepalingen die ook opgenomen zijn in de overige sociale verzekeringswetgeving.

Artikelen 36 en 37. Onvervreembare en niet voor beslag vatbare verstrekkingen

Ook hier betreft het standaardbepalingen die overgenomen zijn uit de WAO, de WAZ en de WAJONG.

Hoofdstuk 5. Uitvoering en financiering

Artikel 38. Vaststelling arbeidsgehandicapte

In dit artikel is geregeld welke uitvoeringsinstelling namens het Lisv vaststelt of een persoon arbeidsgehandicapte is als bedoeld in artikel 2, derde lid, van deze wet. Dit is in de regel de uitvoeringsinstelling die de werkzaamheden als bedoeld in artikel 41 van de OSV 1997 ten aanzien van die persoon verricht. In geval van (gewezen) overheidswerknemers kan het zijn dat er geen uitvoeringsinstelling is die dergelijke werkzaamheden verricht. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij een arbeidsgehandicapte die louter recht heeft op wachtgeld. In onderdeel e is geregeld dat in dit geval de uitvoeringsinstelling wordt aangewezen die de WAO ten aanzien van deze werknemer zou hebben uitgevoerd, indien hij recht zou hebben gehad op een WAO-uitkering. De eerste jaren zal dit de USZO zijn, aangezien de uitvoering van de WAO naar verwachting de eerste tijd aan de USZO zal worden opgedragen. Aangezien de uitvoering van de WAO voor het overheidspersoneel vanaf 2000 – al dan niet per deelsector – ook aan andere uitvoeringsinstellingen dan de USZO zal kunnen worden opgedragen, is ervoor gekozen in dit artikel niet direct de USZO als uitvoerende instelling aan te wijzen, maar te kiezen voor eerdergenoemde fictie.

Voorts is bepaald dat het Lisv regels kan stellen omtrent het tijdstip waarop die vaststelling dient te geschieden. Ten aanzien van personen die het einde van het wachtjaar van de WAO bereiken en waarvan wordt vastgesteld dat zij niet arbeidsongeschikt zijn in de zin van de WAO, ligt het bijvoorbeeld in de rede om te bepalen dat op dat moment ook wordt vastgesteld of betrokkene arbeidsgehandicapte is in de zin van deze wet.

Het Lisv kan voorts nadere en zo nodig afwijkende regels stellen met betrekking tot de uitvoeringsinstelling die moet vaststellen of een persoon arbeidsgehandicapte is. Dit kan bijvoorbeeld van belang zijn indien iemand naast een wachtgelduitkering (uitvoerende instelling via onderdeel e, de eerste tijd de USZO) een WW-uitkering van een andere uvi heeft (uitvoerende instelling volgens onderdeel b, de WW-uitvoerende uvi).

Artikel 39. Bevoegde uvi en het indienen van een aanvraag voor reïntegratie-instrumenten

Op grond van het eerste lid worden instrumenten die een werkgever nodig heeft om een tijdens de dienstbetrekking met die werkgever arbeidsgehandicapt geworden werknemer in dienst te houden, verstrekt door de uitvoeringsinstelling die ook overigens de werknemersverzekeringen, voor die uitvoeringsinstelling verricht. Hetzelfde geldt voor de instrumenten die op grond van hoofdstuk 4 aan zijn werknemer kunnen worden toegekend.

In het tweede lid is bepaald dat de uvi die voor een werknemer in de zin van de WW, WBIA, WAO of ZW, de verzekerde in de zin van WAZ of de ingezetene dan wel jonggehandicapte in de zin van de WAJONG de betreffende wetten uitvoert, tevens de uvi is die het voorliggende wetsvoorstel uitvoert. Hiermee wordt voor iemand met een uitkering op grond van bovengenoemde wetten bereikt dat de uvi die de uitkering

verstrekt, tevens de uvi is die het reïntegratie-instrumentarium inzet. Opgemerkt wordt dat dit lid tevens de uitvoerende uvi aanwijst voor een arbeidsgehandicapte met recht op loondoorbetaling die echter niet kan reïntegreren bij de eigen werkgever. Hoewel er in dit geval meestal geen uitkering zal zijn, is er wel een uitvoeringinstelling die de werkzaamheden als bedoeld in artikel 41 OSV 1997 verricht. Bij dergelijke werkzaamheden moet in dat geval dan uiteraard niet worden gedacht aan het verstrekken van uitkeringen, maar bijvoorbeeld aan het vaststellen van de verzekeringsplicht of het vaststellen en innen van werknemerspremies.

Net als artikel 38, eerste lid, onderdeel e, bevat het derde lid een fictie die ertoe leidt dat het voorliggende wetsvoorstel voor de arbeidsgehandicapte (gewezen) overheidswerknemer zonder WAO-uitkering de eerste tijd door de USZO wordt uitgevoerd.

Het vierde lid bepaalt dat ten aanzien van de arbeidsgehandicapte bedoeld in het eerste lid, instrumenten moeten worden aangevraagd bij de uvi van de werkgever. De woorden «ten aanzien van» beogen hierbij aan te geven dat het zowel om aanvragen door de werkgever als om aanvragen door de werknemer gaat.

In het vijfde lid is geregeld dat aanvragen voor reïntegratie-instrumenten moeten worden ingediend bij de uitvoeringsinstelling die de onderhavige wet voor de werknemer uitvoert. Dit zal veelal de uitvoeringsinstelling van de oorspronkelijke werkgever zijn. Indien de arbeidsgehandicapte werknemer bij een andere werkgever gaat werken, is het mogelijk dat de uvi van de nieuwe werkgever niet gelijk is aan de uvi van de werknemer. Bezien vanuit het perspectief van de nieuwe werkgever, zou het het gemakkelijkst zijn indien die werkgever een aanvraag voor een plaatsingsbudget of een pakket op maat zou kunnen indienen bij zijn eigen uvi. Toch is er ook in deze gevallen voor gekozen, de uvi van de werknemer de bevoegde uvi te laten zijn. Hiervoor zijn twee redenen. Allereerst wordt hiermee bereikt dat de uitkeringsverstrekking uvi – die een financieel belang heeft bij de reïntegratie – ook de uvi is die plaatsingsbevorderende instrumenten verstrekt. Daarnaast is dit ook van belang met het oog op het halen van de door het Lisv op te leggen taakstelling: het is de uvi van de werknemer die eventuele arbeidstoeleidsactiviteiten betaalt en betrokkene activeert, en daarom dient het die uvi te zijn, die een geslaagde plaatsing van de betreffende werknemer mag meetellen voor het halen van haar taakstelling.

Het zesde lid, onderdeel a, biedt aan het Lisv de mogelijkheid regels te stellen op grond waarvan ten aanzien van arbeidsgehandicapten, bedoeld in artikel 10 en personen, bedoeld in artikel 11, voor wie op grond van het tweede lid geen uvi kan worden vastgesteld die de voorliggende wet uitvoert, alsnog een uvi wordt aangewezen. Hierbij valt te denken aan de student in de zin van de WAJONG die wegens een te geringe mate van arbeidsongeschiktheid geen recht heeft op WAJONG-uitkering, korter dan zes maanden heeft gestudeerd en voor het volgen van zijn studie voorzieningen nodig heeft. Daarnaast wordt het mogelijk gemaakt, dat het Lisv voor bepaalde groepen van de in de artikelen 10 of 11 bedoelde arbeidsgehandicapten en personen, afwijkende regels stelt ten aanzien van de uvi die deze wet dient uit te voeren. Zoals ook in de artikelgewijze toelichting op artikel 38 aangegeven, kan dit bijvoorbeeld nodig zijn indien iemand zowel een wachtgelduitkering als een WW-uitkering heeft.

Op grond van het zesde lid, onderdeel b, kan het Lisv regels stellen omtrent de aanvraagtermijnen. Ten slotte wordt het in het zesde lid, onderdeel c, mogelijk gemaakt dat het Lisv voor bepaalde groepen van de in de artikelen 10 of 11 bedoelde arbeidsgehandicapten en personen afwijkende regels stelt wat betreft de uvi waar de aanvragen voor

instrumenten moeten worden ingediend. Overigens wordt opgemerkt dat werkgevers in de toekomst ook aanvragen voor reïntegratie-instrumenten moeten kunnen indienen bij de informatiepunten van de arbeidsbureaus of de centra SWI (zie paragraaf 12b van het algemene deel van deze toelichting), waarna de informatiepunten die aanvragen dan dienen door te geleiden naar de juiste uitvoeringsinstelling. Aldus zal een werkgever die niet direct weet welke uitvoeringsinstelling voor een bepaalde arbeidsgehandicapte werkt, in ieder geval altijd terecht kunnen bij de informatiepunten.

Artikel 40. Bonusuitkering

In de hoofdlijnennota werd voorgesteld de uvi die voor een onder haar reïntegratieverantwoordelijkheid vallende arbeidsgehandicapte een dienstbetrekking vond, een bonus te verstrekken. Om afroaming te voorkomen én om te voorkomen dat alleen inspanningen worden verricht ten behoeve van die arbeidsgehandicapten, van wie de reïntegratie invloed zou hebben op de gedifferentieerde WAO-premie, zou de hoogte van de bonus kunnen variëren naar gelang de arbeidsmarktpositie van de arbeidsgehandicapte. Voor jonggehandicapten en arbeidsgehandicapten die reeds lang buiten het arbeidsproces staan, zou de bonus hoger kunnen zijn dan voor nieuwe WAO-toetreders.

In paragraaf 2d van de algemene toelichting is aangegeven, dat het kabinet mede gezien de opmerkingen van de SER en het Lisv tot de conclusie is gekomen, dat het bonussysteem vooralsnog niet moet worden ingevoerd. Ook is aangegeven, dat het kabinet het echter wel wenselijk vindt, het systeem later alsnog in te kunnen voeren. Artikel 37 geeft de mogelijkheid dit door het treffen van een algemene maatregel van bestuur te doen. Daarbij zal het – mede gezien het gestelde in de hoofdlijnennota – mogelijk zijn de hoogte van de bonus te variëren al naar gelang de doelgroep waartoe de gereïntegreerde arbeidsgehandicapte behoorde. Ook zal het mogelijk zijn de hoogte van de bonus afhankelijk te maken van het soort en de duur van de dienstbetrekking.

Artikelen 41 tot en met 43. Financieringsbepalingen

In deze artikelen is aangegeven op welke wijze het aan het Lisv ter beschikking staande reïntegratie-instrumentarium wordt gefinancierd. Hiertoe wordt in artikel 41 een apart fonds in het leven geroepen wat gevoed wordt uit de verschillende arbeidsongeschiktheidsfondsen en het AWF (artikel 42). In artikel 43 is aangegeven welke uitgaven ten laste van het Reïntegratiefonds komen. Dit betreft tevens de kosten die gepaard gaan met inkoop van op arbeidstoeleiding gerichte activiteiten door het Lisv respectievelijk de uitvoeringsinstellingen. Dit zijn immers met de uitvoering van artikel 10 verband houdende kosten.

Artikel 44. Bijzondere subsidies ten laste van het Reïntegratiefonds

Dit artikel maakt subsidiëring van scholingstrajecten voor gehandicapten mogelijk vanuit het Reïntegratiefonds. In beginsel wordt daarbij gekozen voor een combinatie tussen basisfinanciering en inkoop door OC&W, uitvoeringsinstellingen, gemeenten en Arbeidsvoorziening bij de huidige WAGW-instituten.

Het eerste lid van artikel 41 regelt de basisfinanciering. Deze zal bestaan uit financiering van de specifieke kosten van de instituten, teneinde de kosten van de scholing meer in overeenstemming te brengen met de kosten van de scholing voor andere groepen van personen (bijvoorbeeld scholing in de Centra voor Vakopleiding). Deze specifieke kosten ontstaan bijvoorbeeld doordat er relatief minder cursisten per docent zijn dan in het

reguliere onderwijs. Verder zijn de specifieke kosten te onderscheiden in kosten met betrekking tot verblijf en vervoer en handicap-gerelateerde kosten.

De kosten voor de feitelijk scholing van de gehandicapten zal ingekocht moeten worden door OC&W, uitvoeringsinstellingen, gemeenten en Arbeidsvoorziening. Gezien de hierboven bedoelde basisfinanciering ligt het in de rede dat de hiervoor genoemde organisaties zullen kiezen voor deze instituten voor wat betreft de doelgroep die op deze voorziening is aangewezen. Voorts heeft de Minister van SZW de mogelijkheid, in het kader van het jaarlijks overleg over het plan van werkzaamheden, om met het Lisv afspraken te maken over de inkoop bij de instituten (zie het derde lid van artikel 44) en in het reguliere overleg met Arbeidsvoorziening aandacht te vragen voor de betrokken doelgroep en het gebruik van scholingstrajecten die door de instituten worden aangeboden. Voorts kan de Minister van SZW, in het kader van de monitor van de WIW, de VNG er op aanspreken, dat voor de betrokken doelgroep gebruik wordt gemaakt van de scholingsinstituten en kan hij met de Minister van OC&W afspraken maken over de doorverwijzing door de ROC's van de doelgroep naar de scholingsinstituten.

Op grond van artikel 69 van de AAW en 73a van de WAO kan het Lisv subsidies verstrekken, die tot doel hebben het bevorderen van preventie en reïntegratie van arbeidsgehandicapten door het inzetten van financiële middelen voor activiteiten die kunnen leiden tot terugdringing van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Het tweede lid van artikel 44 beoogt deze subsidiemogelijkheid voort te zetten ten laste van het Reïntegratiefonds. Net als thans gebruikelijk is zal het Lisv daarvoor een beleid moeten ontwikkelen. Dit beleid zal op grond van het derde lid van artikel 44 moeten worden neergelegd in het plan van werkzaamheden van het Lisv.

Hoofdstuk 6. Het verstrekken van inlichtingen en administratieve boete

Artikelen 45, 46 en 47. Inlichtingen en administratieve boete

Het betreft hier een aantal standaardbepalingen omtrent inlichtingenplicht en het opleggen van een boete bij niet-nakoming hiervan. Soortgelijke bepalingen zijn bij de Wet boeten en maatregelen opgenomen in alle andere socialezekerheidsregelingen. Om redenen van praktische aard zijn de artikelen 29b tot 29g van de WAO, waarin procedurebepalingen zijn opgenomen die bij hantering van het boete-instrument in acht genomen moeten worden, van overeenkomstige toepassing wordt verklaard.

Hoofdstuk 7. Bepalingen in verband met het burgerlijk recht

Artikelen 48 en 49. Samenloop aanspraken en regres

De artikelen 48 en 49 zijn gelijklopend aan bepalingen in verband met het burgerlijk recht zoals opgenomen in de WAO, de WAZ en de WAJONG.

Wanneer de oorzaak die ten grondslag ligt aan de toekenning van instrumenten door toedoen van een ander is ontstaan, die daarvoor naar burgerlijk recht verplicht is tot schadevergoeding, moet worden voorkomen dat langs twee wegen schadevergoeding kan worden verkregen. Om die reden is in artikel 48 bepaald, dat de rechter die oordeelt over de schadevergoeding naar burgerlijk recht, rekening houdt met de aanspraken die op grond van deze wet bestaan.

In artikel 49 is over de omvang van het regres het volgende bepaald. Het Lisv kan de door hem gemaakte kosten op de schadeplichtige verhalen. Omdat het regresrecht van dit instituut in het verlengde ligt van de vordering tot schadevergoeding van de persoon aan wie een reïntegratieinstrument is verstrekt, is dit verhaal aan een maximum gebonden. Dit wordt gedaan door een fictie op te nemen: het Lisv kan niet méér verhalen dan het bedrag dat de hiervoor bedoelde persoon zou kunnen vorderen als aan hem geen reïntegratieinstrument zou zijn verstrekt. Dit maximum wordt het civiel plafond genoemd. Om de hoogte van het regres te kunnen vaststellen moet de rechter eerst de hoogte van de schadevergoeding van het slachtoffer vaststellen, zoals die zou zijn geweest als er geen mogelijkheid tot toekenning van reïntegratie-instrumenten zou hebben bestaan.

Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat het Lisv in plaats van periodieke verstrekkingen de contante waarde daarvan kan vaststellen in de vorm van een jaarlijkse afkoopsom, die de totale schade weerspiegelt.

Hoofdstuk 8. Bepalingen in verband met de Algemene wet bestuursrecht

Artikelen 50, 51 en 52. Beslistermijnen, bezwaarschriftprocedure en medische besluiten

Deze bepalingen zijn gelijkkluidend aan de bepalingen in verband met de Algemene wet bestuursrecht zoals opgenomen in de WAO. Om redenen van praktische aard zijn voorts de WAO bepalingen met betrekking tot medische besluiten van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 53. Titel 4.2. Algemene wet bestuursrecht

In dit artikel is bepaald dat Titel 4.2. van de Algemene wet bestuursrecht (AWB) niet van toepassing is op aanspraken op grond van de artikelen 22 en 31. De ratio van deze bepaling is van praktische aard. In veel gevallen zullen de voorzieningen als bedoeld in deze artikelen in natura worden toegekend. In dat geval is Titel 4.2. van de AWB niet van toepassing. In enkele gevallen zal echter een financiële tegemoetkoming voor gemaakte kosten kunnen worden toegekend. In dat geval is Titel 4.2. van de AWB weer wel van toepassing. Teneinde te komen tot een eenduidige uitvoering met betrekking tot de verstrekking van voorzieningen als hiervoor bedoeld is er voor gekozen Titel 4.2. van de AWB niet van toepassing te verklaren.

Hoofdstuk 9. Strafmaatregelen

Artikelen 54 en 55. Strafbepaling en verval van recht tot strafvordering

Deze bepalingen zijn gelijkkluidend aan de strafbepalingen zoals opgenomen in de WAO, de WAZ en de WAJONG.

Hoofdstuk 10. Wijziging van andere wetten

Artikelen 56, 57 en 58. ABW, IOAW en IOAZ

De wijzigingen in de IOAW en IOAZ zijn gelijkkluidend aan die in de ABW. Deze toelichting is daarop eveneens van toepassing.

Onderdeel A

Dit onderdeel regelt, dat een bijstandsgerechtigde tijdens scholing niet aan bepaalde verplichtingen om werk te verkrijgen of werk te aanvaarden

hoeft te voldoen. Het moet dan scholing betreffen, die noodzakelijk wordt geacht voor de inschakeling in arbeid. Wanneer een bijstandsgerechtigde arbeidsgehandicapte is geldt dit artikel in dezelfde mate. Er is een derde lid aan dit artikel 114 toegevoegd, omdat het kan voorkomen, dat een belanghebbende naast een bijstandsuitkering ook een andere uitkering ontvangt, bijvoorbeeld op grond van één van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringswetten. In het kader van de uitvoering van die wetten kan zijn toegestaan, dat die persoon, omdat deze arbeidsgehandicapt is, scholing volgt, waardoor geen arbeid kan worden aanvaard. Ter voorkoming van nieuwe toetsingsprocedures en om geen onduidelijkheid te laten bestaan over het feit, dat dergelijke scholing wordt aangemerkt als noodzakelijke scholing voor de toepassing van dit artikel, is het derde lid toegevoegd. Hetzelfde geldt, indien de bijstandsgerechtigde als arbeidsgehandicapte met toepassing van artikel 13a van de WIW voor scholing in aanmerking is gebracht. Burgemeester en wethouders dienen deze scholing alleen als noodzakelijk aan te merken, indien zij voordat de scholing wordt gevolgd hiervan in kennis zijn gesteld.

Onderdeel B

Dit artikel 115 gold alleen in algemene zin, indien een bijstandsgerechtigde onbeloonde werkzaamheden gaat verrichten. Onduidelijk was dan ook of proefplaatsing, zoals dat in de WAO geregeld was ook kon plaatsvinden onder het regime van de ABW. De twee toegevoegde leden voorzien voor het verrichten van onbeloonde werkzaamheden op een proefplaats door een arbeidsgehandicapte bijstandsgerechtigde nu wel in een uitgewerkte regeling. Deze is inhoudelijk gelijk aan die in hoofdstuk 4, paragraaf 2 van dit wetsvoorstel voorzover deze het verrichten van onbeloonde werkzaamheden op een proefplaats betreffen. Het is niet noodzakelijk een aparte uitkering (zoals de reïntegratie-uitkering) in de ABW te regelen. Volstaan worden met het niet hoeven voldoen aan bepaalde verplichtingen om arbeid te verkrijgen of te aanvaarden. Dit is in het nieuwe tweede lid geregeld, met de verwijzing naar het niet gelden van artikel 113, eerste lid, onderdelen a en c.

Onderdeel C

De nieuwe artikelleden hebben betrekking op de inkoop van de diensten om arbeidsgehandicapten te geleiden naar werk. Burgemeester en wethouders hebben op grond van artikel 111, eerste lid, van de Abw de taak om die voorzieningen te treffen, waardoor de bijstandsgerechtigden zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien. Dit geldt op grond van deze wet zeker voor arbeidsgehandicapten. Dit vereist extra inspanning, waarvoor ook extra geldmiddelen beschikbaar zijn gesteld. In het vierde lid wordt geregeld, dat de diensten ter inschakeling in het arbeidsproces zowel door Arbeidsvoorziening als door derden geleverd kunnen worden (de elders in deze memorie van toelichting aangeduide vrije winkelnering). Het vijfde lid biedt de basis voor een tijdelijke regeling van verplichte winkelnering bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Een en ander zal nog nader in een algemene maatregel van bestuur worden geregeld.

De regeling van de inkoop van deze dienstverlening heeft een directe relatie met de algemene regeling van dit instrumentarium ten behoeve van de inschakeling in het arbeidsproces in artikel 3 van de WIW. Er is hier echter aangesloten bij de wettelijke basis voor de al bestaande inkoopregeling (in het eerste en tweede lid van dit artikel 137a). De nieuw toegevoegde artikelen betreffen een vergelijkbare soort dienstverlening, echter voor een nader aangeduide doelgroep, de arbeidsgehandicapten. Bovendien zal de financieringsstroom van de rijksmiddelen anders verlopen. De inkoopkosten voor arbeidsgehandicapte bijstands-

gerechtigden zullen namelijk in het WIW-Werkfonds worden gestort en op die wijze ter beschikking worden gesteld aan de gemeenten. Met het oog hierop is er voor gekozen aan artikel 137a Abw twee nieuwe leden toe te voegen in plaats van de inkoopregeling voor arbeidsgehandicapte bijstandsgerechtigden te integreren met die voor de niet-arbeidsgehandicapte bijstandsgerechtigden.

Artikel 59 Arbeidsvoorzieningswet 1996

Onderdeel A

De begrippen dienstbetrekking en werknemer zijn als begripsbepalingen in de Arbeidsvoorzieningswet 1996 opgenomen om in de nieuw toe te voegen artikelen daar goed naar te kunnen verwijzen. De begripsomschrijving van dienstbetrekking (onderdeel o) en werknemer (onderdeel p) zijn gelijk aan die in artikel 1 van dit wetsvoorstel.

Onderdelen B en D

Artikel 4 van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 regelt de taken van Arbeidsvoorziening. Dit artikel is op een aantal punten gewijzigd om de specifieke taak van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie ten behoeve van arbeidsgehandicapte werkzoekenden, die geregeld is in artikel 13 van dit wetsvoorstel, ook voorzover nodig neer te leggen in de Arbeidsvoorzieningswet 1996.

De wijziging van het eerste lid, onder ten eerste, betekent, dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie als onderdeel van de basisdienstverlening op het terrein van bemiddeling de taak krijgt over de instrumenten en maatregelen die tot doel hebben de arbeidsgehandicapten in de arbeid in te schakelen voorlichting te geven. Zie verder hetgeen hierover in paragraaf 12 van het algemene deel van deze toelichting over deze wijziging is opgemerkt.

Omdat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de instanties die uitkeringen verstrekken en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, voor moeilijk plaatsbare werklozen enerzijds en arbeidsgehandicapten anderzijds verschilt, is onderdeel b van het eerste lid, zodanig geformuleerd, dat het duidelijk is dat de eigenstandige prestatiedienstverleningstaak van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie geen betrekking heeft op arbeidsgehandicapten, die – in de terminologie van dit wetsvoorstel – onder de verantwoordelijkheid van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (de verwijzing naar artikel 10 van dit wetsvoorstel) en de gemeente vallen (de verwijzing naar artikel 12 van dit wetsvoorstel).

In het tweede lid is de verstrekking van werknemersvoorzieningen door Arbeidsvoorziening geregeld. Daarin wordt verwezen naar artikel 13 van dit wetsvoorstel, waarin is bepaald voor welke groep arbeidsgehandicapte werkzoekenden Arbeidsvoorziening op grond van dit wetsvoorstel een taak krijgt. In dit tweede lid is in algemene zin aangegeven welke instrumenten de Arbeidsvoorzieningsorganisatie kan inzetten om deze arbeidsgehandicapten meer arbeidsgeschikt te maken, zodat zij in het arbeidsproces kunnen worden ingeschakeld. Vanwege de aansluiting bij het verstrekken van vergelijkbare voorzieningen door het Lisv en de gemeenten zullen bij algemene maatregel van bestuur voor de uitvoering van deze taak nog nadere regels worden gesteld. De uitgaven aan deze taak zijn afhankelijk van de inspanning van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Om die reden komen de kosten hiervan ten laste van de prestatiebijdrage (de wijziging van artikel 48 in onderdeel D)

Onderdelen C en E

De subsidietoekenning aan de werkgever, indien hij een arbeids-

gehandicapte, die tot de verantwoordelijkheid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie behoort in dienst neemt, heeft een verplichtend karakter. De werkgever kan op grond van artikel 81a, dat in de Arbeidsvoorzieningswet 1996 wordt ingevoegd, aanspraak maken op deze subsidie, indien de dienstbetrekking die hij met de arbeidsgehandicapte aangaat ten minste zes maanden duurt. Dit geldt overigens niet voor de gemeente als werkgever van de dienstbetrekking in de zin van de WIW. De gemeente kan geen middelen van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie ontvangen voor de WIW-dienstbetrekking die hij aangaat met een arbeidsgehandicapte, waarvoor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie verantwoordelijk is. De werkgever dient voor de subsidie wel een aanvraag te doen. De uitgaven van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zijn onontkoombaar en zullen daarom op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 47 ten laste van de basisbijdrage worden vergoed (onderdeel C). Hoe de vergoeding van de uitgaven van de subsidies zal verlopen zal nader geregeld kunnen worden in de algemene maatregel van bestuur op grond van het derde lid van artikel 81a. Deze regeling bij algemene maatregel van bestuur heeft vooral tot doel de hoogte en voorwaarden voor de subsidies in de vorm van een plaatsingsbudget of een pakket op maat af te stemmen op wat daaromtrent in of krachtens artikel 16, 17 en 18 van dit wetsvoorstel is geregeld. De verstrekking van het pakket op maat vindt pas plaats nadat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in redelijkheid heeft kunnen vaststellen, dat de werkgever meer kosten heeft voor aanpassingen van de werkplek en dergelijke (zie de opsomming in artikel 18) dan met het vaste plaatsingsbudget kan worden bekostigd. Op die wijze wordt bereikt, dat dit instrument richting werkgever door de verschillende verantwoordelijke bestuursorganen op gelijke wijze wordt ingezet, indien die werkgever een arbeidsgehandicapte in dienst neemt. De algemene maatregel van bestuur zal ook regels bevatten voor de wijze van terugvordering en de nadere voorwaarden die aan de subsidieverlening kunnen worden verbonden ter voorkoming van misbruik.

Onderdeel F

De beschikkingen van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie betreffende voorzieningen in verband met de reïntegratie van arbeidsgehandicapten hebben een inhoudelijke samenhang met die van de gemeenten en het Lisv tot het verstrekken van voorzieningen ten behoeve van arbeidsgehandicapten. Het is daarom wenselijk, dat daarvoor dezelfde beroepsprocedure geldt. Beroep tegen besluiten van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie kan op grond van dit artikel 93 bij het College van beroep voor het bedrijfsleven worden ingesteld. Voor de besluiten betreffende voorzieningen aan en ten behoeve van arbeidsgehandicapten wordt hierop in dit onderdeel een uitzondering gemaakt. In combinatie met de wijziging van de Beroepswet betekent dit, dat tegen deze besluiten beroep bij de Rechtbank kan worden ingesteld en hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep.

Artikel 60. Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet 1996

Artikel 18 betrof een verwijzing naar artikel 16 van de WAGW (de bemiddelingstaak), die met dit wetsvoorstel wordt ingetrokken. Artikel 18 beoogde te regelen dat Arbeidsvoorziening geen prestatiedienstverleningstaak had zolang de bemiddelingstaak van arbeidsgehandicapten op grond van artikel 16 WAGW aan de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen was opgedragen. Nu deze taak voor laatstgenoemde organisatie vervalt kan ook artikel 18 vervallen. In de in artikel 64 van het voorliggende wetsvoorstel voorgestelde wijziging van artikel 72, derde lid, van de WW, is hiermee rekening gehouden.

Artikel 61. Wet inschakeling werkzoekenden

Onderdelen B en D

De voorzieningen voor de arbeidsgehandicapte, die onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen, (zie de verwijzing naar artikel 12 van dit wetsvoorstel), dat wil zeggen de arbeidsgehandicapte bijstandsgerechtigde of degenen, die een IOAW- of IOAZ-uitkering ontvangt en arbeidsgehandicapt is, of de arbeidsgehandicapte, die werkzaam is op een WIW-dienstbetrekking, worden hier in een aparte paragraaf uitgewerkt. In feite betreft het een nadere invulling van de mogelijkheden, die artikel 3 van de WIW al biedt als het gaat om het activeren van een uitkeringsgerechtigde, waarbij gebruik gemaakt kan worden van het instrument WIW-dienstbetrekking, en van de mogelijkheid werkgevers met loonkostensubsidies te stimuleren langdurig werklozen in dienst te nemen, zoals in artikel 5 wordt geregeld. Het gaat hier echter om bijzondere instrumenten, die specifiek gericht zijn op arbeidsgehandicapten om belemmeringen weg te nemen (ook fysieke) om tot het arbeidsproces te kunnen toetreden of daaraan te kunnen deelnemen. Vandaar dat in de WIW in een aparte paragraaf nadere uitwerking is gegeven aan de voorzieningen voor arbeidsgehandicapten. Daarmee wordt de afstemming tot vergelijkbare instrumenten en maatregelen, die door het Lisv en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie worden ingezet, ook mogelijk.

Wanneer een langdurig werkloze of een uitkeringsgerechtigde als arbeidsgehandicapt kan worden aangemerkt zal de gemeente voordat voorzieningen op grond van de WIW worden ingezet eerst moeten nagaan of het Lisv al niet op basis van een uitkering op grond van de WAO, WAZ, WAJONG, of WW een traject voor deze arbeidsgehandicapte aan het ontwikkelen is. Er wordt in de WIW van uitgegaan, dat de gemeente pas voorzieningen inzet op basis van artikel 3, indien duidelijk is, dat geen andere activiteiten voor deze persoon worden ontwikkeld. Het gewijzigde artikel 73, eerste lid (in onderdeel D) regelt deze taakafbakening.

De voorzieningen op grond van artikel 13a betreffen de voorzieningen, die het de arbeidsgehandicapte werkzoekende met een bijstands-, IOAW- of IOAZ-uitkering of de werknemer op een WIW-dienstbetrekking mogelijk maken arbeid te kunnen verrichten (meer specifiek de voorzieningen als genoemd in artikel 31 van het wetsvoorstel). Daartoe behoren ook voorzieningen als werkplek-aanpassingen ten behoeve van de WIW-werknemer, als genoemd in artikel 15 van dit wetsvoorstel.

Wanneer een arbeidsgehandicapte, die uitsluitend een bijstandsuitkering, IOAW- of IOAZ-uitkering ontving of werkzaam was op een WIW-dienstbetrekking, in dienst treedt bij een reguliere werkgever, dan valt deze werknemer onder de verantwoordelijkheid van het Lisv. Echter het toekennen van de in dit artikel genoemde voorzieningen maakt het mogelijk, dat de arbeidsgehandicapte arbeid kan gaan verrichten. Om deze verantwoordelijkheid van de gemeente tot uitdrukking te laten komen, is in het derde lid van artikel 13a geregeld, dat de gemeente gedurende een beperkte tijd (maximaal een jaar) bijdraagt aan de kosten van de voorzieningen voor die werknemer, met name de voorzieningen, die genoemd worden in artikel 31, tweede lid, van dit wetsvoorstel.

Omdat het in artikel 13a aanspraken van burgers kan betreffen, is met verwijzing naar genoemd artikel 3 bepaald, dat de gemeentebesturen bij verordening regels moeten stellen voor het verstrekken van deze voorzieningen (het vierde lid).

Het nieuwe artikel 13b, eerste lid, regelt het verstrekken van subsidies in de vorm van plaatsingsbudgetten en pakketten op maat, indien een arbeidsgehandicapte, die uitsluitend een bijstandsuitkering, IOAW- of IOAZ-uitkering ontving, in dienst treedt bij een reguliere werkgever. In dit

artikel is al vastgelegd, dat de subsidie alleen verstrekt wordt wanneer het dienstverband voor ten minste zes maanden wordt aangegaan. De werkgever heeft dan aanspraak op deze subsidie. De gemeente heeft geen beleidsvrijheid. De subsidie wordt op aanvraag verleend. In dit artikel is tevens bepaald, dat de gemeente ook de subsidie toekent, in geval een arbeidsgehandicapte uitstroomt uit een WIW-dienstbetrekking. Dit past bij de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de doorstroming van die WIW-werknemer naar een reguliere werkgever.

Aan de toepassing van het tweede lid, ligt een nadrukkelijke beoordeling van de gemeente ten grondslag. De werkgever moet aantonen, dat hij meer kosten maakt dan uit de subsidie op grond van het eerste lid kan worden bekostigd. Het gaat dan om de uitgaven die in artikel 17 van dit wetsvoorstel zijn benoemd.

Indien een arbeidsgehandicapte als bedoeld in artikel 2 van dit wetsvoorstel (dus zowel degene, die een bijstandsuitkering ontving als degene, die bijvoorbeeld ook een WAO-uitkering had) als werknemer werkzaam is op een WIW-dienstbetrekking komt de gemeente als werkgever niet in aanmerking voor een plaatsingsbudget, een herplaatsingsbudget of een budget op maat van het Lisv. De WIW-dienstbetrekking is geen dienstbetrekking in de zin dit wetsvoorstel, waarvoor het Lisv deze budgetten kan toekennen. Omdat een WIW-dienstbetrekking een volledig gesubsidieerde dienstbetrekking is, is dit ook niet noodzakelijk.

In de algemene maatregel van bestuur op grond van het derde lid zal worden geregeld wat de omvang en de duur van het subsidiebedrag is. Daarbij wordt aangesloten bij de in dit artikel genoemde artikelen 16 en 17 van dit wetsvoorstel.

Onderdeel C

Door de wijziging van artikel 14 van de WIW wordt duidelijk, dat de plaatsingsbudgetten en het pakket op maat in eerste instantie uit het basisbedrag worden vergoed. Dit houdt in, dat de gemeente bij het tot stand komen van de reguliere arbeidsverhouding met een werkgever, op dezelfde wijze als krachtens artikel 16 van de WIW zal worden voorgeschreven voor de artikel 5-subsidies, een bedrag kan declareren. Over de declaraties van de subsidies voor deze doelgroep kunnen in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16 nog nadere regels worden opgenomen, waarbij eventueel kan worden afgeweken van de systematiek van declareren van het basisbedrag. Door de in die algemene maatregel van bestuur nader geregelde declaratiesystematiek wordt voorkomen, dat de gemeente voor dezelfde arbeidsverhouding tweemaal kan declareren (op basis van dit artikel 13b en artikel 5 van de WIW).

De meerkosten voor het pakket op maat, de andere voorzieningen ten behoeve van de arbeidsgehandicapte zelf en de werkvoorzieningen bij een WIW-dienstbetrekking komen ten laste van het scholings- en activeringsbudget als onderdeel van het Werkfonds. De algemene maatregel van bestuur op grond van het derde lid van dit artikel 14 zal nadere regels bevatten voor de oormerking van dit budget voor de doelgroep arbeidsgehandicapten.

Artikel 62. Organisatiewet sociale verzekeringen 1997

In dit artikel worden een aantal artikelen van de OSV 1997 in technische zin aangepast in verband met het onderhavige wetsvoorstel.

Artikel 63. Ziektewet

Onderdeel A

Het laten vervallen van de zinsnede «behalve voor zover hij een reïntegratie-uitkering op grond van artikel 63 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering ontvangt» in artikel 21 van de ZW houdt verband met het feit dat de regeling met betrekking tot de reïntegratie-uitkering in de artikelen 23 tot en met 27 van het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen. Met de hiervoor genoemde zinsnede is beoogd de personen met een reïntegratie-uitkering verzekerd te doen zijn voor de ZW. In het onderhavige voorstel is dit geregeld door voor de toepassing van andere wetten, de reïntegratie-uitkering gelijk te stellen met een uitkering op grond van de WW. Dit leidt ertoe dat de persoon die recht heeft op een reïntegratie-uitkering op grond van artikel 7 van de ZW verzekerd is voor de ZW.

Onderdeel B

Dit onderdeel ziet toe op aanpassing van artikel 29b van de ZW. In de eerste plaats wordt de periode gedurende welke de werkgever, die een arbeidsgehandicapte in dienst heeft genomen, ontslagen is van de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte, verlengd van drie tot vijf jaar. In de tweede plaats wordt de kring van personen waarvoor de regeling geldt enerzijds uitgebreid en anderzijds beperkt. De uitbreiding wordt gerealiseerd door het laten vervallen van het criterium «in de drie jaar voorafgaande aan de dienstbetrekking een AAW of WAO hebben genoten» en in plaats daarvan aan te sluiten bij het begrip arbeidsgehandicapte in de zin van artikel 2 van het onderhavige wetsvoorstel. Aangezien de persoon waarvan de arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de WAO, WAZ of WAJONG wegens vermindering van de arbeidsongeschiktheid wordt beëindigd, nog gedurende een periode van vijf jaar als arbeidsgehandicapte wordt aangemerkt, wordt de hiervoor genoemde termijn van drie jaar feitelijk verlengd tot vijf jaar.

De beperking van de kring van personen wordt veroorzaakt door het feit, dat de regeling alleen van toepassing is met betrekking tot personen die arbeidsgehandicapt zijn. Dat wil zeggen, door ziekte of gebrek een belemmering ondervinden bij het verkrijgen (of behouden) van arbeid. De huidige regeling daarentegen heeft ook betrekking op personen die aan het einde van het wachtjaar niet arbeidsongeschikt zijn in de zin van de AAW/WAO, ongeacht de vraag of deze personen een uit ziekte of gebrek voortvloeiend probleem hebben bij het vinden van werk.

Artikel 64. Werkloosheidswet

Onderdeel A

In dit onderdeel is geregeld dat voor de vaststelling van de periode van 39 weken, bedoeld in artikel 17, onderdeel a, van de WW de weken waarin een werknemer met toepassing van artikel 23, tweede lid, van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten een reïntegratie-uitkering heeft ontvangen buiten beschouwing worden gelaten. Dit is geregeld met het oog de situatie beschreven in de toelichting bij artikel 23 van het onderhavige wetsvoorstel, te weten: het aanvangen van een scholing door een arbeidsgehandicapte voordat een recht op WW-uitkering is ontstaan. Zonder nadere bepaling zouden de weken gedurende welke betrokkene een reïntegratie-uitkering ontvangt meetellen voor de vaststelling van de periode van 39 weken als hiervoor bedoeld, met als gevolg dat hij bij beëindiging van de scholing niet meer aan de wekeneis

van de WW zou kunnen voldoen en dus niet voor een WW-uitkering in aanmerking zou kunnen komen.

Onderdeel B

In dit onderdeel is geregeld dat met dagen waarover loon is ontvangen als bedoeld in artikel 17, onderdeel b, onder 1° van de WW gelijkgesteld worden, de dagen waarover de werknemer een reïntegratie-uitkering heeft ontvangen. De reden hiervan is, dat thans de dagen waarover een toelage op grond van artikel 58 van de AAW wordt ontvangen, gelijk worden gesteld met dagen waarover loon is ontvangen en de reïntegratie-uitkering in feite in plaats is gekomen voor deze toelagen regeling. Zie hiervoor ook hetgeen bij de toelichting op artikel 28 van dit wetsvoorstel is vermeld.

Onderdeel C

De wijziging onder 1 houdt verband met het vervallen van de mogelijkheid tot het toekennen van toelagen op grond van artikel 58 van de AAW aan werknemers. Zie hiervoor wederom hetgeen bij de toelichting op artikel 28 van dit wetsvoorstel is vermeld.

De wijziging onder 3 houdt verband met de wens de duur van de WW-uitkering op te schorten bij het gaan volgen van een scholing of opleiding terzake waarvan een reïntegratie-uitkering wordt toegekend. Dit wordt bereikt door het ontvangen van een reïntegratie-uitkering als uitsluitingsgrond te definiëren in combinatie met hetgeen geregeld is in artikel 43, eerste lid, van de WW.

Onderdeel D

Deze wijziging ziet erop toe dat een WW-uitkering, die beëindigd is wegens het ontvangen van een reïntegratie-uitkering, kan herleven bij beëindiging van laatstgenoemde uitkering.

Onderdeel E

Deze wijziging houdt verband met het vervallen van artikel 18 van de Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet 1996. In dat artikel is geregeld dat de (overigens nog niet in werking getreden) structurele inkoopmogelijkheid van artikel 72, derde lid, WW, niet geldt voor arbeidsgehandicapten. Nu artikel 18 van eerstgenoemde wet vervalt, dient het betreffende onderdeel van dat artikel in artikel 72 WW zelf te worden opgenomen. Dit gebeurt in het hier voorgestelde onderdeel.

Onderdeel F

De wijziging onder 1 van artikel 93, WW houdt verband met het feit dat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de uitkeringen op grond van artikel 29b van de ZW ten laste te brengen van het Reïntegratiefonds in plaats van ten laste van het Awf. De wijziging onder 2 betreft de bijdrage uit het Awf aan het Reïntegratiefonds. Zie hiervoor het voorgestelde artikel 42.

Artikel 65. Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering

Onderdelen A tot en met G

Het betreft hier technische wijzigingen die voortvloeien uit hetgeen overigens in dit wetsvoorstel wordt geregeld.

Onderdeel F

De voorgestelde aanpassing van de artikelen 77b tot en met 77e van de WAO hebben als doel een werkgever – in vergelijking tot de huidige regeling in deze artikelen – eerder in aanmerking te laten komen voor kwijtschelding van- en korting op- de door hem verschuldigde basispremie, bij het in dienst nemen c.q. houden van arbeidsgehandicapten en bij het uitbesteden van werkzaamheden aan een WSW-bedrijf. Hiertoe is in artikel 77b een zogenaamde staffeling aangebracht, waarbij de omvang van de kwijtschelding en korting als hiervoor bedoeld is gerelateerd aan de omvang van het totaal bedrag van de loonsom van de arbeidsgehandicapten en de aan hun toegekende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, in relatie tot de totale loonsom van een werkgever in enig kalenderjaar. Een soortgelijke staffeling is aangebracht in artikel 77c. De staffeling ontbreekt echter in artikel 77d. In dit artikel is bepaald dat een werkgever die niet kan voldoen aan de criteria om in aanmerking te komen voor toepassing van artikel 77b en artikel 77c desalniettemin in aanmerking kan komen voor een kwijtschelding en korting van de door hem verschuldigde basispremie. Dit is het geval als het totaal bedrag van de loonsom en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen van de bij hem in dienst zijnde arbeidsgehandicapten en de waarde van de opdrachten die hij heeft verleend aan een WSW-bedrijf, ten minste gelijk is aan 5% van de loonsom van de werkgever. De reden waarom niet gekozen is voor een staffeling is tweeledig. Enerzijds is een gestaffelde regeling in een situatie als hier bedoeld uitvoeringstechnisch zeer complex. Anderzijds wordt de noodzaak hiertoe weggenomen door de staffeling die is aangebracht bij de artikelen 77b en 77c. Hierdoor is het voor een werkgever eenvoudiger geworden om voor een kwijtschelding en/of korting in aanmerking te komen dan thans het geval is.

Artikelen 66 tot en 70

Net als bij artikel 65, onderdelen A tot en met G, zijn de hier voorgestelde wijzigingen van technische aard, voortvloeiend uit hetgeen overigens in dit wetsvoorstel wordt geregeld.

Aparte vermelding verdient artikel 68 waarin geregeld wordt, dat hoger beroep tegen beslissingen van de rechtbank op beroep tegen besluiten op grond van deze wet en de artikelen van de Arbeidsvoorzieningswet die met dit wetsvoorstel in die wet worden opgenomen plaats vindt bij de Centrale Raad van Beroep. Beroep tegen besluiten op grond van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 kan op grond van artikel 93 van die wet worden ingesteld bij het College van beroep voor het bedrijfsleven. De beschikkingen van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, betreffende voorzieningen in verband met de reïntegratie van arbeidsgehandicapten, hebben een zodanige, inhoudelijke, samenhang met die van de gemeenten en het Lisv betreffende het verstrekken van voorzieningen ten behoeve van arbeidsgehandicapten, dat het wenselijk is, dat dezelfde rechterlijke colleges de beroepen daartegen ter beoordeling krijgen voorgelegd. Vandaar, dat beroep tegen deze besluiten van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie niet bij het College van beroep voor het bedrijfsleven kan worden ingesteld.

Hoofdstuk 11. Overgangsrecht

Artikelen 71 tot en met 78

De streefdatum voor de invoering van dit wetsvoorstel is 1 januari 1998. Op deze datum zal ook het zogenaamde Pemba-complex in werking treden. Bij dit complex was als gevolg van de intrekking van de AAW, een aantal reïntegratie-instrumenten opgenomen in de WAO, de WAZ en de

WAJONG. Omdat thans echter voorzien is dat deze instrumenten per 1 januari 1998 worden opgenomen in de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten, zal bij nota van wijziging op de Aanpassingswet Pemba worden voorgesteld de instrumenten weer uit de WAO, WAZ en WAJONG te halen en de voorzieningenbepalingen AAW voorlopig te handhaven.

Dit betekent dat de voorgenomen, maar nog niet in werking getreden spreiding van reïntegratie-instrumenten over de drie genoemde uitkeringswetten komt te vervallen.

Het betekent voorts, dat voor de beoordeling van overgangsrechtelijke situaties per 1 januari 1998, voorzover het deze reïntegratie-instrumenten betreft, er van uitgegaan moet worden dat het de AAW is (en niet de WAO, WAZ en WAJONG) die wordt «opgevolgd» door de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten. In de artikelen 71 tot en met 75 is voorzien in deze overgangsrechtelijke situaties.

De Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten zal als hoofdregel onmiddellijke werking hebben. Dit betekent dat de wet vanaf de inwerkingtreding in beginsel van toepassing zal zijn op nieuwe én op bestaande rechtsverhoudingen. Deze onmiddellijke werking zal evenwel niet onverkort kunnen worden doorgevoerd. Met name op het punt van de reïntegratie-instrumenten hebben wijzigingen plaatsgevonden ten opzichte van het bestaande AAW/WAO-regime. Zo worden bijvoorbeeld in het onderhavige wetsvoorstel (her)plaatsingsbudgetten geïntroduceerd, alsmede het pakket op maat, waarbij tevens een verschuiving plaatsvindt van toekenning van voorzieningen aan de werknemer naar aan de werkgever te verstrekken subsidies.

Teneinde bestaande rechtsverhoudingen te respecteren en ter voorkoming van onnodige uitvoeringstechnische complicaties is het wenselijk dat op de zogenaamde «lopende gevallen» het huidige AAW/WAO-regime van toepassing blijft, zolang die aanspraken voortduren. Onder lopende gevallen moet in dit verband worden verstaan: gevallen, waarin voorafgaand aan de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel reeds reïntegratie-instrumenten zijn toegekend, zolang die instrumenten worden verstrekt. Ook zal geen plaatsingsbudget of een herplaatsingsbudget worden toegekend indien de dienstbetrekking respectievelijk de werkhervatting in andere arbeid is overeengekomen of aangevangen voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet. Dit geldt in gelijke zin voor het pakket op maat, voorzover dit in de plaats zou komen van een (her)plaatsingsbudget. Het tijdelijk niet van toepassing zijn van een aantal bepalingen op lopende gevallen is geregeld in de artikelen 73 en 74.

De artikelen 71 en 72 betreffen het van toepassing blijven van het oude recht in deze overgangssituaties. Het gaat hierbij om de artikelen 57, 57a, 58 en 59b van de AAW en de artikelen 60, 62, 63 en 64 WAO. In artikel 76 is er in voorzien dat beschikkingen op grond van de hiervoor genoemde artikelen van de AAW en de WAO na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden aangemerkt als beschikkingen op grond van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten.

In artikel 75 is een overgangsbepaling opgenomen betreffende de financiering van de zogenaamde lopende gevallen. Na de inwerkingtreding van deze wet komen de hiermee gemoeide lasten ten laste van het Reïntegratiefonds. Op grond van het tweede en derde lid zullen daartoe middelen worden overgeheveld uit respectievelijk het AAF en het Aof.

In artikel 77 is er in voorzien dat beschikkingen op grond van de WAGW na de inwerkingtreding van deze wet worden aangemerkt als beschikkingen op grond van deze wet.

In artikel 78 is geregeld dat Titel 4.2. van de AWB niet van toepassing is op voor de datum van inwerkingtreding van deze wet toegekende aanspraken op grond van de AAW en de WAO als bedoeld in dit hoofdstuk. Langs deze weg wordt voorkomen dat alsnog nagegaan zou moeten worden of de hiervoor genoemde aanspraken subsidies zijn in de zin van de AWB, hetgeen – gegeven de tijdelijke aard van deze aanspraken – op praktische bezwaren stuit.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert