

Vergaderjaar 1996–1997

25 478

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 augustus 1997 en het nader rapport d.d. 29 augustus 1997, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 juli 1997, no. 97.003461, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de ontwerp-Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten, met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 juli 1997, no. 97.003461, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 augustus, no. W12.97.0423 bieden wij U hierbij aan.

Met genoegen hebben wij er kennis van genomen dat de Raad van State positief oordeelt over voormeld voorstel van wet en U in overweging geeft het aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden. De Raad heeft in zijn advies een aantal opmerkingen van beleidsmatige aard gemaakt waarop hieronder nader wordt ingegaan.

1. In paragraaf 1 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat het niet de bedoeling is met het voorstel van wet een geheel nieuw systeem van wettelijke maatregelen te creëren voor arbeidsgehandicapten. De bepalingen van het voorstel van wet zijn overgenomen uit in het bijzonder de Wet arbeid gehandicapte werknemers (Wagw) en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) dan wel op die wetten te herleiden. De reïntegratiebepalingen uit de op 1 januari 1998 in te trekken AAW zouden op die datum worden overgebracht naar respectievelijk de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten die op die datum in werking zullen treden. Deze bepalingen worden echter uit die wetten gehaald en in het voorstel van wet bijeengebracht. Vanuit een oogpunt van wetgevingseconomie zou het voor de hand hebben gelegen wanneer de regering zou hebben besloten een nieuwe regeling tot stand te brengen en niet zou hebben volstaan met het wijzigen van de Wagw en de arbeidsongeschiktheidswetten, zoals deze op 1 januari 1998 zullen luiden. De Raad van State beveelt aan de gang van zaken in de memorie van toelichting te verduidelijken.

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1. De Raad van State gaat als eerste in op de opmerking uit de memorie van toelichting dat het niet de bedoeling is met het voorstel van wet een nieuw systeem van wettelijke maatregelen te creëren voor arbeidsgehandicapten. De Raad wijst erop dat de bepalingen van dit voorstel van wet zijn overgenomen uit de bestaande – of nog in werking te treden – socialezekerheidswetgeving. De Raad stelt dat het vanuit een oogpunt van wetgevingseconomie voor de hand zou hebben gelegen wanneer de regering zou hebben besloten een nieuwe regeling tot stand te brengen, en niet zou hebben volstaan met het wijzigen van de Wet arbeid gehandicapte werknemers (WAGW) en de arbeidsongeschiktheidswetten. De Raad beveelt aan de gang van zaken in de memorie van toelichting te verduidelijken.

Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad van State wijzen wij erop dat er in de Wet op de (re)integratie inderdaad nieuwe wettelijke instrumenten zijn opgenomen, die weliswaar aansluiten op het bestaande wettelijk systeem, doch die zelfstandig geregeld moeten worden. Daarnaast merken wij op dat dit wetsvoorstel niet beoogt de WAGW te wijzigen. De WAGW wordt door dit wetsvoorstel vervangen. Er wordt derhalve een nieuwe regeling, een aparte Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten, tot stand gebracht.

2. Het begrip arbeidsgehandicapte staat centraal in het voorstel van wet. Ingevolge artikel 2, derde lid, van het voorstel van wet wordt tevens onder arbeidsgehandicapte verstaan de persoon die niet behoort tot een categorie van personen als bedoeld in het eerste en tweede lid van dat artikel, doch ten aanzien van wie op grond van een medisch-arbeidskundige beoordeling is vastgesteld dat hij in verband met ziekte of gebrek een belemmering heeft bij het verkrijgen of behouden van arbeid. Ingevolge het vijfde lid van artikel 2 worden bij ministeriële regeling regels gesteld met betrekking tot de vaststelling, bedoeld in het derde lid. Uit de toelichting blijkt dat in de ministeriële regeling de criteria aan de hand waarvan die vaststelling dient te geschieden, zullen worden vastgelegd.

De Raad is van mening dat deze criteria zozeer verweven zijn met het begrip arbeidsgehandicapte, dat de bevoegdheid tot het vaststellen daarvan niet aan de minister zou moeten worden gedelegeerd. Mede gelet op aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving verdient het de voorkeur in plaats daarvan deze voorschriften in het voorstel van wet op te nemen dan wel de bevoegdheid toe te kennen de bedoelde regels bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen.

2. De Raad van State wijst erop dat het begrip arbeidsgehandicapte centraal staat in het voorstel van wet. In artikel 2, derde lid, van het voorstel van wet wordt aangegeven dat aan de hand van een medisch-arbeidskundig oordeel kan worden bepaald dat betrokkenen als arbeidsgehandicapte moeten worden beschouwd. Op grond van het vijfde lid van dat artikel kunnen bij ministeriële regeling nadere criteria daaromtrent worden gegeven. De Raad is van mening dat die regels niet aan de minister moeten worden gedelegeerd, doch – zie ook aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving – op hoger niveau, bij algemene maatregel van bestuur, moeten worden gesteld.

In eerste instantie was ervoor gekozen de nadere criteria bij ministeriële regeling vast te stellen, op grond van de overweging dat met een dergelijke regeling nog geen ervaring is opgedaan, en de verwachting bestaat dat wellicht nog een aantal aanpassingen noodzakelijk zou zijn. Bij ministeriële regeling kan immers sneller worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen. Anderzijds heeft de Raad gelijk waar hij stelt dat dit type regels – gezien de Aanwijzingen voor de regelgeving – op hoger niveau moet worden vastgelegd. Dit laatste argument zouden wij zwaarder willen laten wegen. De desbetreffende bepaling in het wetsvoorstel is derhalve aangepast.

3. Ingevolge artikel 66 van het voorstel van wet wordt in de bijlage bij de Beroepswet de Wagw vervangen door de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten. Niet uitgesloten is echter dat ook na de inwerkingtreding van het voorstel van wet nog geschillen worden gevoerd op grond van de Wagw. Om die reden adviseert de Raad in de bijlage bij de Beroepswet de Wagw vooralsnog te handhaven en daaraan de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten toe te voegen.

3. De Raad adviseert in de bijlage bij de Beroepswet de WAGW vooral nog te handhaven, aangezien het niet uitgesloten is dat ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog geschillen worden gevoerd op de grond van de WAGW.

Het advies van de Raad is overgenomen. Artikel 66 is aangepast. Overigens is naar aanleiding van de opmerking van de Raad een overgangsbepaling opgenomen voor de beschikkingen op grond van de WAGW, die worden aangemerkt als beschikkingen op grond van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten.

4. Artikel II, eerste lid, van de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen bepaalt dat de AAW wordt ingetrokken. Gelet op het feit dat wordt beoogd het voorstel van wet op dezelfde datum in werking te laten treden als de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen is het laten vervallen van de artikelen 4, 57, 57a, 58 en 59b AAW in dit voorstel van wet dan ook overbodig. Het college adviseert artikel 76 van het voorstel van wet achterwege te laten.

4. De Raad van State wijst erop dat waar in Artikel II, eerste lid, van de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen de AAW wordt ingetrokken het laten vervallen van de artikelen 4, 57, 57a, 58 en 59b AAW overbodig is. De Raad adviseert artikel 76 van het voorstel van wet achterwege te laten.

De opmerking van de Raad van State, dat in Artikel II, eerste lid, van de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen bepaald is, dat de AAW wordt ingetrokken en artikel 76 (thans 79) van het onderhavige wetsvoorstel (waarbij de artikelen 4, 57, 57a, 58 en 59 van de AAW komen te vervallen) derhalve overbodig is, is op zichzelf juist. Bij de vormgeving van het onderhavige wetsvoorstel is echter reeds rekening gehouden met een nota van wijziging op het voorstel Aanpassingswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen (25 415) die binnenkort zal worden ingediend. In deze nota van wijziging wordt vooruitgelopen op het onderhavige wetsvoorstel. Via deze nota van wijziging zal de Aanpassingswet namelijk zodanig worden aangepast dat via deze wet, de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen, de Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten op het onderhavige wetsvoorstel worden aangepast. Met andere woorden, alle bepalingen in de laatstgenoemde drie wetten met de betrekking tot de materie die in het onderhavige wetsvoorstel aan de orde is, komen te vervallen. Voorts zal via de Aanpassingswet worden geregeld, dat de artikelen 4, 57, 57a, 58 en 59b van de AAW, betreffende de op grond van deze wet te verstrekken voorzieningen, gehandhaafd blijven. Dit dient een tweeledig doel. Enerzijds wordt hiermee bereikt dat er naadloze aansluiting kan plaatsvinden tussen de op grond van laatstgenoemde artikelen verstrekte voorzieningen en de bepalingen van het onderhavige wetsvoorstel. Anderzijds wordt hiermee bereikt dat mocht het onverhoopt zo zijn dat het onderhavige wetsvoorstel niet op 1 januari aanstaande in werking kan treden, de AAW-bepalingen dan voorlopig van toepassing kunnen blijven tot het moment waarop onderhavig wetsvoorstel inwerkingtreedt, hetgeen met name ook vanuit praktisch oogpunt voorkeur verdient.

5. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

5. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn op twee uitzonderingen na overgenomen. Allereerst is de opmerking van de Raad om de gehanteerde afkortingen conform aanwijzing 93 Ar te formuleren, niet overgenomen. Gelet op het op 1 augustus 1996 in werking getreden Spellingbesluit dienen afkortingen van wetten en regelingen met hoofdletters te worden geschreven. Het Spellingbesluit derogeert de Aanwijzingen voor de regelgeving. Aanwijzing 5 Ar biedt bovendien ruimte voor deze afwijking. De werkgroep Aanwijzingen voor de regelgeving zal zich buigen over de implicaties van het Spellingbesluit voor de Aanwijzingen. De tweede uitzondering betreft de

opmerking over het vervangen van «de gemeente» en «de gemeenten» door: burgemeester en wethouders. In dit wetsvoorstel is er evenals in de Wet inschakeling werkzoekenden voor gekozen daar waar het de algemene aanduiding van een taak van het «lichaam» gemeente betreft de algemene term gemeente te gebruiken en daar waar het een specifiek besluit, bevoegdheid of verplichting betreft en het dus aangewezen is een orgaan van de gemeente te benoemen de neutrale term gemeentebestuur te gebruiken. Een enkel artikel is in verband hiermee nog gewijzigd.

Ten slotte is, afgezien van het voorgaande, van de gelegenheid gebruik gemaakt om het wetsvoorstel nog op een aantal technische en inhoudelijke punten aan te passen. De volgende inhoudelijke wijzigingen zijn van meer dan ondergeschikt belang:

- de wetstekst en de artikelsgewijze toelichting zijn zo aangepast, dat ook arbeidsgehandicapte overheidswerknemers alsmede gewezen overheidswerknemers zónder recht op uitkering ingevolge de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering maar mét recht op bezoldiging of uitkering wegens ziekte dan wel recht op wachtgeld, onder de reïntegratieverantwoordelijkheid van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) komen te vallen. (Voor (gewezen) overheidswerknemers mét WAO-uitkering was de reïntegratieverantwoordelijkheid van het Lisv reeds geregeld.)
- aan de artikelen inzake het herplaatsingsbudget en het plaatsingsbudget zijn telkens leden toegevoegd die het Lisv de bevoegdheid geven regels te stellen ingevolge welke een budget geheel of gedeeltelijk wordt geweigerd indien aan de werkgever terzake van dezelfde werknemer reeds eerder een budget, een pakket op maat, of voorzieningen eigen werk zijn verstrekt;
- geregeld is dat eventuele inkomsten uit arbeid ingeval van het gelijktijdig verrichten van deze arbeid en het volgen van scholing met een reïntegratie-uitkering, voor 70% op die uitkering in mindering worden gebracht;
- er zijn enkele bepalingen toegevoegd om een betere afstemming te bewerkstelligen tussen het onderhavige wetsvoorstel het wetsvoorstel Wet inschakeling werkzoekenden (Kamerstukken I, 1996/97, 25 122);
- paragraaf 3 van het algemene deel van de memorie van toelichting is op enkele punten nog iets verduidelijkt;
- een aantal resultaten van de zeer recent vastgestelde onderzoeken «Bemiddeling in Uitvoering; Onderzoek naar de uitvoering van de bemiddeling van gedeeltelijk arbeidsgeschikten» en «Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1997», beide van het College van toezicht sociale verzekeringen, is in het algemene deel van de memorie van toelichting verwerkt;
- aan de paragrafen 6a, en 6d zijn enkele passages toegevoegd die beogen duidelijker aan te geven hoe de uitvoeringsinstellingen met de (her)plaatsingsbudgetten moeten omgaan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal toe te zenden.

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

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 12 augustus 1997, no. W12.97.0423, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Overeenkomstig aanwijzing 105 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) het voorstel van wet voorzien van een opschrift. Daarbij tevens de aanwijzingen 106 tot en met 108 Ar in acht nemen.
- In artikel 1 ten aanzien van de geformuleerde afkortingen aanwijzing 93 Ar in acht nemen.
- In artikel 1, onder k, «inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheids criterium» vervangen door: inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheids criteria.
- In artikel 3, tweede lid, en artikel 58, onder B, telkens «Wet Inkomensvoorziening» vervangen door: Wet inkomensvoorziening.
- In het voorstel van wet telkens «de gemeente» en «de gemeenten» waar burgemeester en wethouders zijn bedoeld vervangen door: burgemeester en wethouders.
- In artikel 15, derde lid, «artikel 16, eerste of tweede lid, artikel 17, artikel 13b van de Wet inschakeling werkzoekenden» vervangen door: artikel 13b, artikel 16, eerste of tweede lid, of artikel 17 van de Wet inschakeling werkzoekenden.
- In artikel 17, vijfde lid, «vijfde lid» vervangen door: vierde lid.
- In artikel 25, tweede lid, «bedraagt de» vervangen door: bedraagt dan de.
- Gelet op artikel XXXII van de ontwerp-Veegwet SZW 1997 aan artikel 43, tweede lid, toevoegen: Van het opleggen van een boete wordt in elk geval afgezien, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.
- Het opschrift van artikel 48 aanpassen, aangezien het artikel de bezwaarschriftprocedure ten aanzien van medische en arbeidskundige besluiten betreft.
- In artikel 53, onder c, in het voorgestelde artikel 137a, vijfde lid, «derde lid» vervangen door: vierde lid.
- Overeenkomstig aanwijzing 239 Ar en de toelichting daarop de wijziging in artikel 58, onder D, formuleren als een wijziging van de Werkloosheidswet.
- In het opschrift van artikel 74 «regratieinstrumenten» vervangen door: reïntegratie-instrumenten.
- In artikel 74, eerste lid, «en 63» vervangen door: , 63 en 64.
- In artikel 76 «4 juncto artikel 57» vervangen door: 4, 57. Tevens overeenkomstig aanwijzing 232 Ar in artikel 76 «worden ingetrokken» vervangen door: vervallen.