



488

Besluit van 20 juli 1998, houdende regels met betrekking tot de vaststelling van een arbeidshandicap als bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Arbeidsgehandicaptebesluit)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 9 juni 1998, Directie Sociale Verzekeringen, Nr. SV/WV/98/2545;

Gelet op de artikelen 2, zesde lid, van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten, 87 van de Ziektewet, 75g en 76f, zesde lid, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering;

De Raad van State gehoord (advies van 26 juni 1998, no.W12.98 0243);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 10 juli 1998, Directie Sociale Verzekeringen, Nr. SV/WV/98/2952;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1. Begripsbepalingen

1. In dit besluit wordt verstaan onder:

a. betrokkene: degene op wie de vaststelling, bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten betrekking heeft;

b. voorzieningen of maatregelen: voorzieningen of maatregelen met behulp waarvan betrokkene arbeid kan verrichten en die betrekking hebben op:

- 1°. technische aanpassingen op de werkplek en in de werkomgeving;
- 2°. organisatorische aanpassingen in het werk;
- 3°. speciale begeleiding bij het werk;
- 4°. aanpassing van de werktijd; of
- 5°. aanpassing van het werktempo.

2. Onder werknemer wordt in dit besluit mede verstaan een werknemer als bedoeld in artikel 1, onderdeel h, van de WIW.

Artikel 2. Vaststelling arbeidshandicap

1. Met toepassing van artikel 3 van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten stelt het Landelijk instituut sociale verzekeringen, het gemeentebestuur of de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, op verzoek van betrokkene of een werkgever dan wel ambtshalve, aan de hand van een advies van een of meer deskundigen vast of een persoon arbeidsgehandicapte is als bedoeld in de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten met inachtneming van het beslisschema behorend bij dit besluit.

2. Indien betrokkene niet verzoekt om de vaststelling, bedoeld in het eerste lid, geschiedt deze slechts indien betrokkene daarvoor toestemming heeft gegeven.

Artikel 3. Vaststelling op grond van andere adviezen

In plaats van aan de hand van het advies, bedoeld in artikel 2, kan het gemeentebestuur vaststellen dat betrokkene arbeidsgehandicapte is, indien:

- a. aan betrokkene een vervoersvoorziening of een rolstoel op grond van de Wet voorzieningen gehandicapten is toegekend; of
- b. er om redenen van medische aard op grond van artikel 107 van de Algemene bijstandswet besloten is betrokkene geheel of gedeeltelijk te ontheffen van de verplichting voor arbeid beschikbaar te zijn.

Artikel 4. Deskundigen

1. Onder deskundigen als bedoeld in artikel 2 worden verstaan:

- a. artsen die staan ingeschreven in het register van Sociaal Geneeskundigen, bij de tak arbeids- en bedrijfsgeneeskunde, dan wel bij de tak verzekeringsgeneeskunde of in het register sociale geneeskunde, bij de hoofdstroom arbeid en gezondheid, van de Sociaal-Geneeskundige Registratiecommissie van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering van de Geneeskunst;
- b. psychologen die staan ingeschreven als Psycholoog NIP in het register van het Nederlands Instituut van Psychologen, dan wel als gezondheidszorgpsycholoog in het register, bedoeld in artikel 3 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, en indien zij beschikken over gerichte kennis en ervaring op het gebied van psychodiagnostiek;
- c. arbeidskundigen die in het bezit zijn van een getuigschrift van een opleiding techniek van een op grond van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek bekostigde instelling alsmede van een applicatiecursus VOA-3 van VOA, Vereniging voor bedrijfskunde te Woerden, en ervaring in proces- en arbeidsanalyse hebben;
- d. arbeidsmarktdeskundigen die in het bezit zijn van een getuigschrift van een opleiding gedrag en maatschappij van een op grond van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek bekostigde instelling, richting arbeidsmarktpolitiek/personneelsbeleid alsmede kennis van en ervaring op het gebied van de arbeidsmarkt in de desbetreffende regio hebben;
- e. arbeidsdeskundigen die in dienst zijn bij een uitvoeringsinstelling en de opleiding tot arbeidsdeskundige in de sociale verzekeringen met goed gevolg hebben afgesloten;
- f. arbeids- en organisatiedeskundigen als bedoeld in artikel 2.4 van de Arbeidsomstandighedenregeling.

2. Een persoon die een opleiding volgt met het oogmerk aan de criteria, genoemd in de onderdelen a tot en met f van het eerste lid, te voldoen en reeds werkzaam is in het desbetreffende beroep wordt als deskundige aangemerkt.

3. Een deskundige beantwoordt de vragen, genoemd in de artikelen 5, 6 of 7, voorzover zijn specifieke deskundigheid dit toelaat.

Artikel 5. Aandachtspunten in het advies

1. In het deskundigenadvies wordt ten minste aan de volgende vragen aandacht besteed:

- a. of er sprake is van ziekte of gebreken die leiden tot structurele functionele beperkingen van lichamelijke, verstandelijke of psychische aard;
- b. of er sprake is van een aanzienlijk risico op ernstige gezondheidsklachten binnen vijf jaar;
- c. of betrokkene door de in onderdeel a bedoelde beperkingen evident minder dan 75% van een normale voltijdsfunctie kan vervullen;
- d. of voor betrokkene voorzieningen als bedoeld in artikel 31 van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten vereist zijn voor het verrichten van normale functies.

2. Aan de hand van het beslisschema behorend bij dit besluit stellen de deskundigen vast aan welke vragen in het advies aandacht wordt besteed.

Artikel 6. Aandachtspunten in het advies over een betrokkene die werknemer is

1. In het deskundigenadvies wordt indien betrokkene werknemer is ten minste aan de volgende vragen aandacht besteed:

- a. of betrokkene nog in staat is tot het verrichten van de eigen of andere arbeid bij zijn werkgever;
- b. of betrokkene met voorzieningen of maatregelen de eigen arbeid kan verrichten;
- c. of voor het behoud van werk of de werkhervatting van betrokkene een extra inspanning van de werkgever nodig is, die de normale werksituatie overstijgt.

2. Aan de hand van het beslisschema behorend bij dit besluit stellen de deskundigen vast aan welke vragen in het advies aandacht wordt besteed.

Artikel 7. Aandachtspunten in het advies over een betrokkene die geen werknemer is

1. In het deskundigenadvies wordt indien betrokkene geen werknemer is ten minste aan de volgende vragen aandacht besteed:

- a. tot het verrichten van welke arbeid is betrokkene nog in staat;
- b. of betrokkene voorzieningen of maatregelen nodig heeft voor de in onderdeel a bedoelde arbeid;
- c. of die voorzieningen of maatregelen zijn te realiseren binnen een normale werkomgeving;
- d. of betrokkene een goed beroepsperspectief en goede arbeidsmarkt-kwalificaties heeft.

2. Aan de hand van het beslisschema behorend bij dit besluit stellen de deskundigen vast aan welke vragen in het advies aandacht wordt besteed.

Artikel 8. Verlenging termijn bij verhoogd gezondheidsrisico

1. Indien ten aanzien van een werknemer als bedoeld in artikel 29b ZW wordt vastgesteld dat hij lijdt aan ziekte of gebreken, die maken dat hij binnen vijf jaar na de beoordeling van de arbeidshandicap een aanzienlijk verhoogd risico heeft op ernstige gezondheidsklachten, wordt de in artikel 29b ZW bedoelde termijn voor de afloop van die termijn verlengd, indien op dat moment de ziekte of gebreken dan wel het verhoogde risico op ernstige gezondheidsklachten nog bestaan.

2. Indien ten aanzien van een werknemer als bedoeld in artikel 29b ZW

de in artikel 29b ZW bedoelde termijn op grond van het eerste lid wordt verlengd, worden de in de artikelen 75a, derde lid, en 76f, vierde lid, van de WAO bedoelde perioden van zes jaar, eveneens verlengd.

Artikel 9. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 juli 1998.

Artikel 10. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Arbeidsgehandicaptebesluit.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende bijlage en nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 20 juli 1998

Beatrix

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

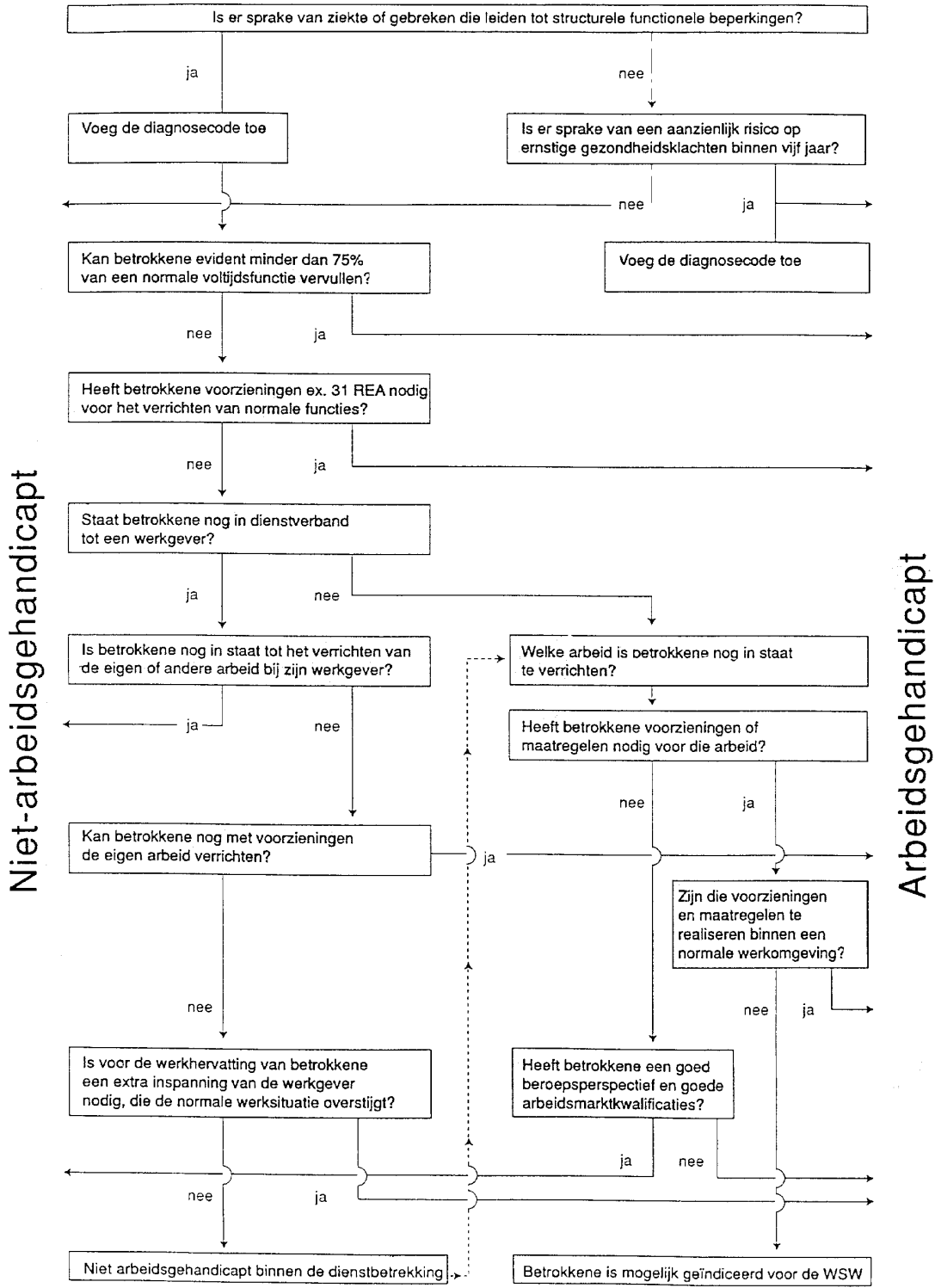
De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave

Uitgegeven de *elfde* augustus 1998

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 8 september 1998, nr. 170.

Beslisschema



1. Algemeen

Het begrip arbeidsgehandicapte is één van de centrale elementen van de Wet op de (re)integratie (Wet REA). Indien een persoon als arbeidsgehandicapt wordt aangemerkt brengt dit de mogelijkheid met zich van toepassing van een groot aantal wettelijke instrumenten. Het wordt daarmee voor werkgevers een stuk aantrekkelijker de betrokken persoon in dienst te nemen. Met name op financieel gebied zijn de gevolgen van toekenning van het predikaat arbeidsgehandicapt groot. De werkgever kan immers aanspraak maken op een (her)plaatsingsbudget, op een premiekorting in het kader van de premiekwijtscheldings- en kortingsregeling voor de WAO, op overname van de loondoorbetalingsverplichting krachtens artikel 29b Ziektewet, en op de zogenoemde «no-risk» polis van de WAO (artikelen 75c en 76f WAO).

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel REA is aangegeven dat het in de toekomst wellicht mogelijk zou zijn de arbeidsgehandicaptetoets gedeeltelijke geautomatiseerd te laten verlopen, bijvoorbeeld via het zogenaamde functie-informatiesysteem (FIS) van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv). Aangezien echter gebleken is dat dit niet op korte termijn kon worden geoperationaliseerd is tijdens de Eerste Kamer behandeling toegezegd dat een voorlopige amvb getroffen zou worden, waarmee alle uitvoerders uit de weg zouden kunnen, en die later nog zou kunnen worden aangepast aan de alsdan bestaande technische mogelijkheden.

Gezien het feit dat, naar het zich thans laat aanzien, de technische mogelijkheden de eerst komende tijd beperkt zullen blijven, lijkt de term «voorlopig» niet op zijn plaats. Het betreft hier derhalve een «normaal» besluit ter uitvoering van de Wet REA, waarin een nadere uitwerking wordt gegeven van het begrip «arbeidsgehandicapt» zoals bedoeld in artikel 2, derde en zesde lid, van de wet. Voorts wordt in dit besluit op basis van artikel 87 van de Ziektewet een uitbreiding gegeven aan de werkingssfeer van artikel 29b Ziektewet (zie paragraaf 2c van deze toelichting).

In de meeste gevallen kan reeds op grond van de bepalingen uit de Wet REA worden afgeleid of een persoon als arbeidsgehandicapt met worden beschouwd (bijvoorbeeld personen met een gedeeltelijke WAO-uitkering, en personen die WSW-geïndiceerd zijn). In een aantal gevallen echter zal dit nog afzonderlijk moeten worden bepaald. De vrij ingrijpende gevolgen van het «arbeidsgehandicapt zijn» maken een heldere afgrenzing van het begrip arbeidsgehandicapt gewenst, dit ook gezien het feit dat verschillende uitvoerende instanties, de uitvoeringsinstellingen van de sociale verzekeringen, de gemeenten en de arbeidsvoorzieningsorganisatie daarmee moeten werken. Voor werkende personen geldt dat ook arbodiensten vaak met het arbeidsgehandicaptbegrip te maken zullen krijgen. Bij de afgrenzing van het arbeidsgehandicaptbegrip en de daadwerkelijke toets is het zoeken vooral naar een evenwichtige benadering: een te gemakkelijke toekenning van het predikaat arbeidsgehandicapt brengt het risico van afoming met zich (het instrumentarium komt dan niet ten goede van die personen die het werkelijk nodig hebben), en een te zware procedure kan weer belemmerend werken op een voortvarend reïntegratieproces. Dit besluit is de neerslag van dit proces. Het is tot stand gekomen na intensief technisch overleg met vertegenwoordigers van het Lisv, VNG en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, die dit besluit en het daarbij gevoegde beslisschema uitvoerbaar achten.

b. het beslisschema

De gehandicapptetoets dient dus te voldoen aan de nodige zorgvuldigheidsvereisten, en aan het uitgangspunt dat de vaststelling van een arbeidshandicap geen loodzware procedure mag worden.

Aan deze vereisten kan worden voldaan, indien men de beoordeling systematisch aanpakt.

Ten behoeve van de uitvoering is derhalve aan dit besluit een beslisschema toegevoegd dat dient tot verheldering van de vragen en beoordelingspunten die tot de eindconclusie moet leiden of een bepaalde persoon die niet reeds op grond van de wet als arbeidsgehandicapt moet worden beschouwd dit op grond van een individuele afweging is.

Voor het goede begrip zij hier opgemerkt dat de beoordeling door de uitvoeringsinstellingen (uvi's), de arbodiensten, de gemeenten en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zoveel mogelijk zal moeten aansluiten bij de reeds bestaande keuringspraktijk, die uit hoofde van andere door die instellingen reeds uitgevoerde regelingen is ontwikkeld. Bij de uvi's gaat het om de toetsing van een restgroep van personen die overblijft na de WAO-keuring: al degenen die niet (minder dan 15/25%) arbeidsongeschikt zijn bevonden. Een gedeelte van de vragen uit het beslisschema wordt reeds bij de arbeidsongeschiktheidskeuring beantwoord. De arbodiensten zullen bij hun advisering over het al dan niet arbeidsgehandicapt zijn van een werknemer kunnen aansluiten bij hun activiteiten rond het reïntegratieplan. Van belang is voorts dat aansluiting is gezocht bij de in ontwikkeling zijnde ideeën omtrent het meten van de afstand tot de arbeidsmarkt van werkzoekenden.

Bij de beoordeling door de gemeenten geldt dat zal kunnen worden aangesloten bij de indicatiestellingspraktijk voor de nieuwe WSW, er komt als het ware een afslag naar de Wet REA; in de praktijk kunnen ook de vrijstelling van de sollicitatieplicht op grond van artikel 107 ABW om redenen van medische aard (vanzelfsprekend alleen indien hieraan een medische beoordeling ten grondslag heeft gelegen), en de toekenning van vervoersvoorzieningen een rol spelen.

Dit beslisschema is zodanig opgesteld dat met al deze verschillende vormen van beoordeling rekening is gehouden, en zal in principe door alle betrokken organisaties steeds moeten worden toegepast bij beoordeling van de vraag of een persoon arbeidsgehandicapt is. Aan de hand van een aantal hier gegeven, en hierna nader toegelichte, beoordelingspunten kan dan stapsgewijs worden bepaald of een bepaalde persoon arbeidsgehandicapt is. Het volgen van het beslisschema betekent dat het voor de uitkomst van de toets niet uitmaakt welke organisatie die toets verricht.

c. de aanvang van de toetsing

De aanvang van de arbeidsgehandicaptetoets kan op verschillende manieren plaatsvinden. Zo ligt het voor de hand dat bij de uvi's de arbeidsgehandicaptetoets wordt verricht indien bij de arbeidsongeschiktheidskeuring blijkt dat betrokkene minder dan 15/25% arbeidsongeschikt is, en dus niet per definitie arbeidsgehandicapt. Het kan ook zijn dat betrokkenen zichzelf als werkzoekende – meldt, bijvoorbeeld bij een arbeidsbureau of CWI. Is dit het geval dan zal bij de administratieve intake moeten worden bezien of betrokkene mogelijk een arbeidsgehandicapt is, en zal hij voor een beoordeling moeten worden doorverwezen naar de voor hem aangewezen beoordelende instantie. Bij werknemers ligt het voor de hand dat de arbeidsgehandicaptetoets aan de orde zal komen in het kader van de reïntegratieactiviteiten door de arbodienst.

De vraag kan nog gesteld worden wat de consequenties zijn indien een uitvoeringsinstelling meent dat betrokkene mogelijk arbeidsgehandicapte is, doch betrokkene weigert als zodanig te worden aangemerkt. Dit zou zijn bemiddeling kunnen frustreren. Naar aanleiding van vragen van Tweede Kamerleden hierover is in de memorie van antwoord op de Wet REA aangegeven dat een arbeidsgehandicapte werknemer zich naar buiten toe niet als zodanig hoeft te afficheren, indien hij meent dat daardoor zijn kansen op de arbeidsmarkt worden verkleind.

Indien echter een werknemer zonder goede gronden weigert mee te werken aan reïntegratieverplichtingen, en dat kan ook de keuring op een arbeidshandicap zijn, dan kan dit er toe leiden dat een maatregel wordt opgelegd. Indien echter betrokkene op zich wel bereid is het nodige te doen voor zijn reïntegratie, doch hij om hem moverende redenen onoverkomelijke bezwaren heeft dit als arbeidsgehandicapte te doen, ligt de situatie anders. Weliswaar kan het instrumentarium van de Wet REA niet voor hem werken, en vermindert betrokkene in die zin zijn arbeidsmarktkansen, doch indien hij overigens wel veel moeite doet weer aan het werk te komen, dan ligt een sanctie niet voor de hand. Dit zal aan de omstandigheden van het geval moeten worden beoordeeld.

d. a priorigroepen

De eerste vraag die men zich dient te stellen is of een persoon niet reeds op grond van de wet arbeidsgehandicapt is. Zo mag er van uitgegaan worden dat personen die thans reeds op basis van de WAGW als arbeidsgehandicapte worden beschouwd dit ook voor de toepassing van de Wet REA zijn. Voor met name de gemeenten geldt nog als punt van aandacht dat in het huidige bestand van de sociale diensten een groot aantal personen is opgenomen bij wie min of meer ernstige gezondheidsproblemen zijn geconstateerd. Het lijkt weinig zinvol – en het zou ook verkeerde verwachtingen wekken – om een groep personen te gaan indiceren waarvan in het recente verleden al is vastgesteld dat zij ernstige gezondheidsproblemen hebben. Vandaar dat er van mag worden uitgegaan dat personen die thans reeds zijn vrijgesteld van de sollicitatieplicht op grond van medische gronden (artikel 107 ABW), en personen aan wie vervoersvoorzieningen (rolstoel bijvoorbeeld) zijn toegekend, op voorhand als arbeidsgehandicapt moeten worden beschouwd. Het beslisschema moet derhalve alleen worden doorgelopen voor bijstandsccliënten die niet onder deze groepen vallen. Indien men er niet zeker van is of betrokkene a priori als arbeidsgehandicapte moet worden beschouwd, moet het beslisschema verder doorlopen worden.

Overigens: overwogen is nog of het wel zinvol is om personen die volledig arbeidsongeschikt zijn, of die wegens ernstige gezondheidsklachten zijn vrijgesteld van de sollicitatieplicht als arbeidsgehandicapt te beschouwen. Bij personen met een arbeidshandicap gaat het immers om diegenen die gedeeltelijk werkloos zijn, maar nog een kans hebben om werk te vinden, en daarbij extra steun verdienen. Omdat echter niet uitgesloten kan worden dat volledig arbeidsongeschikten of personen met een ontheffing van de sollicitatieplicht in sommige gevallen toch werk zouden kunnen vinden zijn zij niet van het arbeidsgehandicaptebegrip uitgezonderd. Dan kan het REA-instrumentarium materieel van betekenis zijn, bijvoorbeeld omdat een voorziening nodig is. Men dient zich echter te realiseren dat het hier om uitzonderingen zal gaan.

e. drie centrale toetsingsvragen

Indien een persoon niet reeds a priori als arbeidsgehandicapt moet worden beschouwd komen we aan de eigenlijke toetsing toe. Een

arbeidshandicap wordt bepaald door de wisselwerking tussen persoonlijke eigenschappen en kenmerken van de arbeidsmarkt. De wet bepaalt dat het moet gaan om een persoon die in verband met ziekte of gebreken een belemmering heeft bij het verkrijgen of verrichten van arbeid. Nader geconcretiseerd betekent deze formulering dat er bij betrokkene sprake moet zijn van functionele beperkingen bij het verrichten van arbeid, en belemmeringen bij het verkrijgen van arbeid. Om tot dit oordeel te kunnen komen dienen in principe drie verschillende vragen te worden beoordeeld, namelijk:

- is er sprake van aan de gezondheidssituatie van betrokkene gerelateerde beperkingen bij het verrichten van arbeid;
- welke arbeid is gezien de beperkingen van betrokkene nog wel voor hem geschikt, en
- hoe groot is de kans dat betrokkene de voor hem geschikte arbeid ook binnen afzienbare tijd kan vinden?

2. Het medisch-arbeidskundig oordeel

a. ziekte en gebreken

Er is in de eerste plaats een medisch oordeel noodzakelijk. De wet stelt als vereisten dat het moet gaan om beperkingen ten gevolge van ziekte of gebreken. Die dienen voorts een structureel karakter te hebben: de aandoening en beperkingen in functioneren moeten minstens een jaar voorafgaande aan de beoordeling hebben bestaan. Als dat niet het geval is kan het ook voldoende zijn dat de klachten en beperkingen naar alle waarschijnlijkheid tenminste een jaar zullen bestaan.

Voor arbodiensten geldt in dat verband dat als bij het voorlopige reïntegratieplan is aangegeven dat verwacht wordt dat een werknemer binnen het ziektejaar weer zal genezen van een arbeidshandicap geen sprake is.

Het is voorts noodzakelijk dat de ziekte of het gebreken op het moment van keuring nog bestaan.

Het feit dat iemand in het verleden aan een aandoening heeft geleden, die als genezen moet worden beschouwd, is niet voldoende om een arbeidshandicap aan te nemen. Een dergelijke oprekking van het ziektebegrip zou meer na- dan voordelen voor betrokkene met zich brengen.

Ook praktisch is het aantonen van ziekte of gebreken in het verleden een moeilijke zaak.

b. beperkingen

De ziekte en gebreken dienen tot uiting te komen in gezondheidsklachten die zowel van lichamelijke, verstandelijke als psychische aard kunnen zijn. Nu is het in algemene zin niet de bedoeling dat een arts alléén op basis van een medische beoordeling of een diagnose een persoon arbeidsgehandicapt verklaart. Wel dient de arts aan te geven wat de aandoening is waar betrokkene aan lijdt. In het beslisschema wordt dan ook een diagnosecode gevraagd. Ten behoeve van het WSW-traject, dient daarbij door gemeenten de ICDH-codering van de Wereld Gezondheidsorganisatie inzake stoornis of beperking te worden gebruikt. Bij het Lisv en een aantal arbodiensten kan gebruik gemaakt worden van de thans geldende CAS-code (classificatie voor arbo en sv van klachten, ziekten, oorzaken voor bedrijfs- en verzekeringsartsen). De diagnose is echter niet beslissend over het al dan niet bestaan van een arbeidshandicap. Een diagnose zegt niets over de vraag in hoeverre betrokkene van die klacht ook beperkingen ondervindt bij het verrichten van arbeid: eenzelfde aandoening kan op de ene persoon in zijn specifieke beroep in

veel sterkere mate belemmerend werken dan op een andere persoon met vergelijkbare klachten. Waar het om gaat is dat de arts in het individuele geval moet vaststellen of de gezondheidsklachten van een bepaalde persoon ook leiden tot beperkingen in het functioneren van betrokkene. Eisen van reproduceerbaarheid, controleerbaarheid en objectiviteit brengen met zich dat de arts zich overtuigt van de aannemelijkheid van het bestaan van de klachten en beperkingen. Overwegend situatieve beperkingen – bijvoorbeeld uitsluitend ten aanzien van een bepaalde arbeidssituatie of in verband met de door betrokkene te beïnvloeden omstandigheden in zijn persoonlijke levenssfeer kunnen niet als een aanleiding voor een arbeidshandicap worden beschouwd.

De taak van de arts is in de kern om zo objectief mogelijk de bij betrokkene vastgestelde mogelijkheden en beperkingen vast te stellen, expliciet ter wille van de daarna volgende vaststelling van het arbeids-handicap en de daarop gerichte faciliteiten. Als een beperking in deze zin is op te vatten datgene wat iemand niet meer kan wat hij voor het ontstaan van de klachten wel kon of wat een gezonde soortgelijke zonder het betreffende gebrek wel kan.

c. aanzienlijk verhoogde risico's

In twee gevallen echter kan een arts reeds zelf tot het oordeel komen dat een persoon arbeidsgehandicapt is. De eerste situatie waarin de arts een arbeidshandicap kan vaststellen is die waarin op het moment van keuring geen beperkingen bij het verrichten van arbeid bestaan, doch er wel een grote mate van waarschijnlijkheid is dat betrokkene een aanzienlijk verhoogd risico op ziekte of gebreken in de toekomst heeft. In het algemeen zal de arts daar geen individuele voorspellingen over kunnen doen, maar zal hij zijn oordeel moeten baseren op interpretatie van statistische gegevens. Het is de bedoeling dit criterium uitsluitend op die aandoeningen te betrekken, waarvan een ernstige progressie binnen de termijn van enkele jaren vaststaat. Het criterium is het biologische verloop van de aandoening en niet het veel moeilijker in te schatten verloop van de beperkingen in functioneren. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij bepaalde genetische aandoeningen, stofwisselingsziekten, spierziekten, infectieziekten en sommige progressieve neurologische aandoeningen en vormen van kanker. Anders gezegd: het betreft hier dus relatief zeldzame en duidelijke uitzonderingssituaties die betrekking hebben op ziekten met een sterk invaliderend verloop binnen enkele jaren of aanmerkelijke verkorting van de levensverwachting vóór het 65^e levensjaar.

Het is daarom niet de bedoeling dat veel voorkomende, in het algemeen vaak op wat op langere termijn progressieve aandoeningen als hart- en vaatziekten, diabetes, artrose, reuma, psychiatrische aandoeningen en dergelijke onder dit criterium te vatten. Wel kunnen ook dan individuele gevallen toch aan het strikte criterium voldoen zoals in voorkomende gevallen zal blijken. De arts kan dus vrijwel nooit alléén maar op grond van de diagnose een arbeidshandicap aannemen of uitsluiten.

Vanwege de gevoeligheid van de materie is het juist in deze omstandigheden van veel belang dat de betrokkene zélf op deze gronden expliciet kenbaar maakt, als arbeidsgehandicapt beschouwd te willen worden. Het initiatief zal dus nadrukkelijk van betrokkene en niet van derden – Arbeidsvoorziening, werkgevers, behandelend artsen, sociale verzekering, GGD, arbodienst – moeten uitgaan.

Tijdens de Kamerbehandeling van de Wet REA is voorts de aandacht gevestigd op de specifieke problemen van personen met een sterk verhoogd risico. Algemeen bleek men te voelen voor de suggestie van de

Gehandicaptenraad om voor mensen met een progressieve aandoening of een sterk wisselend ziektebeeld een verlenging van de (reeds tot vijf jaar verlengde) termijn van artikel 29b Ziektewet met (bijvoorbeeld) vijf jaar mogelijk te maken. Een motie van die strekking van het lid Van Nieuwenhoven werd met algemene stemmen aanvaard. Met name voor personen met een progressief verlopende ziekte kan 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. In dit besluit wordt derhalve voor de groep werknemers met een aanzienlijk verhoogd risico de mogelijkheid geschapen voor verlenging van de vijfjaarsperiode. Dit houdt in dat voor het einde van de vijfjaarsperiode wordt bezien of de aandoening die reden was om een persoon als een verhoogd risico te beschouwen nog steeds aanwezig is. Is dit het geval dan wordt de overname van de loondoorbetalingsverplichting met vijf jaar verlengd. Tevens wordt in deze amvb geregeld dat voor de betrokken werknemers de verlenging van de no-riskpolis van de WAO mogelijk is (de artikelen 75c en 76f WAO). Een werkgever die een werknemer in dienst neemt wiens aandoening als een sterk verhoogd risico moet worden beschouwd krijgt dus geen premieopslag WAO opgelegd als betrokkene arbeidsongeschikt wordt, zolang het verhoogde risico aan de orde is.

d. aanmerkelijk verlies van prestatievermogen

Een tweede situatie waarin uitsluitend op grond van een medisch oordeel tot een arbeidshandicap besloten kan worden, is wanneer de arts vaststelt dat er sprake is van een zeer duidelijk verlies aan prestatievermogen van betrokkene, indien een persoon evident niet in staat is om meer dan 75 % van normaal voltijds te functioneren. Het dient daarbij te gaan om verminderd functioneren in welke reguliere arbeid dan ook (bijvoorbeeld wegens tempoverlies, arbeidsduurbeperving, verlies van zelfredzaamheid, medische behandeling, extreem hoog ziekteverzuim). Het verlies aan prestatievermogen dient het gevolg te zijn van ziekte of gebreken. Indien dit uitsluitend het gevolg is van de leeftijd van betrokkene, kan dit niet als grond voor een arbeidshandicap gelden.

Personen van wie kan worden vastgesteld dat zij in ieder geval minder dan 75% kunnen functioneren kunnen zonder meer als arbeidsgehandicapt worden beschouwd. De beperkingen spreken dan voor zich en het heeft geen zin de arbeidsmarktkansen van die groep personen verder in kaart te brengen. De vraag naar het evident verminderd functioneren is een efficiency-maatregel: de 75% is geen harde grens. Indien er twijfel bestaat zal men het beslisschema verder moeten doorlopen. Voor het gemeentelijk traject is van belang dat naar verwachting een aantal personen die thans op medische gronden op basis van artikel 107 ABW worden vrijgesteld van de sollicitatieplicht in deze categorie van personen zouden kunnen vallen.

e. het oordeel van de arbeidsdeskundige

In de volgende fase van het proces is het aan de arbeidsdeskundige te bepalen wat de mogelijkheden van de betrokken persoon zijn om werk te verrichten. Bij de uvi's wordt – in het kader van de arbeidsongeschiktheidskeuring – daarbij gebruik gemaakt van het geautomatiseerde functie-informatiesysteem, het FIS. Dit systeem zal binnenkort ook bij de arbeidsvoorzieningsorganisatie en gemeenten ter beschikking kunnen komen. Uitgangspunt bij het aangeven van de arbeid die een persoon nog kan verrichten is dat het daarbij moet gaan om concrete functies, waarvan de belasting zorgvuldig in kaart is gebracht.

Het FIS is echter wel een hulpmiddel dat niet verabsoluteerd moet worden. Niet voor alle te beoordelen personen zal het systeem bruikbaar zijn, en ook overigens dient er verstandig mee te worden omgegaan: welke functies er ook door de computer worden gesuggereerd, het is aan de arbeidsdeskundige om te bepalen of die functies voor de individuele persoon een reële optie zijn.

f. persoonlijke voorzieningen

Ook voor de arbeidsdeskundige geldt dat van bepaalde personen kan worden aangenomen dat zij als arbeidsgehandicapt moeten worden beschouwd. Indien de arbeidsdeskundige constateert dat er voor een bepaalde persoon voorzieningen nodig zijn om hem arbeid van welke aard dan ook te laten verrichten, mag een arbeidshandicap worden aangenomen. In deze fase van de beoordeling gaat het om algemene, aan de werknemer verbonden voorzieningen, zoals vervoersvoorzieningen, doventolk etc, die worden verstrekt op basis van artikel 31 van de Wet REA. Het spreekt voor zich dat voor een persoon die in alle situaties ondersteuning nodig heeft het niet noodzakelijk is om geschikte arbeid en arbeidsmarktkansen te duiden.

Indien deze vraag echter negatief wordt beantwoord zullen de hiervoor geschetste individuele mogelijkheden van betrokkene in kaart moeten worden gebracht. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen personen die werk hebben en personen die dit niet hebben. Allereerst zal aandacht worden besteed aan werknemers.

3. Het arbeidsgehandicaptebegrip bij werknemers

a. Algemeen

Bij de beoordeling van personen die nog werk hebben dient een aantal zaken in het oog te worden gehouden. De eerste is dat het hier gaat om personen met de beste kansen om gereïntegreerd te worden. Verreweg de meeste herplaatsingen vinden plaats bij de eigen werkgever. Dat op zich is een argument voor een daadwerkelijke ondersteuning van de werkgever. Anderzijds gelden evenzeer de uitgangspunten van de Wulbz en Pemba: de werkgever is financieel aansprakelijk voor de ziekte en arbeidsongeschiktheid die zijn bedrijf genereert, en dus ook in eerste instantie ook zelf verantwoordelijk voor de reïntegratie van zijn zieke werknemers. De prikkels uit Wulbz en Pemba moeten in algemene zin voldoende zijn om een werkgever tot het gewenste gedrag aan te zetten. Vanuit de Wet REA wordt alleen ondersteuning verleend, indien de werkgever zich extra inspanningen getroost voor een zieke werknemer. Indien dit het geval is moet het instrumentarium snel en zonder bureaucratie ter beschikking worden gesteld. Een punt dat daarbij wel de aandacht verdient is de handhaafbaarheid van de regelingen. Met name door de Eerste Kamer is er uitdrukkelijk op gewezen dat de werkgever ook veel manipulatiemogelijkheden heeft met betrekking tot zijn inspanningen: de grote financiële voordelen die voor een werkgever verbonden zijn aan de reïntegratie van zijn arbeidsgehandicapte werknemers dienen hem niet te gemakkelijk ter beschikking te worden gesteld, willen de uitgangspunten van Wulbz en Pemba niet te zeer ondermijnd worden. De definiëring van het begrip arbeidsgehandicapte werknemer is ook daarom van veel belang, omdat het niet de bedoeling is om werkgevers – bijvoorbeeld via de premiekwijtscheldings- en kortingsregeling – te belonen voor het in dienst hebben of houden van arbeidsongeschikten of arbeidsgehandicapten. Indien een werknemer arbeidsongeschikt wordt is dit juist een feit waarvoor hij op basis van Pemba een premieopslag opgelegd krijgt. Waar het om gaat is dat beloning eerst aan de orde komt indien de

werkgever initiatieven ontwikkelt om de werknemer daadwerkelijk te reïntegreren. Bij het vaststellen of er sprake is van een arbeidsgehandicapte werknemer dienen dan ook de feitelijke omstandigheden, het functioneren en de mogelijkheden van de werknemer binnen het bedrijf te worden meegewogen.

b. kan de werknemer de eigen of andere arbeid nog verrichten?

De eerste vraag die dient te worden beantwoord is of de werknemer nog in staat is zonder meer de eigen of andere arbeid bij zijn werkgever te verrichten. In een situatie waarin iemand wel beperkingen heeft, doch deze hem niet belemmeren de eigen arbeid te verrichten, is van een arbeidshandicap geen sprake. Hierbij moet men bijvoorbeeld denken aan gevallen waarin een werknemer ten gevolge van een arbeidsconflict ziek is, doch waarin hij op een andere afdeling binnen het bedrijf gewoon kan functioneren.

Indien het mogelijk is dat een werknemer binnen een bedrijf zonder meer andere arbeid kan verrichten is evenmin een arbeidshandicap aanwezig. Het betreft hier bijvoorbeeld gevallen waarin een werknemer een bepaald aspect van een functie niet meer kan verrichten, die bij een andere invulling van die functie geen probleem meer behoeven te vormen. Het kan hier ook gaan om situaties waarin een werknemer geheel andere functies kan verrichten, zonder dat daarvoor omscholing van de werknemer of aanpassing van de werkplek noodzakelijk is.

c. kan de eigen arbeid nog met voorzieningen worden verricht?

Indien het duidelijk is dat de werknemer de eigen arbeid of andere arbeid niet zonder meer kan verrichten, dient te worden beoordeeld of het niet mogelijk is dat hij met behulp van voorzieningen in staat kan worden gesteld de eigen arbeid te verrichten. Voor deze situatie bestaat in de Wet REA een aparte regeling, artikel 15, die te vergelijken is met de voorzieningenverstrekking zoals die voorheen in de AAW geregeld was. Indien een voorziening tot behoud van de eigen arbeid wordt verstrekt, wordt de werknemer als arbeidsgehandicapt beschouwd: dat betekent dat de werkgever bijvoorbeeld aanspraak kan maken op de premievrijstellings- en kortingsregeling van de WAO. Een herplaatsingsbudget of een pakket op maat worden echter niet verstrekt. Alle kosten van de werkgever worden immers reeds op basis van artikel 15 Wet REA verstrekt. Wel betekent het feit dat de betrokken werknemer als arbeidsgehandicapt wordt beschouwd, dat – indien hij van betrekking verandert – een andere werkgever wel voor het volledige REA-instrumentarium in aanmerking kan komen.

d. een extra inspanning van de werkgever?

Indien voorzieningen niet aan de orde zijn dient de vraag te worden beantwoord of voor de werkhervatting van de werknemer een nieuwe functie moet worden gecreëerd, die maakt dat een extra inspanning van de werkgever noodzakelijk is, die de normale werksituatie overstijgt. De reden van deze vraagstelling is gelegen in de volgende overweging. Op basis van de wet kan een herplaatsingsbudget of een pakket op maat worden toegekend aan de werkgever die een bij hem in dienst zijnde werknemer in een andere functie plaatst. Maar de vraag of een werknemer arbeidsgehandicapt is, is juist afhankelijk van de werkzaamheden die de betrokken werknemer placht te verrichten. Met andere woorden: de vraag naar het bestaan van een arbeidshandicap, en de vraag of een nieuwe functie gecreëerd wordt, kunnen niet los worden gezien van elkaar.

Voorts is er – met name bij de Eerste Kamer behandeling van de wet – op gewezen dat het bijzonder moeilijk zal zijn te definiëren wat onder een andere functie moet worden verstaan.

Nu is het inderdaad juist dat deze vraag in abstracto niet kan worden beantwoord, doch wanneer de werknemer in het complex van zijn werksituatie wordt beschouwd, in het concrete geval dus, kan gemakkelijker worden aangegeven of sprake is van wezenlijk andere arbeid. Door de nadruk te leggen op de feitelijke werkzaamheden die betrokkene gaat verrichten, en of die werkhervatting extra inspanningen vergt of extra belasting voor de werkgever betekent, komt men tot de kern van het arbeidsgehandicaptebegrip binnen een dienstbetrekking. Een positief antwoord op de vraag of voor de werkhervatting van betrokkenen een extra inspanning van de werkgever nodig is die de normale werksituatie overstijgt leidt er dan toe dat de werknemer arbeidsgehandicapt wordt verklaard, en dat de werkgever aanspraak kan maken op het REA-instrumentarium, inclusief het herplaatsingsbudget of het pakket op maat. Door deze benadering wordt voorkomen dat er in het kader van het herplaatsingsbudget moeilijke discussies ontstaan óf een werkgever een andere functie heeft gecreëerd. Het herplaatsingsbudget wordt dus niet «zomaar», zonder toetsing, verstrekt: de werkgever, daarbij ondersteund door zijn arbodienst – die ook tevens het Lisv adviseert – zal op aannemelijke wijze moeten aangeven dat er sprake is van een aanmerkelijke wijziging van de werkzaamheden.

Wat is nu zo'n andere functie, en wat zijn die extra inspanningen die werkgever moet verrichten?

Ook hier geldt weer dat het één veelal niet gedacht kan worden zonder het ander. Functiewijziging gaat veelal gepaard met omscholing naar een ander beroep, het creëren van een andere functie impliceert ook het veranderen van de werkzaamheden van andere werknemers, het aanpassen van een *bestaande* andere functie aan de beperkingen van de werknemer gaat meestal ook niet zonder veranderingen in het werkproces gepaard. Het treffen van voorzieningen, zoals bedoeld in artikel 1b van dit besluit, het delen of verdelen van een functie, het geven van extra werkbegeleiding, zijn alle voorbeelden van activiteiten waarvan sprake moet zijn om extra inspanningen aannemelijk te maken. Bezien vanuit die optiek zal het in de praktijk niet bijzonder moeilijk zijn om aan te geven dat er activiteiten zijn die de «normale» reïntegratieactiviteiten van werkgevers te boven gaan. Is dit het geval, dan moet de werknemer als arbeidsgehandicapt worden beschouwd. Hiervoor is dus geen zware procedure noodzakelijk. De arbodienst kan, op basis van hetgeen reeds bekend is over de werknemer en diens arbeidssituatie, aangeven of een wezenlijke wijziging van diens werkzaamheden vereist is.

Op grond van het bovenstaande moge het duidelijk zijn dat een kenmerk van het arbeidsgehandicaptebegrip bij werknemers is dat die aanduiding sterk gebonden is aan de mogelijkheden die voor betrokkene binnen het bedrijf bestaan, en de activiteiten die zijn werkgever voor hem ontplooit. Indien er binnen het bedrijf waar de werknemer werkzaam is weinig of geen herplaatsingsmogelijkheden bestaan, dan is betrokkene niet arbeidsgehandicapt ten opzichte van zijn werkgever: het is heel goed mogelijk dat er bij de betrokken werknemer objectief gesproken sprake is van een arbeidshandicap, doch binnen zijn bestaande dienstbetrekking wordt hij niet als zodanig beschouwd. Zijn werkgever kan dan ook geen aanspraak maken op het REA-instrumentarium of de premiekortings- en vrijstellingsregeling van de WAO. Indien de werknemer ontslagen wordt, of zelf ander werk vindt, kan hij vanzelfsprekend wel (alsnog), op grond van de hierna volgende beschrijving van het arbeidsgehandicaptebegrip bij niet-werknemers, als arbeidsgehandicapt worden beschouwd. In het

beslisschema wordt met een stippellijn aangegeven dat bij een negatief oordeel over het bestaan van een arbeidshandicap binnen een dienstbetrekking, de tweede kolom van het schema kan worden gevolgd.

Tot slot zij, wellicht ten overvloede, nog gemeld dat niet als arbeidsgehandicapt moet worden beschouwd de persoon die weliswaar lijdt aan ziekten of gebreken, doch die overigens thans normaal functioneert. Dat geldt ook indien voor betrokkene in het verleden wellicht een voorziening is verstrekt, doch waar deze reeds langer dan vijf jaar geleden werd beëindigd. Het feit dat iemand in het (verre) verleden ten gevolge van ziekte of gebreken beperkt is geweest in zijn functioneren is niet voldoende om een arbeidshandicap aan te blijven nemen.

4. Het arbeidsgehandicaptebegrip bij niet-werknemers

a. Algemeen

De beoordeling van niet-werknemers verloopt langs een enigszins ander stramien, omdat hier niet het referentiepunt van de eigen arbeid bestaat, terwijl ook de vraag of er sprake is van een andere functie niet van belang is. Er wordt in meer algemene termen naar de kansen en mogelijkheden van de betrokken persoon gekeken. Om de kern van het arbeidsgehandicaptebegrip hier nog eens te parafraseren: het gaat er om vast te stellen welke soorten arbeid de betrokken persoon met zijn beperkingen nog kan verrichten, en hoe groot de kans is dat hij in de voor hem geschikte functies ook daadwerkelijk werk kan vinden. In het vervolg van deze paragraaf wordt uitgegaan van personen die zijn aangewezen op het vinden van arbeid in dienstbetrekking. Ook voor zelfstandigen kan echter een arbeidsgehandicaptetoets noodzakelijk zijn. Voor deze groep personen dient in principe het beslisschema voor niet-werknemers te worden gevolgd, met dien verstande dat bij beantwoording van de hierna toe te lichten vraag welke arbeid betrokkene nog kan verrichten rekening gehouden moet worden met zijn arbeid als zelfstandige.

b. welke arbeid is betrokkene nog in staat om te verrichten?

De – door een arbeidsdeskundige te beantwoorden – vraag welke arbeid betrokkene nog in staat is te verrichten laat zich splitsen in twee subvragen:

- wat zijn de actuele bekwaamheden van de cliënt, en
- welke arbeid op welk niveau is geschikt te achten voor betrokkene?

Met beantwoording van de eerste vraag moet men derhalve de kennis, vaardigheden en ervaring van betrokkene in beeld brengen. Het gaat daarbij om zijn actuele bekwaamheden. Daarbij dient bijvoorbeeld rekening gehouden te worden met het verlies aan vaardigheden gedurende een lange periode van ziekte en het niet meer actueel zijn van bepaalde ooit behaalde opleidingen.

Bij beantwoording van de tweede vraag zij ter toelichting opgemerkt dat vooral gekeken moet worden naar het niveau van opleiding van betrokkene. In principe dient dit te worden afgezet tegen alle in Nederland beschikbare arbeid. Dat betekent dat voor hoogopgeleiden een groter deel van de arbeidsmarkt bij de beoordeling betrokken kan worden dan voor laagopgeleiden met vergelijkbare beperkingen. Het begrip passende arbeid krijgt voor het doel van de vaststelling van het arbeidshandicap dus een veel bredere strekking en werking: ten eerste omdat het hier gaat om personen die veelal al langere tijd werkloos zijn, en voor wie alle arbeid toch al passend is, ten tweede omdat het zal gaan om personen die hun oude beroep, op het oude niveau, niet meer kunnen verrichten, zodat

het hoe dan ook gewenst is om over de grenzen van het oude beroep heen te kijken.

De actuele bekwaamheden van betrokkene afgezet tegen de voor hem beschikbare en reëel voorkomende functies leiden tot een bepaald soort en aantal functies die betrokkene nog kan verrichten. Op dit moment vindt – als het om de uvi's gaat – een «afsplitsing» plaats van de arbeidsongeschiktheidskeuring. Bij de WAO-keuring wordt vastgesteld welk inkomen betrokkene met de geduide functies zou kunnen verkrijgen, en komt men tot een oordeel over de mate van arbeidsongeschiktheid. Bij de arbeidsgehandicaptetoets zal verder moeten worden onderzocht wat de mogelijkheden van betrokkene zijn om de voor hem geschikte arbeid te verkrijgen. Daarbij is het wellicht gewenst om meer functies te duiden dan voor de arbeidsongeschiktheidskeuring noodzakelijk zijn, en ook om die functies op een hoger abstractieniveau weer te geven. In het kader van de arbeidsongeschiktheidskeuring is het noodzakelijk dat de beperkingen van betrokkene worden gerelateerd aan concrete individuele functies; bij het verkrijgen van arbeid is het belangrijker dat een persoon in staat moet worden geacht bepaalde beroepen uit te oefenen.

c. zijn er voor betrokkenen voorzieningen nodig?

Alvorens te komen tot een inschatting van de arbeidsmarktkansen van betrokkene, dient te worden nagegaan of betrokkene de voor hem geduide functies zonder meer kan verrichten, of dat er wellicht voorzieningen of maatregelen nodig zijn. Nu worden er in het keuringsproces geen functies geduid die de betrokkene zonder voorzieningen niet zou kunnen verrichten, maar indien het duidelijk is dat er ook in de geduide functies fysieke maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een aanpassing van de werkplek (toegankelijkheid voor rolstoelen bijvoorbeeld) kan dat aanleiding zijn betrokkene op die grond alleen als arbeidsgehandicapt te beschouwen. Ook indien duidelijk is dat de mogelijkheden tot het verrichten van arbeid door betrokkene met voorzieningen aanzienlijk worden verruimd kan betrokkene als arbeidsgehandicapt worden beschouwd. Het gaat hier om voorzieningen als bedoeld in artikel 1b van het besluit; omscholing is in dit verband geen voorziening. Met name voor gemeenten – maar ook andere organen krijgen met die vraag te maken – dient bij een bevestigend antwoord op de vraag naar de noodzaak van voorzieningen de vervolgvraag te worden gesteld of die voorzieningen zijn te realiseren binnen een normale werkomgeving. Luidt het antwoord daarop bevestigend dan is betrokkene arbeidsgehandicapt, luidt het antwoord hierop ontkennend, dan is hij mogelijk geïndiceerd voor de WSW (en op grond daarvan ook arbeidsgehandicapt).

Voorts is de situatie nog denkbaar dat wordt vastgesteld dat een persoon geen voorziening behoeft, hij ook overigens niet arbeidsgehandicapt wordt bevonden, maar hij uiteindelijk wel werk vindt waarin een voorziening nodig blijkt te zijn. Teneinde te voorkomen dat zo iemand niet wordt aangenomen zal betrokkene dan alsnog arbeidsgehandicapt moet worden verklaard, omdat blijkaar bij nader inzien voor passende arbeid toch een voorziening nodig is.

d. de arbeidsmarktkansen

Zijn voor betrokkene geen voorzieningen nodig dan geldt voor de betrokken persoon dat hij ondanks zijn beperkingen in voor hem geschikte arbeid qua krachten, bekwaamheden en niveau voltijds en met een normale prestatie kan functioneren. Met ander woorden: in theorie kan betrokkene op gelijke voet met andere werklozen solliciteren naar voor hem geschikte functies, en zou hij gelijke kansen moeten hebben om die

functies te kunnen verkrijgen. In de praktijk echter blijkt dit niet zo eenvoudig te liggen. Het feit dat betrokkene nog bepaalde beperkingen heeft, ook al belemmeren die hem niet bij zijn concrete werkzaamheden, schrikt werkgevers af.

Dat is ook de reden van het bestaan van de term arbeidsgehandicapte. Nu zou men kunnen overwegen alle werklozen met functionele beperkingen als arbeidsgehandicapt te beschouwen. De verdiscontering van de werkloosheid bij arbeidsongeschikten, die in 1987 is afgeschaft, zou dan onder een ander etiket terugkomen. Om verschillende redenen is dit ongewenst. Niet alleen zou dit het verkeerde signaal zijn aan alle betrokken personen en hun potentiële werkgevers, maar ook zou een dergelijke categorische aanduiding van arbeidsgehandicapten niet reëel zijn. Duizenden personen met medische beperkingen, zowel «afgeschatte» WAO'ers als bijstandsgerechtigden vinden jaarlijks gewoon werk, ook zonder het REA-instrumentarium. Het zou onjuist zijn deze personen te «belasten» met een aanduiding als arbeidsgehandicapt. Voorzover zij dan toch werk vinden, zou het instrumentarium van de Wet REA ten onrechte worden toegepast, en een te gemakkelijke categoriale aanduiding van arbeidsgehandicapten zou ook leiden tot verdringing van personen die de steun van de Wet REA juist nodig hebben. Er dient dus een nadere aanduiding plaats te vinden binnen de groep personen die ondanks hun beperkingen gewoon kunnen werken.

Nu is het niet mogelijk om een directe relatie te leggen tussen de beperkingen van een persoon, en diens positie op de arbeidsmarkt. Die beperkingen zijn immers voor het werk dat hij kan verrichten niet relevant. Er wordt bij deze beoordeling derhalve van uitgegaan, dat het hebben van medische beperkingen tot een achterstand leidt ten opzichte van andere werkzoekenden, maar dat dit alleen niet voldoende is om een arbeids handicap aan te nemen. De vraag is hoe groot die achterstand is. Er is namelijk ook bij personen met beperkingen een groot verschil in de kansen om snel werk te vinden. Iemand kan ernstige fysieke beperkingen hebben, maar als hij bijvoorbeeld IT'er is, zijn zijn kansen op het vinden van werk – ieder geval tot het jaar 2000 groot. Dit voorbeeld mag ook aangeven hoe de positie van arbeidsgehandicapten wordt beïnvloed door de vraag op de arbeidsmarkt. Anderzijds, indien iemand met beperkingen geschikt wordt bevonden voor arbeid waarvoor ook een groot aanbod van «gezonde» werkzoekenden bestaat, zijn diens kansen op de arbeidsmarkt, zonder omscholing of intensieve begeleiding, zeer beperkt.

De laatste vraag die bij arbeidsgehandicaptetoets dan ook zal moeten worden beantwoord is of de individuele persoon een goede kans heeft om de voor hem geschikte arbeid te verkrijgen. Immers, indien een persoon dank zij een goede opleiding of een gewild beroep, ondanks zijn beperkingen, toch relatief gemakkelijk werk kan vinden, valt hij niet onder de hoofdvoorwaarde om als arbeidsgehandicapt te worden beschouwd, namelijk «het hebben van belemmeringen bij het vinden van arbeid». Om het arbeidsgehandicapt begrip zuiver te houden is het dus noodzakelijk die personen met beperkingen van medische aard daarvan uit te zonderen die gezien hun beroep en werkervaring en de relatie van deze punten met de actuele arbeidsmarkt wel degelijk nog goede kansen hebben om werk te vinden. Om tot dit oordeel te kunnen komen is inzicht gewenst met betrekking tot de actuele arbeidsmarktsituatie, in relatie tot het perspectief van de voor betrokkene geschikte arbeid. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van onderdelen van de landelijk uniforme methode van fase-indeling, zoals die in het kader van SWI is ontwikkeld, de Kansmeter.

Deze methode van fase-indeling komt per 1 juli beschikbaar en zal – op basis van een ministeriële regeling – per 1 januari 1999 verplicht worden toegepast door alle bij SWI betrokken uitvoeringsorganen. Nu is het

uitdrukkelijk niet de bedoeling om de Kansmeter in zijn geheel te gebruiken bij het vaststellen van een arbeidshandicap, of de uitvoering van SWI te belasten met een deel van de arbeidsgehandicaptetoets. De kansmeter is in de eerste plaats een instrument bij de intake van werkzoekenden om een eerste selectie van hun kansen op de arbeidsmarkt te maken. Blijkt bij de reguliere intake dat er mogelijk sprake is van een arbeidshandicap, dan dient de arbeidsmarktpositie van betrokkene juist nader bepaald te worden. Het toepassen van de gehele Kansmeter zou dus tot een cirkelredenering leiden. Men dient dus de fase-indeling en het vaststellen van het arbeidshandicap niet te verwarren. Eerst dient te worden vastgesteld of er een arbeidshandicap is, pas daarna wordt betrokkene, al dan niet als arbeidsgehandicapte, ingedeeld in een fase. Waar het om gaat is dat de instantie die de arbeidsgehandicaptetoets uitvoert gebruik maakt van onderdelen van de Kansmeter waarin het reëel arbeidsmarktperspectief wordt bepaald, namelijk de vragen 7a en 7b van de Kansmeter. In het kader van vraag 7a worden de arbeidsmarkt-kwalificaties van de te bemiddelen persoon – ook cijfermatig – in kaart gebracht, en afgezet tegen de regionale arbeidsmarktsituatie. Voor de bepaling van het beroepsperspectief kan gebruik worden gemaakt van informatie over het «arbeidsmarktperspectief voor beroepen», zoals dit bij Arbeidsvoorziening in gebruik is (als bijlage gevoegd bij de Kansmeter).

Per regio wordt daarin het volgende weergegeven:

- het perspectief van beroepen, uitgedrukt in een getal tussen nul en honderd; nul betekent dat het perspectief minimaal is, honderd betekent dat het perspectief maximaal is;
- het aantal personen waaruit de referentiegroep bestaat;
- de differentiatie van het perspectief naar leeftijdsklassen.

Bij de arbeidsgehandicapte toets zal moeten worden aangegeven wat het beroepsperspectief van betrokkene is in vergelijking tot personen zonder enige belemmering. Wanneer sprake is van een ruim vacatureaanbod voor bepaalde beroepen dan zal, naar verwachting, ook een sollicitant met voor de functie irrelevante beperkingen snel worden geselecteerd, maar is sprake van een beperkt vacatureaanbod dan kan voor die persoon toch sprake zijn van belemmeringen bij het vinden van arbeid, omdat hij te veel concurrentie ondervindt van gegadigden zonder enige beperking.

Voor de uitspraak hierover kan, bij toepassing van de informatie inzake het beroepsperspectief, worden uitgegaan van de volgende vuistregels. Scoort een beroep:

- 100–75 punten = het beroepsperspectief goed
- 75–50 punten = het beroepsperspectief redelijk
- 50–25 punten = het beroepsperspectief matig
- 25–0 punten = het beroepsperspectief slecht.

Het hebben van een goed beroepsperspectief garandeert echter nog niet dat betrokkene ook goede kansen heeft op de arbeidsmarkt: het feit dat een persoon lijdt aan een bepaalde aandoening brengt vaak met zich dat hij een achterstand heeft opgelopen ten opzichte van vergelijkbare «gezonde» werknemers. Luidt de conclusie dat het beroepsperspectief van een bepaald beroep op zich goed is, dan dient derhalve te worden bezien of de arbeidsmarkt-kwalificaties (opleiding en werkervaring van betrokkene) toereikend zijn (vraag 7b). Bij vraag 7b worden de noodzakelijke opleiding en werkervaring (geschoold of ongeschoold, schoolverlater of werkervaring) van betrokkene in beeld gebracht, en wordt daaraan een waarde toegekend. Ook hier is een score mogelijk van goed, redelijk, matig en slecht. Indien de uit de toe te kennen waarden blijkt dat naast het beroepsperspectief ook de arbeidsmarkt-kwalificaties van betrokkene goed zijn, dan moet hij niet als arbeidsgehandicapt worden beschouwd.

Verondersteld kan dan worden dat zijn beperkingen hem niet in overwegende mate zullen belemmeren bij het vinden van werk, gezien de goede kansen die hij in het algemeen heeft. Betrokkene moet dan als werkloos worden beschouwd. Als zodanig komt hij in aanmerking voor de basisdienstverlening van de CWI's en arbeidsvoorziening. Eerst dan zal pas de eigenlijke fase-indeling aan de orde komen. Daarbij zou nog kunnen blijken dat er andere redenen zijn die maken dat betrokkene minder kansen op de arbeidsmarkt heeft (sollicitatiegedrag, het hebben van een zorgtaak, leeftijd, etniciteit) die maken dat extra ondersteuning met het instrumentarium voor werklozen nodig is. Arbeidsgehandicapt is betrokkene dan echter niet.

Wanneer de betrokkene redelijk tot slecht scoort op het punt van het beroepsperspectief of de arbeidsmarktkwalificaties, dan dient hij als arbeidsgehandicapt te worden beschouwd. Verondersteld kan dan worden dat zijn achterstand op één van deze twee punten, gecombineerd met zijn medische beperkingen hem in overwegende mate zullen belemmeren bij het vinden van werk en dat hij behoefte heeft aan ondersteuning vanuit het REA-instrumentarium. Het predikaat arbeidsgehandicapt is dan op zijn plaats. Betrokkene ontvangt hieromtrent een beschikking van het Lisv, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie of de gemeente. Indien betrokkene valt onder een uvi, zal deze hem doorzenden naar de Arbeidsvoorzieningsorganisatie voor een kwalificerende intake. Daarbij wordt dan tevens de reïntegratievisie van de uvi opgesteld, waarin de opvatting van de uvi omtrent de mogelijkheden van reïntegratie van de betrokken arbeidsgehandicapte wordt gegeven, een aanduiding van de vastgestelde functionele beperkingen en fysieke en psychische belastbaarheid van de cliënt alsmede een indicatie van de fase-indeling. Het reïntegratieproces kan dan beginnen.

Tot slot nog een opmerking. Het betreft hier een geheel nieuw soort beoordeling, die in de praktijk zijn waarde zal moeten bewijzen. Dat betekent dat de ontwikkelingen met betrekking tot dit besluit met extra aandacht zullen worden gevolgd. Op korte termijn zal duidelijk moeten worden of de hier gekozen benadering van de arbeidsgehandicaptetoets effectief is, dat wil zeggen: of de toets voldoende onderscheidend vermogen heeft of dat nog nieuwe beoordelingsinstrumenten ontwikkeld zullen moeten worden. Alleen de praktijk zal dit kunnen aantonen. Voorts zal de aanpak van de arbeidsgehandicapteproblematiek alleen maar succesvol kunnen zijn, indien alle betrokken instellingen goed met elkaar samenwerken. Dat betekent dat er goede nadere werkafspraken zullen moeten worden gemaakt, dat de gegevensuitwisseling tussen de verschillende organisaties vlot moet verlopen (bijvoorbeeld het gebruik van elkaar geautomatiseerde systemen en een voor alle partijen bruikbare registratie van personen die als arbeidsgehandicapt moet worden beschouwd). Ook dit dient in eerste instantie in de praktijk vorm gegeven te worden.

Mocht blijken dat op deze punten nog nadere regels nodig zijn dan zal dit besluit daaraan alsnog worden aangepast.

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

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