

Vergaderjaar 1996–1997

24 332

Combineerbaarheid van betaalde arbeid met andere verantwoordelijkheden

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 29 april 1997

Hierbij wil ik u nader informeren over de besluitvorming in het kabinet over de adviezen van de Stichting van de Arbeid van 18 maart jl. en van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid van 18 december 1996. Deze adviezen vormen een reactie op de adviesaanvraag van het kabinet van 21 mei 1996 (Kamerstukken II 1995–1996, 24 332, nr. 10). Deze adviesaanvraag kwam tevens tegemoet aan een aantal moties die op 13 december 1996, tijdens het debat met uw Kamer over de nota «Arbeid en Zorg», zijn aangenomen.

Bij deze gelegenheid informeer ik u tevens over de besluitvorming in het kabinet inzake het, eveneens op 21 mei 1996 gevraagde, advies van de Sociaal-Economische Raad met betrekking tot enkele wijzigingen in de vakantiewetgeving dat het kabinet op 21 maart jl. ontving.

Van groot gewicht is dat sociale partners in de Stichting van de Arbeid op alle onderdelen een unaniem gedragen visie hebben ontwikkeld. Voor het kabinet is dit een belangrijk gegeven waaraan het niet voorbij wil gaan.

De ontvangen adviezen, alsmede de opvattingen van de Tweede Kamer, zoals ook nog kort geleden uitgesproken tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de Tweede Kamer, hebben het kabinet gesteund in zijn opvatting dat er een breed maatschappelijk draagvlak is voor het actualiseren van verlofvormen en in het bijzonder voor het stimuleren en financieel ondersteunen van verlofafspraken tussen werkgever en werknemer. Het kabinet ziet dit draagvlak niet alleen in de vorm van de positieve reacties op het voornemen om een financiële stimulans te introduceren, maar zeker ook in de unanieme opvatting van de partners over de verschillende mogelijkheden van verlofsparen. Het kabinet verwacht dat een combinatie van deze spaarmogelijkheden, eventuele aanvullingen vanuit het arbeidsvoorwaardenoverleg én een financiële stimulans van de kant van de overheid een kansrijke optie biedt om voor een grote categorie

werknemers een volwaardige arbeidsparticipatie, al naar gelang de levensfase waarin men verkeert, binnen handbereik te brengen.

De besluitvorming in het kabinet heeft ertoe geleid dat de moties van de leden Adelmund c.s. over loopbaanonderbreking (Tweede Kamer 1995–1996, nr. 24 332, nr. 4) en van de leden Adelmund en De Vries over adoptieverlof (Tweede Kamer 1995–1996, 24 332, nr. 7) zullen worden uitgevoerd. De uitvoering van de motie van de leden Van Vliet c.s. over de fiscale aspecten van verlofsparen (Tweede Kamer 1995–1996, 24 332, nr. 6) is nog in voorbereiding. Hierover ontvangt u zo spoedig mogelijk nader bericht. Het kabinet zal met betrekking tot de motie van de leden Van Vliet en Adelmund over kraamverlof (Tweede Kamer, 1995–1996, 24 332, nr. 5) de adviezen van sociale partners volgen. Het kabinet vertrouwt erop dat de aanbevelingen van sociale partners voorshands voldoende effect hebben om de in de praktijk groeiende behoefte van vaders om rond de geboorte een langere periode thuis te zijn te honoreren.

Voor de reactie van het kabinet op de verschillende onderdelen van de adviezen alsmede op de genoemde moties verwijs ik u naar bijgaand kabinetsstandpunt. Conform het gestelde in bijgaand kabinetsstandpunt is heden een wetsvoorstel financiering loopbaanonderbreking voor advies aan de Raad van State gezonden. Na ommekomst van het advies van de Raad van State zal dit wetsvoorstel bij uw Kamer worden ingediend.

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

KABINETSSTANDPUNT OVER DE ONTVANGEN ADVIEZEN MET BETREKKING TOT ARBEID EN ZORG

1. Inleiding

Het kabinet constateert dat werknemers in toenemende mate behoefte hebben aan mogelijkheden om hun loopbaan voor een kortere of langere periode te onderbreken. Naarmate mannen en vrouwen in gelijkere mate deelnemen aan de arbeidsmarkt groeit de behoefte aan arrangementen om de tijd voor arbeid en die voor andere verantwoordelijkheden flexibeler en op maat in te delen.

De strikte scheiding tussen betaalde arbeid en onbetaalde activiteiten, die bovendien grotendeels parallel liep met het onderscheid tussen mannen en vrouwen is aan het verdwijnen. Een betere verdeling van betaalde en onbetaalde activiteiten zal, zo is eerder ook door de OESO vastgesteld, de potentiële arbeid doen groeien, een beter gebruik van het menselijk kapitaal bevorderen, de seksegelijkheid vergroten en de kwaliteit van het leven verbeteren. Sociale en economische doelstellingen gaan zo hand in hand¹.

In het Regeerakkoord van dit kabinet is een aantal kabinetsdoelstellingen geformuleerd die in dit verband van belang zijn. Dit zijn:

- * de verruiming van de arbeidsdeelname
- * het stimuleren van meer flexibiliteit en variatie in arbeidspatronen gedurende de hele levensfase
- * de activering van de werking van het sociale stelsel
- * het scheppen van ruimte voor geëmancipeerde en economisch zelfstandige burgers.

In de nota «Om de kwaliteit van Arbeid en Zorg, investeren in verlof» van 5 september 1995 (Kamerstukken II 1994/95, 24 332 nrs. 1 en 2), hierna te noemen «Arbeid en Zorg», heeft het kabinet aangegeven langs drie lijnen verlof te willen stimuleren en daarmee een bijdrage te willen leveren aan een organisatie van de arbeid die werknemers meer mogelijkheden biedt in verschillende levensfasen volwaardig te participeren en waarin sprake is van een hoogwaardig en flexibel arbeidsbestel. Het kabinet heeft een aantal belangrijke voornemens uit deze nota bij brief van 21 mei 1996 voor advies voorgelegd aan de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (Kamerstukken II 1995/96, 24 332, nr. 10), hierna te noemen de adviesaanvraag. De primaire verantwoordelijkheid voor het inrichten van de (nieuwe) organisatie van de arbeid ligt bij sociale partners. Waar de nieuwe vormgeving van de organisatie van de arbeid raakt aan belangen die niet exclusief in deze sfeer liggen (educatief verlof, zorgtaken gericht op kinderen en ouderen, herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid) kan er ook reden zijn voor de overheid in ondersteunende zin een bijdrage te leveren. In de adviesaanvraag is onder meer aangegeven onder welke voorwaarden het kabinet bereid is door middel van een financiële bijdrage te bevorderen dat werknemers en werkgevers verlofafspraken maken. Deze randvoorwaarden waren, kort samengevat, de volgende:

- * Een financiële incentive wordt alleen overwogen ten behoeve van verlof dat wordt opgenomen om reden van zorg en educatie.
- * De risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik van een wettelijke regeling dienen binnen aanvaardbare grenzen te blijven.
- * Er mogen geen nadelige consequenties voor de werkgelegenheid optreden.
- * De regeling moeten binnen het uitgavenkader van de sociale zekerheid blijven.

Vanuit het gegeven dat werkloosheid mede veroorzaakt wordt door een vanwege meerdere redenen te groot geworden afstand tot de arbeidsmarkt is die financiële bijdrage te overwegen naarmate hiermee de

¹ «Shaping structural change; the role of women»; Report by a high level group of experts to the secretary-general, OESO 1991.

arbeidsinpasbaarheid van werkzoekenden kan worden bevorderd zonder dat een opwaartse druk op de collectieve lasten ontstaat. Geïnspireerd door de Belgische wet op de loopbaanonderbreking zijn bij de adviesaanvraag de contouren van een mogelijke Nederlands invulling van een financiële bijdrage aangereikt.

De adviesaanvraag aan sociale partners kwam voorts tegemoet aan een aantal moties die op 13 december 1995, tijdens het debat met de Tweede Kamer over vorengenoemde nota «Arbeid en Zorg», zijn aangenomen¹.

Eveneens op 21 mei 1996 heeft het kabinet aan de Sociaal-Economische Raad advies gevraagd over een wijziging van de vakantiewetgeving. Met de in de adviesaanvraag vervatte voorstellen beoogde het kabinet om de belemmeringen in de wetgeving weg te nemen die thans aan het sparen van verlof in de weg staan. Voorts wilde het kabinet met de voorstellen tegemoet komen aan ontwikkelingen op het gebied van flexibilisering van arbeid en arbeidspatronen, waarbij het overwegend dwingenrechtelijke karakter van de bestaande regeling minder past.

Op 18 maart 1997 heeft de Stichting van de Arbeid over de voorstellen advies uitgebracht. De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid adviseerde op 18 december 1996. Van groot gewicht is dat sociale partners in de Stichting van de Arbeid een unaniem gedragen visie hebben ontwikkeld, op zowel die nieuwe organisatie van de arbeid als op onderdelen.

Voor het kabinet is dit een belangrijk gegeven waaraan het niet voorbij wil gaan.

De ontvangen adviezen, alsmede de opvattingen van de Tweede Kamer, zoals ook nog kort geleden uitgesproken tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de Tweede Kamer hebben het kabinet gesteund in zijn opvatting dat er een breed maatschappelijk draagvlak is voor het actualiseren van verlofvormen en in het bijzonder voor het stimuleren en financieel ondersteunen van verlofafspraken tussen werkgever en werknemer. Het kabinet ziet dit draagvlak niet alleen in de vorm van de positieve reacties op het voornemen om een financiële stimulans te introduceren, maar zeker ook in de unanieme opvatting van de partners over de verschillende mogelijkheden van verlofsparen. Het kabinet verwacht dat een combinatie van deze spaarmogelijkheden, eventuele aanvullingen vanuit het arbeidsvoorwaardenoverleg én een financiële stimulans van de kant van de overheid een kansrijke optie biedt om voor een grote categorie werknemers een volwaardige arbeidsparticipatie, al naar gelang de levensfase waarin men verkeert, binnen handbereik te brengen.

Het kabinet heeft voorts met instemming kennis genomen van de gelijk met het advies door de Stichting van de Arbeid uitgebrachte «Overwegingen en aanbevelingen inzake de combinatie van arbeid en zorg». Rekening houdend enerzijds met de diversiteit aan wensen die bestaat bij werknemers en anderzijds met de wensen van ondernemingen om snel te kunnen inspelen op veranderingen in de markt en technologische ontwikkelingen heeft de Stichting van de Arbeid een pakket aan suggesties samengesteld die de belangen van zowel werkgever als werknemers kan dienen. Het kabinet heeft er voorts goede nota van genomen dat de Stichting van de Arbeid voornemens is om mede ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen partijen op decentraal niveau in de loop van 1997 terug te komen op de mogelijkheden om in ondernemingen keuzemogelijkheden in de arbeidsvoorwaardenregeling te introduceren, die tegemoet komen aan de diversiteit aan wensen bij werknemers met onderling sterk verschillende privé-omstandigheden.

¹ Motie van de leden Adelmund c.s. over loopbaanonderbreking, Tweede Kamer 1995–1996, 24 332, nr 4; Motie van de leden Van Vliet en Adelmund over kraamverlof, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 332, nr 5; Motie van het lid Van Vliet c.s. over de fiscale aspecten van verlofsparen, Tweede Kamer vergaderjaar 1995–1996, 24 332, nr 6; Motie van de leden Adelmund en De Vries over adoptieverlof, Tweede Kamer 1995–1996, 24 332, nr 7.

Het kabinet heeft ten slotte met instemming kennis genomen van het advies van de Sociaal-Economische Raad van 21 maart 1997 over de voorstellen tot wijziging van de vakantiewetgeving. In dat advies deelt de Raad de uitgangspunten van het kabinet maar kiest op onderdelen voor een andere uitwerking.

Hierna zal het kabinet ingaan op de verschillende onderdelen van de adviezen, en voorts daar, waar aan de orde, aangeven op welke wijze aan de vorengenoemde moties van de Kamer gevolg zal worden gegeven.

2. De eerste lijn, uitbouwen van bestaande verloffaciliteiten

** Adoptieverlof*

Adoptie-ouders van buitenlandse adoptief kinderen hebben behoefte aan verlof tijdens de voorbereidingsperiode voorafgaande aan de adoptie, tijdens de periode van het bezoek aan het buitenland om het kind op te halen en tijdens de hechtingsperiode, die begint zodra de adoptieouders de verzorging van het kind op zich hebben genomen. Uit het door de Arbeidsinspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verrichte onderzoek «Emancipatie in arbeidsorganisaties» van april 1997 blijkt dat in 42% van de onderzochte cao's (deze 42% van de cao's heeft betrekking op ongeveer 1,5 miljoen werknemers) bepalingen inzake – overwegend betaald – adoptieverlof voorkomen, waarvan werknemers van een buitenlands adoptief kind gebruik kunnen maken. De lengte van het verlof bedraagt in ongeveer 26% van de cao's maximaal twee dagen verlof, iets meer dan 11% kent tussen de 3 en 10 dagen verlof toe en de overige 5% van de cao's kent een verlof van meer dan 10 dagen toe.

Van de kant van de Tweede Kamer is in de motie van de leden Adelmund en De Vries geconstateerd dat adoptieouders veel vrije dagen moeten besteden aan de adoptie. In de motie wordt daarom aangedrongen op een wettelijk geregeld hechtingsverlof, toe te kennen aan de meest verzorgende adoptieouder van een buitenlands adoptief kind, bij voorkeur met doorbetaling van loon. De motie verwijst daarbij naar het bestaande zwangerschaps- en bevallingsverlof dat impliciet een periode kent die geen lichamelijke oorzaak heeft, doch meer dient voor gewenning aan de nieuwe situatie. De motie vraagt om over het hechtingsverlof in contact te treden met werkgevers.

Het kabinet heeft in de adviesaanvraag aangegeven dat adoptieverlof een volwaardige plaats verdient binnen het scala van verlofmogelijkheden.

De Stichting van de Arbeid onderkent dat adoptieverlof kan voorzien in een duidelijke behoefte bij werknemers, die het voornemen hebben om een kind uit het buitenland te adopteren. Echter gelet op de omstandigheid dat het een zeer beperkt aantal werknemers betreft (jaarlijks gaat het om gemiddeld 600 gevallen waarvan in circa 100 gevallen het kind bij de reis naar Nederland niet door de ouders wordt begeleid) acht de Stichting het niet doelmatig om cao-partijen te vragen in hun cao een regeling te treffen. De Stichting van de Arbeid kan zich wel voorstellen dat voor werknemers, in lijn van vorengenoemde motie, een wettelijke, tot 4 weken beperkte, voorziening wordt getroffen in de Ziektewet. Evenals de indieners van de motie ziet de Stichting parallellen met arbeidsverzuim in verband met zwangerschap en bevalling, waarvoor de Ziektewet een financieringsregeling kent. De Stichting van de Arbeid vertrouwt erop dat, in de geest van de zwangerschapsregeling waar evenmin een wettelijk verlof recht bestaat, werkgevers de betrokken werknemers in staat zullen stellen onbetaald verlof op te nemen in die gevallen waarin adoptieouders in aanmerking komen voor zo'n wettelijke voorziening. De Raad

voor het Overheidspersoneelsbeleid wijst erop dat de meeste overheidssectoren een betaalde adoptie-regeling kennen.

Het kabinet overweegt, gelet op de adviezen en de motie, een betaling van het hechtingsverlof van maximaal vier weken aan één van de adoptieouders te introduceren, waarbij de betaling, analoog aan die van het bevallingsverlof, vanuit de Ziektewet zal geschieden. Het kabinet erkent daarmee het belang van een goede gewenning van het kind in het gezin. Onder verwijzing naar het vertrouwen dat de Stichting van de Arbeid uitspreekt in de bereidheid van werkgevers om vrijaf te geven in die gevallen waarin adoptieouders in aanmerking komen voor deze uitkering, ziet het kabinet voorsnog af van het naast het verstrekken van een uitkering ook creëren van een wettelijk recht op hechtingsverlof. Het kabinet zal de ontwikkelingen terzake wel nauwlettend volgen en overweegt alsnog een wettelijk recht te creëren indien blijkt dat werkgevers toch geen vrijaf geven voor een dergelijk hechtingsverlof.

* *Calamiteitenverlof*

In de nota Arbeid en Zorg heeft het kabinet voorgesteld om de wettelijke basis voor onder meer het calamiteitenverlof en het kraamverlof te versterken, door expliciet in het Burgerlijk Wetboek neer te leggen dat de daarin gegeven opsomming van bijzondere omstandigheden waardoor een werknemer verhinderd is zijn arbeid te verrichten niet limitatief is (door de toevoeging van de woorden «in ieder geval»). Met de inwerking-treding op 1 april 1997 van titel 7 boek 10 BW, is dit kabinetsvoornemen gerealiseerd.

Het oude artikel 1638c BW is daarmee in gewijzigde vorm vervangen door artikel 629b van Boek 7 BW. In de Memorie van Toelichting bij het voorstel tot wijziging van titel 7.10 van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot het ouderschapsverlof is uitgebreid teruggekeken op de betekenis van deze wijziging voor het kraamverlof en het calamiteitenverlof. De Stichting van de Arbeid vraagt om goede voorlichting terzake. Het ligt in het voornemen van het ministerie van SZW om nog dit jaar met voorlichting over ouderschapsverlof en calamiteitenverlof te komen.

* *Kraamverlof*

Niet alleen de gehuwde maar ook de ongehuwde werknemer kan met een beroep op artikel 629b lid 2 Boek 7 BW aanspraak maken op kraamverlof ter gelegenheid van de bevalling van zijn partner. Uit het hiervoor genoemde onderzoek naar Emancipatie in arbeidsorganisaties blijkt dat – evenals in 1991 – in 94% van de cao's een kraamverlofregeling is neergelegd. Het percentage cao's dat een kraamverlof van slechts een dag kent is gedaald (van 30,4% naar 21,8%), thans kent 83% van de cao's een kraamverlof van één of maximaal twee dagen. In 1991 was dat nog in 90% van het aantal cao's het geval. Het aantal cao's dat langer dan twee dagen kraamverlof kent is sinds 1991 gestegen van 4,1% naar 11,3%.

In de motie van de leden Van Vliet en Adelmund wordt aangedrongen op uitbreiding van het kraamverlof in de cao's tot ten minste 5 dagen kraamverlof. Als dat niet zou lukken dan zou moeten worden bezien of artikel 629 boek 7 BW zodanig zou moeten worden aangepast dat het recht op 5 dagen kraamverlof hierin wordt vastgelegd.

Uit de adviezen blijkt dat zowel de Stichting van de Arbeid als de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid het een goede zaak vinden dat vaders na de geboorte een periode thuis blijven. Beide adviezen zien hiervoor echter geen taak voor de wetgever. De Stichting van de Arbeid zoekt uitbreiding van het kraamverlof in de sfeer van het in cao's toekennen van een ongeclausuleerd recht op het opnemen van een aantal dagen vakantie

in die periode en roept sociale partners op dat te regelen. Ook de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid noemt de invulling en de financiering van de uitbreiding van het kraamverlof een zaak van sociale partners.

Het kabinet is bereid om ook op dit punt de adviezen te volgen. Het kabinet vertrouwt er op dat de aanbevelingen van sociale partners voorshands voldoende effect sorteren om de in de praktijk groeiende behoefte van vaders om rond de geboorte een langere periode thuis te zijn te honoreren. Voor een wettelijke uitbreiding van het kraamverlof tot 5 dagen geven de adviezen geen steun. Overweging van het kabinet om ook op dit punt de adviezen te volgen is tevens dat artikel 629 boek 7 BW voor wat de lengte van het verlof betreft spreekt van «een korte, naar billijkheid te berekenen tijd». Dit impliceert geen statische invulling van de lengte van de periode waarop de werknemer verhinderd is zijn arbeid te verrichten, maar maakt het mogelijk dat al naar gelang de omstandigheden tegemoet kan worden gekomen aan ontwikkelingen rond bijvoorbeeld de toenemende zorgverantwoordelijkheden van vaders die direct na de bevalling aanvangt.

Van de verplichting tot loonbetaling tijdens deze periode kan worden afgeweken, maar alleen bij schriftelijke overeenkomst, reglement of cao. Dagen waarop de werknemer de overeengekomen arbeid niet verricht wegens een van de redenen als bedoeld in artikel 629 van boek 7 BW kunnen slechts met instemming van de werknemer worden aangemerkt als vakantie. Dit complex van geldend recht vormt naar de opvatting van het kabinet geen belemmering om een langere kraamverlofperiode van bijvoorbeeld 5 dagen waarover de motie spreekt tot stand te brengen.

** Verlof en pensioenvoorziening*

Het kabinet heeft met genoegen geconstateerd dat de Stichting van de Arbeid een nieuwe geïntegreerde pensioenaanbeveling heeft opgesteld bij verlof voor zorgtaken en educatie. De Stichting van de Arbeid roept daarbij in herinnering dat zij van oordeel is dat de regeling van aanvullende pensioenvoorzieningen primair een aangelegenheid is van het decentrale arbeidsvoorwaardenoverleg, het kabinet deelt die opvatting.

In de nota Werken aan Zekerheid heeft het kabinet echter aangegeven het onwenselijk te vinden als het arbeidsongeschiktheidspensioen respectievelijk het nabestaandenpensioen van deelnemers drastisch verlaagd wordt wanneer zij tijdens het opnemen van onbetaald verlof arbeidsongeschikt worden respectievelijk overlijden. De afwezigheid van de mogelijkheid tot voortzetting van pensioenopbouw voor eigen rekening tijdens verlof, of in elk geval de dekking van de arbeidsongeschiktheids- en overlijdensrisico, werkt belemmerend bij het opnemen van verlof. Het kabinet heeft in Werken aan Zekerheid gezegd groot belang te hechten aan het wegnemen van belemmeringen bij het opnemen van verlof. In dat kader heeft het kabinet reeds aangekondigd regelgeving te overwegen indien sociale partners er niet zelf in slagen de belemmeringen in de pensioensfeer weg te nemen.

Uit een in juni 1994 gepubliceerd onderzoek «Ouderschapsverlof en pensioen» van de toenmalige I-SZW is gebleken dat met betrekking tot ouderschapsverlof, ondanks aanbevelingen terzake van de Stichting van de Arbeid van 1990, in de praktijk nog niet in alle pensioenregelingen was voorzien in oplossingen hiervoor. In 13% respectievelijk 14% van de regelingen ontbrak toen een dekking van het overlijdens- respectievelijk arbeidsongeschiktheidsrisico, terwijl in 28% van de regelingen geen vrijwillige opbouw van het ouderdomspensioen mogelijk was. Deze cijfers met betrekking tot de pensioenvoorziening in relatie tot het ouderschapsverlof geeft het kabinet minder vertrouwen, dan de Stichting van de Arbeid uitspreekt, dat de aangelegenheid van de pensioenvoorziening

tijdens verlofperioden aan het decentrale arbeidsvoorwaardenoverleg overgelaten kan worden. De aankondiging van de Stichting van de Arbeid om in de loop van 1997 op een aantal aspecten met betrekking tot keuzemogelijkheden in arbeidsvoorwaardenregelingen terug te komen, vindt het kabinet, als het gaat om het terrein van de pensioenen, te afwachtend.

Het kabinet zal volgend jaar het onderzoek naar verlof en pensioenen herhalen. Indien mocht blijken dat, ondanks de aanbevelingen, de sociale partners er niet in slagen de belemmeringen voor het opnemen van verlof weg te nemen, dan zal het kabinet tot regelgeving overgaan, langs de wegen zoals in de nota Werken en Zekerheid aangegeven: het bieden van een minimumregeling voor de dekking voor eigen rekening van het overlijdens- en ongeschiktheidsrisico voor een gemaximeerde periode.

3. De tweede lijn, sparen voor verlof, uit tijd en/of geld

In de adviesaanvraag aan de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid heeft het kabinet sociale partners gevraagd op welke manier zij een nieuwe stimulans kunnen en willen geven aan werknemers om zelf te sparen voor verlof; of een betere benutting van bestaande mogelijkheden van verlofsparen mogelijk is en of en hoe een eventuele verdere faciëring – binnen de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit – denkbaar zou zijn. Het kabinet kondigde daarbij aan om op basis van dit advies de motie van Vliet ter hand te zullen nemen. Deze motie vraagt om een onderzoek naar de mogelijkheden van sparen uit loon en de fiscale aftrekbaarheid daarvan.

Met zijn advies ondersteunt de Stichting van de Arbeid het kabinet in zijn opvatting dat met het actualiseren en uitbouwen van de verlofspaar-mogelijkheden een meer structurele basis kan worden gelegd voor het (gedeeltelijk) oplossen van inkomensterugval tijdens verlof. Het kabinet sprak reeds in de nota «Arbeid en Zorg» uit dat hij het sparen voor verlof – uit tijd en/of geld – vindt passen binnen het perspectief van de moderne werknemer die primair zelf verantwoordelijk is voor het vormgeven van zijn of haar loopbaan waarbij in verschillende fasen van het leven verschillende tijddarrangementen nodig kunnen zijn.

Tegen deze achtergrond past ook de adviesaanvraag – eveneens van 21 mei 1996 – aan de Sociaal-Economische Raad over een wijziging van de vakantiewetgeving in het Burgerlijk Wetboek.

Met de in die adviesaanvraag opgenomen voorstellen wilde het kabinet enerzijds voldoende waarborgen bieden dat werknemers op zijn minst de voor recuperatie benodigde vakantie opnemen. Anderzijds moet de regeling voldoende ruimte bieden voor het sparen van vakantie voor doeleinden bijvoorbeeld op het gebied van educatie of zorgtaken. Ten slotte kwam het kabinet met de adviesaanvraag tevens tegemoet aan de, bij verschillende gelegenheden, door de Raad geuite wens om het overwegend dwingendrechtelijke karakter van de regeling van de bovenwettelijke vakantiedagen aan een nadere beschouwing te onderwerpen.

Het kabinet heeft met belangstelling het op 21 maart jl. uitgebrachte advies van de Sociaal-Economische Raad kennis genomen. In dat advies deelt de Sociaal-Economische Raad de overwegingen en uitgangspunten van het kabinet, zoals verwoord in de adviesaanvraag, maar kiest de Raad op onderdelen voor een andere uitwerking. Daar waar in de adviesaanvraag het kabinet voorstelt om de overwegend dwingendrechtelijke wettelijke regeling te beperken tot de minimumvakantie en de regeling van de zogenaamde bovenwettelijke dagen aan partijen bij de arbeids-overeenkomst over te laten, is de Raad van mening dat het afzien van een regeling voor de bovenwettelijke vakantie voor werknemers rechtsonze-

kerheid creëert. De regeling hoeft naar het oordeel van de Raad echter niet – zoals in het geldende recht – van dwingendrechtelijke aard te zijn; voor bovenwettelijke vakantierechten die hun oorsprong vinden in de cao is afwijking alleen bij cao mogelijk en voor de vakantierechten die hun oorsprong vinden in een individuele arbeidsovereenkomst kunnen werkgever en werknemer schriftelijk van de wet afwijkende afspraken maken. Het kabinet realiseert zich dat een unaniem advies op dit punt een groot gewicht in de schaal legt. Het kabinet is bereid om het advies van de Raad te volgen en een regeling van de bovenwettelijke vakantie-aanspraken in het Burgerlijk Wetboek te behouden die ten minste van semi-dwingendrechtelijke aard is.

Ten aanzien van het voorstel van het kabinet om tot een andere regeling van de verjaring van vakantie-aanspraken te komen, waarbij de verjaringstermijn van de minimumvakantie op 2 jaar en die van de bovenwettelijke aanspraken op 5 jaar wordt gesteld, deelt de Raad eveneens de overwegingen van het kabinet die aan het voorstel ten grondslag liggen, zij het dat de Raad met betrekking tot de uitwerking niet tot een unaniem advies komt.

Een (klein) deel van de Raad geeft de voorkeur aan handhaving van de huidige wettelijke verjaringstermijn van 2 jaar. Dit deel is van mening dat het ontstaan (en opnemen) van van grote vakantietegoeden met name in het midden- en kleinbedrijf ontwrichtend kan werken. Daar waar gewenst, zo betoogt dit deel, kunnen partijen met elkaar een langere termijn overeenkomen dan wel afzien van een termijn.

Een ander (groter) deel van de Raad kiest voor een uniforme termijn van 5 jaar voor zowel de wettelijke als de bovenwettelijke vakantieaanspraken. Het kabinet is gelet op deze argumenten bereid het voorstel van dit deel van de Raad over te nemen. Een verjaringstermijn van vijf jaar komt tegemoet aan de behoefte aan flexibiliteit. De door de Raad – unaniem – voorgestelde nieuwe vaststellingsregeling voor het opnemen van vakantie houdt volgens het laatst genoemde deel van de Raad niet alleen voldoende rekening met de recuperatiefunctie van vakantie, maar biedt de werkgever ook de mogelijkheid om met een beroep op zwaarwichtige bedrijfsbelangen een verzoek om vaststelling van de vakantieperiode, als dat een ontwrichtende werking heeft op de bedrijfsvoering, af te wijzen. Ook dit deel van het advies volgt het kabinet, aangezien de voorgestelde regeling een evenwicht creëert tussen de belangen van werkgever en werknemer.

De Sociaal-Economische Raad heeft voorts op een aantal andere onderdelen van de vakantiewetgeving nuttige voorstellen gedaan. Het kabinet zal de wijziging van de vakantiewetgeving met inachtneming van ook deze voorstellen thans met spoed ter hand nemen.

De Stichting van de Arbeid ziet het instrument van sparen voor verlof als een mogelijkheid om op langere termijn «arbeid op maat» binnen handbereik te halen. Sociale partners zijn het erover eens dat het in beginsel alleen de werknemer is die spaart voor verlof maar dat er ook aanleiding kan zijn dat de werkgever voor bepaalde doelen een bijdrage levert.

Wat de vormgeving betreft merkt de Stichting van de Arbeid op dat, gelet op de financiële consequenties en de gevolgen voor de sociale zekerheidsbescherming, verlofsparen op basis van tijd het eerst in beeld komt. Maar daarnaast acht men het ook wenselijk dat de mogelijkheden om uit loon te sparen nader worden onderzocht. Tenslotte staat de Stichting ook positief tegenover het fiscaal stimuleren van verlof. Men denkt daarbij aan een deblokkering van spaarloonsaldo, het fiscaal faciliteren van verlofspaarloon en het van toepassing laten zijn van de thans bestaande rentevrijstelling.

Het kabinet zal deze aandachtspunten van de Stichting van de Arbeid nauwgezet in overweging nemen bij de uitvoering van de motie Van Vliet die thans voortvarend ter hand zal worden genomen. Deze voortvarendheid van het kabinet moge blijken uit de recent openbaar geworden fiscale beoordeling van de concept-regeling sabbatsverlof van de Stichting Sabbatical Leave.

Sociale partners vragen voorts aan de overheid om de belemmeringen in de sociale zekerheid weg te nemen ingeval van onbetaald verlof. Hierover heeft het kabinet op 14 februari jl. een aanvullende adviesaanvraag aan sociale partners gezonden. Na ommekomst van de adviezen zal de daaruit voortvloeiende wijziging van de bestaande wetgeving terstond ter hand worden genomen.

4. De derde lijn, loopbaanonderbreking

Als derde lijn heeft het kabinet in de adviesaanvraag de belangrijkste resultaten van het onderzoek naar loopbaanonderbreking weergegeven. Sociale partners is gevraagd naar hun mening ten aanzien van het of en hoe van een financiële ondersteuning door de overheid in de zin van een loopbaanonderbrekingsregeling die voldoet aan de door het kabinet aangegeven randvoorwaarden.

De Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid zien loopbaanonderbreking als een bruikbaar instrument ter ondersteuning van het maken van afspraken tussen werkgever en werknemer over verlof om reden van zorg en educatie en als aanvulling op andere bronnen van verlof. In welke mate een regeling ondersteunend kan werken is volgens de Stichting niet op voorhand vast te stellen en zal daarom onderwerp van evaluatie moeten zijn.

Het brede draagvlak voor een financiële ondersteuning van een loopbaanonderbrekingsregeling dat uit de adviezen spreekt is voor het kabinet reden om wetgeving met betrekking tot de financiering van loopbaanonderbreking ter hand te nemen en op korte termijn aan de Raad van State voor advies voor te leggen. Het kabinet plaatst een dergelijke regeling in het perspectief van een toekomstige ontwikkeling waarin sociale partners op verschillende manieren werken aan een herschikking van het bestaande verlofinstrumentarium. Het kabinet wil met de introductie van een financiële faciliteit sociale partners stimuleren om in het licht van de nieuwe organisatie van de arbeid de modernisering van dit verlofinstrumentarium versneld ter hand te nemen.

Zoals de Stichting aanbeveelt zal het kabinet de ontwikkelingen omtrent het gebruik van de regeling op de voet te volgen en de meest relevante kerngegevens op jaarbasis verzamelen en analyseren opdat tijdige bijsturing mogelijk is. Na drie jaar zal de regeling als zodanig aan een evaluatie worden onderworpen. Daarbij zal de stimulerende werking die de regeling heeft op het maken van verlofafspraken enerzijds en op het vergroten van de arbeidsmarktkansen van werkzoekenden anderzijds worden nagegaan. Deze bevindingen zullen geplaatst worden in het licht van de dan actuele arbeidsmarktontwikkelingen.

In hoofdlijnen zal het model worden gevolgd zoals in de adviesaanvraag is neergelegd en door de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid van commentaar is voorzien. De wettelijke regeling die de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid voor ogen staat wijkt op een aantal punten af van het door het kabinet voorgelegde model. Daarnaast heeft de Stichting van de Arbeid een aantal vragen gesteld. Op de verschillende opmerkingen en vragen wordt hieronder ingegaan.

Verlof voor zorg of educatie

Het kabinet beoogt met een loopbaanonderbrekingsfinanciering verlof om reden van zorg of educatie te stimuleren. Met het creëren van deze mogelijkheid beoogt het kabinet bij te dragen aan uiteenlopende en breed onderschreven maatschappelijke doelen op het gebied van zorg en educatie. Bij de randvoorwaarde dat alleen een financiële stimulans om redenen van zorg en educatie wordt verstrekt gaat de Stichting van de Arbeid ervan uit dat onder dit laatste ook kan worden begrepen verlof dat kan bijdragen aan het op peil houden of versterken van de employability van de werknemer. Voorts vraagt de Stichting van de Arbeid aandacht voor palliatief verlof.

Het kabinet houdt vast aan zijn mening dat de financiële stimulans uitsluitend kan worden ingezet ten behoeve van zorg en educatie waarbij het in de lijn ligt van het advies van de Stichting van de Arbeid alsmede van het laatst gevoerde najaarsoverleg, ook de invulling van het begrip employability hierin te begrijpen. Het kabinet wil sociale partners met het ook onder educatie scharen van employability nadrukkelijk uitnodigen om in cao-afspraken het vergroten van de arbeidsmotivatie van (oudere) werknemers ter hand te nemen en daaraan een invulling te geven die bijdraagt aan overheidsdoelstellingen op het gebied van de werkgelegenheid.

In individuele gevallen is het de werkgever die met de verlofganger overeenkomt of verlof om reden van zorg of educatie wordt opgenomen. Het past bij goed werkgeverschap en goed werknemerschap om bij het aanvragen van een financiering zich te voegen naar de doelstellingen van de wet. Bij het bij hen neerleggen van de beoordelingsrol, of verlof om reden van zorg of educatie wordt opgenomen én genoten, hebben voor het kabinet ook overwegingen een rol gespeeld op het vlak van regelgeving, uitvoering en handhaving. In zijn streven om een substantiële faciliteit te introduceren acht het kabinet het voorts onwenselijk om een onevenredig beslag op het budget te leggen ten behoeve van uitvoering en handhaving van de verlofdoelen.

In het onderstaande wordt toegelicht welke concrete invulling het kabinet bij de verlofdoelen zorg en educatie voor ogen heeft.

** Zorg*

Steeds meer mensen hebben behoefte aan arrangementen die het mogelijk maken om betaalde arbeid te combineren met zorgtaken. Dat kan gaan om zorg ten behoeve van zieke familieleden of andere verwanten. Met het financieel faciliteren van zorgverlof wil het kabinet bijdragen aan het instandhouden van de balans in de zorg tussen professionele en informele ondersteuning. Deze balans staat immers onder sterke druk.

Een bijzondere vorm van zorgverlof is het palliatieve verlof (het begeleiden van een persoon in de terminale fase). In zijn advies vraagt de Stichting van de Arbeid hier expliciet aandacht voor. Over de wijze waarop de zorg aan patiënten in hun laatste levensfase het beste vorm gegeven kan worden heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bij brief van 18 april 1996 de Tweede Kamer geïnformeerd (Kamerstukken II, 1995/96, 24 4000 XVI, nr. 82). Palliatieve zorg in de laatste fase van het leven ondersteunt en begeleidt de patiënt en diens naasten bij de voorbereiding op het sterven. De kwaliteit van het leven is in deze fase belangrijker dan de lengte ervan, zo schreef zij. Omdat er behoefte is die zorg zoveel als mogelijk is in de vertrouwde sfeer plaats te laten vinden is niet alleen aan formele zorg behoefte maar ook aan mantelzorg.

Verlof om reden van zorg kan ook zorg ten behoeve van kinderen zijn. Het wettelijk recht op ouderschapsverlof verschaft ouders/verzorgers het recht om gedurende een bepaalde periode verlof op te nemen ten behoeve van de zorg voor kinderen. Dit verlof is in de meeste gevallen onbetaald hetgeen de verklaring vormt voor het matige gebruik van het recht in die sectoren waarin geen betaling is gerealiseerd. Onder andere vanuit de Tweede Kamer wordt reeds geruime tijd aangedrongen op een (bepaalde mate van) van financiering van ouderschapsverlof. Loopbaanonderbrekingsfinanciering biedt hiertoe mogelijkheden. Er kunnen zich echter bij de opvoeding van kinderen ook situaties voordoen die vragen om een periode van intensieve zorg, maar die niet passen binnen het stramien van de regeling voor ouderschapsverlof. Hierbij kan gedacht worden aan zorg voor kinderen ouder dan 8 jaar, het meer dan één keer opnemen van verlof ten behoeve van hetzelfde kind, het tijdelijk opvangen van problemen die voortkomen uit het niet beschikbaar zijn van voldoende kinderopvang of verlof ten behoeve van het ophalen van een adoptie kind uit het buitenland. Het verruimen van de mogelijkheden om de zorg voor kinderen tijdelijk wat intensiever ter hand te nemen past in het streven van het kabinet om mannen en vrouwen beter in staat te stellen om hun activiteiten te combineren.

* *Educatie*

Permanente scholing van werknemers is een economische noodzaak. Dit besef heeft de afgelopen jaren al geleid tot diverse inspanningen van overheid en sociale partners. Toch worden met deze inspanningen nog lang niet alle werknemers bereikt. In navolging van de Stichting van de Arbeid wil het kabinet educatie ruim opvatten. In dit verband wordt het begrip employability aangehaald. Dit begrip verwijst in de eerste plaats naar scholingsmogelijkheden die werknemers in staat moeten stellen om blijvend hun marktwaarde te behouden of te verbeteren. Loopbaanonderbrekingsfinanciering kan een stimulans zijn om meer verlofafspraken over studie en opleiding te maken.

Employability verwijst echter niet alleen naar al dan niet functie-gerichte scholing, maar ook naar ruimte voor andere activiteiten die bijdragen aan het behoud en de verbetering van de arbeidsmarktpositie van werknemers. In Finland heeft de notie dat aan dergelijke recuperatiemogelijkheden onder vooral oudere werknemers behoefte is, zelfs aan de introductie van een wettelijke regeling voor loopbaanonderbrekingsfinanciering ten grondslag gelegen. Loopbaanonderbreking kan ook in Nederland een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van «burnout». Steeds meer mensen hebben door de voortschrijdende intensivering van arbeid, de toenemende werkdruk (die over alle beroepsgroepen en opleidingsniveaus waarneembaar is) en de accumulatie hiervan met zorgtaken in een relatief korte periode van het arbeidszame leven, behoefte aan recuperatie, hersteltijd die voorkomt dat men klachten van chronische psychische vermoeidheid ontwikkelt en opgebrand raakt, met als uiterste consequentie dat men een beroep moet doen op de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Het is primair een verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers om gezonde arbeidsvoorwaarden tot stand te brengen. Dat vraagt om een sociaal beleid met oog voor de individuele omstandigheden en behoeften van werknemers die fluctueren per levensfase. Complementair aan inspanningen van sociale partners kan loopbaanonderbrekingsfinanciering een stimulans zijn om binnen arbeidsorganisaties een dergelijk sociaal beleid tot verdere ontwikkeling te brengen.

De vervanging

De Stichting van de Arbeid vraagt in zijn advies aandacht voor een

aantal aspecten die de vervanging betreffen. Dit betreft de vraag wie als vervanger in aanmerking komt; de problematiek van het midden- en kleinbedrijf; de duureis aan de uitkeringsperiode en het niet laten gelden van de voorwaarde van vervanging in het geval van palliatief verlof.

Het kabinet deelt de opvatting van de Stichting van de Arbeid dat de kansen op het verwerven van betaald werk, die de loopbaanonderbrekingsregeling biedt, niet alleen ten goede moeten komen aan personen met een uitkering maar ook aan zogenaamde herintreders. Voorgesteld wordt daarom om ook als vervanger in aanmerking te laten komen personen die staan ingeschreven als werkzoekende bij de arbeidsvoorziening en die twee jaar voorafgaande aan de vervanging geen betaald werk hebben verricht. De budgettaire neutraliteit vereist echter dat het aandeel herintreders in de kring van vervangers jaarlijks aan een maximum wordt gebonden. Een dergelijk maximum kan bijvoorbeeld worden afgeleid van het aantal personen met een uitkering dat in het jaar daaraan voorafgaand als vervanger is gaan werken.

Het kabinet onderkent dat met name in het midden- en kleinbedrijf het moeilijk kunnen vinden van geschikte vervangers een rem zou kunnen zijn op het gebruik van de regeling.

Het kabinet neemt daarom het voorstel van de Stichting van de Arbeid over om het mogelijk te maken dat de vervanger in dienst komt van een arbeidspool die hem detacheert naar de werkgever van de verlofganger. De arbeidspool dient opgericht te zijn mede met het oogmerk om uitkeringsgerechtigden ter beschikking te stellen.

Mutatis mutandis maakt de regeling het mogelijk, door het niet stellen van een duureis aan de werkloosheidsperiode, dat de uitkeringsgerechtigde die feitelijk een werkneemster die met zwangerschapsverlof- en bevallingsverlof is gegaan vervangt, ook in aanmerking komt als vervanger indien er sprake is van aansluitend ouderschapsverlof, met dien verstande dat de vervanger na afloop van de zwangerschapsvervanging aan de geldende voorwaarden voldoet. Het kabinet kan zich vinden in de hieraan ten grondslag liggende wenselijkheid om zoveel mogelijk continuïteit te waarborgen.

Tenslotte oppert de Stichting van de Arbeid de suggestie om in het bijzondere geval van palliatief verlof niet de voorwaarde te stellen dat de verlofganger wordt vervangen. Zoals hiervoor al gesteld onderkent het kabinet het belang van het verruimen van de mogelijkheden voor deze bijzondere vorm van zorgverlof en wil daarbij rekening houden met de bijzondere omstandigheden die in deze situaties gelden. Zo is het evident dat deze specifieke vorm van verlof niet in alle gevallen een geruime periode van te voren te voorzien valt en kan derhalve de beschikbare tijd om een vervanger te zoeken te kort zijn. Het kabinet is bereid om – in navolging van de Belgische regeling – in geval van palliatief verlof voor een periode van maximaal twee maanden loopbaanonderbrekingsfinanciering toe te staan ook als er geen vervanger wordt aangetrokken. Het ligt in de rede om in het geval van palliatief verlof ook de bepalingen met betrekking tot de duur van het verlof aan te passen. Daar waar het kabinet de minimumomvang van het verlof bij loopbaanonderbreking wil stellen op twee maanden, zal in het geval van palliatief verlof mogelijk een periode korter dan twee maanden kunnen volstaan. Een werknemer die verlof ten behoeve van palliatieve zorg opneemt kan ook als het verlof slechts één maand duurt al voor loopbaanonderbrekingsfinanciering in aanmerking komen.

Overige aspecten

De regeling zoals beoogd, voorziet in de mogelijkheid, zoals de Stichting dat ook voorstelt, dat de vervanger ook elders in de arbeids-

organisatie mag worden aangesteld, bijvoorbeeld op de plaats die de collega achterlaat die de verlofganger feitelijk gaat vervangen. Dit maakt het voor werkgevers mogelijk om vervanging van de verlofganger «op maat» te realiseren. Dat er een verifieerbaar verband tussen verlof en vervanging moet bestaan kan worden gewaarborgd door het, binnen een redelijke termijn, op elkaar afstemmen van de ingangsdatum van het verlof met de ingangsdatum van de vervanging. Tevens wil het kabinet waarborgen dat de verlofganger niet de dupe wordt van het onverhoopt uitvallen of disfunctioneren van de vervanger. De financiële tegemoetkoming aan de verlofganger zal, op deze gronden althans, niet kunnen worden aangetast. Bij de werkgever zal de verantwoordelijkheid berusten om tijdig een nieuwe vervanger aan te stellen.

Tenslotte voorziet de regeling ook in de wens van zowel de Raad voor het Overheidspersoneel als de Stichting van de Arbeid om in collectief overleg ruimte te laten voor de mogelijkheid dat de loopbaanonderbrekingsfinanciering via de werkgever wordt verstrekt.