

Vergaderjaar 1999–2000

26 447

Arbeid en Zorg

Nr. 16

KABINETSSTANDPUNT

INHOUDSOPGAVE

Blz.

1.	Algemene uitgangspunten	2
1.1	Het combinatiescenario	2
1.2	De relatie met het zorgbeleid	3
2.	Zorgverlof en financiering	5
3.	Wet arbeid en zorg, themagewijs en per verlofvorm	12
3.1	Wet arbeid en zorg	12
3.2	Bundeling van verlofrechten in Wet arbeid en zorg	12
3.3	Flexibilisering	14
3.4	Mogelijkheid voor werkgever en werknemers om overeengekomen kortdurende verlofaanspraken in mindering te brengen op bovenwettelijke vakantiedagen	15
3.5	Pensioenpositie tijdens verlof	15
3.6	Kraamverlof	16
3.7	Politiek verlof	17
4.	Verlofsparen	17
5.	Alleenstaande ouders in de bijstand	19
6.	Kinderopvang uitkeringsgerechtigden	21
7.	Overige onderwerpen	22
7.1	Pleegouders	22
7.2	Zelfstandigen	23
7.3	Stimulering persoonlijke dienstverlening	24

1. Algemene uitgangspunten

1.1 Het combinatiescenario

Korte inhoud van de discussienota arbeid en zorg

In de discussienota arbeid en zorg zijn de voorstellen voor een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg geplaatst in het perspectief van het vergroten van de arbeidsparticipatie, economische zelfstandigheid én het vergroten van zorgverantwoordelijkheid. Blijvende arbeidsparticipatie moet aantrekkelijker worden dan uittreden, en naast het werk moet het ook mogelijk zijn dat er tijd over blijft voor zorgtaken. In de discussienota werd het verbeteren van de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren gezien als een gezamenlijk belang van werkgevers, werknemers en de overheid. Daarbij is gewezen op de demografische ontwikkelingen, de dreiging dat als gevolg van ontgroening en vergrijzing een zorgvacuüm ontstaat, en op de veranderingen op de arbeidsmarkt. Bij de vormgeving van het kabinetsbeleid dat een adequaat antwoord kan bieden op deze ontwikkelingen wordt het combinatiescenario als uitgangspunt gehanteerd. Centraal punt daarin is dat barrières weggenomen worden voor de keuzemogelijkheden van mensen, waaronder de keuze van vrouwen om meer te werken en van mannen om meer te zorgen.

Inhoud van de adviezen

De keuze voor het combinatiescenario kan op vrij algemene steun rekenen. De Stichting van de Arbeid (StvdA) plaatst de kanttekening dat dit uitgangspunt de keuzevrijheid van mannen en vrouwen niet in de weg dient te staan en het creëren van meer mogelijkheden tot uitbesteding niet behoeft te belemmeren. Ook in enkele andere adviezen worden kanttekeningen geplaatst, inhoudend dat het combinatiescenario vooral van het tweeverdienermodel uitgaat en niet kan wegnemen dat er ook behoefte bestaat aan uitbreiding van de uitbestedingsmogelijkheden. (Bijvoorbeeld de Unie van Katholieke Bonden van Ouderen). Het Feministisch Economie Netwerk in Nederland (FENN) betoogt dat de nota te zeer steunt op het kostwinnersmodel en slechts lippendienst bewijst aan het combinatiescenario. E-quality doet in het aanvullend advies twee centrale aanbevelingen:

- «1. De diversiteit in de samenleving vereist dat de voorgestelde maatregelen in de Wet arbeid en zorg rekening houden met de verschillen tussen mensen zodat ieder individu de kans krijgt om arbeid en zorg te combineren en
2. De overheid zou in haar voorlichting over de combinatie van arbeid en zorg veel meer dan nu de diversiteit op de volgende gebieden in woord en beeld kunnen weergeven: gender, etniciteit, leefvorm, arbeidssituatie, inkomen en aard van de zorg».

Standpunt van het kabinet

Het kabinet hanteert het combinatiescenario niet als «norm» waaraan door personen en gezinnen «moet» worden voldaan. Het kabinet beoogt beleid te ontwikkelen dat een effectieve bijdrage levert aan een grotere keuzevrijheid van mannen en vrouwen. Kijkend naar voorkeuren van mannen (die niet zelden minder zouden willen werken) en van vrouwen (die niet zelden meer zouden willen werken) moet een kloof tussen feiten en wensen worden geconstateerd¹. De arbeidsparticipatie van vrouwen verdient stimulering evenals de verdeling van zorgtaken over mannen en vrouwen. Het is daarom nodig om aandacht te schenken aan belemmeringen die uitgaan van bestaande structuren. Tal van voorzieningen steunen immers (nog) op het kostwinnersmodel. Door het combinatie-

¹ Uit het arbeidsaanbodpanel van de OSA: zie bijlage 1 bij deel II van de nota: «Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg».

scenario als uitgangspunt te nemen wordt aangesloten bij ontwikkelingen die zich in de samenleving voordoen, en worden die ontwikkelingen tevens ondersteund. In dat verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de uitbreiding van kinderopvang, de experimenten in het kader van de dagindeling en de voorstellen in het kader van het belastingstelsel 21e eeuw. Naar de overtuiging van het kabinet draagt dergelijk beleid bij aan het totstandkomen van meer keuzevrijheid. Daarnaast is het van belang om de sociaal-culturele verschillen tussen mensen en de omstandigheden waarin mensen met verschillende achtergronden (kunnen) verkeren in het oog te houden, zoals E-quality in haar aanvullende advies aanbeveelt. Uit een recente rapportage van het SCP blijkt dat de verschillen tussen allochtone vrouwen groot zijn en dat deze verschillen van belang zijn voor de kans dat deze vrouwen werken. Wel werken allochtone (evenals autochtone) vrouwen meer naarmate hun opleidingsniveau hoger is. De combinatie van arbeid en zorg is echter voor veel Turkse en Marokkaanse vrouwen, die maar moeilijk de weg naar werk kunnen vinden, een station te ver. Voor Surinaamse en Antilliaanse/Arubaanse moeders is het heel gebruikelijk om arbeid en zorg te combineren. Voor hen en andere combinerende allochtone moeders heeft een baan een positieve dubbelfunctie, zo concludeert het SCP. Het komt de vrouwen zelf ten goede in de zin dat zij een grotere zelfstandigheid verkrijgen. Indirect komt het ook hun kinderen ten goede doordat hun moeders een grotere taalvaardigheid en zelfredzaamheid verkrijgen.

1.2 De relatie met het zorgbeleid

Korte inhoud van de discussienota arbeid en zorg

In de discussienota arbeid en zorg is het vertrekpunt het behoud van en toeleiden naar betaalde arbeid. Het gaat om de combinatie van betaalde arbeid met vooral de informele zorg voor het gezin of de zorg voor andere naasten en daarnaast ook om voldoende tijd voor de eigen ontwikkeling, voor scholing of sociale en maatschappelijke activiteiten. Herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid bevordert ontplooiingsmogelijkheden voor mannen en vrouwen. Meer ruimte voor ontplooiing en scholing draagt bij aan het behoud of de verbetering van de beroepskwalificatie. Vanuit dit uitgangspunt zijn voorstellen gepresenteerd met het doel om, met inachtneming van de belangrijke en volwaardige plaats die de zorg voor elkaar in de samenleving inneemt en moet innemen, inschakeling in de betaalde arbeid beter te kunnen verenigen met het verrichten van zorgtaken. De voorgestelde regelingen betreffen vooral de informele zorg voor het gezin en ouders en zijn minder of niet van toepassing op de overige activiteiten zoals tijd voor eigen scholing en ontwikkeling.

Inhoud van de adviezen

Het Clara Wichmann Instituut (CWI) beveelt aan de definitie van zorg zuiver te houden. Het begrip zorg voor medemensen moet niet verwateren tot een begrip waaronder ook scholing en het vervullen van maatschappelijke functies valt. Daarbij gaat het vooral om ontplooiing. Het CWI acht het risico reëel dat er te weinig ruimte komt voor het oplossen van de combinatie van arbeid en daadwerkelijke zorg voor anderen. In een aantal adviezen wordt bepleit om de zorgbehoefte zelf en degenen die van die zorg afhankelijk zijn, centraler te stellen en bovendien een sterkere samenhang aan te brengen met het beleid in de zorgsector en demografische aspecten, nu en in de toekomst. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) concludeert uit de discussienota arbeid en zorg dat het kabinet tekorten aan zorg in de samenleving wil oplossen door formele (betaalde) zorg – via verlofregelingen – gedeeltelijk te vervangen door informele zorg. In het advies

van de RMO is de kernboodschap dat de beste manier om arbeid en zorg gemakkelijker te combineren, het creëren en onderhouden van een goede professionele infrastructuur in de zorgsector is. Een dergelijke infrastructuur maakt het mogelijk dat mannen én vrouwen aan het arbeidsproces deelnemen, waarmee voldaan is aan de belangrijkste voorwaarde voor een gelijke verdeling van arbeid en zorg tussen seksen. De RMO beveelt daarom aan om de middelen die nodig zijn voor de betaling van langdurig zorgverlof af te wegen tegen de mogelijkheden om met dezelfde middelen de professionele zorg uit te breiden. E-quality, Vrouwenalliantie, Divosa, en Sjakuus missen een duidelijke visie van het kabinet op zorg. In verschillende bewoordingen geven zij aan dat de discussienota arbeid en zorg te zeer is geschreven vanuit de invalshoek van de betaalde arbeid, of dat in de discussienota arbeid en zorg een achterstelling of onderwaardering van zorg ten opzichte van arbeid doorklinkt.

Standpunt van het kabinet

Het bevorderen van ontplooiingsmogelijkheden van mannen en vrouwen is in het kader van de discussienota arbeid en zorg inderdaad onder de brede noemer «zorg» gevat. Daarmee is niet gezegd dat de voorgestelde regelingen gelijkelijk van toepassing zouden zijn op alle onder deze «zorg» begrepen taken en verantwoordelijkheden. Integendeel, in de discussienota arbeid en zorg werden bijvoorbeeld de voorstellen voor een recht op zorgverlof nadrukkelijk gekoppeld aan de zorg voor medemensen en niet tevens verbonden met doeleinden die onder de noemer «ontplooiing» vallen.

Anderzijds is het kabinet van oordeel dat tevens belang moet worden gehecht aan bijvoorbeeld het vergroten of instandhouden van beroepskwalificaties, zorg voor jezelf. De voorgestelde regeling over verlofsparen kan hierbij een functie vervullen. Ook kijkend naar de richting die is ingeslagen met de Wet financiering loopbaanonderbreking is er geen aanleiding om verlofdoelen die niet rechtstreeks te maken hebben met de zorg voor medemensen buiten het bereik van de beleidsontwikkeling op dit terrein te houden.

Het kabinet is derhalve van oordeel dat in de uitwerking van de voorstellen recht wordt gedaan aan de verschillende achtergronden van de behoefte aan verlof.

Wat betreft de relatie met het zorgbeleid hecht het kabinet eraan te stellen, dat het in de discussienota arbeid en zorg gehanteerde vertrekpunt van behoud van en toeleiding naar betaalde arbeid, onverlet laat dat grote waarde wordt gehecht aan (formeel en informeel) zorg. De (ontwikkelingen in) behoefte aan zorg in de samenleving, zowel voor degenen die zorg nodig hebben als degenen die gevraagd wordt zorg te verlenen, vormen een centraal aandachtspunt in het kabinetsbeleid. In het regeerakkoord is een bedrag oplopend tot 400 mln., waarvan 150 mln. gulden via de fiscaliteit, uitgetrokken voor de uitbreiding van de kinderopvang. Tevens is 5,6 miljard voor de groei in de zorgsector uitgetrokken en is in het regeerakkoord afgesproken dat, om de sterk groeiende vraag op te vangen, het volume van de zorg met ruim 2% per jaar zal toenemen. Dit budget is voor bijna 2,5 miljard toegevoegd aan de gehandicapten-, ouderen- en thuiszorg als extra uitgaven voor 1999 tot 2002. Dit is, gerelateerd aan de uitgaven in 1998, een groei van 2,6% per jaar. Niettegenstaande deze inspanningen onderschrijft het kabinet de in de adviezen neergelegde wens om het beleid van arbeid en zorg te verbinden met het beleid in de zorgsector. Bij een evenwichtige ontwikkeling van zowel de arbeidsparticipatie als de zorgvraag in onze maatschappij past een voortdurende aandacht voor de gevolgen van de arbeidsparticipatie van vrouwen, niet alleen voor de herverdeling van zorg tussen vrouwen

en mannen, maar ook voor de vraag naar betaalde zorgverlening. Daarom zullen VWS en SZW in 2000 gezamenlijk een «Nationaal Debat Zorg en Arbeid» organiseren. Uitgangspunt van dit debat zal zijn dat er geen tegenstelling hoeft te bestaan tussen arbeid en zorg, maar dat zorg een volwaardige plaats hoort te hebben in het sociaal-economische bestel. Economische zelfstandigheid blijft ook in dit debat van groot belang. De waarde die in Nederland wordt gehecht aan zelf zorgen betekent niet dat zorg daarom het beste voltijds en onbetaald door vrouwen kan worden gedaan.

2. Zorgverlof en financiering

Korte inhoud van de discussienota arbeid en zorg

In de discussienota arbeid en zorg stelt het kabinet in aanvulling op het calamiteitenverlof¹ een (geclausuleerd) wettelijk recht voor op een kortdurend zorgverlof van maximaal tien dagen per jaar (naar rato van de arbeidsduur). Dit stelt werknemers in de gelegenheid om zelf een korte, noodzakelijke periode voor een ziek kind of familielid te zorgen. Het kabinet hecht aan een (gedeeltelijke) inkomensvoorziening tijdens dit verlof, maar acht sociale partners primair verantwoordelijk voor de totstandkoming van afspraken hierover en heeft de mogelijkheid van wettelijke verankering nog open gelaten. Daarnaast kan de verlofspaarregeling worden gebruikt voor de financiering van het kortdurend zorgverlof. Het recht op zorgverlof is geclausuleerd; bij een zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelang kan het verlof geweigerd worden. Het kortdurend zorgverlof is een aanvulling op het bestaande calamiteitenverlof, dat een werknemer het ongeclausuleerde recht geeft om in onvoorziene noodsituaties voor het gedurende korte tijd verlof te nemen om zaken te regelen. Het recht op (betaald) calamiteitenverlof zal voor werknemers en ambtenaren worden opgenomen in de Wet arbeid en zorg.

Het kortdurend zorgverlof kan in bepaalde gevallen overgaan in een langerdurend onbetaald zorgverlof, bijvoorbeeld voor de (mantel)zorg voor een ernstig ziek familielid. De kring van personen vragen om een nadere afbakening. Ook dit recht is geclausuleerd en gebaseerd op maatwerk. Voor de totstandkoming van afspraken over een (gedeeltelijke) inkomensvoorziening tijdens dit langerdurend verlof schept de regeling voor verlofsparen een kader. Ook kan de financiering van de Wet financiering loopbaanonderbreking voor dit langerdurend verlof worden ingezet.

Tot slot is een verkenning aangekondigd naar een wettelijk recht op langerdurend betaald zorgverlof. De resultaten hiervan worden in het najaar van 2000 verwacht. In deze verkenning zal de vraag worden beantwoord of en in welke mate een collectieve verantwoordelijkheid voor de betaling van langerdurend verlof om reden van zorg zou zijn gewettigd.

Nederland in vergelijking met het buitenland

De in de discussienota arbeid en zorg voorgestelde regeling van een wettelijk recht op tien dagen onbetaald zorgverlof per individu blijft voor de zorg van zieke kinderen achter bij het gemiddelde in andere EU-landen waar een regeling bestaat: zowel qua maximale duur² als qua betaling³. In de landen waar een regeling bestaat is gekozen voor (gedeeltelijke) loondoorbetaling dan wel voor (gedeeltelijk) collectieve financiering. De door het kabinet voorgestelde doelgroep van zieke naasten bij kortdurend zorgverlof is ruimer dan in andere EU-landen waar de verlofregeling alleen van toepassing is voor zorg aan zieke kinderen. Alleen Oostenrijk kent een kortdurende betaalde regeling voor de zorg voor ook andere

¹ Artikel 7:629b BW.

² Van gemiddeld 30 dagen.

³ Gemiddeld 70% bruto loon vergoeding voor de werknemer.

zieke naasten. Bij het langerdurend zorgverlof zijn de regelingen in het buitenland meer gevarieerd. Een regeling voor de langdurige zorg voor ernstig zieke kinderen komt voor in Frankrijk¹ en Finland². Mantelzorg voor ernstig zieke naasten komt voor in Zweden³. Palliatief verlof met een gedeeltelijke betaling van één tot twee maanden is geregeld in België en Denemarken⁴.

Inhoud van de adviezen

Uit veel adviezen blijkt een brede steun voor een geclausuleerd recht op een kortdurend zorgverlof. Een uitzondering daarop vormen de werkgeversorganisaties in de marktsector die het wettelijk recht op verlof ten principale afwijzen. Voor alleenstaande ouders wensen zowel E-quality als de werknemersorganisaties dubbele rechten op kortdurend zorgverlof en ouderschapsverlof.

Voor de betaling ervan wordt door de FNV en CNV, E-quality, de Vrouwenalliantie, het CWI, Vrouwen met een hogere opleiding (VAO), de FENN, en Katholieke Plattelandsvrouwen Nederland (KPN) een collectieve voorziening voorgesteld ter hoogte van 50% of 70% van het loon, dan wel het minimumloon. Werkgevers in de marktsector wijzen een collectieve vorm van betaling van zorgverlof af en vinden dat een eventuele betaling in het overleg tussen werkgevers en werknemers moet worden bepaald. De Raad voor Overheidspersoneel (ROP) geeft aan te betreuren dat de visie van het kabinet over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen enerzijds de overheid en anderzijds werkgevers en werknemers, in de discussienota arbeid en zorg ontbreekt. Juist omdat het kabinet deze verlofregelingen van dusdanig belang acht dat zij een wettelijke regeling voorstaat merkt de ROP op dat met het onbetaald laten het kabinet de kosten geheel afwendt op sociale partners.

In de adviezen wordt er veelvuldig op gewezen dat een betaald zorgverlof er toe zal leiden dat het gebruik, juist onder mannen, toeneemt. Alleen een betaald zorgverlof zal daarom leiden tot herverdeling van zorgtaken tussen mannen en vrouwen. In een enkel advies wordt daarom de wenselijkheid van een zorgverlof afhankelijk gesteld van de betaling ervan, verwijzend naar de huidige betaalde regeling voor het calamiteitenverlof. Daarnaast is bepleit het recht op (kort en lang) zorgverlof zeker in ernstige situaties een absoluut karakter te geven. In veel adviezen wordt gevraagd om een uitbreiding en een heldere afbakening van de groep mensen die voor het (kort en lang) zorgverlof in aanmerking kan komen. Daarnaast wordt in veel adviezen gewezen op de problemen van vervanging van degene die van het zorgverlof gebruik wil maken. In een aantal adviezen wordt de suggestie gedaan om het calamiteitenverlof en het kortdurend zorgverlof in elkaar te schuiven.

Nota-overleg vaste commissie voor SZW d.d. 24 juni 1999 en moties over het zorgverlof

In de vaste commissie voor SZW bleek een brede steun voor een deels collectief bekostigd kortdurend zorgverlof dat voor iedereen bereikbaar zou moeten zijn. Dit is vastgelegd in de motie⁵ van het lid Schimmel c.s. waarin het kabinet is verzocht bij de financiële vormgeving van het wettelijk kortdurend zorgverlof mede uit te gaan van publieke financiering. Ten behoeve van de nadere oordeelsvorming over de voorstellen vroeg de Vaste Commissie om een analyse van het kabinet van een aantal nieuwe varianten van financiering, welke is toegezegd bij brief van 29 juni 1999. Tevens zijn moties⁶ van het lid Örgü aanvaard waarin de regering wordt gevraagd om een overzicht van de administratieve lastendruk en financiële consequenties van de verschillende voorstellen. Ook is een motie⁷ van het lid van Gent aangenomen waarin de regering wordt

¹ Onbetaald korter werken tot maximaal één jaar.

² 60 dagen per jaar; 66% van het loon.

³ 1 maand verlof met 80% loondoorbetaling.

⁴ Van ongeveer f 900,- tot f 2000,- per maand.

⁵ Kamerstukken II, 1998/99, 26 447, nr. 7.

⁶ Kamerstukken II, 1998/99, 26 447, nr. 8 en 9.

⁷ Kamerstukken II, 1998/99, 26 447, nr. 11.

gevraagd een inkomenseffectenonderzoek te verrichten naar de uitwerking van de voorstellen voor de verschillende inkomens en met nadere voorstellen te komen die de toegankelijkheid van de voorstellen voor de lagere inkomens waarborgen. Tevens verzocht de Kamer met de motie¹ van de leden Bussemaker en Schimmel de regering de Wet financiering loopbaanonderbreking op 1 oktober 1999 te evalueren en deze evaluatie (indien daartoe aanleiding is) tezamen met aanpassingsvoorstellen zo spoedig mogelijk aan de Kamer voor te leggen.

Standpunt van het kabinet

Het standpunt over zorgverlof valt uiteen in twee elementen, te weten het recht op zorgverlof en de betaling daarvan.

1. Het recht op kortdurend zorgverlof.

Het kabinet constateert dat er, met uitzondering van werkgevers in de marktsector, brede maatschappelijke steun bestaat voor een wettelijk recht op zorgverlof. Gezien het maatschappelijk belang handhaaft het kabinet het voorstel voor een wettelijk recht op zorgverlof.

Op basis van de ontvangen adviezen en het overleg met de Kamer heeft het kabinet een aantal nadere afwegingen gemaakt over de voorwaarden voor het recht op het kortdurend zorgverlof. Daarbij gaat het om de kring van personen die op de zorg van de werknemer is aangewezen, de aard van de verzorgingsbehoefte, de te overleggen bewijsstukken, de afweging van het belang van de werknemer tegen dat van het bedrijf of de dienst en tot slot de duur van het verlof.

Het kabinet is tot de volgende conclusie gekomen: er komt in aanvulling op het calamiteitenverlof (dat bedoeld is en blijft voor het gedurende een zeer korte periode treffen van noodzakelijke maatregelen in verband met een calamiteit), een geclausuleerd recht op een kortdurend zorgverlof van maximaal 10 dagen per werknemer per jaar, naar verhouding van hun arbeidsduur voor deeltijdwerkers. Dit zorgverlof stelt werknemers in staat zelf gedurende korte tijd noodzakelijke zorg te verlenen aan thuiswonende gezinsleden. Het recht op verlof is geclausuleerd: de werkgever heeft de mogelijkheid om het verlof te weigeren vanwege een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang. Dat betekent dat op het moment dat er sprake is van een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang in de praktijk tevens de afweging aan de orde dient te komen of deze werknemer (en niet de partner bijvoorbeeld) de zorg moet verlenen en in hoeverre dit moet prevaleren boven het zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelang van de werkgever. Het kabinet ziet af van het toekennen van dubbele rechten op zorgverlof en ouderschapsverlof voor alleenstaande ouders. De duur van het zorgverlof bedraagt maximaal 10 dagen per werknemer per jaar (naar verhouding naar arbeidsduur). In veruit de meeste gevallen zal het maximum van 10 dagen niet nodig zijn. Gezien de buitenlandse ervaringen met de zorg voor zieke kinderen zal (afhankelijk van de hoogte van de financiële tegemoetkoming) naar verwachting veel minder verlof voor dit doel worden opgenomen. Bij gebruik conform Duitsland zal gemiddeld één dag per werkende per jaar worden opgenomen. Bij een gemiddelde van het gebruik in Duitsland en Zweden gaat het om gemiddeld 2,3 dag per werknemer per jaar. Voorts dient de aanwezigheid thuis van de werknemer noodzakelijk te zijn voor de verzorging van het gezinslid en dient dit op verzoek van de werkgever door middel van bewijsstukken aannemelijk te worden gemaakt. De vormgeving hiervan laat het kabinet over aan sociale partners.

Wat betreft de groep personen voor wie aanspraak kan worden gemaakt op zorgverlof, heeft het kabinet een keuze gemaakt uit de volgende categorieën:

¹ Kamerstukken II, 1998/99, 26 447, nr. 5.: verzoek Wet financiering loopbaanonderbreking op 1 oktober 1999 te evalueren en deze evaluatie (indien daartoe aanleiding is) tezamen met aanpassingsvoorstellen z.s.m. aan de Kamer voor te leggen.

- kinderen tot en met 12 jaar;
- thuiswonende gezinsleden;
- alle (ook uitwonende) kinderen, partner en ouders.

Met de in de discussienota arbeid en zorg voorgestelde maatregelen werd beoogd een betere combinatie mogelijk te maken van betaalde arbeid en zorgtaken. Vooral zorgtaken binnen het gezin, zoals de zorg voor (zieke) thuiswonende kinderen of partner, en de vrees dat een baan in de weg zal staan aan het naar behoren verlenen van deze zorg, kunnen mensen (en met name vrouwen, die in de praktijk meer zorgtaken verrichten dan mannen) ervan weerhouden betaalde arbeid te (blijven) verrichten. De introductie van een recht om zonedig zelf voor thuiswonende gezinsleden te zorgen, kan eraan bijdragen dat de relatie met betaalde arbeid in stand blijft. Naarmate kinderen ouder en zelfstandiger worden en uitwonend zijn is de zorg voor hen minder een factor om af te zien van arbeid. Vandaar dat het kabinet ervoor kiest om voor het kortdurend verlof niet-thuiswonende kinderen en de ouders van de werknemer buiten de kring te laten van personen voor wier verzorging aanspraak kan worden gemaakt op het kortdurend zorgverlof. Het kabinet onderkent echter dat voor uitwonende familieleden, waaronder ouders, ook bijzondere zorg nodig kan zijn en komt daar in paragraaf 3 op terug.

2. Betaling kortdurend zorgverlof.

In de discussienota arbeid en zorg heeft het kabinet aangegeven dat het kabinet hecht aan een (gedeeltelijke) inkomensvoorziening tijdens het kortdurend zorgverlof, maar dat het de sociale partners verantwoordelijk acht voor de totstandkoming van afspraken hierover. Op basis van de adviezen, het overleg met de Tweede Kamer en berekeningen van verschillende (aanvullende) varianten heeft het kabinet zich opnieuw beraden over de wijze waarop de gewenste gedeeltelijke inkomensvoorziening tot stand moet komen, alsmede over de hoogte daarvan. Het kabinet stelt vast dat de opvattingen van de sociale partners in de StvdA sterk verdeeld zijn, niet alleen over het recht op zorgverlof, maar ook over de betaling daarvan. Het kabinet is daarom van mening er niet vanuit te kunnen gaan dat op vrijwillige basis, dus buiten wetgeving om, een adequate regeling voor de inkomensvoorziening tijdens het kortdurend zorgverlof tot stand zal komen. Een adequate regeling is wel vereist gelet op het belang van de doelstellingen die het kabinet nastreeft met de introductie van een recht op kortdurende zorgverlof. Het ontbreken van een inkomensvoorziening zou te hoge belemmeringen kunnen opwerpen voor een gebruik van het zorgverlof. Het kabinet stelt daarom voor te voorzien in een wettelijk geregelde gedeeltelijke inkomensvoorziening tijdens de periode van zorgverlof.

Uit de berekeningen die in aanvulling op de economentoets zijn gemaakt blijkt dat de kosten voor werkgevers bij kortdurend zorgverlof, afhankelijk van de gekozen variant, kunnen variëren van 35 mln.¹ bij een gebruik conform Duitsland tot maximaal 395 mln.² bij een gebruik dat het gemiddelde is van dat in Zweden en Duitsland (middenvariant). Bij deze berekening geldt de aanname dat elke verlofganger wordt vervangen, hetgeen tot maximale loonkosten voor herbezetting leidt. De werkelijke kosten zullen lager zijn omdat vaststaat dat bij kortdurend zorgverlof lang niet altijd sprake zal zijn van vervanging. In de praktijk mag derhalve verwacht worden dat de maximale kosten voor werkgevers lager zullen zijn dan 395 mln.

De aanvullende berekeningen zijn getoetst door het Centraal Planbureau. Het CPB geeft aan dat de kosten van de verschillende varianten onderling consistent zijn en de gehanteerde methodiek plausibel is. Wel vindt het CPB het een gemis dat in de aanvullende berekeningen geen ramingen worden gepresenteerd voor een hoog gebruik zoals in Zweden. Het

¹ loondoorbetaling 50% WML; gebruik iets hoger dan Duitsland; zorg voor kinderen t/m 12 jaar

² loondoorbetaling 70% WML + max dagloon WULBZ-systematiek; gebruik is gemiddelde van dat in Duitsland en Zweden; voor zorg voor familieleden 1e graad.

kabinet is echter op basis van eerdere analyses (o.m. van NYFER) tot de conclusie gekomen dat Zweden geen goed referentiepunt vormt voor een inschatting van het voorziene gebruik van kortdurend zorgverlof in Nederland. De arbeidsparticipatiecijfers van vrouwen liggen in Zweden namelijk veel hoger dan in Nederland. De Zweedse regeling voor kortdurend zorgverlof is bovendien veel ruimer dan de regeling die het kabinet voor Nederland voorstelt. In de aanvullende berekeningen is daarom volstaan met het presenteren van de kosten bij een gebruik conform Duitsland en een gebruik dat het gemiddelde is van dat in Zweden en Duitsland. Het kabinet is daarbij van mening dat de kosten van het kortdurend zorgverlof tussen deze grenzen zal liggen.

Bij het besluit over de hoogte en de wijze van financiering van de inkomensvoorziening heeft het kabinet de volgende randvoorwaarden in haar overwegingen betrokken:

- een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden over werkgevers, werknemers en de overheid;
- zodanige ook financiële prikkels dat een afgewogen beroep op de regeling tot stand kan komen;
- toegankelijkheid;
- geen vergroting van de inkomensverschillen tussen mannen en vrouwen;
- geen (grote) verschillen in lasten tussen sectoren;
- kostenbeheersing en betaalbaarheid;
- handhaafbaarheid;
- een niveau van loondoorbetaling dat niet zeer sterk afwijkt van dat in andere landen van de EU;
- zo laag mogelijke administratieve lasten en uitvoeringskosten (vooral ook voor het MKB).

Getoetst aan deze randvoorwaarden geeft het kabinet wat betreft de hoogte van de inkomensvoorziening de voorkeur aan een inkomensvoorziening van 70% van het loon. Bij een lagere inkomensvoorziening (70 of 100% van het WML = Wettelijk minimumloon) zal de inkomensachteruitgang een grote belemmering zijn voor het opnemen van het zorgverlof. Het risico van oneigenlijk ziekteverzuim blijft dan aanwezig, aangezien bij ziekte minstens 70% van het loon wordt doorbetaald. Naarmate een inkomensvoorziening lager ligt zullen bovendien vooral vrouwen zorgverlof opnemen en blijft een grotere betrokkenheid van mannen bij zorgtaken achterwege. Dit geldt ook voor de inkomensvoorziening ter hoogte van 100% WML. De variant van vijf dagen betaald zorgverlof gevolgd door vijf dagen onbetaald zorgverlof acht het kabinet evenmin adequaat (zie de aanvullende berekening van de economische effecten). Naar verwachting zal de drempel van vijf dagen voornamelijk door een beperkt aantal ouders met ernstig zieke gezinsleden of ouders met drie of meer kinderen worden bereikt. De effecten daarvan zijn ten opzichte van doorbetaling gedurende ten hoogste 10 dagen marginaal, omdat het gemiddeld aantal dagen opgenomen zorgverlof naar verwachting ver onder de eerste vijf dagen ligt. Het is voor deze beperkte groep werknemers naar de mening van het kabinet niet gewenst dat zij na een (gedeeltelijke) doorbetaling van de eerste vijf dagen de overige dagen volledig voor eigen rekening moeten nemen.

Tevens acht het kabinet het ook voor personen met een laag inkomen van belang om zorgverlof op te kunnen nemen (mede gelet op de motie Van Gent). Daarom wordt aangesloten bij de systematiek van de loondoorbetaling bij ziekte en wordt bij de inkomensvoorziening voor kortdurend zorgverlof een garantie gelegd op het niveau van het bruto minimum uurloon. Tevens wordt ook de maximum dagloonbepaling, zoals bedoeld in artikel 9, eerste lid van de Coördinatiewet Sociale Verzekering (f 310 per

dag voltijds en circa f 81 000 bruto per jaar) in de regeling opgenomen. Dit is een systematiek waarmee de werkgever vertrouwd is en waarop in administratieve zin kan worden aangesloten, hetgeen de administratieve lasten die de uitvoering van de regelgeving met zich meebrengt, beperkt. De maximum dagloonbepaling leidt er toe dat de eigen bijdrage van de werknemer voor zorgverlof bij de hogere inkomens hoger wordt dan 30%.

Zowel qua hoogte van inkomensvoorziening (70%) als qua vormgeving zal vooral worden aangesloten bij de Duitse regeling voor kortdurend zorgverlof. Er zijn echter drie verschillen met Duitsland:

- de duur zal worden beperkt tot 10 dagen per werknemer, tegenover 25 dagen in Duitsland;
- in Duitsland wordt de werknemer geen minimum loongarantie geboden.
- de doelgroep in Nederland is breder en zal bestaan uit thuiswonende gezinsleden. In Duitsland betreft dit alleen kinderen.

De verwachting is dat de laatste twee factoren zwaarder zullen wegen dan de eerste, zodat per saldo het gebruik van kortdurend zorgverlof in Nederland iets hoger zal zijn dan in Duitsland.

Uit de berekeningen (zie de aanvullende berekening van de economische effecten) blijkt dat de kosten voor de werkgevers van een inkomensvoorziening van 70% van het loon voor de zorg voor zieke huisgenoten met inachtneming van een drempel van 100% WML en de begrenzing van het dagloon ca. 200 mln. gulden bedragen bij gemiddeld één dag zorgverlof (Duits gebruik) en 370 mln bij 2,3 dagen zorgverlof (gemiddelde van het gebruik in Zweden en Duitsland).

Op het punt van de wijze van vormgeving van het kortdurend zorgverlof is het kabinet tot de slotsom gekomen dat een wettelijke loondoorbetalingsplicht de voorkeur verdient. Bij deze keuze hebben factoren als administratieve belasting en uitvoeringskosten zwaar gewogen. Bovendien sluit deze financieringswijze aan bij de huidige regeling van het calamiteitenverlof, alsmede die van het ziekterisico.

De voorkeur voor een wettelijke doorbetalingsplicht bij zorgverlof doet echter geen recht aan het door het kabinet en de Kamer (motie Schimmel) geformuleerde uitgangspunt van een evenwichtige spreiding van verantwoordelijkheden en lasten. Daarom heeft het kabinet besloten de loondoorbetalingverplichting te combineren met een tegemoetkoming in de kosten van werkgevers. Uit de eerder gezonden berekeningen kan worden afgeleid dat bij een wettelijke loondoorbetalingsplicht de regeling de werkgevers circa 200 tot 370 mln. gulden zal kosten. Circa de helft van de kosten daarvan bedraagt 100 tot 185 mln. gulden. Het kabinet heeft besloten om werkgevers voor het maximumbedrag van 185 mln gulden te compenseren. Daarmee ontstaat een (geclausuleerd) recht op kortdurend zorgverlof waarvan de lasten voor circa een derde door de werkgever, voor circa een derde door de werknemer en voor circa een derde door de overheid worden gedragen.

Voor de vormgeving van deze tegemoetkoming van 185 mln. gulden aan werkgevers heeft het kabinet gekozen voor een generieke lastenverlichting voor alle werkgevers door de overhevelingstoelage (OT) te verlagen. Dat heeft als voordeel dat alle werkgevers van potentiële gebruikers worden bereikt en dat de uitvoeringskosten relatief laag zijn. De OT zal worden verlaagd om werkgevers te compenseren voor een deel van de kosten die de introductie van een kortdurend zorgverlof met zich meebrengt. De lastenverlichting voor werkgevers via een lagere OT leidt tot een spiegelbeeldige inkomensdaling bij werknemers. Deze inkomensdaling zal worden gecompenseerd door een verlaging van de belastingtarieven IB.

3. Recht op langerdurend onbetaald zorgverlof

Het kortdurend zorgverlof kan bij ernstige ziekte overgaan in een langerdurend onbetaald zorgverlof. De kring van de zorgvragers omvat kinderen, partners en in dit geval ook ouders. Andere familieleden en «dierbaren» worden vooralsnog niet tot de kring van zorgvragers in de zin van deze regeling gerekend. De vraag of de kring van personen daarmee ook op de langere termijn adequaat gedefinieerd is, zal worden meegenomen bij de verkenning naar het betaalde langerdurende zorgverlof. Ook dit recht is geclausuleerd en gebaseerd op maatwerk. Over de duur van het (ook in deeltijd op te nemen) recht zal het kabinet bij de wetgeving een besluit nemen. Dit recht is een aanvulling op de Wet Financiering loopbaanonderbreking die geen recht op verlof regelt, maar onder voorwaarden een financiële bijdrage biedt bij verlof om reden van zorg of educatie. De werkgever en de werknemer moeten samen tot afspraken voor langerdurend verlof komen. Met uitzondering van palliatief verlof is als voorwaarde voor financiering volgens de Wet financiering loopbaanonderbreking gesteld, dat de werkgever een (uitkeringsgerechtigde) vervanger aanstelt. De kring van personen waaraan de zorg verleend wordt is in deze wet niet nader door de wetgever ingevuld: werkgever en werknemer moeten het daarover samen eens worden. Dit geldt ook voor palliatief verlof: de zieke behoeft niet tot de familie van de verlofganger te behoren, het verlof kan ook ten behoeve van een andere naaste worden opgenomen.

4. Betaling langerdurend zorgverlof

Voor de totstandkoming van afspraken tussen werkgevers en werknemers over een (gedeeltelijke) inkomensvoorziening tijdens het langerdurend verlof scheidt de regeling voor verlofsparen een kader (zie hoofdstuk 4). Daarnaast geeft de Wet financiering loopbaanonderbreking zoals hiervoor is aangegeven onder voorwaarden een financiële bijdrage bij verlof om reden van zorg of educatie.

In de in de discussienota arbeid en zorg aangekondigde verkenning naar een wettelijk recht op langerdurend betaald zorgverlof zal de vraag moeten worden beantwoord of en in welke mate een verdergaande collectieve verantwoordelijkheid voor de betaling van langerdurend verlof om reden van zorg is geboden. Bij deze verkenning zullen onder meer de resultaten van de evaluatie van de Wet financiering loopbaanonderbreking worden betrokken. Deze per 1 oktober 1998 ingevoerde wet geeft werknemers en ambtenaren die hun loopbaan voor zorg of studie onderbreken – onder voorwaarden – een financiële bijdrage van maximaal f 960,- per maand voor een periode van minimaal 2 en maximaal 18 maanden.

In aanvulling op wat reeds in de discussienota arbeid en zorg over deze verkenning is vermeld, kan worden gezegd dat op verzoek van de Tweede Kamer de evaluatie van de Wet financiering loopbaanonderbreking zal worden vervroegd. De evaluatie zal per 1 oktober 1999 starten. De resultaten daarvan zullen naar verwachting rond de jaarwisseling 1999/2000 beschikbaar zijn. Het vereiste van vervanging en de minimumtermijn zullen bij deze evaluatie worden betrokken.¹ Ook zal op verzoek van de Tweede Kamer de in de nota «Kansen op combineren»² aangekondigde kosten – baten analyse van betaald ouderschapsverlof in de tijd naar voren worden gehaald, opdat de resultaten daarvan een half jaar eerder (midden 2000) beschikbaar komen.

¹ Dit is toegezegd naar aanleiding van een vraag van de mw. Noorman-den Uyl van de PvdA-fractie om in te gaan op hun suggestie het gat te dichten tussen 10 dagen zorgverlof en 2 maanden langdurig zorgverlof op grond van de Wet financiering loopbaanonderbreking.

² Kamerstuk II 25 667, nr 1.

3. Wet arbeid en zorg, themagewijs en per verlofvorm

3.1 Wet arbeid en zorg

In de discussienota arbeid en zorg is aangegeven dat de Wet arbeid en zorg in tranches tot stand zal komen. De eerste tranche is het wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur dat op dit moment in de Tweede Kamer in behandeling is. Dit wetsvoorstel beoogt voor werknemers en ambtenaren een geclausuleerd recht op een structurele aanpassing van de arbeidsduur te verschaffen.

De tweede tranche wordt gevormd door de regeling van het zwangerschaps-, bevallings- en adoptieverlof. Het betreft hier het regelen van een wettelijk recht op 16 weken zwangerschaps- en bevallingsverlof in de Wet arbeid en zorg, zowel voor ambtenaren als voor werknemers. Werknemers kenden hiertoe nog geen formeel recht, voor hen is alleen een zwangerschapsuitkering van 16 weken wettelijk vastgelegd. Voor overheids- en onderwijspersoneel, die wel een recht op verlof kenden, wordt dit recht overgeheveld naar de Wet arbeid en zorg. Ook de aanspraak op de bevallingsuitkering voor werknemers, ambtenaren en zelfstandigen wordt naar de Wet arbeid en zorg overgeheveld.

Tevens is in het wetsvoorstel een onoverdraagbaar recht op 3 weken betaald adoptieverlof opgenomen voor beide adoptiefouders. Dit spoort met de motie Bussemaker c.s.¹. Het wetsvoorstel is in juli voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

De wetsvoorstellen die tot de derde tranche van de Wet arbeid en zorg worden gerekend, zoals het geclausuleerde recht op kortdurend betaald zorgverlof, zullen naar verwachting in december 1999 voor advies naar de Raad van State worden gestuurd.

3.2 Bundeling van verlofrechten in Wet arbeid en zorg

Korte inhoud van de discussienota arbeid en zorg

In de Kaderwet arbeid en zorg worden bestaande wettelijke verlofregelingen afgestemd, gebundeld en uitgebreid. Dit leidt tot een wet die deels in de plaats komt van een aantal bestaande wettelijke verlofregelingen (die op elkaar afgestemd worden) en deels gevuld wordt met nieuwe regelingen. Het regeerakkoord noemt uitbreiding met het recht op aanpassing van de arbeidsduur, een recht op termijngebonden kortdurend zorgcalamiteitenverlof ter verzorging van een ziek kind of naaste en een verlofsysteem voor mantelzorg voor ernstig zieke ouders en familieleden. Deze wordt van toepassing op alle werkenden (werknemers, ambtenaren en – daar waar aan de orde – zelfstandigen) en op de werkgevers in alle sectoren. Deze wet zal, conform het regeerakkoord, gefaseerd tot stand komen.

Inhoud van de adviezen

Een aantal adviesorganen geeft een oordeel over de voorgenomen bundeling van verlofrechten in een aparte wet. Het CWI onderschrijft het voorstel van het kabinet voor een zelfstandige wet, hoewel volgens het CWI ook aangesloten had kunnen worden bij het reguliere arbeids- en ambtenarenrecht.

Zowel de StvdA, de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) als de VOG geven aan voorkeur te hebben voor bundeling in het Burgerlijk Wetboek (BW) en de Ambtenarenwet boven een zelfstandige wet. De StvdA wijst daarbij op het advies van de Raad van State die in het kader van het voorstel van wet aanpassing arbeidsduur adviseerde om de betrokken bepalingen in het BW respectievelijk de ambtenarenwetgeving op te nemen. Anderzijds meent de StvdA dat het onderbrengen in een

¹ Kamerstukken II, 1998/99, 26 447, nr. 6.

zelfstandige wet de kenbaarheid en de inzichtelijkheid van de verlofregelingen verbetert. De ROP vindt dat het individuele karakter van de aanspraken en verplichtingen beter past bij onderbrenging in het BW en de Ambtenarenwet. Voor de individuele werkgever en werknemer zal dit overzichtelijker zijn dan rekening te moeten houden met nog een wet, waaraan op individueel niveau rechtstreeks rechten en verplichtingen te ontleen zijn. Wel is de ROP het met het kabinet eens dat het de samenhang en inzichtelijkheid van bestaande wettelijke regelingen ten goede zal komen wanneer deze in een wettelijk kader worden vastgelegd. Tot slot pleit de VOG voor een onderbrenging in de bestaande wetboeken omdat dat de samenhang met andere arbeidsrechtelijke bepalingen zou vergroten. Zij stelt voor deze regelingen in een aparte afdeling in het BW onder te brengen (titel 10, boek 7). Voor de sectoren die niet onder het BW vallen zouden de overeenkomstige bepalingen elders een plek kunnen krijgen.

Standpunt van het kabinet

Het kabinet hecht aan de uitwerking van het in het Regeerakkoord opgenomen voornemen om de verlofregelingen niet alleen te bundelen en te integreren met de in paragraaf 3.1 beschreven eerste en tweede tranche, maar de regelingen ook een plaats te geven in de Wet arbeid en zorg. Hieraan wordt de voorkeur gegeven boven een regeling in het BW en bij of krachtens de Ambtenarenwet. De overwegingen van het kabinet zijn (zoals ook wordt onderschreven door de StvdA) dat een zelfstandige wet de toegankelijkheid en inzichtelijkheid vergroot omdat daardoor één samenhangende regeling ontstaat van alle relevante bestaande en nieuwe wetgeving voor verlof en deeltijd. Hierdoor wordt versnippering van wetgeving voorkomen. Tevens wordt hierdoor bereikt dat er gelijke rechten en plichten ontstaan voor alle werknemers en werkgevers en – waar aan de orde – zelfstandigen en uitkeringsgerechtigden. Hierdoor kan ook worden afgezien van de wijziging van tal van rechtspositieregelingen voor het overheidspersoneel. Deze aanpak sluit bovendien aan bij de ontwikkeling om wettelijke regelingen voor het overheidspersoneel zoveel mogelijk gelijk te trekken met die van werknemers in de marktsector, zoals in de Arbeidsomstandighedenwet, de Wet op de Ondernemingsraden en de operatie om overheidspersoneel onder de werking van de werknemersverzekeringen te brengen («OOW-operatie»). Het Burgerlijk Wetboek is niet het meest geschikte kader voor zelfstandigen en personen die geen arbeidsovereenkomst hebben. Dit betekent dat voor deze groepen separate wetten zouden moeten worden opgesteld. Met één Wet arbeid en zorg wordt dat voorkomen. Tot slot is een zelfstandige Wet arbeid en zorg geschikter voor het indienen van (wetgevings)tranches en het plegen van aanbouwwetgeving. Met de systematiek van aanbouwwetgeving is een begin gemaakt met het wetsvoorstel voor het zwangerschaps-, bevallings- en adoptieverlof (tweede tranche Wet arbeid en zorg). Ook de Wet aanpassing arbeidsduur wordt in de bedoeling van het kabinet uiteindelijk ondergebracht in de Wet arbeid en zorg. In de motie van het lid Van Middelkoop c.s.¹ wordt de regering onder verwijzing naar artikel 107 van de Grondwet verzocht om bestaande en nieuwe verlofregelingen waar mogelijk op te nemen in het BW. Naar het oordeel van het kabinet geeft genoemd artikel van de Grondwet de ruimte om bepaalde onderwerpen in afzonderlijke wetten te regelen als de samenhang van verlofregelingen door een afzonderlijke wet wordt bevorderd. Het kabinet is overigens wel voornemens om aan het eind van het wetgevingstraject van arbeid en zorg de aspecten van integratie in bestaande wetten op hun merites te bezien. In de memorie van toelichting bij de wetsvoorstellen zal voorts uitdrukkelijk aandacht worden besteed aan de handhaafbaarheid van de

¹ Kamerstukken II, 1998/99, 26 447, nr. 10.

verschillende onderdelen, inclusief de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht.

3.3 Flexibilisering

Korte inhoud van de discussienota arbeid en zorg

In de discussienota arbeid en zorg staat de mogelijkheid vermeld van een meer flexibele invulling van bestaande verlofrechten als zwangerschaps-, bevallings- en ouderschapsverlof en nieuwe rechten, zoals adoptieverlof. Voorgesteld werd de mogelijkheid om deze verlofrechten onder bepaalde voorwaarden te splitsen. Splitsing van het ouderschapsverlof (in hooguit drie delen) betekent bijvoorbeeld dat ouders het verlof kunnen opnemen op de momenten die hen het beste schikken. Het splitsen van het verlof zou het karakter moeten dragen van een geclausuleerd recht: de werkgever krijgt de mogelijkheid zich hiertegen op grond van een zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelang te verzetten.

Inhoud van de adviezen

Aan de flexibilisering van verlofrechten wordt in de ingewonnen adviezen weinig steun gegeven, met uitzondering van het ouderschapsverlof. E-quality verwacht dat de mogelijkheid van splitsing van het ouderschapsverlof bij kan dragen aan een evenwichtiger verdeling van zorgtaken tussen mannen en vrouwen. Ook ziet E-quality een positieve uitwerking van het voorstel op de kwaliteit van de zorg voor kinderen. De werkgeversorganisaties in de marktsector zijn geen voorstander van splitsing van het ouderschapsverlof, omdat het onder de huidige wettelijke regeling al mogelijk is ten gunste van de werknemer af te wijken. Werknemersorganisaties zijn wel voorstander van splitsing. De ROP vindt dat de overheid wettelijke belemmeringen zou moeten wegnemen maar is verder van mening dat het tot stand brengen van maatwerk is voorbehouden aan sociale partners. Daarbij acht de ROP een actieve stimulering door de overheid, ook in financiële zin, van sectorale inspanningen ter verwezenlijking van dit maatwerk een goede zaak.

De splitsing van het zwangerschaps- en bevallingsverlof wordt door vrijwel alle adviesorganen afgewezen. Als belangrijkste reden om deze splitsing af te wijzen wordt genoemd dat splitsing een nadelige uitwerking voor de gezondheid van de vrouw kan hebben omdat vrouwen de zestien aaneengesloten weken verlof nodig hebben om te herstellen. Bovendien kan op grond van de EG Zwangerschapsrichtlijn, die een aaneengesloten periode van 14 weken voorschrijft, slechts 2 weken verlof naar een later tijdstip worden verschoven.

Ook blijkt er weinig steun voor de eventuele overdracht van het adoptieverlof. Men verwacht dat overdracht van het adoptieverlof niet bijdraagt aan herverdeling van zorgtaken tussen mannen en vrouwen.

Standpunt van het kabinet

Flexibilisering van het zwangerschaps- en bevallingsverlof wordt, blijkens de reacties, als een ongewenste ontwikkeling gezien. Het verschuiven van een deel van het verlof naar een later tijdstip zou ook in de zienswijze van het kabinet geen afbreuk mogen doen aan de bescherming van de gezondheid van de vrouw. Het zou daarom vooral een functie kunnen vervullen in specifieke gevallen. Gelet op de reacties en gezien het beperkte karakter van de voorgestelde optie, ziet het kabinet af van verdere uitwerking.

De adviezen zijn gedifferentieerder waar het gaat over de voorgestelde flexibilisering van het ouderschapsverlof. Het kabinet heeft besloten splitsing van het ouderschapsverlof in ten hoogste drie delen mogelijk

maken. Ouders kunnen dan het verlof opnemen op momenten die hen het beste schikken en waarop de behoefte het grootst is. Omdat verwacht mag worden dat zorgtaken zo evenwichtiger kunnen worden verdeeld tussen mannen en vrouwen, heeft het kabinet besloten de flexibele opname van het ouderschapsverlof verder uit te werken. De werkgever krijgt de mogelijkheid zich tegen het splitsen van het verlof te verzetten op grond van een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang.

3.4 Mogelijkheid voor werkgever en werknemers om overeengekomen kortdurende verlofaanspraken in mindering te brengen op bovenwettelijke vakantiedagen (Uitruil)

Korte inhoud van de discussienota arbeid en zorg

Kortdurende verlofaanspraken (zoals kraam,- en calamiteitenverlof) kunnen momenteel worden uitgeruild tegen het recht op vakantiedagen en adv-dagen. Deze uitruil met vakantiedagen geldt alleen voor de bovenwettelijke vakantiedagen. Deze vorm van flexibiliteit tussen wettelijke regelingen onderling kan ervoor zorgen dat er geen stapeling van bestaande en nieuwe verloven komt, maar dat binnen de gegeven kaders werkgever en werknemer tot keuzen (maatwerk) komen die hen beiden het beste passen. In de discussienota arbeid en zorg werd voorgesteld deze uitruilmogelijkheid te handhaven.

De Tweede Kamer

De TK heeft met aanvaarding van amendement Bussemaker bij de behandeling van het wetsvoorstel vakantie en ouderschapsverlof¹ de mogelijkheid van uitruil van kortdurend verlof tegen bovenwettelijke vakantiedagen zeer beperkt. Wel blijft de uitruil tegen adv-dagen en overwerk mogelijk.

Inhoud adviezen

De StvdA heeft de aanvaarding van het amendement Bussemaker² bij de behandeling van het wetsvoorstel vakantie en ouderschapsverlof betrokken in de advisering over de Discussienota arbeid en zorg. Werkgevers betreuren het schrappen van de uitruilmogelijkheid van verlof en verwachten dat dit er in de praktijk toe zal leiden dat geen collectieve afspraken tot stand komen. Werknemers, die uitruil afwijzen, zien nog een aantal andere mogelijkheden voor het tot stand brengen van CAO-afspraken voor kortdurend zorgverlof.

Standpunt van het kabinet

Over de uitruil van verlof tegen vakantiedagen is naar aanleiding van de behandeling van wetsvoorstel 26 079 vakantie en ouderschapsverlof een nieuwe adviesaanvraag gericht aan de SER. Het advies van de SER wordt dit najaar verwacht. Het kabinet acht het niet wenselijk om vooruit te lopen op het SER-advies en zal hierover een standpunt innemen na het uitbrengen van het advies.

3.5 Pensioenpositie tijdens verlof

Korte inhoud van de discussienota arbeid en zorg

Er wordt een wetsvoorstel voorbereid dat deelnemers in pensioenregelingen het recht geeft om tijdens (onbetaald) verlof de risicodekking voor overlijden en arbeidsongeschiktheid voort te zetten. Als uit een op dit moment lopend vervolgonderzoek blijkt dat dit in de diverse pensioen-

¹ 26 079

² Als het geamendeerde wetsvoorstel (26 079, nr. 210) kracht van wet krijgt zal het niet meer mogelijk zijn om verlof op grond van artikel 629b te compenseren met bovenwettelijke vakantiedagen.

regelingen goed geregeld is, wordt dit wetgevingsproces heroverwogen. Verder komt er een verkenning naar de mogelijkheid van een wettelijk recht op vrijwillige voortzetting van de premiebetaling voor het ouderdomspensioen tijdens de verlofperiode.

Inhoud van de adviezen

De StvdA stelt dat de sociale partners op (de)centraal niveau primair verantwoordelijk zijn voor de arbeidsvoorwaardenvorming en dus ook voor de arbeidsvoorwaarde «pensioen». Zij vindt het prematuur dat er wetgeving zou komen voor de dekking van arbeidsongeschiktheid en overlijden tijdens (onbetaald) verlof of voor een voortzetting van de pensioenopbouw. Zij dringt erop aan, indien de uitkomsten van het aangekondigde nadere onderzoek daartoe aanleiding geven, met haar overleg te voeren over de te treffen maatregelen. De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid acht het een goede zaak dat de verlofganger de mogelijkheid heeft om tijdens zijn verlof bovengenoemde risicodekking en de premiebetaling voort te zetten. Of hiervoor wetgeving voorbereid zou moeten worden laat de Raad in het midden.

Standpunt van het kabinet

Het voorstel zoals dat in de nota is beschreven (vervolgonderzoek tegelijk laten plaatsvinden met voorbereiding van wetgeving) blijft gehandhaafd. Het aantal mensen dat in de praktijk wordt geconfronteerd met een gemis aan risicodekking, met alle negatieve consequenties van dien, is weliswaar niet groot, maar in een individueel geval kan het risico te groot zijn om zelf te dragen. Ondanks een eerdere oproep – in 1995 – van de Stichting aan haar achterban kon tot nu toe niet worden vastgesteld dat dit probleem op adequate wijze is verholpen. In dit licht acht het kabinet de tijd gekomen om, onder erkenning van de primaire verantwoordelijkheid van sociale partners voor dit onderwerp, zo nodig een eigen verantwoordelijkheid te nemen indien de resultaten van het onderzoek daartoe aanleiding geeft.

3.6 Kraamverlof

Korte inhoud van de discussienota arbeid en zorg In de discussienota arbeid en zorg wordt voorgesteld een wettelijk recht op betaald kraamverlof van twee dagen voor de partner vast te leggen.

Inhoud van de adviezen

Voor een betaald kraamverlof is brede steun. De StvdA geeft echter aan geen behoefte te hebben aan een nadere wettelijke regeling voor kraamverlof. De StvdA wijst op een toename van het aantal CAO's waarin meer dan 2 dagen kraamverlof is afgesproken. Tevens verwijst de Stichting naar haar aanbeveling dat in CAO's wordt geregeld dat de werknemer het ongeclausuleerde recht heeft om in aanvulling op het kraamverlof een aantal dagen vakantie op te nemen voor verlof in de kraamperiode. E-quality en het Fenn adviseren een uitbreiding van het voorgestelde recht van 2 dagen kraamverlof (een flexibel op te nemen kraamverlof van twee weken respectievelijk een kraamverlof dat in zou moeten gaan na afloop van het bevallingsverlof van de moeder).

Standpunt van het kabinet

Het kabinet heeft nota genomen van het advies van de StvdA dat een wettelijke regeling van een betaald kraamverlof, gelet op de bestaande situatie, geen bijdrage zou leveren aan het vergroten van de combineer-

baarheid van arbeid en zorg. Met de meeste adviesorganen is het kabinet echter van mening dat partners onder alle omstandigheden het recht moeten hebben om rond de geboorte van een kind twee dagen vrij te hebben. Daarom handhaaft het kabinet het voorstel voor een wettelijk ongeclausuleerd recht op betaald kraamverlof van twee dagen.¹

3.7 Politiek verlof

Korte inhoud van de discussienota arbeid en zorg

In het BW is vastgelegd dat een werknemer verlof kan krijgen om vergaderingen van vertegenwoordigende organen bij te wonen. Voor ambtenaren geldt dat bij een voltijdse functie in een publiekrechtelijk college het recht bestaat om na afloop hiervan terug te keren in de oude functie. In de discussienota arbeid en zorg werd aangegeven dat het kabinet het terugkeerrecht dat nu voor ambtenaren geldt in principe wil afschaffen, tenzij een eerder toegezegd onderzoek van het ministerie van BZK daartegen zwaarwegende argumenten oplevert.

Inhoud van de adviezen

Slechts enkele adviesorganen hebben zich over dit onderwerp uitgesproken. Enerzijds gingen de adviezen over het al dan niet afschaffen van het terugkeerrecht. Anderzijds werd de brede definitie van zorg ter discussie gesteld.

Standpunt van het kabinet

Het kabinet zal de brede definitie van zorgverlof (waaronder politiek verlof en verlof voor andere maatschappelijke en educatieve doeleinden) handhaven om meer ruimte te geven aan persoonlijke ontwikkeling en ontplooiing. Het terugkeerrecht dat nu voor ambtenaren geldt, wordt in principe afgeschaft, tenzij een eerder toegezegd onderzoek van het ministerie van BZK zwaarwegende tegenargumenten oplevert.

4. Verlofsparen

Korte inhoud van de discussienota arbeid en zorg

In de discussienota arbeid en zorg wordt voorgesteld om verlofsparen mogelijk te maken door te regelen dat jaarlijks maximaal 10% van het bruto jaarsalaris naar de toekomst kan worden geschoven, waarbij belasting- en premieheffing wordt uitgesteld (omkeerregel). Onder dit plafond van 10% vallen alle vormen van (op geld waardeerbaar) tijdsparen en geldsparen. Maximaal zou voor 6 maanden voltijds verlof mogen worden ingelegd. Verlofsparen kan ook worden ingezet voor kortdurend (zorg)verlof.

Inhoud van de adviezen

In veel van de adviezen wordt erop gewezen dat verlofsparen weinig praktische betekenis heeft voor mensen (vooral ook vrouwen) met een lager inkomen, omdat zij zich dit financieel niet zouden kunnen veroorloven. Van de kant van sociale partners is er brede steun voor het onderdeel verlofsparen. Aan de positieve beoordeling van het voorstel koppelt de StvdA de volgende concrete voorstellen:

1. Er vindt geen doorwerking van de gekozen vorm van verlofsparen plaats naar de werknemersverzekeringen door de premieheffing werknemersverzekeringen buiten het verlofsparen te laten, zodat deze regeling alleen betrekking heeft op de belastingheffing en premie-

¹ Voor militair personeel zal een geclausuleerd recht op calamiteiten- en kraamverlof gelden.

- heffing volksverzekeringen. Het is beter om zowel het dagloon als het premieloon gedurende de spaarperiode ongewijzigd te laten en dus niet te verminderen met de voor verlofsparen uit het brutoloon ingelegde bedragen. Een dergelijke opzet heeft voor werknemers het voordeel dat gedurende de verlofperiode dat deel van de inkomensvoorziening dat tijdens het verlof verkregen wordt uit het spaarsaldo, buiten de premieheffing werknemersverzekering kan blijven en dat het dagloon tijdens de spaarperiode niet verlaagd wordt.
2. Tijdsparen moet niet onder de verlofspaarparaplu vallen omdat dit de mogelijkheden voor verlofsparen eerder zou beperken dan verruimen. Op dit moment zijn vormen van verlofsparen mogelijk (sparen van verlofdagen of adv-dagen) zonder dat dit directe fiscale gevolgen heeft.
 3. Er zouden nadere afspraken moeten worden gemaakt rond de opname van de inleg en/of de mogelijkheden voor waardeoverdracht bij wisseling van dienstbetrekking. Ook zou opname van verlof voorafgaande aan (pre-)pensionering mogelijk moeten worden, zonder dat dit een verruiming van de huidige overeengekomen pensioenkaders betekent.
 4. De maximale inleg moet worden verruimd tot 9 maanden van het volledig salaris.

Standpunt van het kabinet

Het kabinet stelt voor het desbetreffende advies van de Stichting van de Arbeid te volgen en het verlofsparen niet te laten doorwerken in de premieheffing werknemersverzekeringen. Dit heeft als voordeel dat tijdens de spaarperiode geen verlaging van het dagloon plaats vindt. De premies werknemersverzekeringen worden gedurende de spaarperiode betaald over het volledige salaris en ook het uitkeringsrecht is gerelateerd aan dit volledige salaris. Het verlofsparen leidt zo niet tot een aantasting van de verzekeringsdekking. Naast deze volledige dekking in de spaarperiode heeft het StvdA-voorstel als voordeel dat tijdens de verlofperiode geen premieheffing werknemersverzekeringen plaats hoeft te vinden over het inkomen uit het spaarsaldo en dat wordt aangesloten bij de systematiek die tot dusverre in de sociale verzekeringen in de Wet Financiering loopbaanonderbreking en de Wet onbetaald verlof en sociale verzekeringen, is gehanteerd. Dit betekent dat de verlofganger tijdens het verlof niet verzekerd is tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en dat na het verlof de oorspronkelijke rechten weer van toepassing zijn. Naar verwachting zal de regeling voor alle inkomens aantrekkelijk zijn omdat zowel tijd als geld gespaard kunnen worden en er sprake is van een fiscale facilitering zonder dat dit tot een aantasting van verzekeringsaanspraken leidt. Wel moet worden vastgesteld dat de inkomenseffecten voor de lagere inkomens minder voordelig zijn dan het alternatief van doorwerking in de premieheffing werknemersverzekeringen. Daar staan echter de genoemde voorstellen (verzekeringsdekking) tegenover. De voorgestelde regeling is kostenneutraal voor werkgevers.

Ten aanzien van de voorstellen van de StvdA om tijd-voor-tijd regelingen buiten de verlofspaarregeling van 10% te houden en de maximale omvang van het spaartegoed van 6 maanden naar 9 maanden uit te breiden, overweegt het kabinet het volgende. Enerzijds hecht het kabinet aan de totstandkoming van afspraken tussen werkgevers en werknemers over tijdsparen, aangezien dit kan bijdragen aan de mogelijkheid voor werknemers om door middel van verlof de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken. Voorts zijn tijd-voor-tijd regelingen veelal van belang bij een flexibele bedrijfsvoering. Anderzijds wil het kabinet grenzen stellen aan de mate waarin belasting- en premieheffing vooruitgeschoven kan worden en wil het daarom onder de verlofspaarparaplu ook de

tijd-voor-tijd regelingen brengen. Bovendien biedt het wettelijk kader hiervoor een betere bescherming aan de werknemer bijvoorbeeld bij faillissement van de werkgever. Alles overwegende handhaaft het kabinet het voorstel het tijd-voor-tijd spaartegoed onder de verlofparaplu van 10% te brengen. Wel wil het kabinet tegemoet komen aan de zorg voor een flexibele bedrijfsvoering. In dat kader stelt het kabinet voor het tijd-voor-tijd spaartegoed slechts onder de verlosspaarparaplu van 10% te brengen, voorzover dit verlof nog niet is opgenomen in het kalenderjaar volgend op het jaar waarin het verlof is opgebouwd. Dit betreft alle vormen van tijd-voor-tijd regelingen. Tevens wil het kabinet toestaan dat er in totaal maximaal 12 maanden verlof in tijd of in geld via de spaarregeling wordt gespaard. Met deze vrijlating geeft het kabinet ruimte aan zowel werkgevers als werknemers voor flexibiliteit in arbeidstijden, terwijl toch een grens aan het budgettaire risico wordt gesteld. Overigens kunnen CAO-afspraken die boven de grens van 10% uitgaan in vrijheid gemaakt blijven worden, maar het extra spaartegoed zal niet onder de omkeerregeling kunnen vallen. Verlosspaarders zullen tijdens de spaarperiode over dit meerdere dus gewoon belasting en premies moeten afdragen. Voor reeds gemaakte CAO-afspraken met fiscale tegemoetkoming die boven de 10% grens uitgaan kan een overgangsregime overeengekomen worden.

Opname direct voorafgaande aan het ingaan van het pensioen acht het kabinet ongewenst, omdat in dat geval sprake is van een regeling voor loopbaanbeëindiging in plaats van loopbaanonderbreking. Een dergelijke regeling zou niet sporen met het streven de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te vergroten.

Nadere afspraken over de opname van de inleg en/of de mogelijkheden voor waardeoverdracht bij wisseling van dienstbetrekking kunnen worden gemaakt bij de verdere uitwerking van het voorstel. Indien de nieuwe werkgever daarmee akkoord gaat bestaat de mogelijkheid om door te sparen dan wel het verlof voorafgaand aan het ingaan van de nieuwe betrekking op te nemen.

5. Alleenstaande ouders in de bijstand

Korte inhoud discussienota arbeid en zorg

Het kabinet heeft drie opties gepresenteerd ter verbetering van de combinatiemogelijkheden van arbeid en zorg voor de groep alleenstaande ouders in de bijstand:

- a) Handhaving van het huidige arbeidsverplichtingenregime in combinatie met verbeteringen in de sfeer van de kinderopvang en in de fiscale sfeer;
- b) Mogelijkheid van een gedeeltelijke arbeidsplicht (deeltijdbaan) voor alleenstaande ouders met een kind tot 12 jaar;
- c) Een gedeeltelijke arbeidsverplichting alleen voor alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar. Is de jongste eenmaal 5 jaar dan geldt de volledige arbeidsplicht.

Inhoud van de adviezen en het overleg met de Tweede Kamer

De meeste adviezen spreken een voorkeur uit voor een gedeeltelijke arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders in de bijstand met kinderen van 0 tot 12 (en soms 16) jaar en wijzen in dit verband op het blijvend belang van maatwerk door gemeenten. Divosa geeft in haar advies aan dat een gedeeltelijke arbeidsverplichting ook in belangrijke mate tegemoet komt aan de realiteit van de afspraken tussen de sociale dienst en de alleenstaande ouder. De VNG wijst er op dat maatwerk ook de

andere kant op kan werken namelijk in geval een alleenstaande bijstandsouder méér wil werken dan de wettelijke verplichting.

Als voordeel van de gedeeltelijke arbeidsverplichting voor alleenstaande bijstandsouders wordt gezien het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt (of het behouden van de band ermee). In praktisch alle adviezen wordt dit mede afhankelijk gesteld van de beschikbaarheid van voldoende en kwalitatief goede kinderopvang en van een redelijke vrijlating van inkomsten uit deeltijdarbeid.

Over de arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders in de bijstand waren de meningen in de Tweede Kamer verdeeld. Verschillende vormen van de arbeidsverplichting kwamen in de discussie naar voren: volledige vrijstelling van de arbeidsverplichting, gedeeltelijke arbeidsverplichting en de totale arbeidsverplichting. Wat betreft de gedeeltelijke arbeidsverplichting werden verschillende leeftijdsgrenzen van het jongste kind van de alleenstaande ouder genoemd van waaraf deze gedeeltelijke arbeidsverplichting zou moeten worden omgezet in een volledige arbeidsverplichting. Sommigen wilden de leeftijdsgrens bij 5 jaar leggen, anderen bij 12 jaar of 16 jaar. Wat betreft de volledige vrijstelling van de arbeidsverplichting werden twee leeftijdsgrenzen genoemd tot wanneer de volledige vrijstelling zou moeten gelden namelijk die van 5 jaar en die van 16 jaar. Vele fracties benadrukten het belang van maatwerk: de individuele omstandigheden en het belang van het kind zijn belangrijk bij het opleggen van de arbeidsverplichting.

Standpunt van het kabinet

Naar het oordeel van het kabinet dient alles in het werk te worden gesteld om de kans op (her)intrede op de arbeidsmarkt van een alleenstaande ouder in de bijstand zo groot mogelijk te laten zijn. Het kabinet investeert op verschillende manieren in het vergroten van deze kans. Zo worden de kinderopvangmogelijkheden sterk uitgebreid, kunnen gemeenten een beroep doen op de regeling Kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders in de bijstand en introduceert het kabinet een betaald kortdurend zorgverlof. De kansen op (her)intreding zijn bovendien gunstig omdat er momenteel sprake is van een krappe arbeidsmarkt. De gemeente dient bij de vraag in hoeverre een alleenstaande ouder een (gedeeltelijke) arbeidsverplichting kan worden opgelegd het belang te betrekken van de kinderen en hun behoefte aan zorg en aanwezigheid van de ouder. Daarnaast dient de gemeente nadrukkelijk oog te hebben voor de «arbeidsmarktbelangen» van de alleenstaande ouder. Gemeenten zullen derhalve maatwerk moeten bieden.

Naar het oordeel van het kabinet komt de in de discussienota arbeid en zorg genoemde optie c het beste aan deze uitgangspunten tegemoet. Dat betekent voor alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar een gedeeltelijke arbeidsplicht. Is de jongste eenmaal vijf jaar dan blijft de volledige arbeidsplicht gelden. Een (gedeeltelijke) arbeidsplicht betekent een (gedeeltelijke) plicht om te solliciteren en werk of scholing te aanvaarden.

De noodzaak tot maatwerk in het individuele geval laat onverlet dat de Abw zelf een duidelijk richtsnoer geeft over wijze waarop het belang van inschakeling op de arbeidsmarkt en de zorg voor jonge kinderen zich tot elkaar verhouden. Het kabinet oordeelt dat elke leeftijdsgrens in zekere zin willekeurig is. In het algemeen geldt echter dat naarmate het kind ouder wordt een groter accent op de arbeidsinschakeling kan worden gelegd. Daarom hecht het kabinet aan het vasthouden aan de arbeidsverplichting voor de alleenstaande ouder wanneer het jongste kind 5 jaar of ouder is, inclusief de maatwerk-regeling van artikel 107, eerste lid, van de Abw. Het kabinet acht het daarnaast van belang dat er ook voor alleenstaande

ouders van kinderen tot 5 jaar een band met de arbeidsmarkt blijft bestaan. Immers als een grote afstand tot de arbeidsmarkt ontstaat, dreigen deze ouders tot in lengte van jaren op het sociaal minimum aangewezen te blijven. Voor alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar stelt het kabinet een arbeidsverplichting van 24 uur per week voor. Van deze verplichting kan in individuele gevallen worden afgeweken, indien een dergelijke plicht op grond van specifieke omstandigheden niet haalbaar is. Dit zal in de Abw worden vastgelegd. Aan de gemeenten wordt daarmee de ruimte geboden om de individuele omstandigheden (zoals huiselijke omstandigheden en kinderopvangmogelijkheden) af te wegen en maatwerk te bieden aan de bijstandsouder.

6 Kinderopvang uitkeringsgerechtigden

Korte inhoud van de discussienota arbeid en zorg

Bij het uitbesteden van zorgtaken in het kader van arbeid en zorg is het bestaan van goede en betaalbare kinderopvang erg belangrijk. In de Wet basisvoorziening kinderopvang zal hiertoe een aantal aspecten van de kinderopvang wettelijk worden geregeld zoals de (financierings-)structuur, de verantwoordelijkheidsverdeling, de kwaliteit en het toezicht. In de discussienota arbeid en zorg is alleen op kinderopvang ingegaan voor zo ver het de relatie met uitkeringsgerechtigden betreft.

Het gebrek aan kinderopvang voor werkzoekenden is een belemmering voor reïntegratie van uitkeringsgerechtigden. Het kabinet vindt het van belang dat deze belemmering wordt weggenomen. Daarom is een aantal jaren geleden al besloten om aan gemeenten geld beschikbaar te stellen om kinderopvang voor alleenstaande ouders in de Abw te kunnen financieren. Het kabinet overweegt een soortgelijke, tijdelijke regeling te treffen voor werkzoekenden met een WAO- of WW-uitkering.

Inhoud van de adviezen

De werkgeversvertegenwoordigers in de StvdA zijn geen voorstander van een dergelijke regeling voor werkzoekenden, omdat dat hen een ongerechtvaardigd voordeel zou opleveren ten opzichte van werkenden die geen kinderopvang via hun werkgever kunnen krijgen. Zij achten het tevens ongewenst om de kosten ten laste van het fonds of het Awf te brengen. De werknemersvertegenwoordigers achten het in het leven roepen van een dergelijke regeling een goede zaak. De VNG is van oordeel dat beter de mogelijkheden in de bestaande regelingen kunnen worden verruimd en is geen voorstander van het in het leven roepen van nieuwe regelingen voor specifieke groepen.

E-quality bepleit in haar aanvullend advies (opnieuw) meer aandacht voor betaalbare multiculturele kinderopvang, die aansluit bij de verschillende culturele achtergronden van ouders en verzorgers, ook gedurende het scholings- en arbeidsmarkttoeleidingstraject.

Standpunt van het kabinet

In de beleidsbrief kinderopvang van 8 juni jl. is aangegeven hoe het kabinet de kinderopvangvoorzieningen wil uitbreiden. Omdat deze uitbreiding niet op korte termijn kan worden gerealiseerd en mede afhankelijk is van de uitbreiding van de bedrijfskinderopvang, hecht het kabinet aan een tijdelijke regeling ter financiering van kinderopvang van werkzoekenden die reïntegreren. In dit kader is aan het Lisv de vraag voorgelegd of het wenselijk is om het Lisv vanuit het REA-fonds en het Awf-fonds de mogelijkheid te geven om kinderopvang voor WW-ers en WAO-ers te financieren. Het Lisv meent dat een dergelijke regeling in voorkomende gevallen een belemmering voor reïntegratie kan

wegnemen. Het Lisv verwacht dat het niet om grote aantallen uitkeringsgerechtigden zal gaan en vraagt om een eenvoudig uitvoerbare regeling. Het kabinet zal zo spoedig mogelijk deze regeling vorm geven. Daarbij is een uitgangspunt dat de werkgever van de werkende partner een bijdrage aan de kinderopvangmogelijkheden levert.

7 Overige onderwerpen

7.1 Pleegouders

Korte inhoud van de discussienota arbeid en zorg In de nota is de betekenis van de voorstellen niet uitgewerkt voor pleegouders.

Inhoud van de adviezen

In een aantal adviezen die zijn ontvangen naar aanleiding van de nota wordt het als een gemis ervaren dat de nota zich niet uitlaat over de eventuele openstelling van de voorgestelde voorzieningen, bijvoorbeeld ten aanzien van zorgverlof, voor pleegouders, en wordt de suggestie gedaan voorzieningen ook aan pleegouders te bieden.

Het betreft hier met name de adviezen die zijn uitgebracht door de Nederlandse Gezinsraad, de landelijke stuurgroep Pleegzorg (Trillium) en de Stichting Pleegzorg Nederland.

Standpunt van het kabinet

Ook dit onderwerp is in het nota-overleg van de vaste commissie van SZW in de Tweede Kamer op 24 juni 1999 aan de orde gekomen. Voorafgaand daaraan werd door de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor de positie van pleegouders bij de behandeling van het wetsvoorstel nr. 26. 079 flexibilisering vakantiewetgeving en verruiming ouderschapsverlof (meerlingen). In dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het verzoek van de Kamer (in 1997) om te komen tot extra verlof bij geboorte van een meerling. Dit verlof strekt zich ook uit tot adoptiekinderen maar niet tot de kinderen die via de pleegzorg door niet-eigen ouders worden opgevoed. Tijdens de plenaire behandeling van dit voorstel in de Tweede Kamer is door een aantal Kamerleden aan de orde gesteld of deze uitbreiding niet ook voor de categorie van pleegouders zou moeten gelden.

Naar aanleiding hiervan heeft overleg plaatsgevonden tussen SZW en VWS. Doel van dit overleg was onder meer om na te gaan of en in hoeverre de zorg voor pleegkinderen die wordt geboden door pleegouders zóveel gelijkens vertoont met die van biologische ouders en adoptiefouders, dat het in de rede kan liggen om aan pleegouders dezelfde verlofrechten te verlenen als aan natuurlijke ouders en adoptiefouders. Een van de relevante factoren daarbij is de duurzaamheid van de opname van het kind in het pleeggezin. In dit verband is ook relevant de positie van pleegouders die na verloop van tijd zelf de voogdij over hun pleegkind(eren) hebben gekregen en daarom niet meer als pleegouder in de zin van de Wet op de jeugdhulpverlening kunnen worden aangemerkt. Hiertoe zij verwezen naar de brief van 1 juli 1999 van de Minister van Justitie, mede namens de Staatssecretaris van VWS, aan de Voorzitters van de vaste commissies voor Justitie en VWS van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (brieven Jus/99/498 en VWS/99/1036).

In dit overleg is van de zijde van VWS aangegeven dat rond de pleegzorg tot 2001 een vernieuwingstraject loopt.¹ Het doel van dit traject is om een aantal geconstateerde knelpunten in de pleegzorg op te lossen en de mogelijke oplossingen in kaart te brengen. Daarbij wordt de bestaande inrichting van de pleegzorg integraal onder de loep genomen. Voorzover het arbeid en zorg betreft is het vooral van belang dat deze operatie zich

¹ Het «Project Trillium».

mede uitstrekt tot de financiering van de pleegzorg, rechten en verplichtingen van pleegkinderen en pleegouders en ook tot de opzet van zowel kortdurende als langerdurende vormen van opvang in pleeggezinnen. Gelet op de beschreven ontwikkelingen ligt het niet in de rede om hierop vooruitlopend besluitvorming na te streven over deelaspecten van de positie van de pleegouder(s) in het kader van de discussienota arbeid en zorg en wetsvoorstel 26 079. Beleidsvorming hierover kan beter plaatsvinden nadat rond de pleegzorg verdere stappen zijn gezet. In de tussentijd zullen de omvang van de groep pleegouders en voogden die aanspraak zouden kunnen maken op de verlofrechten en de financiële aspecten van dit traject in kaart worden gebracht.

7.2 Zelfstandigen

Korte inhoud van de discussienota arbeid en zorg

In de discussienota arbeid en zorg werden maatregelen voorgesteld ter verbetering van de combineerbaarheid van arbeid en zorg die zich op gelijkwaardige wijze op alle werkenden richt; werknemers, ambtenaren en daar waar aan de orde zelfstandigen.

Meer specifiek werd in de discussienota onderzoek aangekondigd of het gewenst is de wet financiering loopbaanonderbreking ook toe te passen op zelfstandigen. Ook is onderzoek aangekondigd naar de vraag in hoeverre zelfstandigen belemmeringen ondervinden bij het combineren van arbeid en zorg en aan welke oplossingen gedacht kan worden. Hierbij komt tevens aan de orde of een kort- of langerdurend eventueel betaald zorgverlof zich uit dient te strekken tot zelfstandigen.

Inhoud van de adviezen

E-quality stelt in haar advies dat in de nota te veel wordt uitgegaan van gezinnen waarin twee redelijk verdienende partners beiden in loondienst zijn en de zorg hebben voor 1 of 2 kinderen. Zelfstandige ondernemers zullen naar het oordeel van E-quality te weinig van de voorstellen kunnen profiteren. In haar aanvullend advies bepleit E-quality bovendien dat in de aangekondigde onderzoeken naar zelfstandigen en de combinatie arbeid en zorg/toepassing wet financiering loopbaanonderbreking aparte aandacht wordt besteed aan de positie van meewerkend echtgenoten.

Standpunt van het kabinet

Zoals in de discussienota arbeid en zorg op verschillende plaatsen is benadrukt neemt de groep zelfstandig ondernemers een daartoe specifieke plaats in. Om voor zelfstandigen adequate regelingen te ontwikkelen waardoor de combinatie arbeid en zorg verbeterd kan worden, is het daarom noodzakelijk om eerst de voor hen specifieke problemen, belemmeringen, behoeften en de oplossingsrichtingen in kaart te brengen. Er is nu een vooronderzoek gaande naar de wijze waarop zelfstandige ondernemers hun werkzaamheden kunnen combineren met zorgtaken. Dit onderzoek zal dit najaar worden afgerond. In het geplande vervolgonderzoek zal vervolgens dieper worden ingegaan op de specifieke belemmeringen, de behoeften aan diverse verlofvormen en de mogelijke oplossingsrichtingen voor zelfstandigen. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de positie van meewerkend echtgenoten, waarvoor E-quality in haar aanvullend advies aandacht vraagt. Ook de vraag of het mogelijk en wenselijk is de wet financiering loopbaanonderbreking van toepassing te verklaren op zelfstandigen zal in dit onderzoek worden beantwoord.

7.3 Stimulering persoonlijke dienstverlening

Korte inhoud van de discussienota arbeid en zorg

Het ondernemerschap in de persoonlijke dienstverlening zal worden gestimuleerd, omdat de beschikbaarheid van betaalbare mogelijkheden tot het uitbesteden van persoonlijke dienstverlening de mogelijkheden vergroot om arbeid en zorg te combineren. In de discussienota arbeid en zorg memoreerde het kabinet dat de Europese Commissie een richtlijn voor die lidstaten voorbereidt die de mogelijkheid biedt te experimenteren met een verlaging van het BTW-tarief op arbeidsintensieve diensten. Deze diensten zouden dan goedkoper kunnen worden aangeboden en voor meer mensen bereikbaar worden.

De Tweede Kamer

Tijdens het Nota-overleg informeerde het lid Bussemaker naar de stand van zaken rond de Europese aanmelding van experimenten over arbeidsintensieve diensten.

Stand van zaken

Zodra een daartoe strekkend voorstel voor een EU-richtlijn wordt aanvaard kunnen EU-lidstaten gedurende een periode van drie jaar (1 januari 2000 tot 31 december 2002) experimenteren met een verlaagd BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten. De EU legt in september de laatste hand aan een lijst met sectoren waaruit lidstaten waarschijnlijk 2 of maximaal 3 categorieën mogen kiezen. Op de huidige EU-concept-lijst komen voor: 1. Reparatie van kleding, schoenen en fietsen; 2. Verbetering en renovatie van particuliere woningen; 3. Schoonmaak en glazenwassen van particuliere woningen; 4. Thuiszorg; 5. Kappers. Definitieve besluitvorming in EU-verband wordt op zijn vroegst in oktober verwacht. Hierbij kan worden opgemerkt dat de activiteiten in categorie 4 (zoals particuliere thuiszorg voor bejaarden en particuliere kinderopvang) in Nederland reeds zijn vrijgesteld van BTW-heffing. Voor de invoering van deze maatregel is 250 mln. per jaar gereserveerd.