

Vergaderjaar 2009–2010

26 447

Arbeid en zorg

Nr. 45

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2009

Op 21 november 2008 heeft het kabinet de Beleidsverkenning modernisering verlof en arbeidstijden (TK 26 447, nr. 42) aan de Tweede Kamer gezonden. In de Beleidsverkenning is aangegeven dat het kabinet sociale partners uit private en publieke sector en andere maatschappelijke organisaties zal consulteren over de in de notitie naar voren gebrachte denkrichtingen voor aanpassing van de huidige arbeid-en-zorgregelingen. Inmiddels is deze consultatie afgerond. In deze brief presenteert het kabinet zijn visie voor de uitwerking van de thema's uit de beleidsverkenning. Allereerst wordt een korte samenvatting gegeven van de uitkomst van de consultatieronde. Vervolgens zet het kabinet kort de uitgangspunten voor de uitwerking uiteen. Conform de indeling in de Beleidsverkenning wordt vervolgens ingegaan op achtereenvolgens flexibiliteit in arbeidspatronen en het stelsel van verlofregelingen. De bijlage¹ bevat een uitgebreide samenvatting van de opvattingen van de geconsulteerde partijen.

Uitkomst van de consultatie

Over belangrijke uitgangspunten van de Beleidsverkenning bestaat brede overeenstemming.

De opvatting dat verlof geen structurele oplossing biedt voor de combinatie van arbeid en zorg wordt breed gedeeld. Ook de visie dat het stelsel op punten toe is aan flexibilisering en vereenvoudiging kan op algemene instemming rekenen. Meer concreet is er breed draagvlak voor de volgende voorstellen:

- flexibilisering van de procedurele bepalingen in de *Wet aanpassing arbeidsduur*;
- flexibilisering van de gebruiksmogelijkheden van het *ouderschapsverlof*;
- flexibilisering van het *pleegzorg- en adoptieverlof*.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Over de andere in de Beleidsverkenning gepresenteerde denkrichtingen lopen de opvattingen van de geconsulteerde organisaties uiteen. Het is bij de uitwerking van belang een balans te vinden tussen de belangen en opvattingen van de diverse betrokken partijen.

In de paragrafen hieronder presenteert het kabinet zijn visie op de uitwerking van de voorstellen rondom achtereenvolgens flexibele arbeidspatronen en verlofregelingen.

Uitgangspunten

Uitgangspunt van het kabinet is dat structurele oplossingen voor een goede combinatie van arbeid en zorg gelegen zijn in flexibiliteit van arbeidspatronen. Deze visie wordt, zoals hierboven aangegeven, door de geconsulteerde partijen breed gedeeld. Onderzoek onder werknemers dat is uitgevoerd in het kader van de op 9 maart gehouden conferentie Werkende gezinnen bevestigt dit beeld (Intomart, 2009).

De betekenis van verlof is vooral gelegen in het bieden van tijdelijke oplossingen voor het combineren van arbeid en zorg. De verlofregelingen voorkomen daarmee dat structurele aanpassingen moeten worden getroffen voor zaken die van voorbijgaande aard zijn.

Uitgangspunt van de modernisering is dat het stelsel beter tegemoet dient te komen aan de behoeften. Dat kan enerzijds worden bereikt door de opname van het verlof beter te laten aansluiten bij het moment en de wijze waarop werknemers er behoefte aan hebben, anderzijds door uitbreiding van de reikwijdte van verlofregelingen. Tevens zal moeten zijn gewaarborgd dat de opname van verlof of aanpassing van de arbeidspatronen geen onverantwoorde consequenties voor de werkgever heeft. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de consequenties voor de operationele inzetbaarheid bij de krijgsmacht.

Daarbij is het primair van belang dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgever, werknemer en overheid in balans blijft. Het kabinet heeft daarom in de Beleidsverkenning als uitgangspunt geformuleerd dat een modernisering van het stelsel niet tot hogere lasten voor werkgevers en overheid moet leiden en dat het de primaire verantwoordelijkheid van sociale partners onverlet laat om – binnen de deels internationaalrechtelijk voorgeschreven wettelijke kaders – afspraken te maken over de arbeidsvoorwaardelijke faciliteiten voor de combinatie van arbeid en zorg.

Flexibiliteit in arbeidspatronen

Met het oog op de bovengenoemde uitgangspunten acht het kabinet het van belang dat de bestaande wettelijke mogelijkheden voor aanpassing van de arbeidsduur beter kunnen worden benut. Het kabinet zal daarom met voorstellen komen om procedurele bepalingen in de Wet aanpassing arbeidsduur (WAA) te flexibiliseren. In het bijzonder zal het kabinet de volgende maatregelen met betrekking tot de WAA nader uitwerken:

- Verkorting van de minimumtermijn van twee jaar alvorens een werknemer een nieuw verzoek mag doen voor vermeerdering of vermindering van de arbeidsduur. Bij de keuze van de termijn zal rekening worden gehouden met de (administratieve) lasten die de aanvraag om aanpassing van de arbeidsduur voor werkgevers met zich kan brengen.
- Opname van de mogelijkheid dat een verzoek om aanpassing betrekking kan hebben op een bepaalde periode (in tegenstelling tot een structurele aanpassing waarvan de Wet aanpassing arbeidsduur nu uitgaat) en ook een gecombineerd verzoek kan zijn voor volgtijdelijke aanpassingen van het arbeidscontract (bijvoorbeeld eerst periode van beperking gevolgd door een periode van uitbreiding).
- Wijziging van de procedurele bepalingen ingeval het verzoek om wijziging voortvloeit uit bijzondere, onvoorziene omstandigheden. Op

grond van de huidige wettelijke bepalingen heeft een werknemer slechts recht op aanpassing van de arbeidsduur als deze ten minste een jaar bij de betreffende werkgever in dienst is. Een verzoek dient voorts ten minste vier maanden voor de beoogde wijziging zijn ingediend. Dit kan een belemmering zijn in het geval dat de aanpassing binnen deze perioden nodig is vanwege bijvoorbeeld zich plotseling voordoende (mantel-)zorgtaken of door – onverwachte – veranderingen in het arbeidspatroon van de partner.

- Het kabinet zal bezien in hoeverre bovengenoemde wijzigingen dienen te leiden tot aanpassing van de huidige beoordelingsgronden voor de werkgever. Meer flexibiliteit voor de werknemer moet immers niet leiden tot onverantwoorde gevolgen in de bedrijfsvoering voor de werkgever.

Een eventuele uitbreiding van wetgeving op het gebied van arbeidspatronen ligt niet in de rede, gelet op de primaire verantwoordelijkheid van sociale partners op dit vlak en de gevolgen voor de bedrijfsvoering. Het kabinet wil het overleg tussen werkgever en werknemer over arbeid en zorg blijven bevorderen. Flexibele arbeidspatronen kunnen immers bijdragen aan een betere combineerbaarheid van arbeid en zorg, en komen tegemoet aan de behoeften van werknemers om de arbeidstijden beter te kunnen aansluiten bij bijvoorbeeld de tijden van school en kinderopvang. De door het kabinet en sociale partners opgerichte Taskforce DeeltijdPlus heeft een aantal activiteiten ontwikkeld om het debat tussen werkgevers en werknemers en tussen partners onderling over de combinatie van arbeid en zorg en de verdeling daarvan te stimuleren. Ook de op 9 maart jl. georganiseerde conferentie Werkende gezinnen is een uitdrukking van dit streven.

Daarnaast kan de rol van de overheid een rol spelen bij het wegnemen van belemmerende randvoorwaarden rondom arbeidspatronen, in het bijzonder de schooltijden. In dit kader heeft op 18 mei 2009 een door de betrokken bewindspersonen van OCW en SZW georganiseerd symposium plaatsgevonden met als doel de mogelijkheden te verkennen rondom sluitende dagarrangementen. Op basis van de werkagenda die tijdens deze bijeenkomst is opgesteld zal het kabinet in het najaar met een uitwerking rondom sluitende dagarrangementen. Daarin zal, zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Kinderopvang (TK 31 322, nr. 62), onder meer worden ingegaan op de effecten van sluitende dagarrangementen op de combinatie van arbeid en zorg en de vergroting van de arbeidsparticipatie.

Verlof

Verlof is een arbeidsvoorwaarde die in principe wordt geregeld tussen werkgever en werknemer. Slechts indien er een bijzonder maatschappelijk belang in het geding is heeft de wetgever een rol.

Het is daarbij belangrijk onderscheid te maken in de vraag of de wetgever dient te voorzien in een recht op opname van verlof als zodanig en de vraag of de wetgever daarbij tevens dient te waarborgen dat dit verlof betaald is. In de praktijk lopen deze discussies vaak door elkaar heen.

Recht op verlof

De Wet arbeid en zorg voorziet onder andere in een recht op verlof voor situaties waarvan het belangrijk wordt geacht dat de werknemer die dit wenst zorgverlof kan opnemen. Het betreft hier:

- ouderschapsverlof in verband met de zorg voor opgroeiende kinderen; en
- langdurend zorgverlof in verband met het mogelijk maken van mantelzorg.

Deze verlofregelingen kennen geen wettelijke verplichting tot loondoorbetaling. Kenmerkend voor de hierboven bovengenoemde situaties (opgroeïende kinderen, mantelzorgers) is dat opname van het verlof in belangrijke mate een eigen keuze van de werknemer is. Er zijn doorgaans alternatieven beschikbaar voor de zorgverlening. Jonge ouders kunnen gebruik maken van formele of informele kinderopvang of (tijdelijke) deeltijdarbeid; een alternatief voor mantelzorg is aanwezig in de vorm van ondermeer andere naasten of eveneens al dan niet tijdelijke deeltijdarbeid. Deze keuzevrijheid brengt met zich mee dat het redelijk is dat de werknemer in beginsel zelf verantwoordelijkheid draagt voor de financiering van het verlof en dat het niet redelijk is de kosten hiervoor collectief te financieren of vanuit de overheid bij de werkgever neer te leggen. Uiteraard kunnen hierover in CAO's aanvullende afspraken worden gemaakt als een aspect van de arbeidsvoorwaarden.

Met het oog op de combineerbaarheid van arbeid en zorg is het wel van belang dat de werknemer goed in staat is de keuzes te maken die hij nodig acht. De verlofregelingen dienen dus te zijn toegesneden op de verlof-behoefte. Het kabinet concludeert dat de huidige regelingen voor ouderschaps- en zorgverlof in deze zin aanpassing behoeven.

In de eerste plaats behoeft de regeling voor *ouderschapsverlof* in de visie van het kabinet aanpassing om beter aan te sluiten op het beoogde gebruiksdoel.

De huidige wetgeving kent procedurele belemmeringen die de nodige flexibiliteit in de weg staan. Ook beperkt de huidige wetgeving de mogelijkheden voor opname van verlof door partners rondom de geboorte van kinderen; juist in deze periode zou het ouderschapsverlof partners daartoe in staat moeten stellen. Uit de consultatie over de Beleidsverkenning blijkt dat er brede overeenstemming is over de noodzaak tot flexibilisering. Conform de lijn in de Beleidsverkenning zal het kabinet daarom de volgende mogelijkheden verder uitwerken:

- Recht op ouderschapsverlof ontstaat vanaf de ingang van de dienstbetrekking. Niet gebruikt ouderschapsverlof kan eenvoudiger bij een nieuwe werkgever worden gebruikt. Hierdoor wordt het mogelijk om opgenomen ouderschapsverlof aansluitend voort te zetten bij een nieuwe werkgever. Voor de aanvraag geldt daarbij dezelfde procedure als bij de eerdere werkgever. De nieuwe werkgever blijft daardoor in de positie om de aanvraag om verlof te beoordelen naar de consequenties voor de bedrijfsvoering. Bij de uitwerking zal worden bezien of hierbij nog aanleiding is voor aanvullende bepalingen in verband met de specifieke omstandigheden van een nieuwe dienstbetrekking.
- De wettelijk ondersteunde mogelijkheid dat een werknemer een aanvraag voor gebruik van het ouderschapsverlof kan indienen voor elke periode en elk patroon van opname. Daarmee ontstaat voor partners grotere mogelijkheden om een deel van het verlof voltijds op te nemen rond de geboorte en het resterende deel op een later moment, bijvoorbeeld als deeltijd dag.
- Het kabinet stelt tevens voor een maximumtermijn van vier weken in te voeren voor een reactie van de werkgever op het verzoek. Daarbij geeft de werkgever te kennen op welke – eventueel van het verzoek afwijkende – wijze het verlof kan worden opgenomen. Gronden voor het niet instemmen met het verzoek van de werknemer zijn conform de huidige regelgeving dat zwaarwegende bedrijfsbelangen zich daartegen verzetten. Indien de werkgever niet binnen vier weken heeft besloten op het verzoek, is de werknemer gerechtigd het verlof op te nemen conform zijn verzoek.
- Het kabinet zal bezien of de huidige wettelijke voorkeursvarianten voor opname van het ouderschapsverlof gehandhaafd moeten blijven. Voorkeursvarianten bieden enerzijds handvatten aan zowel werkgever als werknemer en vervullen daarmee op zich een nuttige functie.

Bepaalde gebruiksmogelijkheden (zoals opname als «vaderverlof» na afloop van het kraamverlof) kunnen daarmee bovendien expliciet onder de aandacht worden gebracht. Dit sluit aan bij de door sociale partners gewenste betere integratie van kraamverlof en ouderschapsverlof, waarbij het kraamverlof als «kop» kan fungeren bij de opname van ouderschapsverlof. Tegelijk kan de vraag worden gesteld of de huidige standaardregeling – opname van het verlof in de vorm van 50% deeltijd waarvoor de werknemer niet de instemming van de werkgever behoeft – wel aansluit bij de behoeften van de werknemer en de bedrijfsorganisatorische mogelijkheden. In de uitwerking zal het kabinet daarom bezien op welke wijze deze systematiek aanpassing behoeft.

Ook het *langdurend zorgverlof* zou in de visie van het kabinet beter moeten aansluiten op de behoefte. Deze verlofvorm is momenteel beperkt tot zorg voor levensbedreigend zieke familieleden in de eerste graad of partners. In de praktijk is de behoefte aan zorgverlof vaak breder en divers. Mezzo constateert in haar reactie op de Beleidsverkenning dat 36% van de mantelzorgers zorgt voor anderen dan familie in de eerste graad of de partner. Het kabinet zal dan ook voorstellen ontwikkelen om de kring van rechthebbenden op langdurend zorgverlof te verruimen naar zorg voor andere huisgenoten. Overigens geldt ook voor mantelzorg dat verlof uiteindelijk geen structurele oplossing is; flexibiliteit in arbeidspatronen biedt meer mogelijkheden voor afstemming van werk op mantelzorgtaken.

Verlof met loondoorbetaling

Aanvullend op de hierboven genoemde situaties zijn er omstandigheden waarin het wenselijk is de opname van het verlof gepaard te doen gaan met een recht op *betaling*, om te verzekeren dat het verlof altijd kan worden opgenomen. Deze situaties moet de wetgever scherp afbakenen. Het verlof komt immers voor rekening van anderen: de werkgever of de collectiviteit. De Wet arbeid en zorg voorziet – naast het zwangerschaps- en bevallingverlof, dat betaling kent vanuit het belang van de bescherming van de gezondheid van moeder en kind – in betaald verlof voor situaties waarin de zorgverlening door de werknemer noodzakelijk is en of de werknemer in staat moet worden gesteld om wettelijke plichten te vervullen.

Het gaat om de volgende verlofvormen:

- Calamiteiten- en kort verzuimverlof: in verband met kortdurende situaties die geen uitstel toelaten of in verband met bijzondere persoonlijke omstandigheden. Het verlof wordt verleend voor een korte, naar billijkheid vast te stellen duur en het verlof kent in beginsel volledige loondoorbetaling,
- Kraamverlof: twee dagen in de periode na de bevalling van de partner. Ook deze verlofvorm kent volledige loondoorbetaling,
- Kortdurend zorgverlof: onverlet de mogelijkheid dat de sociale partners daarover afwijkende afspraken kunnen maken, heeft de werknemer recht op tien dagen verlof per jaar (bij een volledige werkweek) voor de noodzakelijke verzorging van de partner, van een inwonend kind of van de ouders met 70 procent loondoorbetaling.

In al deze situaties is het kenmerkende element dat er redelijkerwijs geen alternatieven zijn voor de opname van het verlof. Gezien de noodzakelijkheid van het verlof is het van belang dat de werknemer in staat wordt gesteld dit op te kunnen nemen via een recht op loondoorbetaling. Het kabinet ziet geen reden voor wijzigingen in de bovengenoemde afbakening. Wel acht het kabinet het aangewezen – analoog aan de voorstellen rondom langdurend zorgverlof – de kring van rechthebbenden op kortdu-

rend zorgverlof uit te breiden met de zorg voor huisgenoten anders dan inwonende kinderen of partners. Met deze relatief beperkte uitbreiding wordt binnen de bestaande systematiek een grotere aansluiting van de wettelijke verlofregelingen bereikt met de toenemende diversiteit aan gezinsvormen.

Het kabinet heeft in de Beleidsverkenning als uitgangspunt geformuleerd dat het niet billijk is de lasten van het verlofstelsel als geheel te verzwaren. Binnen dit kader zou een verdere dan thans voorgestelde uitbreiding van de kring van rechthebbenden op betaald verlof dermate grote consequenties hebben voor de kosten van loondoorbetaling dat het uitgangspunt van het betaald verlof (door loondoorbetaling waarborgen dat werknemers die geen alternatief hebben verlof kunnen opnemen) onder druk komt te staan. Dit acht het kabinet onwenselijk. Ook de Stichting van de Arbeid is geen voorstander van een uitbreiding van de verlofregelingen, maar wijst vooral op verbetering van de toegang daartoe. Het kabinet zal daarom verder geen voorstellen uitwerken op het gebied van de personenkring, duur of hoogte van de loondoorbetaling van betaald verlof.

Ook is in de Beleidsverkenning als denkrichting naar voren gebracht de regelingen voor betaald zorgverlof (calamiteiten-, kraam- en kortdurend zorgverlof) samen te voegen tot een bredere regeling. Uit de consultatie is gebleken dat een dergelijk voorstel op weinig steun bij sociale partners kan rekenen. In zijn advies spreekt de Stichting van de Arbeid de wens uit dat het calamiteitenverlof buiten een dergelijke regeling zou moeten blijven. Ook preferereert de Stichting integratie van kraamverlof met ouderschapsverlof (zie hierboven). Het kabinet zal deze denkrichting van samenvoeging nu niet verder uitwerken. Voor de in dit verband in de Beleidsverkenning genoemde mogelijkheid om het zorgverlof mede voor een ruimer vaderverlof te gebruiken, ziet het kabinet gelet op de financieel-economische omstandigheden thans geen ruimte.

Vervolg

De bovengenoemde uitgangspunten voor modernisering worden verwerkt in een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet arbeid en zorg en de Wet aanpassing arbeidsduur. Daarin zullen ook de elementen uit de Beleidsverkenning die niet ter consultatie zijn voorgelegd worden meegenomen. Tevens zal het kabinet de voorstellen rondom flexibilisering van pleegzorg- en adoptieverlof verder uitwerken om daarmee uitwerking te geven aan de motie-Ortega-Martijn (Kamerstukken 2007–2008, 31 200, XV, nr. 48).

Ook zullen hierbij de wenselijkheid en mogelijkheden worden gezien om meer helderheid te scheppen in de afbakening en de gebruiksdoelen van de verlofregelingen in de Wet arbeid en zorg. Zoals bijvoorbeeld blijkt uit recente Kamervragen rondom verlofmogelijkheden voor IVF-behandelingen, heeft de huidige wetgeving op onderdelen verduidelijking.

Bij het wetsvoorstel zullen eveneens de budgettaire aspecten van de voorstellen worden betrokken alsmede de eventueel daaraan verbonden administratieve lasten voor werkgevers.

Naar verwachting zal het wetsvoorstel in het voorjaar van 2010 de Kamer kunnen worden voorgelegd.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner