

Vergaderjaar 1995–1996

24 869

Wijziging van titel 7.10 (arbeidsovereenkomst) van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot het ouderschapsverlof

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

In de nota «Om de kwaliteit van Arbeid en Zorg: investeren in verlof» (kamerstukken II 1994/95, 24 332, nr. 2) heeft de regering haar visie gepresenteerd op de organisatie van de arbeid. Aangegeven werd dat ter bevordering van een toekomst-perspectief waarin werk en zorg gemakkelijker te combineren zijn, het streven erop gericht is om een doelmatige variatie aan verlofmogelijkheden tot stand te brengen. Daartoe is onder meer aangekondigd dat ten aanzien van ouderschapsverlof en kraam- en calamiteitenverlof belemmeringen in de wettelijke regelingen zullen worden weggenomen.

Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe om de wettelijke regeling van het ouderschaps-verlof (artikel 1638oo oud; artikel 7:644 BW) op een aantal plaatsen aan te passen, waardoor ten aanzien van ouderschaps-verlof een flexibeler invulling en aanwending mogelijk wordt.

De voorstellen leiden er tevens toe dat ook werknemers, die minder dan 20 uur per week werken, recht op ouderschapsverlof krijgen en dat het verlof kan worden opgenomen totdat het kind de leeftijd van 6 jaar heeft bereikt. Voorts krijgen werknemers die de dienst-betrekking in het buitenland vervullen recht op ouderschapsverlof, tenzij gewichtige redenen zich daartegen verzetten. Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de wettelijke bepaling inzake ouderschapsverlof opnieuw te redigeren.

Overigens is de regeling van 1638oo BW ongewijzigd overgenomen in artikel 644, Vaststellingswet titel 7.10 Burgerlijk Wetboek (Arbeidsovereenkomst)¹. Het is de bedoeling dat voornoemde wet per 1 januari 1997 in werking treedt. In de onderhavige ontwerp-regeling wordt derhalve uitgegaan van titel 7.10 als geldend recht.

Het voornemen van de regering om de wettelijke basis voor kraam- en calamiteitenverlof (art. 1638c, lid 4 BW (oud)) te versterken is inmiddels ten uitvoer gebracht bij laatstgenoemde wet. Artikel 7:629 leden 2 en 3 regelen het kraam- en calamiteitenverlof. Lid 2 voorheen artikel 1638c, lid 3), geeft de werknemer, die door zeer bijzondere persoonlijke omstandig-

¹ Wet van 6 juni 1996, Stb. 406.

heden verhinderd is zijn werk te doen, voor een korte naar billijkheid te berekenen periode aanspraak op loondoorbetaling. Lid 3 (artikel 1638c lid 4 (oud)), geeft een opsomming van een aantal van dergelijke omstandigheden. Zo worden genoemd de bevalling van de echtgenote en het overlijden van een familielid. Door toevoeging van de woorden «in ieder geval» in dit lid staat buiten twijfel dat het hier een niet-limitatieve opsomming betreft. Hiermee is verduidelijkt dat ook andere zeer bijzondere omstandigheden van verhindering dan de in dit lid genoemde onder de regeling kunnen vallen. Het moet gaan om situaties die vergen dat de werknemer, zonder dat uitstel mogelijk is, verlof – een paar uur tot enkele dagen – nodig heeft voor het treffen van noodzakelijke maatregelen. Zo kan worden gedacht aan plotselinge ziekte van kinderen, of ziekte van anderen die aangewezen zijn op de verzorging door de werknemer. Ook in noodgevallen als een gesprongen waterleiding, verstopte riolering en dergelijke, die vergen dat de werknemer onverwijld een verwarmingsmonteur of loodgieter dient te ontvangen, kan de werknemer korte tijd verhinderd zijn om arbeid te verrichten.

Tevens moge thans duidelijk zijn dat met «bevalling van de echtgenote» ook de bevalling van de partner is bedoeld. Het spreekt voor zich dat de verhindering om arbeid te verrichten niet alleen de geboorte zelf betreft, maar ook de aangifte van het kind bij de Burgerlijke Stand. Ook adoptieouders worden op die manier in de gelegenheid gesteld om voor hun adoptief kind aan soortgelijke wettelijke verplichtingen – zoals inschrijving bij de gemeentelijke basis-administratie – te voldoen, zonder hun aanspraak op loondoorbetaling te verliezen.

Voor de goede orde zij nog opgemerkt dat indien de werkgever de dienstbetrekking opzegt, om de enkele reden dat de werknemer het werk – met een beroep op de zeer bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 7:629 BW – tijdelijk heeft neergelegd, dit als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd. Hiervan is ook sprake als de werknemer niet vooraf melding heeft kunnen maken van zijn verhindering. Verwezen wordt naar artikel 7:681 BW.

2. Voorgeschiedenis

2.1. Evaluatie wettelijke regeling ouderschapsverlof

Sinds 1 januari 1991 is de Wet op het ouderschapsverlof van kracht. Met deze regeling is destijds beoogd een voorziening te treffen om werknemers, werkzaam in het bedrijfsleven en de collectieve sector meer mogelijkheden te geven ouderschapstaken te combineren met betaalde arbeid, waarbij de band met de betaalde arbeid niet wordt verbroken.

Aan deze voorziening lagen twee overwegingen ten grondslag: het leveren van een bijdrage aan het oplossen en voorkomen van de op dat moment bestaande herintredersproblematiek; voorts werd met de ouderschapsverlofregeling beoogd bij te dragen aan de herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid. Deze twee overwegingen zijn ook bepalend geweest voor de vormgeving van ouderschapsverlof als een tijdelijk deeltijd-instrument. De voorwaarde dat de werknemer zijn wekelijkse arbeidsduur kan verminderen tot minimaal 20 uur per week, moet er toe leiden dat een zekere band tussen werkgever en werknemer blijft bestaan.

In de loop van 1993 heeft de eerste – wettelijk voorgeschreven – evaluatie plaatsgevonden. In het kader van deze evaluatie is een aantal onderzoeken uitgevoerd:

* onder (potentiële) verlofgangers, naar de ervaring met het gebruik van ouderschapsverlof en de voor het gebruik stimulerende en belemmerende factoren¹;

¹ Evaluatie van de Wet op het ouderschapsverlof: onderzoek onder (potentiële) verlofgangers/ J. Spaans, C. van der Werf/ Research voor Beleid, juni 1994.

- * onder werkgevers naar de ervaringen met de ouderschapsverlof-regeling¹;
- * nagegaan is welke van de wet afwijkende ouderschapsverlofbepalingen in cao's zijn neergelegd².

Het evaluatieverslag en de conclusies zijn neergelegd in de Voortgangsrapportage inzake de positie van vrouwen in de arbeid van 4 mei 1994 (kamerstukken II 1993/94, 22 913, nr. 15). Uit de in de Voortgangsrapportage opgenomen analyse blijkt dat de omvang van de groep herintredende vrouwen kleiner is geworden en naar verwachting ook de komende jaren zal blijven afnemen.

Drie jaar na inwerkingtreding van de wet hebben 27% van de vrouwelijke en 11% van de mannelijke rechthebbenden verlof opgenomen. Dit gebruik ligt (nog) iets onder het destijds verwachte gebruik, maar het gebruik neemt toe.

Het opnemen van ouderschapsverlof om (in ieder geval tijdelijk) een wettelijke steun in de rug te hebben, bij de wens naar deeltijd, blijkt niet het meest belangrijke motief voor vrouwen om ouderschapsverlof op te nemen. Van die vrouwen zijn er meer die direct in deeltijd gaan werken. Het meest genoemde motief om ouderschapsverlof op te nemen is zowel bij vrouwen als bij mannen de wens om tijdelijk meer vrij te hebben om de zorg voor kinderen op zich te nemen. Ouderschapsverlof speelt voor vrouwen dus niet zo zeer een rol in de afweging tussen stoppen met werken of niet, maar lijkt veel meer betekenis te hebben voor werkende ouders, die niet van plan zijn om te stoppen met werken maar tijdelijk minder willen werken om voor een kind te kunnen zorgen. Ouderschapsverlof komt derhalve tegemoet aan de behoefte van werknemers naar meer arbeid op maat al naar gelang de levensfase waarin men verkeert.

De regeling ouderschapsverlof draagt evenwel nog niet bij aan een structurele herverdeling van onbetaalde arbeid tussen mannen en vrouwen. Wel is sprake van een tijdelijke invloed gedurende de verlofperiode, de verdeling van de taken geschiedt iets evenwichtiger. Doch deze verdeling verschuift op het moment dat het verlof is afgelopen, veelal naar een verdeling die (nog) minder evenwichtig is dan voorafgaande aan het verlof.

Zowel de motieven van de verlofgangers als het geringe effect op de structurele herverdeling van arbeid zijn voor de regering een bijkomende reden om een aantal wijzigingen in de huidige regeling aan te brengen.

2.2. Adviezen naar aanleiding van de evaluatie van de wettelijke regeling ouderschapsverlof

Over de uitkomsten van de evaluatie is bij brief van 23 november 1994 advies gevraagd aan de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid. Daarin heeft de regering voorstellen gedaan voor aanpassing van de wettelijke regeling ouderschapsverlof.

Op 8 mei 1995 respectievelijk 20 juli 1995 hebben de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid en de Stichting van de Arbeid adviezen uitgebracht. Bij brief van 13 juni 1995 heeft het Vrouwen Adviesbureau Overheidsbeleid Arachne, namens een aantal organisaties, zijn opvattingen en aanbevelingen inzake ouderschapsverlof kenbaar gemaakt. Deze adviezen behelsden in hoofdlijnen het volgende.

De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid geeft in zijn brief van 8 mei 1995 aan zich te kunnen vinden in het voorstel om in de wet de mogelijkheid van flexibel ouderschapsverlof op te nemen, echter met dien verstande dat tevens in de wet wordt bepaald dat een werkgever op grond van gewichtige redenen een flexibel verlof kan weigeren.

¹ Werkgevers en ouderschapsverlof: Evaluatie van ervaringen van werkgevers met het ouderschapsverlof uitgevoerd door de Loontechnische Dienst, april 1994.

² Ouderschap en betaalde arbeid, Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, april 1994.

Naar aanleiding van de conclusie van de regering dat het niet langer nodig is om in de wettelijke regeling «dwingend» vast te houden aan deeltijdverlof merkt de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid op dat er mogelijk organisatorische problemen kunnen ontstaan indien het karakter van deeltijdverlof geheel wordt losgelaten. Voorgesteld wordt dat in geval van deeltijdverlof een arbeidsomvang van minimaal 8 uur per week moet blijven bestaan.

De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid is voorts van mening dat de bestaande beperking van het recht op ouderschapsverlof tot dienstbetrekkingen in Nederland kan vervallen, met uitzondering van het personeel dat in dienst is van het Ministerie van Defensie en de Dienst Buitenlandse Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid stemt ermee in dat er geen aanleiding is om wijzigingen te overwegen in de definitie van de rechthebbende, in de procedure van het aanvragen van verlof en in de procedure van (tussentijdse) beëindiging van het verlof. De Raad is geen voorstander van de mogelijkheid om bij individuele arbeidsovereenkomst van de wettelijke regeling af te wijken, indien dat een afwijking in negatieve zin betekent.

De Stichting van de Arbeid is, blijkens zijn brief van 20 juli 1995, van oordeel dat de wet het verdient om op hoofdlijnen in stand te blijven. Wel zijn volgens de Stichting van de Arbeid enige modificaties denkbaar die het functioneren van de wet kunnen verbeteren.

De Stichting van de Arbeid is van mening dat de in de adviesaanvraag opgenomen voorstellen voor de wijziging van de omvang en de vormgeving van het verlof aantrekkelijk zijn, omdat tegemoet gekomen wordt aan de wens tot een meer flexibele invulling van het ouderschapsverlof. De Stichting van de Arbeid is voorts gevoelig voor de opvatting van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat niet langer voldoende rechtvaardiging bestaat voor het handhaven van een wettelijke ondergrens met betrekking tot het aantal arbeidsuren. De Stichting van de Arbeid is evenwel van mening dat deeltijdverlof de voorkeur geniet. Daarmee wordt immers bevorderd dat betrokkene ervaring opdoet met het combineren van betaalde arbeid en zorgtaken. De Stichting van de Arbeid bepleit dan ook de volgende basisnorm voor de vorm en omvang van het ouderschapsverlof: het ouderschapsverlof bedraagt een aaneengesloten periode van ten hoogste zes maanden over ten hoogste de helft van de bedongen individuele arbeidsduur per week. De Stichting acht het wenselijk dat de werknemer en de werkgever na de aanvraag van het verlof, in onderling overleg bij individueel beding en schriftelijk, tot een andere vormgeving van het verlof kunnen besluiten.

Voorts is de Stichting van de Arbeid van mening dat deze wettelijke basisregeling zijn driekwartdwingend karakter moet behouden. Een overweging daarbij is dat het driekwartdwingend recht cao-partijen stimuleert afspraken te maken ten dienste van de combinatie van betaalde arbeid en zorgtaken.

De Stichting van de Arbeid is van mening dat de huidige bepaling in de wet, die het recht op ouderschapsverlof beperkt tot dienstbetrekkingen die in Nederland worden vervuld, genuanceerd kan worden. Zij stelt voor dat ook deze categorie werknemers in beginsel recht heeft op ouderschapsverlof, tenzij zwaarwegende redenen van bedrijfsbelang zich daartegen verzetten.

De Stichting van de Arbeid heeft voorts de indruk dat zich ten aanzien van de definiëring van de rechthebbende alsmede ten aanzien van de thans in de wet neergelegde procedure van het aanvragen van verlof en in de procedure van (tussentijdse) beëindiging, geen problemen of onnodige belemmeringen voordoen. De Stichting van de Arbeid stemt dan ook in met het voornemen om op deze punten geen wijzigingen aan te brengen in de wet.

Het Vrouwen Adviesbureau Overheidsbeleid Arachne pleit in zijn brief van 13 juli 1995 voor betaald verlof in de vorm van een collectieve voorziening. Omvang en duur van het ouderschapsverlof behoeven naar de mening van Arachne niet te worden gewijzigd; wel bestaat voorkeur voor een flexibele vormgeving van het verlof, alsmede voor uitbreiding van het verlof naar alle werknemers ongeacht de omvang van hun dienstbetrekking.

3. Inhoud van de voorgestelde wijzigingen van de wettelijke regeling ouderschapsverlof

Uitgangspunt bij de voorgestelde wijzigingen van het ouderschapsverlof is en blijft dat de wettelijke regeling een (minimum) basisbescherming biedt aan werknemers. Uitgangspunt van de wijzigingen van het ouderschapsverlof is tevens dat een wettelijke regeling zowel werkgevers als werknemers ruimte moet bieden voor maatwerk. Dit betekent dat een flexibele invulling mogelijk moet zijn. De voorgestelde wijzigingen zijn deels van redactionele aard, zo is gekozen voor een meer logische volgorde van de artikelliden.

De kring van rechthebbenden op ouderschapsverlof, zoals omschreven in het eerste lid van artikel 7:644 BW wordt niet gewijzigd. De formulering in de huidige wet dat de werknemer als ouder in een familierechtelijke betrekking moet staan tot een kind, dan wel (blijkens de gemeentelijke basisadministratie) op het zelfde adres woont als een kind en duurzaam de verzorging en opvoeding van een kind als eigen kind op zich heeft genomen, heeft blijkens de evaluatie van de wettelijke regeling ouderschapsverlof in de praktijk niet tot problemen geleid. Deze brede omschrijving komt voorts tegemoet aan de verlof-wensen van adoptieouders. Zodra adoptieouders de feitelijke verzorging van het kind op zich hebben genomen en de fase van het inburgeren van het kind in het gezin aanvangt, ontstaat voor hen recht op ouderschapsverlof.

Ingevolge de huidige regeling bestaat het recht op verlof tot aan de datum waarop het kind als leerling tot de basisschool kan worden toegelaten (4 jaar). Voorgesteld wordt de periode waarbinnen het verlof kan worden opgenomen met twee jaar te verlengen. Het recht op verlof bestaat alsdan totdat het kind de leeftijd van zes jaar heeft bereikt. Het recht op verlof is derhalve nog niet vervallen op het moment dat het kind als leerling tot de basisschool wordt toegelaten. Juist ook op dat moment doet zich voor ouders, die werk met ouderschapstaken willen combineren, opnieuw de vraag voor met welke faciliteiten zij die combinatie kunnen en willen vorm geven. Ouderschapsverlof kan zo een (tijdelijke) faciliteit zijn om de periode van overgang van bijvoorbeeld dagopvang naar de basisschool soepel te laten verlopen.

De huidige beperking dat het recht op ouderschapsverlof slechts bestaat indien de dienstbetrekking in Nederland wordt vervuld, komt te vervallen. In het nieuwe lid 2 van artikel 7:644 BW wordt bepaald dat ook als de dienstbetrekking in het buitenland wordt vervuld een recht op ouderschapsverlof bestaat, tenzij gewichtige redenen zich tegen het toekennen van het verlof verzetten. Er is hier derhalve sprake van een geclausuleerd recht. Deze gewichtige redenen moeten verband houden met de bijzondere omstandigheden die het vervullen van een dienstbetrekking in het buitenland met zich meebrengen. Deze omstandigheden zijn in het algemeen van financiële en organisatorische aard.

Bij kleine eenheden in het buitenland, waar de verlofuren niet door collega's kunnen worden opgevangen, kan de noodzaak om tot vervanging over te gaan grote bezwaren met zich meebrengen. Enerzijds zal voor een vervanger huisvesting beschikbaar moeten zijn, anderzijds

ontvangen personeelsleden in het buitenland veelal naast hun salaris een vergoeding voor kosten van huisvesting, verhuizing, representatie en dergelijke. Deze kosten blijven tijdens het ouderschapsverlof niet alleen vrijwel volledig bestaan, doch zullen ook aan de vervanger moeten worden betaald. Hierdoor kan de situatie zich voordoen dat de werkgever voor dusdanig zware bedrijfsorganisatorische en financiële problemen wordt geplaatst, dat het belang van de werknemer bij het verlof hier redelijkerwijs niet tegen opweegt.

Daarnaast is er nog de bijzondere positie van het militaire personeel, waar de eis van voortdurende inzetbaarheid tijdens het verblijf in het buitenland, zich niet met het verlenen van (deeltijd-)verlof verdraagt.

In de leden 3 en 4 van artikel 7:644 BW worden de omvang van het recht op ouderschapsverlof en de vormgeving ervan beschreven.

Het huidige lid 2 van artikel 7:644 BW, dat thans de vormgeving van het ouderschapsverlof als een recht op een deeltijdverlof van ten hoogste 6 maanden voorschrijft wordt gewijzigd waardoor een meer flexibele invulling wordt mogelijk gemaakt. In het nieuwe lid 3 wordt de maximale omvang van het ouderschapsverlof vastgelegd. Voorgesteld wordt dat het totaal aantal uren ouderschapsverlof de arbeidsduur per week, gerekend over een periode van dertien weken bedraagt. Met deze omschrijving wordt alleen een berekeningswijze voor de omvang van het ouderschapsverlof vastgelegd. Voor iedere rechthebbende kan aldus worden uitgerekend hoeveel verlofuren ten hoogste kunnen worden opgenomen. Bij een dienstverband van 36 uur per week bedraagt de omvang van het ouderschapsverlof ten hoogste, de arbeidsduur per week (36 uur), over een periode van dertien weken: $36 \times 13 = 468$ uur. Er is geen minimum meer gesteld aan de omvang van de arbeidsduur. Dat betekent – in tegenstelling tot de huidige regeling – dat ook werknemers met een omvang van de arbeidsduur van minder dan 20 uur per week recht op ouderschapsverlof krijgen. Dit sluit aan bij de opvattingen over gelijke behandeling van werknemers ongeacht de arbeidsduur.

In lid 4 van artikel 7:644 BW worden de duur van het verlof en het aantal verlofuren per week geregeld. Uitgangspunt wordt dat het aantal uren verlof per week ten hoogste de helft van de arbeidsduur per week bedraagt. Voorts is de periode gedurende welke het verlof kan worden opgenomen in beginsel ten hoogste zes maanden. In de adviezen die de regering heeft ontvangen van de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid is deze voorkeur eveneens tot uitdrukking gebracht. Het aantrekkelijke van een deeltijdverlof is dat daarmee – meer dan met voltijdverlof – wordt bevorderd dat betrokkenen ervaring op doen met het combineren van betaalde arbeid en zorgtaken. De band met de betaalde arbeid blijft in stand en daarmee ook het behoud van een deel van het inkomen uit betaalde arbeid. Voor de werkgever is er het voordeel van de continuïteit in de werkzaamheden en het gemakkelijker overdragen van een deel van de werkzaamheden aan een eventuele vervanger. Ook het huidige recht kent ouderschapsverlof als een recht op deeltijdverlof toe.

Zoals hiervoor al is aangegeven wordt in lid 4 een voorkeur voor deeltijdverlof voor een periode van maximaal zes maanden tot uitdrukking gebracht. Bij een voorkeur van de werknemer voor minder uren verlof uitgesmeerd over een langere periode dan 6 maanden kan hij de werkgever daarom verzoeken. De werknemer kan de werkgever ook verzoeken om meer uren verlof, bijvoorbeeld voltijdverlof.

Voor de werkgever kan een voltijdverlof of een deeltijdverlof waarbij slechts een gering aantal te werken uren overblijft bezwaarlijk zijn; de adviezen wezen daarop. Hetzelfde kan gelden voor een deeltijdverlof dat over een langere periode wordt uitgesmeerd. Daarom is tevens in het vierde lid bepaald dat bij een voorkeur van de werknemer voor een

andere vormgeving van het verlof, te weten meer verlofuren per week dan de helft van de arbeidsduur of verlof dat langer duurt dan zes maanden, de werkgever een dergelijk verzoek op grond van gewichtige redenen kan afwijzen. Deze mogelijkheid tot het afwegen van belangen moet er toe leiden dat de werkgever en werknemer in goed overleg tot afspraken komen. Omdat er sprake moet zijn van gewichtige redenen zal niet lichtvaardig kunnen worden aangenomen dat de keuze van de werknemer voor een (nagenoeg) voltijdverlof niet zou kunnen worden gevolgd. Dit zal met name het geval zijn indien de door de werknemer gewenste vormgeving van het verlof de gang van zaken in de onderneming zodanig zou ontwrichten dat het belang van de werknemer bij die vorm daar niet tegen opweegt. Deze formulering waarborgt dan ook dat er sprake moet zijn van een evenwichtige belangenafweging. Het criterium «gewichtige redenen» betekent dus niet dat er sprake mag zijn van een eenzijdige belangenafweging ten nadele van een van de partijen. Het voorstel van de Stichting van de Arbeid om «bij individueel beding» tot afspraken over een andere vormgeving te komen mist een dergelijk afwegingselement en is om die reden niet overgenomen.

Voor alle duidelijkheid, als de werknemer het verlof wenst op te nemen als een deeltijdverlof van ten hoogste de helft van de arbeidsduur per week voor ten hoogste zes maanden, kan de werkgever daartegen geen gewichtige redenen aanvoeren. De werkgever kan in dat geval alleen op grond van het zesde lid de spreiding van het verlof over de week wijzigen op grond van gewichtige redenen.

In lid 4 van artikel 7:644 BW blijft gehandhaafd dat het recht op ouderschapsverlof per week wordt opgenomen gedurende een aaneengesloten periode. Dat betekent dat de verlofuren in een ononderbroken regelmaat worden opgenomen.

Ook de thans in lid 4 van artikel 7:644 BW neergelegde procedure van schriftelijke melding door de werknemer van het verlof aan de werkgever, onder opgave van de lengte van de aaneengesloten periode waarin verlof wordt opgenomen, het aantal uren dat verlof wordt opgenomen en de spreiding daarvan blijft ongewijzigd met dien verstande dat de melding nu ook betrekking heeft op het aantal verlofuren per week. Overigens wordt lid 4 vernummerd tot lid 5.

Uit de evaluatie blijkt ook verder niet van problemen of onnodige belemmeringen van de regeling in de praktijk. In de procedurele aspecten van de huidige regeling ouderschapsverlof zal derhalve geen wijziging worden aangebracht.

Lid 6 dat eveneens is overgenomen uit de huidige regeling kent de werkgever de mogelijkheid toe om na overleg met de werknemer in geval van gewichtige redenen de spreiding van de verlofuren over de week te wijzigen tot 4 weken voor het tijdstip van ingang van het verlof. Uit de evaluatie komt de indruk naar voren dat de praktijk hiermee goed uit de voeten kan. De wettelijke procedure, dat de werknemer een voorstel doet en de werkgever de mogelijkheid heeft om op grond van gewichtige redenen de spreiding van de uren over de week te wijzigen, heeft blijkens de evaluatie geleid tot een praktijk waarbij werkgever en werknemer in goed overleg tot afspraken komen over de spreiding van het verlof over de week.

Het driekwartdwingend karakter van de regeling zal voor een deel worden gehandhaafd. De berekeningswijze van het maximum aantal verlofuren alsmede de praktische uitwerking van het verlof – daaronder wordt verstaan de duur van het verlof, het aantal verlofuren over de week en de spreiding van de verlofuren over de week – heeft in die zin een

dwingendrechtelijk karakter dat daarvan niet ten nadele van de werknemer kan worden afgeweken. In de artikelsgewijze toelichting wordt nog op het karakter van de regeling teruggekomen.

4. Internationale aspecten

Ouderschapsverlof staat ook in internationaal verband in de belangstelling. De door de Europese sociale partners gesloten raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof heeft geleid tot een richtlijn van de Raad van de Europese Unie ter tenuitvoerlegging van deze raamovereenkomst.

De richtlijn betreffende de door de UNICE, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof bevat een aantal minimum voorwaarden waaraan de nationale regelingen inzake ouderschapsverlof moeten voldoen, namelijk: een individueel recht op ouderschapsverlof, toe te kennen aan de werknemer vanwege de geboorte of adoptie van een kind, voor de duur van tenminste 3 maanden, tot dat het kind de leeftijd van 8 jaar heeft bereikt. De leeftijd kan door de lid-staten nader worden bepaald. Hoewel de Europese richtlijn pas op 31 maart 1998 geïmplementeerd moet zijn, sporen de wijzigingen zoals opgenomen in dit wetsvoorstel reeds met de inhoud van de richtlijn.

5. Aspecten van regelgeving/Bedrijfseffecten

In deze paragraaf worden de kosten en baten van het wetsvoorstel voor bedrijven en instellingen toegelicht.

Het wetsvoorstel kan in beginsel voor alle categorieën bedrijven/instellingen in de economie gevolgen hebben. In de praktijk echter, zal de aanpassing van de Wet op het ouderschapsverlof vooral effect hebben op bedrijven/instellingen in de niet-commerciële dienstverlening (Standaard Bedrijfsindeling (SBI) 9) en daarbinnen in de bedrijfstak «overheid» (SBI 90). In SBI 9 is in de periode 1991/94 relatief veel van het recht op ouderschapsverlof gebruik gemaakt: 72% van alle verlofgangers in die jaren was uit deze sector afkomstig (bron: CBS). Binnen de sector neemt de overheid (SBI 90) het leeuwendeel van de verlofgangers voor zijn rekening: in 1992/94 nam 1 op de 3 rechthebbende ambtenaren ouderschapsverlof op. Voor de economie als geheel was de ratio «verlofgangers/rechthebbenden» aanzienlijk lager, nl. 1 op 8. De disproportionele opname van verlof in de niet-commerciële sector (SBI 9) hangt vooral samen met het feit dat ambtenaren hun ouderschapsverlof (gedeeltelijk) doorbetaald krijgen. In de particuliere sector komt betaald ouderschapsverlof haast niet voor (Research voor Beleid, «Evaluatie van de Wet op het ouderschapsverlof», juni 1994).

In de memorie van toelichting op de Wet op het Ouderschapsverlof¹ is benadrukt dat de regeling in financiële zin voor bedrijven zowel positieve als negatieve effecten kan hebben. Twee uiterste scenario's zijn toen bezien:

- 1) volstrekt géén vervanging van de verlofgangers. Dan zou 90 à 95% van de loonkosten van de verlofgangers komen te vervallen.
- 2) 100% vervanging van de verlofgangers. Dan zou met enige kosten moeten worden gerekend (i.v.m. werving/selectie, administratie, inwerken van nieuw personeel e.d.). Deze kosten zijn indertijd op 5 à 10% van de loonsom van de verlofgangers geraamd.

Uit de eerste evaluatie van de wettelijke regeling ouderschapsverlof (Research voor Beleid, juni 1994) bleek dat veruit de meerderheid van de verlofgangers (62,2%) gedurende de periode van ouderschapsverlof niet is vervangen, d.w.z. er is geen vervanger aangetrokken om het werk over te nemen en ook collega's hebben geen uitbreiding van de aanstelling

¹ Kamerstukken II, 1987-88, 20 528, nr. 3, blz 9.

gekregen om het werk van de verlofganger (gedeeltelijk) over te nemen. Voor 60% van de vervangen verlofgangers betrof het bovendien niet meer dan een gedeeltelijke vervanging.

De uitkomsten van de eerste evaluatie wettigen de veronderstelling dat het opnemen van ouderschapsverlof (geabstraheerd van eventuele «bovenwettelijke», aanvullende regelingen) voor bedrijven/instellingen macro gezien primair een besparing betekent. De eventuele lasten worden meer dan gecompenseerd door lagere arbeidskosten voor de verlofgangers.

Op basis van de veronderstelling dat in de jaren 1991/1993¹ minimaal 30 000 personen ouderschapsverlof opgenomen hebben (Research voor Beleid, juni 1994), kan de kosten/baten-balans van de wettelijke regeling ouderschapsverlof over die periode als volgt worden samengevat:

Kosten/baten-balans ouderschapsverlof 1991/1993 (excl. bovenwettelijke aanvullingen)

| Baten | | Kosten | |
|---------------------------------------|------------------|--|------------------|
| - Minder arbeidskosten (30 000 pers.) | f 368 mln | - Stelpost 10% (incid. beloningen etc.) | f 37 mln |
| | | - Vervanging (37,8% = 11 340 pers.) | f 118 mln |
| | | - Werving/selectie, administratie, inwerken etc. | f 28 mln |
| | | - Positief saldo | f 185 mln |
| | <u>f 368 mln</u> | | <u>f 368 mln</u> |

Deze balans gaat uit van onbetaald ouderschapsverlof, hetgeen strookt met de inhoud van de wettelijke regeling ouderschapsverlof. Dit uitgangspunt wordt met de voorgestelde wetsaanpassing ook niet veranderd.

Voorzover sprake is van betaald ouderschapsverlof, is dit geen effect van de wettelijke regeling ouderschapsverlof maar resultaat van contractuele afspraken tussen sociale partners (i.e. een bovenwettelijke aanvulling). Uit de eerste evaluatie van de wettelijke regeling ouderschapsverlof over de periode 1991/1993 bleek dat 57% van de verlofgangers betaald verlof had genoten. Deze personen waren vrijwel alle afkomstig uit de overheidssector (ca. 95%). In deze periode bedroegen de lasten van de overheid als werkgever voor het doorbetalen van verlofgangers ruim f 196 miljoen. In die jaren is in de particuliere sector slechts ca. f 10 miljoen aan verlofgangers doorbetaald.

Concreet worden in het onderhavige wetsvoorstel de volgende veranderingen in de wettelijke regeling ouderschapsverlof voorgesteld:

1) De basisnorm voor de omvang van het verlof wordt vastgelegd in een rekeneenheid: het verlof kan (maximaal) de arbeidsduur per week gedurende dertien weken bedragen.

2) Ouderschapsverlof zal kunnen worden opgenomen totdat de kinderen de leeftijd van 6 jaar hebben bereikt (thans 4 jaar).

3) Een recht op ouderschapsverlof wordt nu ook voorgesteld voor werknemers die een dienstbetrekking buiten Nederland vervullen, tenzij gewichtige redenen zich daartegen verzetten.

In het navolgende worden de voorgestelde aanpassingen op hun consequenties bezien:

ad 1) Door de voorgestelde berekeningswijze wordt de doelgroep die voor het verlof in aanmerking komt groter en zal het aantal opgenomen verlofuren toenemen. Hierdoor zullen ook de besparingen op de arbeidskosten voor werkgevers groeien. Het wetsvoorstel biedt werkgever en werknemer de mogelijkheid om tot een meer flexibele invulling van het

¹ Referteperiode: de invoering van de wettelijke regeling ouderschapsverlof (1 januari 1991) tot en met het onderzoek (najaar 1993).

ouderschapsverlof te komen. De gedragsreacties van rechthebbenden op dit punt laten zich echter niet goed voorspellen. Evenmin is op voorhand te zeggen welke verlofvorm de voorkeur van bedrijven en instellingen heeft. Dit alles is sterk individueel afhankelijk.

Tot nu toe heeft de vaststelling van het verlofrooster bijna nooit een probleem opgeleverd. Slechts in een gering aantal gevallen (2%) heeft de werkgever het rooster – met of zonder instemming van de verlofganger – gewijzigd (Research voor Beleid, juni 1994).

Voorstelbaar is dat naarmate het verlof een geringer aantal uren per week betreft en over een langere periode wordt uitgesmeerd er voor werkgevers minder aanleiding zal zijn om verlofgangers te vervangen. Is daarentegen sprake van verlof van niet geringe omvang, dat in een (beperkt) korte periode wordt opgenomen, dan stijgt de kans dat verlofgangers vervangen worden. Het is evenwel ook zo dat de gedrags-effecten van werkgevers moeilijk zijn te schatten.

Doordat het aantal rechthebbenden toeneemt, zal waarschijnlijk ook het aantal verlofgangers toenemen. Hierdoor kan in bepaalde sectoren de noodzaak om tot vervanging over te gaan voor werkgevers groter worden. Het lijkt een redelijke veronderstelling dat het percentage vervangingen tot 40% beperkt zal blijven. In dat geval verandert toepassing van de voorgestelde berekeningswijze de huidige, positieve kosten/baten-balans niet wezenlijk.

ad 2) Het voorstel om het recht op ouderschapsverlof van 4 tot 6 jaar uit te breiden, betekent primair meer flexibiliteit voor rechthebbenden. Deze aanpassing verandert de omvang van het verlof niet. Voor werkgevers kan een positief aspect zijn dat rechthebbenden door een latere opname van ouderschapsverlof wellicht minder geneigd zullen zijn hun baan vaarwel te zeggen. De uitbreiding van het recht tot 6 jaar heeft naar het zich laat aanzien geen nadelige effecten voor het bedrijfsleven.

ad 3) Toekenning van het recht op ouderschapsverlof aan werknemers die een dienstbetrekking buiten Nederland vervullen kan enige additionele kosten voor bedrijven/instellingen met zich meebrengen. Het aantal rechthebbenden in deze doelgroep is relatief beperkt. De hieruit voortvloeiende lasten zullen relatief wat hoger uitvallen dan bij een dienstbetrekking in Nederland. Die hogere lasten kunnen verband houden met werving/selectie, verhuizing naar het buitenland, verblijfskosten etc. Op basis van de beschikbare gegevens en de aangegeven veronderstellingen is becijferd dat op jaarbasis ca. 370 personen uit deze doelgroep ouderschapsverlof zullen opnemen. Dit leidt tot een besparing van ruim f 11 miljoen op de arbeidskosten. Hiertegenover staan f 9,6 miljoen lasten (uitgaande van onbetaald ouderschapsverlof). Abstraherend van een eventueel produktieverlies genereert dit een bescheiden positief saldo voor bedrijven/instellingen in het buitenland.

Conclusie: De voorgestelde aanpassingen van de wettelijke regeling ouderschapsverlof zullen de bestaande positieve kosten/baten-balans van de regeling nauwelijks veranderen. Doordat niet iedere verlofganger wordt vervangen kan een verminderde inzet van personeel tot produktieverlies leiden.

De omvang hiervan laat zich echter bezwaarlijk kwantificeren. In de praktijk zou dit effect overigens kunnen meevallen: uitval van verlofuren zou dan vooral kunnen leiden tot het doelmatiger aanwenden van de resterende produktiecapaciteit.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A (artikel 7:644 BW)

De wijzigingen van artikel 644 zijn deels van inhoudelijke en deels van redactionele aard. Wat betreft dit laatste: een aantal bepalingen heeft een meer logische volgorde gekregen. Hieronder worden slechts de inhoudelijke wijzigingen van artikel 644 toegelicht.

Nieuw in lid 1 is dat het recht op ouderschapsverlof geldt totdat het kind zes jaar is. In het algemeen deel van deze memorie zijn de beweegredenen daarvoor uiteengezet.

Ingevolge de wijziging van lid 2 hebben ook in het buitenland werkzame werknemers recht op verlof tenzij gewichtige redenen zich daartegen verzetten. Het criterium «gewichtige redenen» komt reeds in het huidige vijfde en zesde lid voor. In ieder individueel geval zal een afweging moeten worden gemaakt, in relatie tot de specifieke omstandigheden daarvan, tussen de bedrijfsorganisatorische belangen van de werkgever en die van de werknemer. Indien een dergelijke afweging voor een specifieke groep werknemers uitsluitend tot ontzegging van het recht op verlof kan leiden, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van het in het buitenland gestationeerde Defensiepersoneel, kan op basis van het voorgestelde achtste lid van het artikel 7:644 BW het recht bij regeling door of namens een publiekrechtelijk orgaan, dan wel collectieve arbeidsovereenkomst worden beperkt. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar hetgeen daarover in het algemeen deel van deze memorie is opgenomen.

In lid 3 wordt de wijze van berekening van het maximaal aantal verlofuren waarop de werknemer recht heeft geregeld: het gaat om de arbeidsduur van de betrokken werknemer per week gerekend over een periode van dertien weken. Zo heeft een werknemer die twintig uur per week werkt recht op ouderschapsverlof van maximaal 20 maal 13 = 260 uur.

Er zij op gewezen dat het hier om een maximum gaat; de werknemer kan uiteraard kiezen voor in totaal minder verlofuren, bijvoorbeeld voor de helft van de arbeidsduur per week gedurende een periode van bijvoorbeeld twee maanden.

Lid 4 heeft betrekking op de duur en de vorm van het ouderschapsverlof. In de eerste plaats wordt tot uitdrukking gebracht dat verlof voor ten hoogste zes maanden uitgangspunt is. Zoals ook onder het huidige recht het geval is, geldt daarbij dat het verlof per week over een aaneengesloten periode wordt opgenomen. In de tweede plaats wordt uitgegaan van deeltijdverlof voor ten hoogste de helft van de arbeidsduur per week van de betrokken werknemer. In het algemeen deel is onze voorkeur voor deeltijdverlof uiteengezet. Ingevolge het bepaalde in lid 4 juncto lid 3 bestaat er derhalve een absoluut recht op verlof voor de helft of minder dan de helft van de arbeidsduur per week gedurende zes maanden. Indien de werknemer verlof wenst op te nemen voor meer dan de helft van de arbeidsduur per week of voor voltijdverlof dient hij ingevolge de derde volzin van lid 4 hiertoe een verzoek te doen aan de werkgever. Dit leidt, gelet op het maximale aantal verlofuren op grond van het lid 3, ertoe dat de periode gedurende welke het verlof kan worden genoten korter is dan zes maanden. De werkgever kan het verzoek slechts afwijzen op grond van gewichtige redenen.

Indien de werknemer minder uren per week dan de helft van de arbeidsduur per week wil opnemen en hij het verlof wil «uitsmeren» over een langere periode dan zes maanden dient hij met betrekking tot die

langere periode een verzoek te doen aan de werkgever. Ook dit verzoek kan de werkgever slechts afwijzen indien gewichtige redenen zich daartegen verzetten. Een langere verlofperiode betekent derhalve minder verlofuren per week; dit alsmede de lengte van die periode vloeit voort uit lid 4, eerste volzin juncto lid 3 dat het maximum aantal verlofuren aangeeft.

Het gewijzigde lid 5 bepaalt dat de werknemer ook zijn keuze voor voltijd- of deeltijdverlof en in het laatste geval het aantal verlofuren per week uiterlijk twee maanden voor het tijdstip van ingang van het verlof aan de werkgever meldt.

Lid 8 ziet op het driekwartdwingend karakter van de onderhavige regeling. Anders dan onder het huidige recht kan van de nieuwe regeling slechts ten dele worden afgeweken bij cao dan wel bij regeling door of namens een publiekrechtelijk orgaan. Het moge duidelijk zijn dat het hier gaat om afwijking ten nadele van de werknemer. Ingevolge lid 8 is een dergelijke afwijking mogelijk ten aanzien van het tijdvak waarin recht op verlof bestaat, de termijn welke de arbeidsovereenkomst moet hebben geduurd, het recht op verlof indien de arbeid buiten Nederland wordt verricht, het tijdstip waarop de werknemer de periode, het aantal verlofuren per week alsmede de spreiding ervan over de week moet melden, de tijdstippen van ingang en einde van het verlof en de verzoeken van de werknemer om het verlof niet op te nemen of voort te zetten. Naar ons oordeel dient afwijking van de genoemde onderdelen van de regeling – in voor de werknemer negatieve zin – niet op individueel niveau mogelijk te zijn, maar slechts op collectief niveau. In dit verband wordt er wellicht ten overvloede op gewezen dat afwijking van deze elementen in voor de werknemer positieve zin altijd mogelijk is, hetzij bij individuele overeenkomst, hetzij bij cao.

Artikel I, onderdeel B (artikel 645)

Ingevolge de vermelding in artikel 645 van artikel 644, leden 3, 4, 5, voor zover dit betreft de periode, het aantal uren per week en de spreiding daarvan over de week, hebben de berekeningswijze van het maximum aantal verlofuren en de praktische uitwerking van het verlof in die zin een dwingend karakter gekregen dat daarvan in het geheel niet kan worden afgeweken ten nadele van de werknemer, noch bij individuele overeenkomst noch bij cao. Onder praktische uitwerking van het verlof wordt verstaan de verloftermijn, het aantal uren per week en de spreiding daarvan over de week. Het gaat hierbij om voorzieningen waarop de werknemer ten minste recht heeft. Afwijkingen «naar beneden» achten wij onwenselijk. Ook hier geldt overigens dat het altijd mogelijk is om een voor de werknemer gunstiger regeling af te spreken, bijvoorbeeld een groter maximum aantal verlofuren.

Door de vermelding van artikel 644, lid 3 (de berekeningswijze van het maximum aantal verlofuren) is de zinsnede in het huidige lid 7 van artikel 644 «mits het aantal uren verlof waarop de werknemer op grond van die regeling recht heeft ten minste gelijk is aan het aantal urenenz» van het huidige lid 7 overbodig geworden; deze zinsnede is dan ook niet meer in het voorgestelde lid 8 opgenomen.

Artikel I, onderdeel C (artikel 673)

De tweede volzin van het huidige lid 3 van artikel 644 is niet meer opgenomen; hetzelfde resultaat wordt bereikt met de voorgestelde wijziging van artikel 673, lid 1.

Artikel II

Artikel II, eerste lid van de Wet op het ouderschapsverlof op grond waarvan de in het Burgerlijk Wetboek opgenomen regeling van het ouderschapsverlof van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op degene die in dienst van een publiekrechtelijk lichaam werkzaam is, dient, gelet op de in artikel I van het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen, naast artikel 644, ook de artikelen 645 en 673 van het Burgerlijk Wetboek voor zover deze de regeling van het ouderschapsverlof betreffen, van overeenkomstige toepassing te verklaren. Voorts dient de verwijzing in artikel III van de Wet op het ouderschapsverlof te worden aangepast aan de vernummering van lid 7 in artikel 7:644 BW tot lid 8.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat het hier gaat om de tekst van de Wet op het ouderschapsverlof zoals deze zal worden gewijzigd bij de Invoeringswet titel 7.10 Burgerlijk Wetboek (voorstel van wet houdende invoering van en aanpassing van wetgeving aan de Vaststellingswet titel 7.10 Burgerlijk Wetboek (arbeidsovereenkomst), kamerstukken I 1995/96, 24 770). Er wordt vanuit gegaan dat ook de Invoeringswet per 1 januari 1997 in werking zal treden.

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

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal