

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 XV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2000

Nr. 12

VERSLAG VAN EEN WERKBEZOEK

Vastgesteld 27 oktober 1999

Een delegatie uit de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft van 4 tot 7 oktober 1999 een bezoek gebracht aan Denemarken, om kennis te nemen van en te spreken over de aldaar geldende regelingen voor ouderschapsverlof, zorgverlof en andere verlofregelingen. De delegatie brengt als volgt verslag uit van dit werkbezoek.

De voorzitter van de delegatie,
Terpstra

De griffier van de delegatie,
Van Dijk

Samenstelling van de delegatie

De delegatie werd geleid door de voorzitter van de vaste commissie, Terpstra, en bestond voorts uit de leden Bijleveld-Schouten, Bussemaker, van Gent, Örgü en Schimmel.

Programma van het werkbezoek

De delegatie arriveerde op maandag 4 oktober 1999 rond het middaguur in Kopenhagen. In de loop van de middag had zij een gesprek met leden van de commissies voor Sociale Zaken en voor Arbeid uit het Folketing, over de actuele politieke en sociaal-economische situatie in Denemarken en over de geldende verlofregelingen. Ook tijdens het daaropvolgende diner, aangeboden door de Nederlandse ambassadeur te Kopenhagen, de heer J.H. W. Fietelaars, werd de delegatie, op eloquente wijze, voorgelicht omtrent de huidige situatie in Denemarken.

Aan het diner werd ook deelgenomen door vertegenwoordigers van het Nederlandse bedrijfsleven.

Op dinsdag 5 oktober bracht de delegatie 's ochtends een bezoek aan het ministerie van Sociale Zaken, waar zij zowel door ambtenaren van dat ministerie als van het nabijgelegen ministerie van Arbeid in detail werd geïnformeerd over de geldende regelingen alsmede over het verwachte beleid voor de komende jaren.

's Middags bezocht de delegatie de Deense landelijke werkgeversorganisatie, om kennis te nemen van de visie en wensen van werkgeverszijde.

Woensdag 6 oktober begon de delegatie met een bezoek aan het Deense Nationaal Instituut voor Sociaal Onderzoek, om op de hoogte gebracht te worden van ondermeer de jongste inzichten uit wetenschappelijk onderzoek in het gebruik van en de ervaringen met de geldende verlofregelingen. In de middag bezocht de delegatie de Raad voor Gelijke Status (die overigens op korte termijn vervangen zal gaan worden door een ander orgaan), waarin vertegenwoordigers van verschillende maatschappelijke groeperingen adviseren over emancipatievraagstukken.

Gedurende de ochtend van de laatste dag van het bezoek, donderdag 7 oktober, bracht de delegatie een bezoek aan de Deense federatie van werknemersorganisaties, om ook kennis te nemen van de standpunten aan die zijde. Vervolgens bracht zij een bezoek aan de hoofdvesting van Novo Nordisk, een farmaceutische onderneming, gevestigd in een voorstad van Kopenhagen, om van zowel werkgevers- als werknemerszijde te vernemen welke praktische aspecten aan de geldende regelingen klevan.

Aan het begin van de avond vloog de delegatie terug naar Nederland. De delegatie is eenieder die heeft bijgedragen aan het welslagen van haar werkbezoek veel dank verschuldigd.

Algemeen

Denemarken verkeert momenteel in een periode van economische groei en welvaart. Het werkloosheidspercentage bedraagt ongeveer 5%. Op de arbeidsmarkt is sprake van krapte. Het is in toenemende mate moeilijk om in bepaalde vacatures te voorzien, met name in vacatures voor hoger geschoold personeel. Het loonniveau is aanmerkelijk hoger dan in Nederland. Daar staat echter tegenover dat ook de belastingdruk aanmerkelijk hoger is: méér dan de helft van het inkomen (52%) gaat naar de fiscus.

Deze hoge belastingdruk is een gevolg van het feit dat met de publieke middelen veel collectieve voorzieningen gefinancierd worden die voor de gebruiker kosteloos zijn (onderwijs, gezondheidszorg) dan wel uitkeringsrechten in het leven worden groepen (bijv. bij werkloosheid en arbeids-

ongeschiktheid, of bij gebruikmaking van verlofregelingen). Het uitkeringsniveau is overigens in het algemeen lager dan in Nederland. Volgens de Denen zelf worden zij gekenmerkt door een hang naar solidariteit en gelijkheid, die voortkomt uit de overwegend agrarische samenleving die Denemarken tot voor kort was, bestaande uit kleine rurale gemeenschappen. Ook in de Deense bestuurscultuur komt dit tot uitdrukking: de centrale overheid int de belastingen en stelt kaders, de uitgaven en nadere regelgeving laat zij aan de lokale overheden.

Denemarken wordt sinds de Tweede Wereldoorlog geleid door kabinetten van sociaal-democratische signatuur. De Sociaaldemocratische Partij is de grootste fractie in het Folketing (Tweede Kamer), gevolgd door de Liberale Partij (63, resp. 42 van de 179 zetels). De Denen hebben al ongeveer een eeuw geleden het poldermodel ingevoerd: alles wat de arbeidsmarkt regardeert, wordt overgelaten aan het samenspel tussen werkgevers en werknemers. De regering beperkt zich tot grofmazige kaderwetgeving. In collectieve arbeidsovereenkomsten wordt invulling gegeven aan wettelijke regelingen en aan bovenwettelijke aanvullingen.

Zo bestaat er geen wettelijk minimumloon, maar wordt er via cao een minimumloon afgesproken (dat zich momenteel op een hoger niveau bevindt dan in Nederland).

Bovenwettelijke sociale regelingen zijn in een tijd van arbeidsmarktkrapte overigens een veel gebruikt middel om een concurrerende wervingspositie te verkrijgen.

Ongeveer 90% van de Deense werknemers is lid van een vakbond. De vakbeweging heeft van oudsher een nauwe band met de sociaal-democratische politieke beweging.

Grote sociale conflicten hebben zich al tijden niet voorgedaan. Hierbij past wel de aantekening dat de Deense vakbonden zich van oudsher vooral richten op directe belangenbehartiging (lonen en andere arbeidsvoorwaarden) en zich minder bemoeien met strategische beslissingen. Dit betekent bij voorbeeld dat zij bij een dreigende bedrijfsluiting eerder op de bres staan voor een gunstige afvloeiingsregeling dan voor het behoud van de onderneming als zodanig.

Ook op overige terreinen is er sprake van betrekkelijk rustig politiek vaarwater. De minderhedenproblematiek, in andere Europese landen hoog op de politieke agenda, speelt in Denemarken bij voorbeeld nauwelijks, omdat minderheidsgroepen van substantiele omvang ontbreken. Een onderwerp dat de gemoederen wél weet te bewegen is de plaats van Denemarken in de Europese Unie. De terughoudende opstelling tegenover verdere versterking van de Unie (ondermeer blijkend uit zgn. opting-outgedrag) lijkt overigens langzaam maar zeker plaats te maken voor een «realpolitische» benadering, vanuit het besef dat een toekomst zónder de Unie niet meer denkbaar is.

Met het thema van het werkbezoek (ouderschaps- en zorgverlofregelingen) is nog steeds onlosmakelijk verbonden de positie van de vrouw in de samenleving. In Denemarken is de arbeidsparticipatie van vrouwen zeer hoog: ongeveer 92% van de vrouwen heeft een betaalde baan, in verreweg de meeste gevallen (82%) een fulltimebaan. Dit is al twee decennia het geval. Een belangrijke doelstelling van de emancipatiebeweging, economische zelfstandigheid, lijkt daarmee verwezenlijkt. Men kan echter ook stellen dat de emancipatie in Denemarken sindsdien is gestagneerd. Want vanuit verschillende invalshoeken bezien is er ook in Denemarken nog steeds geen sprake van gelijkheid tussen mannen en vrouwen.

Zo is het gemiddelde loon van de werkende vrouw nog geen 80% van het gemiddelde loon van de werkende man. Deeltijdbanen zijn in Denemarken over de hele linie niet populair, maar er hebben in ieder geval méér vrouwen (18%) dan mannen (11%) een deeltijdbaan.

Verder blijken vrouwen sterk oververtegenwoordigd in de onderwijs- en zorgsector en bij voorbeeld sterk ondervertegenwoordigd in de technische sector (inclusief de informatietechnologie). Ook in leidinggevende posities zijn vrouwen ondervertegenwoordigd.

Op dit moment is slechts 37% van de parlementsleden vrouw (overigens vrijwel overeenkomend met het percentage in Nederland).

Verder blijkt dat 93% van de gebruikers van verlofregelingen (vooral ouderschapsverlof) vrouw is, hetgeen treffend illustreert hoe ongelijk de zorgtaken verdeeld zijn. Enkele gesprekspartners van de delegatie stelden dat het opheffen van deze onevenwichtigheid verreweg de belangrijkste doelstelling van het emancipatiebeleid in de komende jaren is, maar tevens uitermate moeilijk te realiseren zal zijn zonder cultuuromslag. Uit onderzoek blijkt namelijk dat Deense jongens en meisjes weliswaar gelijkgestemd zijn als het gaat om het duiden van levensdoelen (te weten: goede opleiding, goede baan, loopbaan, gezin), maar dat in de praktijk alleen van meisjes verwacht wordt dat zij zich bekwamen in huishoudelijke en zorgtaken (ook al is in het officiële onderwijsprogramma tijd ingeruimd voor zorgvakken).

Voorts blijkt dat bij mannelijke sollicitanten het hebben van kinderen wordt beschouwd als harmoniërend met de ideaaltypische verantwoordelijke man, terwijl hetzelfde gegeven bij vrouwelijke sollicitanten wordt beschouwd als een risicofactor. Het meest hardnekkige probleem is echter dat niemand deze situatie lijkt te problematiseren, waardoor de genoemde stagnatie optreedt.

Door de combinatie van genoemde factoren zal ook de achterstand van vrouwen op pensioengebied niet snel ingelopen zijn. Zeker nu op termijn het collectieve ouderdomspensioen vervangen gaat worden door een ouderdomspensioen, opgebouwd op grond van arbeidsverleden en aangevuld met private regelingen, zullen juist vrouwen geconfronteerd worden met hiaten in het arbeidsverleden en met relatief lage berekeningsgrondslagen.

Verlofregelingen

Naast het normale vakantieverlof kent Denemarken een aantal andere verlofregelingen, die in onderstaand schema worden toegelicht. Ouderschapsverlof en studieverlof zijn onderdeel van een loopbaanonderbrekingsregeling. Oorspronkelijk gold dat ook voor sabbatsverlof; deze verlofregeling is echter twee jaar geleden afgeschaft. Als algemene voorwaarde voor gebruik van een loopbaanonderbrekingsregeling geldt dat de betrokkene verzekerd moet zijn tegen werkloosheid. Dat is in Denemarken niet verplicht, wel algemeen gebruikelijk. Vanuit het «werkloosheidsfonds» worden ondermeer de minimumuitkeringen betaald waarop men tijdens het verlof recht heeft.

Alleen ouderschapsverlof is van beide verlofvormen een wettelijk recht: studieverlof vereist instemming van de werkgever. De werkgever is niet verplicht de verlofganger te vervangen; in de meeste gevallen (tussen 70 en 80%) gebeurt dat wel.

Aard van het verlof	Rechthebbende	Duur	Betaling	Voorwaarden
Zwangerschapsverlof	Moeder	28 weken (4 + 24)	65% loon (met max.)	Geen
Kraamverlof	Vader	2 weken	65% loon (met max.)	Geen
Adoptieverlof	Eén ouder	26 weken	65% loon (met max.)	De 26 weken gelden voor de ouders samen en kunnen verdeeld worden
Ouderschapsverlof (gezinsverlof)	Beide ouders	10 weken	100% van werkloosheidsuitk.	Direct aansluitend op zwangerschapsv.

Aard van het verlof	Rechthebbende	Duur	Betaling	Voorwaarden
Ouderschapsverlof	Beide ouders	26 weken (door werkgever te verlengen tot 52 w.)	60% van werkloosheidsuitk.	<ul style="list-style-type: none"> – Minimaal 13 weken aaneengesloten – Kind jonger dan 9 jaar – Kind onder 3 jaar niet naar publieke dagopv.
Zorgverlof (calamiteitenverlof)	Eén ouder	1 dag	100% loon	Eerste ziektedag van kind
Zorgverlof	Eén ouder	1 jaar (evt. in deeltijd)	100% loon (met max.)	Kind langer dan 25 dagen ziek en jonger dan 14 jaar
Palliatief verlof	Familieid	Geen maximum	Loon van thuishulp	<ul style="list-style-type: none"> – Instemming werkgever vereist – Thuisverblijf van zieke
Studieverlof	Werknemer	52 weken	100% werkloosheidsuitk.	<ul style="list-style-type: none"> – Instemming werkgever vereist – Lid van werkloosheidsfonds – Minimaal 3 jaar arbeidsverl.

Hoewel de delegatie zich over alle verlofvormen heeft laten informeren, is verreweg de meeste tijd gesproken over het ouderschapsverlof, aangezien daar een groot aantal principiële en praktische aspecten aan verbonden bleken. In het vervolg zal derhalve alleen over deze verlofvorm worden gesproken.

Eerst wil de delegatie echter enkele algemene opmerkingen maken over de verlofregelingen.

Men kan stellen dat de Deense verlofregelingen op dit moment door de bank genomen uitgebreider en/of royaler zijn dan de Nederlandse. Het ouderschapsverlof is in Denemarken van langere duur; daar staat tegenover dat de inkomensterugval groter kan zijn dan in Nederland. Kortdurend zorgverlof is, net als op dit moment nog in Nederland, feitelijk niet geregeld. Voor langdurig zorgverlof geldt de stringente voorwaarde dat het om een langdurig ziek kind moet gaan. Het palliatief verlof is in beginsel ruimhartig, maar géén recht: de werkgever moet ermee instemmen. Het studieverlof is weliswaar eveneens géén recht, maar het is wél ruimhartig én redelijk beloond. De reden voor dit laatste is dat de Deense regering scholing van werkenden (en werkzoekenden) wil stimuleren, aangezien het land op weg is een kennisintensieve industriële samenleving te worden, met toenemende arbeidsmarktfricties. Op dit moment bestaan er noch bij de regering noch bij werkgevers- of werknemersorganisaties plannen om de bestaande verlofregelingen te wijzigen of uit breiden.

De in Denemarken geldende verlofregelingen moeten voorts bezien worden tegen de achtergrond van de volgende feiten.

Op de eerste plaats is daar het nauwelijks voorkomen van deeltijdwerk. Deeltijdwerk wordt van oudsher niet nagestreefd, noch door werkgevers noch door werknemers. Hoewel alle gesprekspartners erkenden dat de combinatie van deeltijdwerk en verlofregelingen het beste in staat is om «maatwerk» te leveren, acht men het financiële en economische bezwaar te groot: twee fulltime-inkomens zijn nodig om een behoorlijke levensstandaard voor een gezin te realiseren en de Denen, zo blijkt uit onderzoek, zijn daar ook toe bereid; de economie vraagt bovendien, zeker op dit moment, om vrijwel volledige arbeidsmarktparticipatie. Bovendien wijst men op het risico dat bij promotie van deeltijdbanen juist vrouwen in die banen gedwongen zullen worden, wat niet alleen ten koste zou gaan van hun economische zelfstandigheid maar ook van hun welbevinden en zelfontplooiing. Een deeltijdaanstelling is overigens in 40% van de bedrijven wel degelijk mogelijk; er wordt echter geen gebruik van gemaakt. Verder wijst men er op dat er wél een grote mate van flexibiliteit mogelijk is als het gaat om de werktijden. Het weinig voorkomen van deeltijdbanen veroorzaakt al met al dat de verlofregelingen een ietwat

rigide karakter hebben: óf men neemt helemaal geen verlof óf men neemt (langdurig) fulltimeverlof.

Op de tweede plaats is geïnstitutionaliseerde kinderopvang in Denemarken op ruime schaal aanwezig. Dit hangt natuurlijk nauw samen met de hoge mate van arbeidsparticipatie. Er vallen echter wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Op dit moment wordt slechts 65% van de totale behoefte aan kinderopvang gedekt. Omdat het scheppen van opvangvoorzieningen volledig is overgelaten aan de lokale besturen, zijn er veel verschillen tussen gemeenten wat de dekking betreft: in sommige gemeenten bestaan wachtlijsten die oplopen tot anderhalf jaar (bijv. in Kopenhagen), in andere gemeenten is de dekking volledig. Dit laatste wordt soms bereikt doordat, indien een plaats in een reguliere opvanginstelling ontbreekt, het lokale bestuur een oppas aan huis bekostigt (doorgaans is dat een werkzoekende). Ook kan een gemeente particuliere opvanginstellingen en «opvang-aan-huis» subsidiëren. Een recht op een plaats bestaat pas bij een kind van 2 jaar of ouder; voor een kind tussen 1 en 2 jaar bestaat recht op een halve plaats, voor een kind beneden 1 jaar bestaat geen recht op een plaats. Dit «recht» is overigens vrij abstract: op gemeenten rust de plicht om voor voldoende opvangplaatsen te zorgen, maar afdwingbaar is een plaats niet. Het wordt overwogen om bovengenoemde rechten in de wet op te nemen. Een nadeel van het opdragen van een zorgplicht aan de gemeenten (die daar via lumpsumfinanciering door de rijksoverheid de middelen voor ontvangen) is overigens wel dat bedrijven zich niet geroepen voelen om een opvangvoorziening in het leven te roepen voor kinderen van de eigen werknemers. De gemeenten vragen van ouders een eigen bijdrage die afhankelijk is van het inkomen, maar die nooit hoger mag zijn dan 30% van de totale kosten van een kinderopvangplaats. Bij een inkomen beneden een bepaald niveau wordt geen bijdrage gevraagd. Afgezien van de onvolledige dekking in sommige gebieden zijn de Denen, ondanks de rigide openingstijden van de instellingen (van 08.00 tot 17.00 uur), tevreden met de kinderopvang. Bijna alle werkenden maken er gebruik van. Een kwaliteitstoets voor de instellingen bestaat weliswaar niet, maar over de kwaliteit maakt men zich geen zorgen. Het opleidingsniveau van het personeel is hoog. Bovendien voelen lokale politici zich verantwoordelijk.

Op de derde plaats is het mogelijk dat in collectieve arbeidsovereenkomsten aanvullingen op de door de overheid aangeboden regelingen en voorzieningen worden opgenomen. Dit gebeurt ook op grote schaal. Niet alleen de lengte van het verlof kan opwaarts worden bijgesteld, ook de inkomensvervangende uitkering kan worden verhoogd. Daarnaast kan de onderneming bijdragen aan de kosten van de eigen bijdrage die voor kinderopvang gevraagd wordt of opvanginstellingen medesubsidiëren. Bovendien kunnen op ondernemingsniveau nadere afspraken met de werknemers worden gemaakt over bijv. het calamiteitenverlof. Bovenstaand schema is derhalve slechts een minimumkader. Het moge duidelijk zijn dat men in tijden van economische malaise minder snel buiten dit kader zal treden.

Ouderschapsverlof in het bijzonder

Ter toelichting op hetgeen reeds in bovenstaand schema staat vermeld over het ouderschapsverlof moge het volgende dienen.

Na ommekomst van het bevallingsverlof van de moeder (de laatste 24 weken van het zwangerschapsverlof) kunnen zowel moeder als vader 10 weken «gezinsverlof» opnemen, tegen een werkloosheidsuitkering van 100%. Daarna kan eveneens door elk van de ouders voor voortgezet ouderschapsverlof gekozen worden. Het wettelijk recht daarop belooft

voor elke ouder 26 weken fulltime, eventueel op te nemen in 2 perioden van 13 weken. De uitkering bedraagt 60% van een werkloosheidsuitkering (een gefixeerd bedrag dat momenteel neerkomt op ongeveer 23 000 gulden op jaarbasis).

De werkgever kan, al dan niet op grond van een c.a.o., het verlof desgevraagd verlengen (tot maximaal 52 weken) en/of de uitkering verhogen. Hij kan echter ook de ingangsdatum van het verlof bij de eerste aanvraag uitstellen met maximaal 3 maanden. Daarbij geldt geen motiveringsplicht. De werkgever betaalt het bedrag van de uitkering uit en declareert dit bij de gemeentelijke overheid. De uitgespaarde loonkosten stellen de werkgever in staat om een vervangende kracht aan te trekken. Dit zijn doorgaans werkzoekenden, die op deze manier werkervaring opdoen (job rotation) en veelal ook scholing ontvangen.

Overigens kan niet alleen de werkgever, maar ook het gemeentebestuur de uitkering aanvullen tot een hoger bedrag.

Bij de introductie van de regeling in 1992 maakte er ongeveer 25% van de gerechtigden gebruik van, zoals reeds vermeld overigens hoofdzakelijk moeders. Door dit kennelijk onverwacht grote gebruik zag de regering zich al in 1995 gedwongen om de bijbehorende uitkering, toen 80%, te verlagen tot 60%. Het gebruik van de regeling is vrijwel onmiddellijk afgenomen tot 18% op dit moment. Sommigen zijn van mening dat het gebruik van de regeling veel groter zou zijn indien de uitkering aanzienlijk zou worden verhoogd. Anderen brengen daar tegen in dat uit het vrij lage gebruik blijkt dat de Denen hechten aan hun werk en de sociale aspecten daarvan, en kennelijk liever een fulltimebaan combineren met gezinstaken dan gedurende een periode uitsluitend gezinstaken te vervullen. Het lage uitkeringsniveau zou ook (mede) debet kunnen zijn aan het feit dat mannen minder gebruik maken van ouderschapsverlof: omdat zij doorgaans het hogere salaris verdienen, is het in gezinsverband economisch aantrekkelijker indien de vrouw het verlof opneemt.

Een werkzoekende kan eveneens gebruik maken van ouderschapsverlof. In dat geval is hij of zij gedurende de verlofperiode vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Indien de betrokkene overigens een werkloosheidsuitkering ontvangt, is het maar de vraag of het financieel aantrekkelijker is om de ouderschapsverlofuitkering te ontvangen in plaats van de, wellicht hogere, werkloosheidsuitkering. Bij laagbetaalden kan dat eerder het geval zijn; uit onderzoek blijkt dat onder hen, zeker als het behoud van de baan onzeker is, een lichte neiging bestaat om het opnemen van ouderschapsverlof uit te stellen tot een periode van werkloosheid.

De verplichting om het verlof in aaneengesloten perioden van ten minste 13 weken fulltime op te nemen, komt weliswaar als weinig flexibel over, de Denen hebben er geen grote problemen mee. Wel wordt aan regeringszijde thans overwogen om de 13 weken te verlagen tot 8, hoewel men niet weet welk effect dit zal hebben op de omvang van het gebruik. Men onderkent de problemen aan de kant van de werkgever, die immers moeilijker voor vervanging kan zorgen voor perioden van korte duur. Geplaatst voor de keuze voor bijv. een hoger salaris zonder verdere flexibilisering van de regeling of een verdere flexibilisering zonder salarisverhoging, kiezen op dit moment ook de vakbonden voor het eerste.

Tot slot zij vermeld dat uit onderzoek niet alleen blijkt dat het gebruik van de regeling door vaders gering is, maar ook het gebruik door hoger personeel. Waarschijnlijk speelt daarbij zowel het argument van de relatief hoge inkomsterugval als het argument dat hoger personeel moeilijker

vervangbaar is, zodat er druk bestaat om vanuit «commitment» met het bedrijf af te zien van een beroep op verlofregelingen.

Tot slot

De leden van de delegatie hebben uiteraard ieder voor zich gevolgtrekkingen gemaakt uit hetgeen zij in Denemarken hebben aangetroffen. De gezamenlijke conclusie luidt dat er grotere verschillen in cultuur zijn dan verwacht en dat de Deense verlofregelingen niet zondermeer toepasbaar en adequaat zouden zijn in Nederland. In zoverre is er geen sprake van een voorbeeldig Deens model. Doch ook zulk een conclusie maakt het werkbezoek als zodanig geslaagd.