

Vergaderjaar 1998–1999

26 447

Arbeid en zorg

Nr. 2

NOTA

DEEL I

1. INLEIDING

Deze nota geeft de denkrichting van het kabinet aan voor een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg. De betaalde arbeid, het behoud daarvan en het toeleiden naar betaalde arbeid is het vertrekpunt van de nota. «Zorg» wordt in deze nota breed opgevat. Het gaat niet alleen om de combinatie van betaalde arbeid met de zorg voor het gezin of de zorg voor andere naasten, maar ook om voldoende tijd voor de eigen ontwikkeling, voor scholing of maatschappelijke activiteiten. Mannen en vrouwen moeten kunnen kiezen voor betaald werk in combinatie met andere verantwoordelijkheden daarbuiten, zonder dat dit leidt tot onaanvaardbare werkdruk en een overgeorganiseerd bestaan.

De nota bevat voorstellen die moeten leiden tot betere mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren. Het gaat daarbij onder meer om het vastleggen, uitbreiden en flexibiliseren van verlofrechten. Daarnaast zijn er voorstellen voor fiscale maatregelen die het sparen van verlof mogelijk maken en voorstellen voor een beter evenwicht tussen arbeid en zorg voor alleenstaande ouders in de bijstand. Tegelijkertijd is een Wet basisvoorziening kinderopvang in voorbereiding, die moet zorgen voor een uitgebreid netwerk van betaalbare kinderopvang.

De nota doet een aantal concrete voorstellen, zonder op alle onderwerpen al met een uitgewerkt standpunt te komen. Sociale partners, individuele werkgevers, individuele werknemers, de vrouwenbeweging en groepen van uitkeringsgerechtigde zullen de inrichting van de flexibelere organisatie van de betaalde arbeid mede moeten vormgeven. Zij zullen moeten aangeven op welke wijze en onder welke voorwaarden het nieuwe evenwicht tussen arbeid en zorg het beste gestalte kan krijgen. Het kabinet rekent daarom op bijdragen, suggesties en standpunten van alle betrokkenen en zal na consultatie waar van toepassing met concrete wetsvoorstellen komen.

In het regeerakkoord is afgesproken dat de bestaande wettelijke verlofregelingen in één wettelijk kader zullen worden opgenomen: de Kaderwet arbeid en zorg. In deze wet zal ook het recht op aanpassing van de arbeidsduur worden opgenomen. Hiervoor is eind 1998 al een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer gestuurd. Ook de in deze nota voorgestelde vastlegging, uitbreiding en flexibilisering van verlofrechten zullen een plaats krijgen in deze wet.

De opbouw van de nota is als volgt.

In deel I wordt na deze inleiding een terugblik gegeven op de ontwikkelingen op het terrein van arbeid en zorg in de afgelopen jaren (2). Vervolgens wordt tegen de achtergrond van de maatschappelijke ontwikkelingen de keuze van het kabinet voor het combinatiescenario toegelicht (3). Dan wordt ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkenden, sociale partners en de overheid (4). Vervolgens worden de hoofdlijnen van de op te stellen Algemene wet arbeid en zorg aangegeven, gevolgd door een samenvatting van de verschillende voorstellen en mogelijkheden (5). Tot slot volgt de geplande fasering in de tijd van de Algemene wet arbeid en zorg (6).

In het deel II van de nota zijn de voorstellen en opties inhoudelijk uitgewerkt. Dit deel wordt afgesloten met een hoofdstuk over andere mogelijkheden en maatregelen om binnen de arbeidsorganisaties tot een nieuw evenwicht van arbeid en zorg te komen.

2. TERUGBLIK

Sinds het verschijnen van de eerste emancipatienota in 1985, luidt de kabinetsdoelstelling op het terrein van arbeid en inkomen: «Het bereiken van een situatie waarin ieder volwassen individu, ongeacht de leefvorm waarvan hij of zij deel uit maakt, in eigen levensonderhoud kan voorzien en voor zich zelf kan zorgen. In principe zal deze situatie worden gerealiseerd via een groeiende deelname aan de betaalde arbeid, en waar mogelijkheden daartoe ontbreken door het realiseren van een (eigen recht op) uitkering volgens de regels van de sociale wetgeving.»

Voor de realisering van deze doelstelling zijn de afgelopen jaren al verschillende maatregelen genomen en activiteiten gestart. Het uitgangspunt hierbij was altijd het realiseren van economische zelfstandigheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Terugkijkend blijkt economische zelfstandigheid en daaraan gekoppeld de zorgverantwoordelijkheid tussen 1985 en 1998 wisselend te zijn benaderd vanuit het perspectief van enerzijds «arbeid en inkomen» en anderzijds «arbeid en zorg».

Bij de verschillende herzieningen van het stelsel van de sociale zekerheid stond het begrip economische zelfstandigheid centraal. Het recht op een uitkering werd in vergaande mate verzelfstandigd en afhankelijk gesteld van de (on)mogelijkheid door betaald werk in een eigen inkomen te voorzien. Dit geldt bijvoorbeeld voor de «1990-maatregel» in de Toeslagenwet¹, de nieuwe Algemene bijstandswet, de AOW (vanaf 2015) en de Algemene Nabestaandenwet.

Om de mogelijkheden te vergroten voor een combinatie van betaalde arbeid en het verzorgen van jonge kinderen door beide ouders, besloot het kabinet in 1985 tot een wettelijke regeling voor ouderschapsverlof². De herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid werd gestimuleerd door rechten toe te kennen aan individuele werknemers zonder onderscheid naar sekse. Omdat bleek dat de positie van vrouwen in de arbeid wel verbeterde, maar hun positie nog niet gelijkwaardig was aan die van mannen, werd nader beleid met betrekking tot de combinatie van

¹ De Toeslagenwet verleent geen toeslag tot het relevante sociaal minimum aan een gehuwde van wie de partner is geboren na 31 december 1972 (de zgn. 1990-generatie), tenzij een kind jonger dan 12 jr tot de huishouding behoort: de zgn. 1990-maatregel.

² In de nota «Combinatie ouderschap-betaalde arbeid».

betaalde arbeid en ouderschapstaken ontwikkeld¹. Daarbij ging het om verschillende vormen van verlof en kinderopvang. In maart 1990 werd het zwangerschaps- en bevallingsverlof van 12 naar 16 weken verlengd. Herverdeling van onbetaalde arbeid en vergroting van de zorgverantwoordelijkheid van mannen werd vervolgens in 1992 het speerpunt van het emancipatiebeleid². De Commissie toekomstscenario's herverdeling onbetaalde arbeid kreeg de opdracht toekomstscenario's voor herverdeling te ontwikkelen. Ook werd meer en meer de relatie gelegd tussen betaalde arbeid en de mantelzorg (zorg voor familieleden). De gedachte dat een zorgverlof voor werknemers voor de verzorging van patiënten in de thuissituatie mogelijk in een belangrijke behoefte voorziet, leidde in 1993 tot voorstellen om belemmeringen op het gebied van de sociale zekerheid weg te nemen in geval van het opnemen van onbetaald verlof.

Om een nieuwe impuls te geven aan de verruiming van de mogelijkheden betaald werk te combineren met zorg of andere verantwoordelijkheden werd in 1995 een onderzoek in gang gezet naar de haalbaarheid van een regeling voor loopbaanonderbreking. Verder werden sociale partners gestimuleerd om de bestaande faciliteiten verder uit te bouwen. Daartoe werd onder meer de sedert 1991 in werking getreden Wet op het ouderschapsverlof geflexibiliseerd. Werknemers werden gestimuleerd om zelf te sparen voor verlof (hiertoe wordt de vakantiewetgeving gewijzigd)³. In 1998 trad de Wet financiering loopbaanonderbreking in werking, waarmee ook tijdens een periode van voltijds verlof onder bepaalde voorwaarden de economische zelfstandigheid (gedeeltelijk) behouden kan worden.

In de emancipatienota van 1995 koos het kabinet het zogenoemde «combinatiescenario» van de Commissie toekomstscenario's herverdeling onbetaalde arbeid als een inspiratiebron en een mogelijk richtsnoer voor toekomstig beleid⁴. De eerste stappen die werden gezet hielden onder meer in dat (deeltijd)arbeid voor alleenstaande ouders in de bijstand aantrekkelijker werd gemaakt door «gratis» kinderopvang en een nieuwe fiscale maatregel. Verder werd een verkenning aangekondigd naar verbetering en betaling van zorgverlof en werd de ontwikkeling van een voorziening voor «voldoende» kinderopvang voorbereid⁵.

De maatschappelijke ontwikkelingen laten in de periode 1985–1998 een toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen zien. De verdeling van de onbetaalde arbeid over mannen en vrouwen blijft daarbij achter. Het verschil in arbeid en zorgtaken tussen mannen en vrouwen is het kleinst in de periode na het verlaten van het dagonderwijs als er nog geen kinderen zijn. Alleen of samen, bijna iedereen werkt dan voltijds. Dit patroon zet zich door bij bijna alle mannen, en bij de meeste vrouwen die geen kinderen hebben. Na de komst van kinderen blijven steeds meer vrouwen werken, maar veelal in een (kleine) deeltijdbaan. De meeste twee-oudergezinnen zijn alleenverdieners of anderhalfverdieners, een kleine minderheid bestaat uit twee voltijds werkende ouders. Een aanzienlijk aantal vrouwen én mannen uit tweeoudergezinnen geeft echter aan dat ze liever beiden een grote deeltijdbaan zouden hebben en de zorgtaken gelijkjer willen verdelen⁶.

Er is dus een kloof tussen feiten en wensen. Dat wijst erop dat een deel van de mannen en vrouwen er in de praktijk niet in slaagt hun voorkeuren te realiseren. Daarbij kunnen tal van factoren in het geding zijn; in de nota «Kansen op combineren» is reeds onderkend dat ook het overheidsbeleid hierbij een rol speelt. De prikkels die uitgaan van het fiscale en sociale stelsel in zijn geheel stimuleren nog steeds meer de specialisatie in arbeid zorg dan de combinatie van arbeid én zorg. Hoger opgeleide partners

¹ Dit staat in de nota «De positie van de vrouw in de arbeid» (1990).

² Beleidsprogramma emancipatie «Met het oog op 1995» (1992).

³ Dit blijkt uit de nota «Om de kwaliteit van arbeid en zorg: investeren in verlof» (1995).

⁴ Dit staat in de nota «Emancipatie in uitvoering» (1995).

⁵ Deze stappen worden aangekondigd in de nota «Kansen op combineren» (1997).

⁶ Zie voor een uitgebreide analyse van de verdeling van arbeid en zorg: feiten, wensen en belemmeringen bijlage 1.

slagen er eerder in de combinatie van arbeid en zorg te realiseren, terwijl voor lager opgeleiden de specialisatie in arbeid of zorg het dominante patroon blijft. Met name voor laagopgeleide vrouwen is de netto-bijdrage aan het gezinsinkomen na aftrek van de kosten van kinderopvang en gedeelde voorzieningen dermate laag dat doorwerken na de komst van een kind of herintreding in een latere fase, op de korte termijn nauwelijks loont.

De consequentie van de nog bestaande ongelijke verdeling van arbeid en zorg is dat de economische zelfstandigheid van vrouwen – ook uit de zgn. 1990-generatie – nog te wensen overlaat.

Van de vrouwen met een partner en kinderen jonger dan 12 jaar was in 1995 slechts 20% economisch zelfstandig. De economische zelfstandigheid van vrouwen in dezelfde leeftijdscategorie, met partner, maar zonder kinderen bedroeg 64%.

Door de achterblijvende economische zelfstandigheid zijn deze vrouwen en de huishoudens waartoe zij behoren, kwetsbaarder voor veranderende omstandigheden zoals werkloosheid van de kostwinner, echtscheiding of overlijden van de partner. Ook het risico op een langdurige afhankelijkheid van een uitkering neemt daardoor toe.

3. HET COMBINATIE SCENARIO

In het regeerakkoord zijn lijnen uitgezet voor een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg. Dit gebeurt nadrukkelijk in het perspectief van economische zelfstandigheid én het vergroten van de zorgverantwoordelijkheid: méér betaalde arbeid moet hand in hand gaan met méér zorg. De voorgestelde maatregelen moeten eraan bijdragen dat blijvende arbeidsparticipatie aantrekkelijker wordt dan uittreden. En de voorstellen moeten eraan bijdragen dat naast het werk ook tijd over blijft voor zorgtaken.

In de eerste plaats is in het regeerakkoord afgesproken dat er een kaderwet arbeid en zorg komt, waarin de bestaande verlofmogelijkheden worden gebundeld en op elkaar afgestemd en waarbij het ook voor mensen in een uitkeringssituatie beter mogelijk wordt arbeid en zorg te combineren. In deze wet moet onder meer het wettelijk recht op aanpassing van de arbeidsduur, een kortdurend zorgverlof en een goed wettelijk verlofsysteem voor mantelzorg worden geregeld. Ook dient een kader geschapen te worden waarbinnen het sparen voor verlof (in tijd en/of geld) wordt bevorderd. Verder is in het regeerakkoord een Wet basisvoorziening kinderopvang aangekondigd. Een vergaande uitbreiding van de kinderopvangvoorzieningen, tegen aanvaardbare kosten, moet het mogelijk maken dat ook vrouwen meer (blijven) werken. Tot slot moet de nieuwe belastingwetgeving de economische zelfstandigheid bevorderen. De overdraagbare belastingvrije som wordt omgezet in een ook aan niet-verdienende partners individueel uit te betalen heffingskorting.

De demografische, maatschappelijke en economische ontwikkelingen maken het tot een gezamenlijk belang van werknemers, werkgevers en de overheid om tot een nieuw evenwicht tussen arbeid, zorg en economische zelfstandigheid te komen. Een evenwicht dat de emancipatiebeweging al heel lang bepleit.

De arbeidsmarkt verandert in hoog tempo. De toestroom van jongeren neemt af en de beroepsbevolking vergrijsst, met als gevolg op termijn een versmalling van het draagvlak voor sociale voorzieningen. Werkgevers kampen in toenemende mate met tekorten aan personeel en hebben dus belang bij een groter arbeidsaanbod. Een positieve factor hierbij is dat er nagenoeg geen verschil meer is in het opleidingsniveau tussen mannen

en vrouwen. Meer en meer mensen groeien op met een verschuivend verwachtingspatroon. Naast het werk vinden mensen ook de zorg voor elkaar en anderen belangrijk. De toenemende behoefte om werk en privé te kunnen combineren, leidt tot veranderingen in arbeidspatronen. Werkgevers zullen hier steeds indringender mee geconfronteerd worden, zoals ze nu al in toenemende mate geconfronteerd worden met een stijgende leefdruk onder hun werknemers, waardoor ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid kunnen toenemen. Het groeiend aantal tweeverdieners en de problemen met het combineren van arbeid en zorg leiden namelijk tot steeds meer signalen van stress, een overgeorganiseerd bestaan en te weinig ruimte voor persoonlijke en maatschappelijke ontplooiing. Overigens groeit niet alleen bij werknemers de behoefte aan meer flexibiliteit. Ook werkgevers hebben steeds meer behoefte aan flexibel inzetbare werknemers. De uitdaging is om deze ontwikkelingen zo goed mogelijk met elkaar te verbinden.

Nederland heeft een historie van evenwichtige sociale verhoudingen en sterke sociale cohesie. Die stabiliteit is geen statisch gegeven, maar het resultaat van voortdurende aanpassing. Niet alleen de snelle internationale, economische en technologische ontwikkelingen, maar ook de groeiende verscheidenheid in cultureel, etnisch en religieus opzicht zetten de sociale verbanden in onze samenleving onder druk en vragen om nieuwe antwoorden.

De consequentie van de toenemende individuele vrijheid is dat ook het appèl op de verantwoordelijkheid van het individu voor de sociale omgeving toeneemt. Daar hoort bij dat ouders en verzorgers tijd en aandacht nodig hebben om kinderen op te voeden en te verzorgen en jongeren te begeleiden naar volwassenheid.

Ook door de vergrijzing van de samenleving neemt de vraag naar zorg toe waarbij men de wens heeft om familieleden ook (deels) zelf te kunnen verzorgen. Het besef is breed aanwezig dat extra investeringen zijn vereist om de kwaliteit van de samenleving in dit opzicht te behouden en te verhogen. Door de ontgroening en de vergrijzing dreigt bovendien een «zorgvacuüm» te ontstaan: een gat tussen de hoeveelheid zorg die nodig is en het aanbod van mensen dat zorg kan of wil verlenen.

In dit opzicht waren er zeker ook positieve aspecten verbonden aan het kostwinnersmodel (één partner specialiseert zich in werk, de ander in zorg). Het creëerde ruimte in tijd en geld voor één van de twee partners (doorgaans de vrouw) voor «zelf zorgen». Dit positieve aspect is verankerd in de Nederlandse cultuur. Het gaat er nu om nieuwe vormen te vinden om het in Nederland gewaardeerde «zelf zorgen» te blijven ondersteunen en tegelijk de economische zelfstandigheid van mannen en vrouwen te bevorderen. Het kabinet heeft daarom een voorkeur uitgesproken voor het door de Commissie Bruijn-Hundt ontwikkelde «combinatiescenario» als uitgangspunt voor het kabinetsbeleid. Dit scenario houdt in dat mannen en vrouwen werk en zorgtaken op evenwichtige wijze verdelen. Ouders met kinderen bijvoorbeeld hebben in dit scenario beiden een driekwart baan, zorgen beiden een deel van de week zelf voor de kinderen en maken voor een deel van de week gebruik van kinderopvang.

Het kabinet is ervan overtuigd dat het combinatiescenario op een breed maatschappelijke draagvlak kan rekenen. Het betekent een meer evenwichtige participatie van vrouwen én mannen in de arbeid én in de zorg. Ook het zelf zorgen en het tegen betaling uitbesteden van zorg is in dit scenario in balans.

Met het combinatiescenario worden ook doelen bereikt die het belang van de individuele werknemer en werkgever te boven gaan:

- * De herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid bevordert gelijke ontplooiingsmogelijkheden voor mannen en vrouwen. Dat is gunstig voor de arbeidsparticipatie van vrouwen en draagt bij aan hun economische zelfstandigheid. Meer zorgen door mannen is gunstig voor gezin en sociale verbanden en draagt bij aan een versterking van de sociale infrastructuur. Bovendien biedt de herverdeling van de betaalde arbeid arbeidskansen aan werkzoekenden.
- * Door een grotere arbeidsparticipatie houdt het draagvlak voor de sociale voorzieningen in een vergrijzende samenleving stand.
- * Met eigentijdse varianten van werktijdverkorting kan ook een verantwoorde loonkostenontwikkeling worden bereikt
- * Er komt meer ruimte voor ontplooiing en scholing. Dit draagt bij aan de instandhouding of de verbetering van de beroepskwalificatie en is belangrijk voor economische vooruitgang en meer werkgelegenheid.
- * Uitstroom kan worden voorkomen, werkgevers kunnen gekwalificeerd personeel behouden en werknemers hun «human capital».
- * Uitstroom naar sociale zekerheid wordt verminderd. Door omscholing blijven werknemers in het arbeidsproces en wordt werkloosheid voorkomen.

De keuze van het kabinet voor het combinatiescenario als uitgangspunt voor beleid staat de keuzevrijheid van mannen en vrouwen niet in de weg. Integendeel, het combinatiescenario betekent dat de keuzevrijheid voor mensen om te werken én te zorgen wordt vergroot.

Het inspireert tot voorzieningen binnen de betaalde arbeid waardoor zowel mannen als vrouwen, rekening houdend met de levensfase waarin zij verkeren, optimaal kunnen participeren en er meer tijd komt voor zorgtaken en andere sociale activiteiten.

Wat de juiste balans is in de combinatie van arbeid en zorg verschilt per levensfase en bepalen mensen zelf. Ook de balans tussen zelf zorgen en het uitbesteden van zorg ligt voor iedereen anders en verschilt per levensfase. Ook als de zorg voor kinderen niet met een partner gedeeld kan worden – in het geval van alleenstaande ouders – biedt het combinatiemodel een beter vertrekpunt voor het beleid dan het specialisatiemodel of verschillende varianten van zorgloon.

4. VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING OP HET TERREIN VAN ARBEID EN ZORG

Tot nu toe waren de problemen van het combineren van arbeid en zorg vooral een privé-verantwoordelijkheid van de werknemer. Het kabinet is van mening dat daarin verandering moet komen, omdat het duidelijk is dat er een groot maatschappelijk belang gemoeid is met het boeken van vooruitgang op dit terrein. De voorzieningen die nodig zijn op het terrein van arbeid en zorg moeten, naar de opvatting van het kabinet, wel gebaseerd zijn op een wisselwerking tussen overheid, sociale partners en individuele werknemers en werkgevers. In een mix dus van zelfregulering en overheidsregulering, die zich op een gelijkwaardige wijze op alle werkenden richt, werknemers, ambtenaren en daar waar aan de orde zelfstandigen. Daarbij is het zaak te zoeken naar een goed evenwicht tussen de belangen van werknemers en werkgevers, de belangen van

uitkeringsgerechtigden en de overheid. Daar waar verlofregelingen bijdragen aan algemene doelstellingen van het kabinetsbeleid, kan ondersteuning door de overheid in de rede liggen.

In deze zin kan de strategie die nu voor arbeid en zorg wordt uitgewerkt een belangrijk voertuig zijn voor het verder moderniseren van arbeidsverhoudingen in ons land. Op basis van een wettelijk verzeerde vloer aan verlofrechten is de hoofdroute dat cao-partijen kaders overeenkomen voor maatwerk-afspraken binnen de ondernemingen. Alleen als er geen cao geldt of als in de cao geen afspraak is opgenomen, mogen afspraken worden gemaakt met de ondernemingsraad of met de personeelsvertegenwoordiging. Het gaat om het mogelijk maken van specifieke keuzen van verlof naar vorm en tijd, die tegemoet komen aan de behoeften en mogelijkheden van werknemer en werkgever. De kaders-tellende rol van sociale partners op cao-niveau is daarbij van grote betekenis, ook om hen in staat te stellen binnen cao's de goede balans te vinden tussen een voortgezette verantwoorde loonkostenontwikkeling, de arbeidsduur en diverse vormen van verlof. In deze zin beoogt de strategie voor arbeid en zorg ook de agenda van sociale partners te beïnvloeden, gegeven de belangrijke kaderscheppende rol die zij hebben als het gaat om de verdere ontwikkeling van moderne arbeidsverhoudingen in ons land. Deze nieuwe agenda misstaat ook allerminst in het kader van de verdere Europese integratie.

De overheid wil met de voorstellen op het terrein van arbeid en zorg de ontwikkelingen naar een optimale arbeidsparticipatie stimuleren. De overheid plaatst haar rol in het perspectief van het leveren van een bijdrage aan de zowel door werkgevers als door werknemers gewenste mogelijkheden voor meer flexibiliteit en differentiatie in arbeidsduur, arbeidstijd en arbeidspatronen.

Optimale arbeidsparticipatie wil zeggen dat de werkende of een naar werk toe te leiden persoon bij de omvang van de betaalde arbeid rekening houdt met de tijd die nodig is voor andere taken, tijd die al naar gelang de levensfase waarin hij verkeert verschilt.

De rol van de overheid is ten eerste om minimumbescherming en minimale ordening te bieden. Dat betekent dat de overheid rechten wettelijk vastlegt, waar de belangen van de werknemer beschermd moeten worden. Minimale ordening houdt in dat daar waar sectoren achterblijven met maatregelen en/of onvoldoende in staat zijn met gewenste voorzieningen te komen, de overheid regelend optreedt en de desbetreffende sectoren met wetgeving beweegt tot het treffen van maatregelen. Het Wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur is hier een voorbeeld van. Ook voor zorgverlof komt het regeerakkoord tot wettelijke regelgeving.

Een andere rol van de overheid is om belemmeringen weg te nemen, zodat er ruimte ontstaat voor maatwerk. De wijziging van de vakantie-wetgeving is een voorbeeld van het wegnemen van belemmeringen. Bij die wijziging wordt onder meer de verjaringstermijn van vakantiedagen verlengd. Op die manier kunnen werknemers beter sparen voor verlof. Sociale partners kunnen afspraken maken over de invulling daarvan. Ten slotte wil de overheid een stimulerende rol vervullen. Stimuleren in de zin dat financiële faciliteiten worden aangeboden teneinde een bijdrage te leveren aan de sociaal-economische en emancipatorische doelstellingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Wet financiering loopbaanonderbreking en het nieuwe fiscale kader rond verlofsparen, waarmee randvoorwaarden worden geschapen voor de totstandkoming van afspraken over een (gedeeltelijke) inkomensvoorziening tijdens het verlof.

Bij de verkenning naar het of en zo ja onder welke voorwaarden een wettelijk recht op betaald zorgverlof, waartoe in het regeerakkoord is besloten, wordt een verdere stap gezet. Daarin zal de vraag worden beantwoord of en in welke mate een collectieve verantwoordelijkheid voor de betaling van verlof om reden van zorg geboden is.

Sociale partners zijn verantwoordelijk voor het creëren van voorzieningen binnen het domein van de betaalde arbeid: door middel van cao-afspraken en afspraken op ondernemingsniveau zowel voor deeltijd en verlof als voor betaling van het verlof. Dit hoeft niet altijd te bestaan uit een toevoeging aan het bestaande instrumentarium. Ook door uitruil van – al dan niet wettelijk geregelde – arbeidsvoorwaardelijke faciliteiten kan ruimte ontstaan voor nieuwe behoeften. Daarmee kan maatwerk tot stand worden gebracht. Maatwerk voor de werkgever, door de bestaande faciliteiten optimaal in te zetten en zo bij te dragen aan de gewenste flexibiliteit binnen het bedrijf, waarbij tevens de arbeidskosten beheersbaar worden gehouden. Maatwerk geteeld ook op de gevolgen voor de bedrijfsorganisatie, in het bijzonder bij het midden- en kleinbedrijf. De kleine onderneming is kwetsbaar als de sleutelwerknemer afwezig zou zijn, omdat deze moeilijk vervangbaar is, waardoor een vervangingsprobleem en een continuïteitsprobleem kan ontstaan. Ook in de onderwijssector speelt dit. En maatwerk om tegemoet te kunnen komen aan de wensen van de individuele werknemer. De Stichting van de Arbeid heeft op 18 maart 1997 gelijktijdig met het advies over arbeid en zorg aangekondigd nader overleg te zullen voeren om in ondernemingen keuzemogelijkheden in de arbeidsvoorwaardenregeling te introduceren, die tegemoet komen aan de verschillende wensen bij werknemers met onderling sterk verschillende privé-omstandigheden. Dit mede ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen partijen op decentraal niveau.

Werkenden zijn natuurlijk ook zelf verantwoordelijk voor de consequenties van gemaakte keuzes. Zo wordt de keuze voor een structurele verkorting van de arbeidsduur vanwege andere verantwoordelijkheden financieel niet op de werkgever en in beginsel ook niet op de overheid afgewenteld.

5. VOORSTELLEN VOOR EEN BETERE COMBINATIE VAN ARBEID EN ZORG

In het regeerakkoord wordt voorgesteld om de bestaande wettelijke verlofregelingen onder te brengen in één wettelijk kader: de Kaderwet arbeid en zorg. Doel van deze wet is dienstbaar te zijn aan het streven de arbeidsdeelname te bevorderen door de combinatie met andere taken beter mogelijk te maken. Het kabinet kiest ervoor de term Algemene wet arbeid en zorg te hanteren. Dit om aan te geven dat het een wet betreft die alle werkenden (werknemers, ambtenaren en -daar waar aan de orde zelfstandigen) en de werkgevers in alle sectoren zal bereiken. In deze wet vindt een geïntegreerde afweging plaats binnen één wettelijk kader van rechten en verantwoordelijkheden, van plichten en van kostenverdeling. Dat biedt optimale mogelijkheden om de samenhang en de inzichtelijkheid van de regelingen te vergroten. Verder kan zo een brede doelgroep op samenhangende wijze worden bereikt. Tot slot schept één wettelijk kader optimale mogelijkheden om een activerende werking te waarborgen.

De Algemene wet arbeid en zorg komt daarmee in de plaats van de in verschillende wetten neergelegde bestaande verlofregelingen. De wet is een groeiwet en komt in delen tot stand. Het kabinet beschouwt het Wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur als een eerste invulling. Deze wet

zal worden opgenomen in de Algemene wet arbeid en zorg. Een volgende invulling betreft het wetgevingsproces rond het wettelijk recht op zwangerschaps- en bevallingsverlof en een recht op betaald bindingsverlof van vier weken voor adoptie-ouders. Zodra de overige in deze nota neergelegde voorstellen leiden tot wijziging van de bestaande wettelijke verlofregelingen, zal de Algemene wet arbeid en zorg verder worden ingevuld.

Bij het overhevelen van bestaande wettelijke verlofrechten naar de Algemene wet arbeid en zorg zullen geen wijzigingen worden aangebracht in de verlofdoelen waarvoor nu al aan ambtenaren, werknemers en voor sommige aanspraken ook aan zelfstandigen, een wettelijke minimumbescherming en ordening wordt geboden. Betaald zwangerschaps- en bevallingsverlof, onbetaald ouderschapsverlof, kraamverlof en calamiteitenverlof en het overige verlof om familieredenen zijn op dit moment al wettelijk geregeld voor werknemers, voor ambtenaren en (daar waar het uitkeringen betreft) ook voor zelfstandigen. Het vorige kabinet heeft verder een betaald bindingsverlof voor adoptie-ouders aangekondigd. De noodzaak van een blijvende wettelijk beschermde aanspraak op deze verloven wordt over het algemeen niet ter discussie gesteld, noch de omvang en duur van de aanspraak. Het kabinet stelt daarnaast een uitbreiding voor van de minimumverlofrechten op het terrein van het zorgverlof.

Bij het opnemen van de verlofregelingen in de Algemene wet arbeid en zorg zullen de bestaande mogelijkheden voor maatwerk van werkgever en werknemer opnieuw worden bekeken en waar mogelijk worden verbeterd. Maatwerk is op drie manieren mogelijk.

1. Het recht op verlof en de duur van het verlof staan vast (absoluut verlofrecht), maar de wettelijke regeling laat maatwerk toe ten aanzien van de vormgeving en/of de betaling van het verlof en de verdere uitwerking. Dit gebeurt door in de wettelijke regeling aan te geven op welke elementen een andere invulling is toegestaan, of door elementen ongeregeld te laten. Het huidige ouderschapsverlof is hiervan een voorbeeld.
2. Het recht op verlof is geclausuleerd. Dit betekent dat bij de toekenning van het verlof rekening moet worden gehouden met eventuele zwaarwegende bedrijfsbelangen van de werkgever. Zo'n geclausuleerd recht geldt bijvoorbeeld bij het Wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur, waarbij de afweging wordt gemaakt tussen zwaarwegende bedrijfsbelangen en de wens van de werknemer. Bij het voorgenomen zorgverlof wordt ook zo'n afweging voorgesteld.
3. Sommige verlofrechten, zoals het kortdurende kraamverlof of calamiteitenverlof kunnen worden uitgeruild tegen het recht op vakantiedagen, arbeidsduurverlenging, adv of overwerk. De uitruil van vakantiedagen geldt alleen voor de bovenwettelijke vakantiedagen. Deze vorm van flexibiliteit tussen wettelijke regelingen onderling («uitruil») kan er voor zorgen dat er geen stapeling van bestaande en nieuwe verloven komt, maar dat binnen de aangegeven kaders werkgever en werknemer tot keuzen komen die hen beiden het beste passen.

Deze vormen van maatwerk sluiten overigens aan bij de wensen van de Stichting van de Arbeid. Deze heeft al bij verschillende gelegenheden gewezen op de mogelijkheid om niet alleen via uitbreiding van verlofrechten maar ook via herschikking en actualisering ruimte te zoeken voor nieuwe behoeften van werknemers. De wetenschap dat de verschillen in voorkeuren tussen werknemers groot zijn, maakt het steeds lastiger om

aan wensen van werkenden tegemoet te komen via collectieve regelingen waaraan alle werknemers dezelfde rechten kunnen ontlelen. Een collectieve uitbreiding met nieuwe rechten kan immers op bedrijfsniveau leiden tot een opeenstapeling van nieuwe en bestaande faciliteiten en zou de kosten en organisatorische lasten navenant verhogen. Introductie van arbeidsvoorwaarden gericht op nieuwe wensen stuit dan op bezwaren van werkgevers in verband met economische randvoorwaarden van budgettaire neutraliteit en/of het binnen aanvaardbare grenzen houden van de arbeidskosten.

Het kabinet ziet bij het realiseren van maatwerk een belangrijke rol weggelegd voor de cao-partijen. Op cao-niveau kunnen afwegingen worden gemaakt tegen het licht van het totale pakket van arbeidsvoorwaarden die de wettelijke regelingen te buiten gaan, zoals afspraken over arbeidsduur, arbeidsvoorwaarden en arbeidstijden, een verantwoorde loonkostenontwikkeling en dergelijke en kunnen verlofovereenkomsten worden gestimuleerd. Op het niveau van cao-regelingen is uitrusten tegen bestaande faciliteiten mogelijk, waardoor ruimte voor nieuwe behoeften vrijvalt. Afwijking of nadere invulling van de wettelijke regelingen gebeurt dus in principe op cao-niveau. Het kabinet gaat er vanuit dat op dat niveau vooral de kaders worden gesteld, die niet in de weg staan aan de mogelijkheden voor maatwerk op het individuele niveau. Als er geen cao geldt of als er in de cao geen afspraak is gemaakt, mogen afspraken over een afwijking worden gemaakt met de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging, of als die er niet zijn tussen individuele werkgevers en werknemers onderling.

Over de wijze waarop in de Algemene wet arbeid en zorg maatwerk gestalte kan krijgen, vraagt het kabinet het veld naar zijn opvattingen. Ook worden suggesties gevraagd over de wijze waarop bij het overhevelen van bestaande wettelijke verlofrechten naar de Algemene wet arbeid en zorg, de stroomlijning van regelingen van werknemers en ambtenaren gestalte kan krijgen.

De voorstellen die in deel II van deze nota zijn uitgewerkt, hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

1. De totstandkoming van de Algemene wet arbeid en zorg;
2. Verdere voorstellen voor de betaling tijdens het verlof;
3. Mogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden om arbeid en zorg te combineren;
4. Voldoende betaalbare mogelijkheden tot het uitbesteden van zorgtaken;
5. Andere instrumenten die aan een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg kunnen bijdragen.

1. De totstandkoming van de Algemene wet arbeid en zorg

Eerste deel: Wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur

Het eerste deel van de Algemene wet arbeid en zorg bestaat uit het Wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur. Dit wetsvoorstel is op 23 december 1998 bij de Tweede Kamer ingediend.

Tweede deel: zwangerschaps- en bevallingsverlof en bindingsverlof

Het tweede deel van de Algemene wet arbeid en zorg bestaat uit het wettelijk vastleggen van het recht op zwangerschaps- en bevallingsverlof en het introduceren van een wettelijk recht op betaald bindingsverlof voor adoptie-ouders. Verder wordt de aanspraak op de bevallingsuitkering overgeheveld naar de Algemene wet arbeid en zorg. Een wetsvoorstel

voor dit tweede deel zal nog voor de zomer bij de Tweede Kamer worden ingediend.

- Zwangerschaps- en bevallingsverlof

Op dit moment bestaat er voor werknemers geen formeel recht op zwangerschaps- en bevallingsverlof. Wel bestaat het recht op een bevallingsuitkering gedurende 16 weken. In de praktijk is het zo dat werknemers vrijwel altijd gedurende 16 weken zwangerschaps- en bevallingsverlof wordt verleend. Het voorstel is om deze voor werknemers gegroeide praktijk in een wettelijk verlofrecht vast te leggen en dat recht tevens tot ambtenaren uit te strekken.

Ook de aanspraak op een bevallingsuitkering zal worden vastgelegd in de Algemene wet arbeid en zorg. De uitkering zal voor werknemers gefinancierd blijven vanuit het Algemeen werkloosheidsfonds en voor zelfstandigen vanuit het Arbeidsongeschiktheidsfonds zelfstandigen. De kring van rechthebbenden blijft ongewijzigd, evenals de hoogte en de duur van de bevallingsuitkering.

- Een wettelijk recht op betaald bindingsverlof

Het nieuw te introduceren bindingsverlof is bedoeld voor adoptie-ouders. In de eerste weken nadat een adoptie-kind in huis is gekomen, moeten kind en gezin zich aan elkaar gaan «binden». Ook is er vaak tijd nodig om de adoptie te regelen, bijvoorbeeld om het adoptiekind uit het buitenland te halen. Het kabinet wil het wettelijk recht op vier weken betaald bindingsverlof voor één van de adoptie-ouders invoeren. De regeling zal worden gefinancierd vanuit het Algemeen werkloosheidsfonds en het Arbeidsongeschiktheidsfonds zelfstandigen. De hoogte van de uitkering is analoog aan die van de bevallingsuitkering.

Derde deel: introductie van een recht op zorgverlof, afstemmen en bundelen van bestaande wettelijke verlofregelingen en meer mogelijkheden voor flexibiliteit

In het derde deel van de Algemene wet arbeid en zorg zal het termijngebonden zorgverlof gestalte krijgen. Daarnaast worden in deze fase de bestaande wettelijke regelingen zoals kraamverlof, calamiteitenverlof en politiek verlof op elkaar afgestemd en gebundeld. Daarbij wordt voorts gestreefd naar meer mogelijkheden voor maatwerk door werkgevers en werknemers. Het kabinet komt ten aanzien van de invulling van deze fase nog niet met concreet uitgewerkte voorstellen, de gewenste invulling en de rol van sociale partners daarbij zal eerst na de consultatie met het veld worden geformuleerd.

Uitbreiding van het bestaande calamiteitenverlof met een termijngebonden zorgverlof

- Een geclausuleerd recht op termijngebonden onbetaald zorgverlof, van ten hoogste 10 dagen per jaar, in aanvulling op het calamiteitenverlof
- Het termijngebonden zorgverlof is een aanvulling op het huidige calamiteitenverlof, dat een werknemer het recht geeft om in onvoorziene situaties korte tijd verlof op te nemen om zaken te regelen. Het zorgverlof geeft het recht om zélf in onvoorziene situaties een bepaalde periode voor een ziek kind of een naaste te zorgen. Aan dit verlof zijn naar het oordeel van het kabinet de volgende randvoorwaarden verbonden. Zowel de kring van personen die op de zorg van de werknemer zijn aangewezen als de ernst van de zorgbehoefte vraagt om een nadere afbakening. Het gaat om een geclausuleerd recht. Dat betekent dat bij de toekenning van het verlof rekening moet worden gehouden met eventuele zwaarwegende gevolgen van het opnemen van verlof voor de bedrijfsorganisatie. Het verlof geldt voor een korte noodzakelijke periode. De maximale duur van het verlof bedraagt -naar rato van de arbeidsduur- maximaal 10 dagen per jaar voor

een voltijdwerknemer en is onbetaald. Het kabinet hecht aan een (gedeeltelijke) inkomensvoorziening tijdens het verlof maar acht sociale partners verantwoordelijk voor de totstandkoming van afspraken terzake. De overheid schept daarvoor in de fiscale- en sociale verzekeringswetgeving met een regeling voor verlofsparen de randvoorwaarden. Een flexibele inzet van (een deel van) het onder de verlofparaplu te sparen verloftegoed voor zorgverlof zal mogelijk worden gemaakt. Aan sociale partners zal worden gevraagd aan te geven of en op welke wijze deze inkomensvoorziening ook een wettelijke verankering behoeft in de Algemene wet arbeid en zorg.

- De overgang van het termijngebonden zorgverlof in een onbetaald recht op langerdurend verlof wordt beperkt tot verlof voor de verzorging van ernstig zieke familieleden

Als het gaat om ernstig zieke familieleden kan het termijngebonden zorgverlof overgaan in een langerdurend onbetaald zorgverlof. Ook dit recht is geclausuleerd en gebaseerd op maatwerk. De kring van personen die op de zorg van de werknemer zijn aangewezen en de ernst van de zorgbehoefte vragen om een nadere afbakening. De omvang en de duur van het verlof zal niet in de vorm van een minimumaanspraak worden vastgelegd, maar zal al naar gelang de situatie inhoud kunnen krijgen. De maximale duur van dit wettelijk recht op zorgverlof moet nog nader worden bepaald. Ook voor dit verlof schept de regeling voor verlofsparen een kader voor de totstandkoming van afspraken over een (gedeeltelijke) inkomensvoorziening tijdens het verlof.

Afstemmen en bundelen van bestaande wettelijke verlofregelingen en meer mogelijkheden voor flexibiliteit

Uitgangspunt is dat de wettelijke aanspraak op zwangerschaps- en bevallingsverlof, ouderschapsverlof, kraamverlof, calamiteitenverlof en overige verlofaanspraken wegens familieredenen alsmede het voorgenomen bindingsverlof en geclausuleerd zorgverlof niet ter discussie staat. Wel kunnen deze wettelijke regelingen op meer mogelijkheden voor flexibiliteit worden bezien.

- Meer maatwerk bij het zwangerschaps- en bevallingsverlof en het bindingsverlof

Het bevallingsverlof zou in tweeën kunnen worden gesplitst, waarbij op verzoek van de moeder de laatste vier weken van het verlof op een later tijdstip wordt opgenomen. Deze behoefte doet zich bijvoorbeeld voor in het geval van een vroeggeboorte waarbij het kind pas na het verstrijken van het bevallingsverlof thuiskomt uit het ziekenhuis.

Ook het bindingsverlof zou kunnen worden opgesplitst, in bijvoorbeeld twee delen. Bovendien zou het bindingsverlof deels overdraagbaar gemaakt kunnen worden. De ouders zouden dan ieder een deel van de vier weken bindingsverlof kunnen opnemen.

Het splitsen van het verlof zou het karakter moeten dragen van een geclausuleerd recht. De werkgever krijgt dan de mogelijkheid zich hiertegen op grond van gewichtige redenen te verzetten.

- Meer maatwerk bij ouderschapsverlof

Bij het ouderschapsverlof kan mogelijk de eis vervallen dat het verlof aaneengesloten moet worden opgenomen. Dit biedt ouders meer vrijheid het verlof op te nemen wanneer het hun goed uitkomt. De splitsing van het verlof in meerdere (bijvoorbeeld hooguit drie) aaneengesloten delen is in ieder geval het overwegen waard. Het splitsen van het verlof zou het karakter moeten dragen van een geclausuleerd recht. De werkgever krijgt dan de mogelijkheid zich hiertegen op grond van gewichtige redenen te verzetten.

- Een recht op twee dagen betaald kraamverlof
Het kabinet stelt voor in de Algemene wet arbeid en zorg een wettelijk recht op kraamverlof voor partners vast te leggen van 2 dagen -gelet op de gangbare praktijk- in de vorm van een betaald verlof.
- De wettelijke regelingen voor politiek verlof worden gestroomlijnd
Voor werknemers en ambtenaren gelden verschillende regelingen voor politiek verlof. Het kabinet vindt dat iedere burger gelijke mogelijkheden moet hebben om deel te nemen aan vertegenwoordigende organen, en zal een voorstel tot stroomlijning van de diverse regelingen ontwikkelen. Het kabinet wil daarbij in beginsel het terugkeerrecht van ambtenaren afschaffen, tenzij het door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer toegezegde onderzoek daartegen zwaarwegende argumenten oplevert.
- Het in mindering brengen van verlof op vakantiedagen.
Voor werknemers bestond al de mogelijkheid om het calamiteitenverlof, kraamverlof en de overige kortdurende verlofaanspraken wegens familieomstandigheden, in mindering te brengen op het bovenwettelijke vakantietegoed, als de werknemer daarmee instemt. Het kabinet stelt voor deze uitruilmogelijkheid ingeval van kortdurende verloven in de Algemene wet arbeid en zorg te handhaven. Ook bij het termijngebonden zorgverlof kunnen werkgever en werknemer overeenkomen het verlof in mindering te brengen op vakantiedagen.
- Stimulerende maatregelen op het gebied van educatief verlof
Verlof voor het volgen van een studie of cursus kan van groot belang zijn voor werknemers om hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt te behouden of te verbeteren. Ook voor werkgevers is het belangrijk goed opgeleid personeel te hebben. Afspraken over verlofmogelijkheden voor educatieve doeleinden blijven dan ook in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. In de cao-besprekingen kan hierover worden onderhandeld. De overheid heeft wel stimulerende maatregelen genomen. De Wet financiering loopbaanonderbreking is hier een goed voorbeeld van.
- De pensioenpositie van de verlofganger
Uit in 1998 gehouden onderzoek blijkt niet dat in pensioenregelingen de voortzetting van de risicodekking van overlijden en arbeidsongeschiktheid tijdens (onbetaald) verlof door sociale partners goed geregeld is. Nader onderzoek naar wat op het gebied van pensioenen is geregeld zal in het najaar van 1999 worden afgerond. Ondertussen wordt begonnen met de voorbereiding van wetgeving, die voorziet in een recht voor deelnemers in pensioenregelingen om tijdens (onbetaald) verlof de dekking van het risico van overlijden en arbeidsongeschiktheid voort te zetten. Als uit het nadere onderzoek blijkt dat er geen problemen bestaan, wordt indiening van wetgeving heroverwogen.
Daarnaast komt er een verkenning naar de mogelijkheid van een wettelijk recht op vrijwillige voortzetting van de premiebetaling voor het ouderdomspensioen tijdens de verlofperiode.
- Het wegnemen van belemmeringen bij de vervanging van verlofgangers
De overheid draagt bij aan het wegnemen van belemmeringen op dit gebied. Zo zal in het kader van de Stimuleringsregeling Dagindeling aandacht worden besteed aan het bevorderen van arbeidspools.

2. Verdere voorstellen voor de betaling tijdens het verlof

- Verlofsparen

Onder, nader in bijlage 8 van het tweede deel van deze nota uitgewerkte, condities kan verlofsparen worden gestimuleerd door, analoog aan de opbouw van pensioenrechten, het toepassen van de omkeerregel. Belasting- en premieheffing over de inleg kunnen worden uitgesteld tot het moment waarop het verlof wordt genoten. De voorgestelde regeling («verlofspaarparaplu») biedt de ruimte om maximaal 10% van het salaris naar een tijdstip in de toekomst te verschuiven en daarmee ook de belasting- en premieheffing. Onder deze regeling zijn begrepen alle vormen van (op geld waardeerbaar) tijdsparen en geldsparen uit bruto loon. De werknemer kan maximaal voor zes maanden voltijdsverlof sparen. Het verlof kan in deeltijd worden opgenomen of worden gebruikt voor de financiering van periodes van kortdurend (zorg)verlof.

- Vakantiewetgeving

In het wetsvoorstel tot wijziging van de vakantiewetgeving in het Burgerlijk Wetboek is voorgesteld de verjaringstermijn van vakantiedagen te verlengen van twee naar vijf jaar en is de vaststellingsregel voor het opnemen van vakantie gewijzigd. Deze wijzigingen bieden de mogelijkheid bovenwettelijke vakantiedagen langer op te sparen. De vakantiewetgeving van ambtenaren zal op die van werknemers worden afgestemd.

- Wet financiering loopbaanonderbreking ook voor zelfstandigen
Per 1 oktober 1998 geeft de Wet financiering loopbaanonderbreking werknemers en ambtenaren die hun loopbaan voor zorg of studie onderbreken onder voorwaarden een financiële bijdrage. Onderzocht wordt of het gewenst is dat deze wet ook van toepassing wordt op zelfstandigen.

- Verkenning naar betaald zorgverlof

Het kabinet laat een verkenning uitvoeren naar de mogelijkheid van een recht op betaald zorgverlof. Deze verkenning is in het regeerakkoord aangekondigd. Het gaat daarin om de vraag of, en zo ja onder welke voorwaarden, een wettelijk recht op betaald zorgverlof tot stand kan worden gebracht, rekening houdend met de belangen van werkgevers, in het bijzonder in het midden- en kleinbedrijf.

3. Mogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden om arbeid en zorg te combineren

Het regeerakkoord stelt dat de Algemene wet arbeid en zorg het ook voor uitkeringsgerechtigden beter mogelijk moet maken om arbeid en zorg te combineren. Uitkeringsgerechtigden moeten zich in principe beschikbaar houden voor de arbeidsmarkt, wat problemen kan opleveren bijvoorbeeld bij de zorg voor een kind. In dit verband gaat de nota in op de positie van alleenstaande ouders in de bijstand en de positie van WW-gerechtigden.

- Arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders in de bijstand aanpassen

Op dit moment zijn alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar op grond van de Algemene bijstandswet ontheven van de arbeidsverplichting. Voor ouders met kinderen boven de vijf jaar geldt dat ze volledig beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt. Teneinde arbeidsparticipatie te bevorderen kunnen alleenstaande ouders gebruik maken van de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders (de Regeling 1999 is onlangs vereenvoudigd). Daarnaast is het fiscaal mogelijk dat alleenstaande ouders met een

deeltijdbaan van 32 uur «uit de bijstand» komen en hebben gemeenten de mogelijkheid om in individuele gevallen over te gaan tot ontheffing van de arbeidsplicht.

Het bestaande beleid om alleenstaande ouders in de bijstand toe te geleiden naar betaalde arbeid zal worden geoptimaliseerd. Daarnaast worden de volgende opties onderzocht:

- de vrijstelling van arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders in de bijstand met een kind jonger dan 5 jaar geleidelijk afschaffen en deze op termijn omzetten in een partiële arbeidsverplichting. Tegelijkertijd is het voorstel deze partiële arbeidsplicht ook te laten gelden voor alleenstaande ouders met een kind onder de 12 jaar, waarvoor thans een volledige arbeidsplicht geldt;
- invoering van de partiële arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders met een kind onder de 5 jaar. Voor alleenstaande ouders met een jongste kind ouder dan 5 jaar blijft de volledige arbeidsplicht van kracht.

Bij de nadere invulling van de partiële arbeidsplicht kan worden gedacht aan een substantiële deeltijdbaan. Bij beide opties geldt dat de individuele situatie van de ouder van invloed is op de mate waarin de (partiële) arbeidsverplichting zal gaan gelden: gemeenten blijven de mogelijkheid behouden om in individuele gevallen over te gaan tot ontheffing van de arbeidsplicht. Voorwaarde voor beide opties is verder dat er voldoende, betaalbare en toegankelijke faciliteiten zijn voor kinderopvang en buitenschoolse opvang.

4. Voldoende betaalbare mogelijkheden voor het uitbesteden van zorgtaken

Het bestaan van goede en betaalbare kinderopvang is voor de combinatie van arbeid en zorg van groot belang. De aangekondigde Wet basisvoorziening kinderopvang, moet de basis vormen voor een toereikend aanbod van kinderopvangplaatsen voor kinderen tot 12 jaar en voor experimenten met de opvang van kinderen tussen 12 en 16 jaar. Hiertoe worden door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – in samenspraak met SZW – voorstellen ontwikkeld. In deze nota worden specifieke voorstellen gedaan voor extra mogelijkheden van kinderopvang voor uitkeringsgerechtigden.

De bestaande regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang voor alleenstaande ouders in de bijstand is in 1999 vereenvoudigd. Daarnaast zal er een tijdelijke experimentele regeling komen ter financiering van kinderopvang voor arbeidsgehandicapten die bijvoorbeeld (om)scholing volgen voor het vinden van een baan. Het kabinet zal daarnaast onderzoeken of het wenselijk is om eenzelfde regeling voor WW-uitkeringsgerechtigden in het leven te roepen. Dit onderzoek wordt waarschijnlijk in april 1999 afgerond.

De Europese Commissie bereidt momenteel een richtlijn voor die lidstaten de mogelijkheid biedt tot experimenten met verlaging van het BTW tarief op arbeidsintensieve diensten. Indien dit soort diensten onder het verlaagde BTW-tarief gaan vallen kunnen deze goedkoper worden aangeboden en voor meer mensen bereikbaar worden. Het stimuleren van het ondernemerschap in de persoonlijke dienstverlening zal voorts een van de aandachtspunten zijn in de in het regeerakkoord aangekondigde stimuleringsregeling voor een betere dagindeling (zie hierna).

5. Andere instrumenten die aan een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg kunnen bijdragen.

Naast de voorstellen in deze nota neemt de overheid ook op andere terreinen initiatieven die kunnen bijdragen aan een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg. Zo zal bij het midden- en kleinbedrijf een onderzoek

worden gestart naar «best practices» op het gebied van het oplossen van bezettingsproblemen die kunnen ontstaan als gevolg van deeltijdwerk en langdurig verlof. Ook is een onderzoek gepland naar de vraag in hoeverre zelfstandigen belemmeringen ondervinden bij het combineren van arbeid en zorg en aan welke oplossingen gedacht kan worden. Goede voorbeelden zullen worden verspreid zodat deze navolging kunnen vinden in andere organisaties. Verder worden ondernemingsraden gestimuleerd thema's op het gebied van arbeid en zorg meer en beter te agenderen. Het ministerie van SZW is bezig een werkdocument te ontwikkelen dat daarvoor een inhoudelijk kader biedt. Dit kan worden gebruikt in trainingen van ondernemingsraden.

Experimenten op het gebied van dagindeling worden financieel mogelijk gemaakt. In deze kabinetsperiode is 60 miljoen gulden beschikbaar voor de Stimuleringsmaatregel dagindeling. De experimenten zullen eraan bijdragen dat het combineren van arbeid en zorgtaken eenvoudiger wordt. Het gaat bijvoorbeeld om het bevorderen van werktijden op maat, verruiming van openingstijden van scholen en het beter afstemmen van arbeidstijden op de openingstijden van scholen, kinderopvang, publieke dienstverlening en vrije-tijdsvoorzieningen.

6. FASERING IN DE TIJD

Voor de totstandkoming van de Algemene wet arbeid en zorg en de overige voorstellen in de nota zijn vijf fasen te onderscheiden:

Fase 1:

De Wet aanpassing arbeidsduur

Deze wet is op 23 december 1998 aan de Tweede Kamer aangeboden. De parlementaire behandeling zal naar verwachting in 1999 worden afgerond.

Fase 2:

Een consultatieronde over de nota: «Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg».

De nota zal worden besproken met sociale partners, individuele werkgevers en werknemers en groepen van uitkeringsgerechtigden en het emancipatieveld. Eind april vindt daartoe een werkconferentie plaats. Daarnaast wordt advies gevraagd aan onder meer de Stichting van de Arbeid, de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, Equality, de VNG, DIVOSA, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, de Stichting Sjakuus en de Vrouwenalliantie. Verder zal een commissie van economische deskundigen zich buigen over de economische effecten van de nota en zullen de emancipatie-effecten worden bezien. Het consultatieproces zal vóór de zomer van 1999 worden afgerond.

Fase 3:

Het wetgevingsproces rond het wettelijk recht op zwangerschaps- en bevallingsverlof en een betaald bindingsverlof van vier weken voor één van de adoptie-ouders.

Deze fase leidt tot een wetsvoorstel (het tweede deel van de Algemene wet arbeid en zorg) dat in het voorjaar van 1999 aan de Raad van State voor advies kan worden voorgelegd. Het wetsvoorstel zal nog vóór de zomer van 1999 naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

Fase 4:

Fase waarin de voorstellen in de nota worden omgezet in de wetten die daarop van toepassing zijn. Zo zal de fiscale wetgeving moeten worden aangepast vanwege het verlofsparen. Mogelijk moet ook de Bijstandswet worden gewijzigd in verband met de voorstellen voor het aanpassen van

de arbeidsplicht voor bijstandsgerechtigden. Verder moeten de voorstellen voor het derde deel van de Algemene wet arbeid en zorg (zoals het kortdurend zorgverlof) worden verwerkt in de wet. Ook start een traject, dat voorziet in een recht voor deelnemers in pensioenregelingen om tijdens (onbetaald) verlof de dekking van het risico van overlijden en arbeidsongeschiktheid voort te zetten. Deze wetgevingsfase zal in het najaar van 1999 in gang worden gezet.

Fase 5:

Verkenning of en zo ja onder welke voorwaarden een recht op betaald zorgverlof. De resultaten van deze verkenning worden in het najaar van 2000 verwacht.

DEEL II

NADERE INHOUDELIJKE UITWERKING VAN DE VOORSTELLEN EN PRESENTATIE VAN OPTIES

Inhoudsopgave

0	Inleiding	19	3.1	Alleenstaande ouders in de bijstand	36
			3.2	Optie a: Optimalisering van bestaand beleid voor alleenstaande bijstandsgerechtigden	
1	De totstandkoming van de Algemene wet arbeid en zorg	19	3.3	Optie b: Partiële arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders met een kind onder de 12 jaar	38
1.1	De eerste tranche van de AWAZ: Wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur	20		Optie c: Partiële arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders met een kind onder de 5 jaar	39
1.2	De tweede tranche: zwangerschaps- en bevallingsverlof en bindingsverlof	20	3.4	Tijd voor zorgtaken en de Werkloosheidswet (WW)	40
1.2.1	Wettelijk recht op zwangerschaps- en bevallingsverlof in AWAZ	20	3.5		41
1.2.2	De bevallingsuitkering	21			
1.2.3	Recht op vier weken bindingsverlof voor één van de ouders	22	4	Voldoende betaalbare mogelijkheden tot het uitbesteden van zorgtaken	42
1.2.4	Uitkering bij het bindingsverlof voor adoptieouders	22	4.1	Bijstandsgerechtigden en kinderopvang	42
1.3	De derde tranche: introductie van een recht op zorgverlof en afstemmen en bundelen van bestaande wettelijke verlofregelingen met meer mogelijkheden voor maatwerk	23	4.2	Kinderopvang voor werkzoekenden met een uitkering van het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv)	42
1.3.1	Uitbreiding bestaande calamiteitenverlofregeling met een onbetaald termijngedonden zorgverlof	23	4.3	Stimulering persoonlijke dienstverlening	43
1.3.2	Afstemming en bundeling van bestaande wettelijke regelingen: de balans tussen zekerheid en flexibiliteit in de AWAZ	25	5	Andere instrumenten die aan een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg binnen arbeidsorganisaties kunnen bijdragen	44
1.3.3	Voorzet voor een concretisering van verlofregelingen in de AWAZ	27	5.1	Invulling door sociale partners	44
1.3.3.1	Meer maatwerk bij het zwangerschaps- en bevallingsverlof en het bindingsverlof	27	5.2	Goede voorbeelden en successen	45
1.3.3.2	Meer maatwerk bij ouderschapsverlof	28	5.3	Ondernemingsraden	45
1.3.3.3	Een recht op twee dagen betaald kraamverlof	29	5.4	Stimuleringsmaatregel Dagindeling	45
1.3.3.4	Overheveling van de resterende verlofaanspraken wegens familieomstandigheden	29	5.5	Voorlichting	46
1.3.3.5	Politiek verlof	30	5.6	Monitor	46
1.3.3.6	Educatief verlof	30			
1.3.3.7	Het in mindering brengen van verlof op vakantiedagen en overige tijdregelingen	31			
1.4	Pensioenpositie van de verlofganger	32			
1.5	Vervanging van de verlofgangers	33			
2	Verdere voorstellen voor de betaling tijdens het verlof	34			
2.1	Verlofsparen	34	4	Verkenning naar het of en zo ja onder welke voorwaarden van een wettelijk recht op betaald zorgverlof	68
2.2	Vakantiewetgeving	34	5	De Algemene bijstandswet (Abw) met betrekking tot alleenstaande ouders	70
2.3	Mogelijkheid financiering loopbaanonderbreking voor zelfstandigen	35	6	Resultaten van twee onderzoeken ten behoeve van de evaluatie van de gevolgen van (onbetaald) verlof voor de pensioenrechten	73
2.4	De verkenning naar of en zo ja onder welke voorwaarden betaald zorgverlof	36	7	Verkenning financiële gevolgen nota Arbeid en zorg	75
3	Mogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden om arbeid en zorg te combineren	36	8	Verlofsparen	77

0 INLEIDING

In dit tweede deel van de nota «Naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg» worden de voorstellen nader uitgewerkt en worden mogelijke opties gepresenteerd.

Deze opties zijn langs drie beleidslijnen te rangschikken:

1. Meer tijd voor verantwoordelijkheden buiten de betaalde arbeid;
2. Betaling tijdens het vrijaf;
3. Voldoende betaalbare mogelijkheden tot het uitbesteden van zorgtaken.

De voorstellen vormen deels een eerste uitwerking van het in het regeerakkoord genoemde voornemen om in een nieuwe wet, de Algemene wet arbeid en zorg, bestaande wettelijke verlofregelingen af te stemmen en te bundelen en met nieuwe onderwerpen uit te breiden. Het gaat om een samenhangende regeling van de mogelijkheden voor verlof en deeltijd, met aandacht voor:

- aansluiting bij de moderne arbeidsmarkt, moderne arbeidspatronen;
- aansluiting bij moderne patronen van opvoeding en zorg;
- de mogelijkheid dat mannen én vrouwen arbeid en zorg combineren;
- effectieve vergroting van het arbeidsaanbod;
- de gevolgen voor de bedrijfsorganisatie, in het bijzonder bij het MKB.

Bij de behandeling van de voorstellen en opties wordt de volgende hoofdstukindeling aangehouden:

1. De totstandkoming van de Algemene wet arbeid en zorg;
2. Verdere voorstellen voor de betaling tijdens het verlof;
3. Betere mogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden om arbeid en zorg te combineren;
4. Voldoende betaalbare mogelijkheden tot het uitbesteden van zorgtaken;
5. Andere instrumenten die aan een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg binnen arbeidsorganisaties kunnen bijdragen.

HOOFDSTUK 1 DE TOTSTANDKOMING VAN DE ALGEMENE WET ARBEID EN ZORG

In de Kaderwet arbeid en zorg worden volgens het regeerakkoord bestaande wettelijke verlofregelingen afgestemd en 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 onderwerpen. Het regeerakkoord noemt uitbreidingen met het recht op aanpassing van de arbeidsduur, een recht op termijngelaten kortdurend zorgcalamiteitenverlof ter verzorging van een ziek kind of naaste en een verlofsysteem voor mantelzorg voor ernstig zieke ouders en familieleden. Het voorstel is om de nieuwe wet de naam Algemene wet arbeid en zorg te geven. Deze wordt namelijk van toepassing op alle werkenden (werknemers, ambtenaren en -daar waar aan de orde- zelfstandigen) en op de werkgevers in alle sectoren.

De overheveling naar één wet brengt wel de vraag mee hoe (rechts)zekerheid en flexibiliteit zich tot elkaar dienen te verhouden, welk evenwicht daartussen te vinden is. Het kabinet gaat er vanuit dat in de Algemene wet arbeid en zorg de volgende regelingen onder een wettelijke beschermde aanspraak vallen:

1. het recht op betaald zwangerschaps- en bevallingsverlof;
2. het recht op betaald bindingsverlof;
3. het recht op ouderschapsverlof;
4. het recht op betaald kraamverlof;

5. het recht op calamiteitenverlof en de resterende verlofaanspraken wegens familieomstandigheden;
6. het recht op termijngelaten zorgverlof;
7. het recht op «mantelzorgverlof».

Van deze minimumbescherming mag niet ten nadele van werknemers en ambtenaren worden afgeweken. Wel zullen er nadere afspraken gemaakt kunnen worden over uitruil, vormgeving, tijdstip, betaling etc. In deze zin is de wet een voertuig voor een flexibel en modern arbeidsvoorwaardenbeleid. Met een evenwichtige mix van zekerheid en flexibiliteit. In de nota wordt bij de voorstellen op deze beide elementen ingegaan.

De Algemene wet arbeid en zorg (hierna te noemen AWAZ) zal, conform het regeerakkoord, gefaseerd tot stand komen. Daarbij zijn op dit moment in ieder geval drie wetgevingstranches te onderscheiden.

1.1 De eerste tranche van de AWAZ: Wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur

De behoefte aan meer tijd kan zich structureel of meer incidenteel voordoen. Aan een structurele behoefte kan worden tegemoetgekomen door een structurele wijziging van de arbeidsduur. Het wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur is op 23 december 1998 naar de Tweede Kamer gezonden. Het wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur¹ beoogt werknemers en ambtenaren een geclausuleerd recht terzake te verschaffen. Het wetsvoorstel zal worden ondergebracht in de AWAZ.

1.2 De tweede tranche: zwangerschaps- en bevallingsverlof en bindingsverlof

De tweede tranche van de AWAZ zal bestaan uit het wettelijk vastleggen van het voornemen van het vorige kabinet om adoptieouders een betaald recht op bindingsverlof toe te kennen. Tevens zal de aanspraak op de bevallingsuitkering worden overgeheveld naar de AWAZ. Deze tweede wetgevingstranche zal de Tweede Kamer nog voor de zomer kunnen bereiken.

1.2.1 Wettelijk recht op zwangerschaps- en bevallingsverlof in AWAZ

- Het wettelijk recht op 16 weken zwangerschaps- en bevallingsverlof wordt vastgelegd in de AWAZ, zowel voor ambtenaren (die dat recht al kenden) als voor werknemers, die dat recht formeel ontberen.

Op dit moment bestaat er voor werknemers geen formeel recht op zwangerschaps- en bevallingsverlof. Zij hebben wel recht op een bevallingsuitkering gedurende 16 weken. Ambtenaren kennen een wettelijk recht op betaald zwangerschaps- en bevallingsverlof voor 16 weken. Afstemming en bundeling van wettelijke verlofregelingen leidt tot het voorstel om de voor werknemers gegroeide praktijk rond het zwangerschaps- en bevallingsverlof in een wettelijk verlofrecht vast te leggen en dat recht tevens tot ambtenaren uit te strekken.

De kring van verlofgangers zal dezelfde zijn als degenen die thans een recht op 16 weken bezoldiging of uitkering genieten. De lengte van het verlof en de flexibiliteit² ten aanzien van het moment waarop het verlof begint blijven behouden. Eventuele verdergaande voorstellen voor flexibiliteit (zie hierna par 1.3.3.1) zullen pas na de consultatie van het veld uitgewerkt worden en zullen derhalve nog niet in deze tweede tranche worden meegenomen.

¹ Kamerstukken II 1998/99, nr 26 358.

² Het verlof mag naar keuze tussen de 6 en de 4 weken vóór de vermoedelijke bevallingsdatum ingaan; het verlof eindigt dan tussen de 10 en de 12 weken na de bevalling en duurt minimaal 16 weken.

1.2.2 De bevallingsuitkering

- De bevallingsuitkering zal voor werknemers vanuit het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf) en voor zelfstandigen vanuit de Wet arbeidsongeschiktheidsfonds zelfstandigen (WAZ) blijven plaatsvinden, zonder een wijziging in de kring van rechthebbenden, de hoogte van de bevallingsuitkering, de duur van de uitkering en de financieringswijze. Het recht op betaald zwangerschaps- en bevallingsverlof zal ook voor ambtenaren in de AWAZ worden ondergebracht, zij het voor wat betreft de betaling in een aparte overgangsregeling in verband met de Overheid Onder de Werknemersverzekeringen (OOW)-operatie.

Bij de bestaande bevallingsuitkering vormen de fysieke gevolgen van zwangerschap en bevalling en de bescherming van de gezondheid van de vrouw van oudsher de rechtsgrond voor onderbrenging van deze regeling in de ZW. De notie dat zwangerschap en bevalling echter niet gelijkgesteld kunnen worden met ziekte heeft er toe geleid dat deze situaties vanaf 1994 binnen de ZW een aparte rechtsgrond hebben voor de toekenning van ziekgeld¹ en dat in 1996 ook de gelijkstelling van zwangerschap en bevalling met ziekte uit de ZW is verdwenen². Het onderbrengen van de bevallingsuitkering van 16 weken³ voor werknemers en zelfstandigen in de AWAZ ligt in het verlengde van deze ontwikkeling en spoort met eerdere kritiek van de Raad van State dat de uitkering bij bevalling in wezen van andere aard is dan het risico dat door de ZW⁴ of de WAZ⁵ gedekt wordt.

Het kabinet stelt voor deze overheveling van het bevallingsregime uit de ZW en de WAZ naar de AWAZ plaats te laten vinden zonder daarbij een wijziging in de kring van rechthebbenden, de hoogte van de bevallingsuitkering, de duur van de uitkering en de financiering aan te brengen. Dit impliceert dat in de AWAZ nog wel verwezen zal worden naar de kring van rechthebbenden onder de ZW en de WAZ en dat de verschillende uitkeringsregimes voor werknemers en zelfstandigen intact blijven. De financiering van de bevallingsuitkering, voor werknemers uit het Awf en voor zelfstandigen uit het Arbeidsongeschiktheidsfonds zelfstandigen, behoeft dan evenmin wijziging. De wetgeving zou anders ook nodeloos gecompliceerd worden.

Er bestaat een verschil in hoogte van de uitkering bij zwangerschaps- en bevallingsverlof tussen werknemers en ambtenaren enerzijds en zelfstandigen anderzijds. De argumenten voor het andere uitkeringsregime (tot maximaal minimumloon) voor WAZ-gerechtigden zijn tijdens de behandeling van de WAZ uitgewisseld en hangen samen met het karakter van de regeling. Het kabinet ziet geen aanleiding om de structuur ervan nu ter discussie te stellen. Wel zal er op onderdelen gekeken worden of de scheidslijn tussen zelfstandigen enerzijds en werknemers en ambtenaren anderzijds ten aanzien van een bepaalde categorie werkenden wel te rechtvaardigen is. De Tweede Kamer heeft in dat verband gewezen op de positie van de alphahulpverleners. In reactie op het rapport Groenman heeft het vorige kabinet al aangegeven⁶ dat de sociale rechtspositie van alphahulpverleners opnieuw bezien zal worden.

Het recht op een uitkering tijdens het zwangerschaps- en bevallingsverlof zal ook voor ambtenaren in de AWAZ worden ondergebracht, zij het met uitgestelde werking totdat de OOW-operatie is voltooid. Tot die tijd zal voor een overgangsregeling de financiering en uitvoering worden aangesloten bij bestaande wetgeving voor ambtenaren.

¹ Stb. 1993, nr. 750.

² Stb. 1996, nr. 134.

³ De uitkering wegens ziekte in verband met zwangerschap en bevalling verandert niet.

⁴ Kamerstukken II 1988/89, 21 106, A, pag. 2

⁵ Kamerstukken II 1995/96, 24 758, A, pag. 16 ev.

⁶ In het verslag van een algemeen overleg over het regeringsstandpunt bij het rapport Groenman, 1997/98, 25 893, nr. 5, pag. 8

De Commissie gelijke behandeling¹ acht het aannemelijk dat de omstandigheid dat de zwangerschaps- en bevallingsuitkering mee kan tellen voor het bepalen van de wachttijd van de WAO, op gespannen voet staat met internationale Verdragen. Bij de vormgeving van de bevallingsuitkering in de AWAZ zal het kabinet dit standpunt betrekken. Ook zal aandacht worden geschonken aan de in onderzoek² genoemde knelpunten in de bestaande praktijk.

1.2.3 Recht op vier weken bindingsverlof voor één van de ouders

- Het recht op vier weken bindingsverlof voor één van de ouders wordt, analoog aan het bevallingsverlof, voor werknemers én ambtenaren wettelijk vastgelegd in de AWAZ.

Bij de adoptie van een kind hebben ouders veelal behoefte aan verlof. Voor de adoptieprocedure zelf, voor de reis naar het buitenland – indien het een buitenlandse adoptie betreft – en tijdens de zogeheten bindingsperiode. Bindingsverlof is dan het verlof dat nodig is voor de periode die aanbreekt vanaf het moment dat het kind in het gezin wordt opgenomen. Een periode die begint op het moment dat het kind in huis komt of vanaf het moment van ophalen van het kind in het buitenland. Bij het bindingsverlof wordt geen onderscheid gemaakt tussen adoptiekinderen uit Nederland of uit het buitenland.

Het kabinet is van oordeel dat bindingsverlof een volwaardige plaats verdient binnen het scala van verlofmogelijkheden. Het vorige kabinet heeft besloten een betaling van het bindingsverlof van maximaal vier weken aan één van de adoptie-ouders te introduceren en – analoog aan de bevallingsuitkering – een wettelijk recht terzake achterwege te laten. Nu het kabinet voorstelt om over te gaan tot het wettelijk vastleggen van het recht op zwangerschaps- en bevallingsverlof ligt het – gelet op de samenhang tussen beide regelingen – in de reden om ook de uitkering ingeval van bindingsverlof te laten samengaan met een wettelijk verlofrecht terzake. Het verlofrecht komt in beginsel evenals de uitkering naar keuze van de ouders zelf aan één van de adoptie-ouders toe. Voor wat betreft de mogelijkheid van overdracht van een deel van de verlofaanspraak naar de andere partner wordt verwezen naar paragraaf 1.3.3.1.

Ambtenaren zouden, volgens het advies van de Raad voor het Overheids- personeelsbeleid³, niet in aanmerking komen voor deze uitkering bij bindingsverlof. De Raad achtte deze verlofuitkering voor ambtenaren niet nodig omdat voor hen al een betaald adoptieverlof van vier weken in geval van de adoptie van een buitenlands kind geldt. Dit buiten beschouwing laten van de ambtenaren is naar het oordeel van het huidige kabinet niet terecht, omdat bindingsverlof – zoals hierboven uiteengezet – niet alleen ouders van buitenlandse adoptiekinderen aangaat. De voorgenomen regeling zal dan ook zowel voor ambtenaren als werknemers gelden. De ambtelijke regelingen (zoals het ARAR) zijn op dit punt te vergelijken met cao's: zij voorzien in een betaald verlof voor ambtenaren of werknemers teneinde de noodzakelijke maatregelen te treffen voor de adoptie zelf of om een kind in het buitenland te gaan halen.

1.2.4 Uitkering bij het bindingsverlof voor adoptieouders

- Er komt een recht op een uitkering bij het bindingsverlof van 4 weken. De betaling zal daarbij, analoog aan die van het bevallingsverlof, vanuit het Algemeen Werkloosheidsfonds (Awf) en het Arbeidsongeschiktheidsfonds Zelfstandigen geschieden (WAZ). De hoogte van de uitkering bij het bindingsverlof is analoog aan die van

¹ In een brief van 11 juni 1998 aan SZW.

² Vrouwenverdrag, moederschap, ouderschap en arbeid, W.C.Monster e.a. juli 1998 SZW/VUGA.

³ Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, Advies Arbeid en Zorg, 18 december 1997.

het bevallingsuitkering. Ook komt er een recht op een uitkering bij het bindingsverlof van 4 weken voor ambtenaren.

Het kabinet heeft besloten tot de betaling van het bindingsverlof van maximaal vier weken. De regeling zal gefinancierd worden vanuit het Algemeen werkloosheidsfonds en het Arbeidsongeschiktheidsfonds Zelfstandigen. Voor ambtenaren zal het recht op een uitkering bij bindingsverlof ook in de AWAZ worden ondergebracht, zij het met uitgestelde werking totdat de OOW-operatie is voltooid. Tot die tijd zal voor een overgangsregeling voor de financiering en uitvoering worden aangesloten bij bestaande wetgeving voor ambtenaren.

1.3 De derde tranche: introductie van een recht op zorgverlof en afstemmen en bundelen van bestaande wettelijke verlofregelingen met meer mogelijkheden voor maatwerk

In deze tranche van de totstandkoming van de Algemene wet arbeid en zorg (AWAZ) zal de, in het regeerakkoord neergelegde, uitbreiding van de bestaande wettelijke verlofregelingen met een zorgverlof gestalte krijgen. Het gaat daarbij zowel om het bestaande calamiteitenverlof uit te breiden met een termijngebonden zorgverlof als om het voornemen voor een goed wettelijk verlofssysteem voor mantelzorg.

Bovendien worden in deze tranche bestaande wettelijke regelingen, als kraamverlof, calamiteitenverlof, politiek verlof en dergelijke op elkaar afgestemd en gebundeld. Deze verlofregelingen zijn thans verschillend vormgegeven voor werknemers en ambtenaren. Met afstemming wordt in de eerste plaats bereikt dat ze worden gestroomlijnd tot een voor werknemers én ambtenaren geldend wettelijk verlofrecht. Tevens wordt bereikt dat verlofrechten onderling, bijvoorbeeld voor wat betreft de praktische uitwerking en dergelijke, op gelijke wijze worden vormgegeven. Daarbij wordt voorts gestreefd naar meer mogelijkheden voor maatwerk. In bijlage 2 is een overzicht gegeven van de bestaande wettelijke verlofregelingen van werknemers en ambtenaren. Voor de regelingen van ambtenaren is daarbij de regeling van de rijksoverheid als voorbeeld genomen.

Het kabinet komt ten aanzien van de invulling van deze wetgevings-tranche hierna nog niet met concrete voorstellen. De voorstellen in paragraaf 1.3.1 tot en met 1.3.3.7. zijn het vertrekpunt voor een consultatie. Concrete voorstellen zullen eerst na de consultatie met het veld worden geformuleerd.

1.3.1 Uitbreiding bestaande calamiteitenverlofregeling met een onbetaald termijngebonden zorgverlof

- De bestaande calamiteitenverlofregelingen van werknemers en ambtenaren worden overgeheveld naar en gestroomlijnd in de AWAZ.
- In aanvulling daarop komt er een geclausuleerd recht op ten hoogste 10 dagen per jaar onbetaald zorgverlof, om zelf te kunnen zorgen voor zieke kinderen en naasten. De randvoorwaarden waaraan een nadere concretisering moet voldoen worden geschetst.
- In aanvulling daarop komt er voor een nog nader te bepalen periode een langerdurend onbetaald «mantelzorgverlof» voor de verzorging van ernstig zieke naasten, waaronder palliatieve zorg. Ook daarvoor worden de randvoorwaarden aangegeven.

De **huidige calamiteitenregeling** (artikel 7:629b BW) geeft werknemers voor een korte naar billijkheid te berekenen tijd aanspraak op loondoorbetaling als de werknemer door zeer bijzondere buiten zijn schuld ontstane omstandigheden niet kan werken. Van deze loondoorbetalingsregeling kan bij individueel beding¹ worden afgeweken. De huidige

¹ De in het BW neergelegde regeling is semi-dwingend van aard is: er mag van worden afgeweken bij schriftelijk beding tussen werkgever en werknemer.

calamiteitenverlofregeling van ambtenaren¹ is doorgaans betaald. De bestaande calamiteitenverlofregelingen van werknemers en ambtenaren zullen worden gestroomlijnd en overgeheveld naar de AWAZ.

Dit calamiteitenverlof dient alleen als oplossing voor onvoorziene situaties, situaties die geen uitstel dulden. De gesprongen waterleiding bijvoorbeeld of een plotseling ziek kind. Dit verlof is bedoeld om de eerste noodmaatregelen te treffen. Een recht op verlof om zelf een aantal dagen voor een ziek kind of naaste te zorgen, wordt op dit moment gemist. Ook hebben werknemers doorgaans geen aanspraak op verlof bij voorzienbare knelpunten in de zorg, zoals regelmatig terugkerend ziekenhuis- of doktersbezoek van kinderen met een chronische ziekte.

Het regeerakkoord² introduceert in aanvulling op het calamiteitenverlof **een recht op een termijngebonden zorgverlof**, om zelf te kunnen zorgen. Als aanvulling op het calamiteitenverlof is dit recht een noodzakelijke ondersteuning voor de combinatie van arbeid en zorgtaken om in onvoorziene situaties zelf te kunnen zorgen.

De aan dit verlofrecht te stellen randvoorwaarden zijn naar het oordeel van het kabinet de volgende. Het recht op termijngebonden zorgverlof heeft betrekking op verlof voor de verzorging van zieke kinderen of naasten. Zowel de kring van personen die op de zorg van de werknemer zijn aangewezen, als de ernst van de zorgbehoefte vraagt om een heldere afbakening teneinde een controleerbare en handhaafbare regeling in de wet te kunnen opnemen. Het recht op verlof zal voorts nader worden geclausuleerd, een clausulering waarin voor het opnemen van het verlof een afweging mogelijk wordt gemaakt tegen de zwaarwegende gevolgen voor de bedrijfsorganisatie. Bij dit afwegingskader hoort ook de privé-situatie van de werknemer betrokken te worden, bijvoorbeeld een alleenstaand ouderschap.

Het verlof wordt slechts gegeven voor een korte noodzakelijke periode en de duur van het verlof wordt – naar rato van de arbeidsduur – voor maximaal 10 dagen per jaar voor een voltijdwerknemer in de wet vast gelegd (voor deze periode hebben Oostenrijk en Duitsland die een dergelijke verlofregeling kennen als voorbeeld gediend³).

Het verlof wordt als een onbetaald verlofrecht in de wet neergelegd. Het kabinet hecht aan een (gedeeltelijke) inkomensvoorziening tijdens het verlof maar acht sociale partners verantwoordelijk voor de totstandkoming van afspraken terzake. De overheid schept daarvoor in de fiscale en sociale verzekeringswetgeving de randvoorwaarden door de in paragraaf 2.1 genoemde regeling voor verlofsparen («verlofspaar-paraplu»). Een flexibele inzet van (een deel van) het onder de verlof-paraplu te sparen verlofgoed voor zorgverlof zal mogelijk worden gemaakt. Aan sociale partners zal worden gevraagd aan te geven of en op welke wijze deze inkomensvoorziening ook een wettelijke verankering behoeft in de Algemene wet arbeid en zorg.

¹ Volgens het ARAR (artikel 33fa) hebben rijksambtenaren recht op een maximum van drie dagen calamiteitenverlof per jaar (8 uur per calamiteit en beperkt tot 3 calamiteiten per jaar). Voorts heeft de werkgever de bevoegdheid om al dan niet met bezoldiging verlof voor een korte duur te geven (artikel 33e ARAR). Daarnaast geldt voor ambtenaren onbeperkt verlof met volledige bezoldiging (artikel 33d ARAR) voor zorgverlof bij ernstige zieke naasten (met name familie in de 1ste graad).

² Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr.10 blz. 27 en 70.

³ Duitsland en Oostenrijk kennen een recht op betaald verlof van maximaal 10 dagen cq twee weken per jaar per ouder per kind jonger dan 12 jaar.

In het regeerakkoord staat verder vermeld dat **ook voor de mantelzorg, voor zieke ouders en familieleden, er een goed wettelijk verlofsysteem** nodig is. Als deze zorg de zorg voor ernstig zieke familieleden, waaronder de palliatieve zorg, betreft stelt het kabinet voor dat het geclausuleerde recht op een termijngebonden zorgverlof overgaat in een geclausuleerd recht op onbetaald langerdurend zorgverlof. Geclausuleerd houdt ook hier in dat (opnieuw) een afweging mogelijk moet zijn tussen het recht van de werknemer om verlof op te nemen en de zwaarwegende gevolgen van het opnemen van het verlof voor de bedrijfsorganisatie. Ook dit recht op zorgverlof vraagt om maatwerk. Dat betekent dat de omvang en de duur van het verlof niet in de vorm van een minimum-aanspraak kan worden vastgelegd, maar al naar gelang de situatie inhoud zal kunnen krijgen. Zowel de kring van personen die op de zorg van de werknemer

zijn aangewezen, als de ernst van de zorgbehoefte vragen om een heldere afbakening, teneinde een controleerbare en handhaafbare regeling in de wet te kunnen neerleggen. Ervaringen met vergelijkbare wettelijke verlofregelingen in het buitenland kunnen daarvoor een voorbeeld zijn. De maximale duur van dit wettelijk recht op mantelzorgverlof dient nog nader te worden bepaald. Daarvoor zou eveneens gekeken kunnen worden naar andere landen zoals Finland en Zweden¹. Het recht op mantelzorgverlof zou ook enige soelaas moeten bieden in de situatie van de ouders van een gehandicapt kind². De overheid schept voor een inkomensvoorziening tijdens dit verlof de financiële randvoorwaarden via het kader voor verlofsparen («de verlofspaarparaplu»).

Calamiteitenverlof is het verlof bedoeld voor onvoorziene situaties, die geen uitstel dulden en waarin de werknemer meteen persoonlijk actie moet ondernemen. De waterleiding is gesprongen en de loodgieter moet worden ontvangen. Van de crèche komt het bericht dat je kind ziek is geworden en dat het niet langer daar kan blijven. Het verlof is bedoeld voor de eerste opvang, totdat een betrouwbare oppas is gevonden. Dit (bestaande) calamiteitenverlof vult het regeerakkoord voor een aantal situaties (zieke kinderen of naasten) aan met een recht op kortdurend zorgverlof. Niet alleen verlof dus om een betrouwbare oppas te zoeken, maar ook om zelf een korte noodzakelijke periode te zorgen voor je zieke kind. In het geval de te verzorgen persoon een ernstig ziek familielid betreft, kan het voorkomen dat die korte periode niet volstaat. Bij ernstige ziekte voorziet daarom het voorstel in een uitbreiding van het kortdurende verlof naar een langerdurend mantelzorgverlof.

1.3.2 Afstemming en bundeling van bestaande wettelijke regelingen: de balans tussen zekerheid en flexibiliteit in de AWAZ

De uitgangspunten:

- **De minimumbescherming van het recht op verlof**

Bij de inrichting van de AWAZ gaat het over de vraag hoe de zekerheid van de regelingen (minimumbescherming en ordening) gepaard kan gaan met maatwerk. Het bestaande ouderschapsverlof, kraamverlof, calamiteitenverlof, de overige verlofregelingen wegens familieomstandigheden en wellicht het politieke verlof, alsmede het nieuw te introduceren zorgverlof zijn verlofdoelen waarvoor, uit een oogpunt van rechtsbescherming, de werknemers en ambtenaren in relatie tot de werkgever een wettelijk beschermd recht toekomt. Die bescherming betreft het recht op verlof zelf en de minimumduur van het verlof. Het kabinet handhaaft deze bescherming ook in de AWAZ. Die minimumbescherming hoeft echter niet verder te reiken dan de strikt noodzakelijke elementen.

- **Maatwerk**

Bij het opnemen van de verlofregelingen in de Algemene wet arbeid en zorg zullen de bestaande mogelijkheden voor maatwerk van werkgever en werknemer opnieuw worden bekeken en waar mogelijk worden verbeterd. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de vraag hoe voorkomen kan worden dat meer maatwerk leidt tot spanningen op de werkvloer met een extra belasting van de rechterlijke macht als gevolg. Bij de uitwerking van de voorstellen in regelgeving zullen de verwachte effecten in het bedrijfsleven en in de belasting van de rechterlijke macht in kaart worden gebracht.

- **Voor het bereiken van maatwerk zijn er drie voertuigen**

1. Afwijkingsmogelijkheden;
2. Clausulering van de aanspraak;
3. Uitwisselbaarheid met andere tijd-regelingen

¹ Zie Kamerstukken II, 1997/98, 26 202, nr. 3, blz. 33.

² Hiervoor zal de ouderschapsverlofregeling niet worden uitgebreid, omdat bij ouderschapsverlof, de gebeurtenis van de komst van een kind en niet de mate van zorg die dat kind behoeft, bepalend is.

Ad 1. De afwijkingsmogelijkheden.

De wettelijke regeling laat maatwerk toe ten aanzien van de vormgeving, de betaling van het verlof en de verdere uitwerking. Dit gebeurt door in de wettelijke regeling aan te geven op welke elementen afwijking is toegestaan, of door elementen ongeregeld te laten. Het recht op ouderschapsverlof zoals dat thans voor werknemers en ambtenaren geldt, is een voorbeeld van een op deze wijze vormgegeven wettelijke verlofregeling, waarmee recht kan worden gedaan aan gedifferentieerde behoeften van werkgever en werknemer.

Ten aanzien van de loondoorbetaling tijdens het verlof is de inzet van het kabinet de volgende. Ambtelijke regelingen wijken ten aanzien van betaling tijdens het verlof af van de wettelijke verlofregelingen voor werknemers, omdat de ambtelijke regeling de aanvullende arbeidsvoorwaardelijke afspraken mee omvat, waardoor een groot deel van de ambtelijke verlofregelingen volledige loondoorbetaling tijdens het verlof verplichtend voorschrijft. Hoewel het kabinet hecht aan een (gedeeltelijke) inkomensvoorziening tijdens het verlof, zal het op dit punt de systematiek van de bestaande wettelijke verlofregelingen voor werknemers volgen: alleen bij de verlofregelingen van zeer korte duur (calamiteitenverlof en het overige kortdurende verlof om familieredenen zoals bij huwelijk en overlijden) wordt in de wet van loondoorbetaling uitgegaan, met de mogelijkheid van afwijkende afspraken door sociale partners. De overige verloven zijn in beginsel onbetaald, een vorm van inkomensvoorziening wordt aan het arbeidsvoorwaardenoverleg overgelaten. Voor de totstandkoming van afspraken terzake scheidt de overheid de randvoorwaarden door middel van de op 1 oktober 1998 in werking getreden Wet financiering loopbaanonderbreking¹ en de voorgestelde regeling voor verlofsparen (zie hierna in paragraaf 2.1.).

Gelet op de ook bij werknemers gegroeide praktijk wordt alleen ten aanzien van het kraamverlof voorgesteld loondoorbetaling van twee dagen verplichtend in de wet op te leggen, zonder de mogelijkheid van afwijking van die loondoorbetaling. Een recht op betaald kraamverlof van twee dagen kan echter worden beschouwd als codificatie van de bestaande praktijk.

Ad 2. Clausulering van het recht

Daar waar mogelijk wordt ook het verlofrecht als een geclausuleerd recht vastgelegd: geclausuleerd wil zeggen dat bij de toekenning van het verlof rekening moet worden gehouden met eventuele zwaarwegende bedrijfsbelangen van de werkgever. Het wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur is hier een voorbeeld van, evenals het voorgestelde termijngebonden zorgverlof en het mantelzorgverlof.

Ad 3. Uitwisselbaarheid tegen andere tijd-regelingen

Een derde vorm van flexibiliteit is te vinden door verlofaanspraken op uitruil met andere tijd-regelingen (vakantie, arbeidsduurverlenging, overwerk of adv) in een bedrijf te bezien. Van deze is alleen vakantie een wettelijke verlofregeling, zodat alleen de mogelijkheid van uitruil van verlofrechten met vakantie wettelijk is en kan worden vastgelegd. De huidige wettelijke vakantieregeling voor werknemers staat uitruil met een aantal verlofregelingen toe (artikel 7:636 BW). Die uitruil geldt alleen voor bovenwettelijke vakantiedagen en met instemming van de werknemer. De inzet is om in de Algemene wet arbeid en zorg deze uitwisselbaarheid te handhaven.

¹ De wet financiering loopbaanonderbreking geeft onder voorwaarden een financiële bijdrage voor verlof om reden van zorg of educatie dat minimaal twee maanden duurt en voor palliatief verlof vanaf één maand.

- **Voor het realiseren van maatwerk hebben de cao-partijen een belangrijke rol**

Cao-partijen hebben in het leveren van maatwerk een belangrijke rol. Een rol die past bij de vernieuwing van de arbeidsverhoudingen, waarvoor de Algemene wet arbeid en zorg een voertuig is. Op het cao-niveau kunnen afwegingen worden gemaakt binnen het totale pakket van arbeidsvoorwaarden die de wettelijke regelingen te buiten gaan, zoals afspraken over arbeidsduur, arbeidsvoorwaarden en arbeidstijden, een verantwoorde loonkostenontwikkeling en dergelijke en kunnen verlofovereenkomsten worden gestimuleerd. Op het niveau van cao-regelingen is uitruil tegen bestaande faciliteiten mogelijk waardoor ruimte voor nieuwe behoeften vrij valt. Afwijking dan wel nadere invulling van de wettelijke regeling gebeurt derhalve in beginsel op het cao-niveau, waarbij het kabinet ervan uit gaat dat op dat niveau vooral de kaders worden gesteld, die niet in de weg staan aan de mogelijkheden voor maatwerk op het individuele niveau. Alleen als er geen cao geldt (dat wil zeggen als er geen cao van toepassing is, of de cao terzake geen bepaling bevat), kan de afwijking respectievelijk nadere invulling worden overeengekomen met de OR of de personeelsvertegenwoordiging of bij gebreke daarvan met de individuele werknemer worden afgesproken.

1.3.3 Voorzet voor een concretisering van verlofregelingen in de AWAZ

Teneinde de discussie te bevorderen over de wijze waarop in de Algemene wet arbeid en zorg – gegeven de te bieden zekerheid – de invulling van een aantal bestaande verlofrechten meer concreet kan worden vormgegeven, worden hierna opties geschetst. Definitieve voorstellen zullen zoals eerder aangegeven eerst na de consultatie van het veld worden geformuleerd.

1.3.3.1 Meer maatwerk bij het zwangerschaps- en bevallingsverlof en het bindingsverlof

- Splitsing van het zwangerschaps- en bevallingsverlof in twee perioden, waarbij op verzoek van de moeder maximaal de laatste vier weken van het verlof op een later tijdstip opgenomen wordt. Als een dergelijke splitsing er komt dan zou deze het karakter dragen van een geclausuleerd recht.
- Splitsing van het bindingsverlof in meerdere delen, zonder dat daarbij versnippering optreedt. Als een dergelijke splitsing er komt dan zou deze het karakter dragen van een geclausuleerd recht.
- Overdracht van (een deel van) de verlofaanspraak bij bindingsverlof aan de andere ouder zodat voor ieder van de adoptie-ouders een recht op twee weken bindingsverlof ontstaat.

Bij het vastleggen in de AWAZ van het recht op **zwangerschaps- en bevallingsverlof en het bindingsverlof** dient de vraag zich aan of er reden is (meer) flexibiliteit in de wettelijke regeling aan te brengen, dan deze regelingen thans kennen, bijvoorbeeld door de mogelijkheid te bieden om het verlof **te splitsen**. Deze behoefte kan zich voordoen in de situatie van een vroeggeboorte waarbij het kind pas na het verstrijken van het bevallingsverlof thuiskomt uit het ziekenhuis. In die situatie kan de moeder het wenselijk vinden het verlof in tweeën te knippen: een gedeelte rondom de bevalling en het restant van het verlof bij thuiskomst van het kind.

De mogelijkheden voor een flexibelere opname van het bevallingsverlof, waaronder splitsing, worden begrensd door internationale verdragen¹ en het arbeidsverbod² rond de bevalling. De bestaande flexibilisering van het bevallingsverlof, waardoor met de begindatum van het 16-weken-durende verlof kan worden geschoven, leidt ertoe dat dit verlof op zijn vroegst 10

¹ Het ILO verdrag 103 gaat uit van een verlof-aanspraak van ten minste 12 weken, waarbij sprake is van ten minste 6 weken verplicht verlof na de bevalling.

² Een arbeidsverbod van 4 weken voor de vermoedelijke bevallingsdatum tot zes weken na de bevalling.

weken na de bevalling eindigt. **Splitsing van het zwangerschaps- en bevallingsverlof in twee perioden**, waarbij maximaal de laatste vier weken van het verlof op een later tijdstip opgenomen kunnen worden, zou derhalve ook wettelijk kunnen worden vastgelegd. Als tot het opnemen van de mogelijkheid om het verlof te splitsen zou worden besloten, dan ligt het in de rede om de werkgever de mogelijkheid te geven zich op grond van gewichtige redenen te verzetten tegen deze splitsing van het verlof. (De werkgever kan bijvoorbeeld al een vervanger voor de volledig termijn van 16 weken hebben aangesteld). Ook bij het voorgenomen **bindingsverlof** kan de mogelijkheid worden gecreëerd het verlof in meerdere herkenbare delen (bijvoorbeeld twee) op te nemen.

Een andere mogelijkheid om meer flexibiliteit aan te brengen is door **overdracht van een deel van de aanspraak** aan de partner toe te staan.

Door een herschikking binnen de bestaande faciliteiten via een **overdracht van een deel van het zwangerschaps- en bevallingsverlof** aan de partner (zoals in Noorwegen mogelijk is¹) zou een betaald kraamverlof kunnen worden gerealiseerd. Het kabinet staat een dergelijke overdracht niet voor. Aan deze mogelijkheid kleven financiële, technische en ook meer principiële bezwaren. Bij deze overdracht van (een deel van het) zwangerschaps- en bevallingsverlof ziet het kabinet risico's voor de gezondheid van de betrokken vrouwen en daardoor een eventueel groter beroep op de ZW in verband met zwangerschap indien het werk te vroeg wordt hervat.

Aan de optie om een deel van het **bindingsverlof over te dragen** aan de partner, zodat beide ouders de in totaal vier weken betaald verlof samen kunnen verdelen, kleven minder bezwaren. Hoewel overdraagbaarheid van een gedeelte van het verlofrecht niet hetzelfde is als het rechtstreeks toekennen van rechten aan beide ouders, kan het (materieel) onder omstandigheden wel tot hetzelfde effect leiden. Met de mogelijkheid om (een deel van) van het recht op adoptie-bindingsverlof over te dragen aan de andere ouder kan immers voor ieder van de adoptie-ouders een recht op twee weken adoptie-bindingsverlof ontstaan.

1.3.3.2 Meer maatwerk bij ouderschapsverlof

- Meer maatwerk is ook mogelijk door de eis dat het verlof «aaneengesloten moet worden opgenomen» te wijzigen en een splitsing van het individuele recht op ouderschapsverlof in meerdere delen, zonder dat daarbij versnippering optreedt, mogelijk te maken. Als een dergelijke splitsing er komt dan zal deze het karakter dragen van een geclausuleerd recht.

Werknemers en ambtenaren hebben een (gelijk geregeld) wettelijk recht op onbetaald ouderschapsverlof voor een kind tot de leeftijd van 8 jaar. Deze wettelijke regeling is in 1997 gewijzigd, een voorstel om de aanspraak op ouderschapsverlof in geval van meerlingen te verdubbelen is thans in behandeling bij de Tweede Kamer².

Voor ouderschapsverlof geldt dat hoewel het gebruik jaarlijks stijgt nog een groot potentieel aan verlof niet of niet volledig wordt opgenomen³. Met het splitsen van verlof in meerdere periodes kan tegemoet worden gekomen aan wensen van die ouders die nu het verlof niet opnemen of niet volledig gebruiken. Eenmaal afgebroken ouderschapsverlof betekent op grond van de huidige regelgeving dat het recht op het meerdere vervalt. De EU-richtlijn ouderschapsverlof verzet zich in beginsel niet tegen het splitsen van verlof⁴.

Aan splitsing zullen wel voorwaarden moeten worden gesteld. Splitsing moet bijvoorbeeld niet leiden tot een te grote versnippering van het verlof

¹ Zie Kamerstukken II 1997/98, 25 725, nr. 1 voor een beschrijving van de Noorse situatie.

² Kamerstukken II 1997/98, 26 079.

³ Uit de eerste evaluatie van de wettelijke regeling ouderschapsverlof blijkt dat 51% van de potentiële mannelijke verlofgangers (en 25% van de vrouwelijke) zegt het verlof niet op te nemen omdat het onbetaald is.

⁴ PB L145 19 juni 1996.

en een inzet van ouderschapsverlof voor doelen die (te) ver verwijderd zijn van de bedoeling van ouderschapsverlof. Dat laatste zou immers tot de discussie kunnen leiden waarom de ene werknemer (die toevallig een kind onder de 8¹ heeft) wél en de andere niet over zo'n verlofmeertje zou moeten kunnen beschikken. De splitsing van het verlof in meerdere (hooguit drie) delen is echter het overwegen waard. Als tot het opnemen van de mogelijkheid om het verlof te splitsen zou worden besloten, dan ligt het in de reden om de werkgever de mogelijkheid te geven zich op grond van gewichtige redenen te verzetten tegen deze splitsing van het verlof.

De **overdracht van (een deel van) het ouderschapsverlof** naar de partner neemt het kabinet niet in overweging. De overdracht van ouderschapsverlof, zo dat al is toegestaan², zou er in de praktijk toe kunnen leiden Noorse cijfers bevestigen dit – dat mannen hun rechten terzake aan vrouwen overdragen, hetgeen niet bijdraagt aan de gewenste herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid.

1.3.3.3 Een recht op twee dagen betaald kraamverlof

- Als sluitstuk op de maatschappelijke ontwikkelingen komt in de AWAZ een wettelijk recht op twee dagen kraamverlof, met loondoorbetaling.

De werknemer kan met een beroep op artikel 7: 629b lid 2 BW aanspraak maken op kraamverlof ter gelegenheid van de bevalling van zijn partner en om aan wettelijke verplichtingen als aangifte bij de Burgerlijke Stand te voldoen. Ook adoptie-ouders komt dit recht terzake toe. De lengte van het kraamverlof is in het BW niet in dagen vastgelegd, gesproken wordt van een korte, naar billijkheid te berekenen, tijd. In ambtenarenregelingen wordt doorgaans gesproken van een periode van ten hoogste twee dagen. In de praktijk zal, mede als gevolg van de toenemende zorgwensen van partners die direct na de bevalling aanvangt behoefte zijn aan een langer kraamverlof dan de huidige invulling van doorgaans twee dagen betaald kraamverlof. De Stichting van de Arbeid³ heeft aangegeven het gewenst te vinden dat in cao's wordt geregeld dat de werknemer zonder meer het recht heeft in aanvulling op het bestaande kraamverlof een aantal dagen vakantie op te nemen ten behoeve van verlof in de kraamperiode. Het recht op betaald kraamverlof wordt voor werknemers en ambtenaren overgeheveld naar de AWAZ. De BW-regeling (korte naar billijkheid te berekenen tijd, in beginsel loondoorbetaling) en ambtenarenregeling (ten hoogste twee dagen) worden «afgestemd en gebundeld» tot een recht van twee dagen betaald kraamverlof (ook voor adoptie-ouders) Als sluitstuk op een maatschappelijke ontwikkeling (ambtenaren en 82% van de werknemers kennen een betaald verlof van twee (of meer) dagen vervalt daarmee de in het BW neergelegde mogelijkheid om van die betaling af te wijken.

1.3.3.4 Overheveling van de resterende verlofaanspraken wegens familieomstandigheden

- In de Algemene wet arbeid en zorg wordt een aantal verlofregelingen opgenomen die nu nog deel uitmaken van het Burgerlijk Wetboek en ambtelijke regelingen.

Bezien zal worden op welke wijze ook de resterende verlofregelingen om familieredenen in de desbetreffende artikelen van het ARAR en artikel 7:629b BW (zoals verlof bij huwelijk, overlijden enzovoorts) kunnen worden afgestemd en overgeheveld naar de AWAZ.

¹ De leeftijd van 8 jaar is op grond van de EU-richtlijn de maximale leeftijd voor het recht op ouderschapsverlof.

² De EU-richtlijn ouderschapsverlof eist dat ouderschapsverlof als een individuele aanspraak aan werknemers en ambtenaren wordt toegekend en verzet zich in beginsel tegen de overdracht van het recht op ouderschapsverlof aan de partner.

³ Advies «Arbeid en Zorg», 18 maart 1997.

1.3.3.5 Politiek verlof

- Het kabinet vindt dat iedere burger gelijke mogelijkheden moet hebben om deel te nemen aan vertegenwoordigende organen en zal een voorstel voor stroomlijning van de wettelijke verlofregelingen ontwikkelen.
- Het kabinet is in beginsel voornemens het terugkeerrecht van ambtenaren af te schaffen, tenzij het door de Minister van BZK aan de Tweede Kamer toegezegde onderzoek daartegen zwaarwegende argumenten oplevert.

Ook op dit terrein beschikken werknemers over een wettelijke verlofregeling: in het BW is vastgelegd (artikel 7:643) dat een werknemer verlof kan krijgen teneinde vergaderingen van vertegenwoordigende organen te kunnen bijwonen. Het gaat hierbij om nevenfuncties. De regeling geldt daarom ook voor wethouders en leden van dagelijkse besturen van waterschappen enz., die als zodanig geen volledige functie hebben. Er wordt op grond van de wettelijke regeling geen onbeperkt verlof gegeven voor alle vergaderingen: het belang van het bedrijf waar de werknemer werkt kan ook een rol spelen. Voor ambtenaren geldt daarentegen dat ook bij voltijdse functievervulling in publiekrechtelijke colleges de band met hun werkgever in beginsel behouden blijft (artikel 125c Ambtenarenwet). Zij hebben zodoende een recht op terugkeer in hun ambtelijke functie. Het kabinet vindt dat iedere burger gelijke mogelijkheden moet hebben om deel te nemen aan vertegenwoordigende organen en zal aan de hand van de uitkomsten van het door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer toegezegde onderzoek¹, een voorstel ontwikkelen voor het stroomlijnen van de diverse regelingen. Het kabinet is in beginsel voornemens het terugkeerrecht van ambtenaren af te schaffen, tenzij dit onderzoek daartegen zwaarwegende argumenten oplevert.

1.3.3.6 Educatief verlof

- Maatregelen die de overheid op dit terrein neemt zijn vooral bedoeld als stimulerend en voorwaardenscheppend voor de sociale partners om tot afspraken hierover te komen.

Scholing is van groot belang voor werknemers om hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt te behouden en te verbeteren. Ook de werkgever heeft hier belangen: goed opgeleid personeel vergroot immers de concurrentiepositie van het bedrijf. Voor de overheid is een goed geschoolde beroepsbevolking vooral vanuit macro-economische overwegingen een belangrijk aandachtspunt. Meer specifiek is het overheidsbeleid gericht op het vergroten van de algemene en beroepsvaardigheden van (langdurig) inactieven als één van de instrumenten ter verbetering van hun mogelijkheden tot reïntegratie in het arbeidsproces.

Het kabinet is van mening dat de primaire verantwoordelijkheid voor educatief verlof bij sociale partners ligt. Zij kunnen door middel van collectieve afspraken hieraan invulling geven. Ten aanzien van het bewustzijn en de overtuiging om actief invulling te geven aan een beleid gericht op «employability» blijken er overigens nog grote verschillen te bestaan tussen de bedrijfssectoren.

Het kabinet ziet het als zijn taak het belang hiervan blijvend onder de aandacht te brengen van sociale partners op decentraal niveau. Daarnaast moeten maatregelen van de overheid vooral gericht zijn op het scheppen van de juiste voorwaarden voor sociale partners om hieraan invulling te geven. De onlangs in werking getreden Wet financiering loopbaanonderbreking biedt een financiële (basis)ondersteuning voor de totstandkoming van nadere afspraken – onder meer over educatiefverlof – binnen

¹ Tijdens de behandeling in het parlement van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement (Wet van 15 juli 1998, Stb. 507) is onderzoek door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd naar de vraag of de in dat wetsvoorstel gekozen lijn (geen wettelijke terugkeerregeling voor ambtenaren die lid zijn van de Staten-Generaal en het Europese Parlement) ook doorgetrokken zou moeten worden naar overige functies in publiekrechtelijke colleges.

collectieve arbeidsovereenkomsten met daarbij horende financiële middelen. De in paragraaf 2.1 aangekondigde voorstellen ten aanzien van het verlofsparen kunnen eveneens in dit verband worden genoemd. Met ingang van 1 januari 1998 is de zogenaamde scholingsaftrek in werking getreden. Deze faciliteit is ingesteld om ondernemers te stimuleren in hun personeel te investeren. Door de regeling kunnen ondernemers 20 procent van de scholingskosten extra in mindering brengen op de fiscale winst (dit naast de normale aftrek). In de regeling zijn extra accenten gelegd voor het MKB en oudere werknemers. Sinds 1 januari 1999 komen bijdragen aan zogenoemde scholingsfondsen, voor zover benut voor scholing, eveneens voor de scholingsaftrek in aanmerking. Met ingang van 1 januari 1999 is een nieuwe faciliteit ingevoerd voor de non-profit sector: de afdrachtvermindering scholing. Deze regeling is analoog aan de scholingsaftrek en geeft de non-profit sector dezelfde financiële voordelen als de scholingsaftrek aan de profit sector.

In Europees verband bestaat er een subsidieregeling van het Europees Structuurfonds (ESF) die in Nederland vooral wordt gehanteerd voor de scholing van laag opgeleide werknemers in het MKB en uitzendkrachten. Met name voor deze laatste groep geldt dat de scholing vaak weinig aandacht binnen een bedrijf krijgt.

Nog tijdens het afgelopen Najaarsoverleg is zowel van de kant van het kabinet als van de sociale partners bevestigd dat het «employability-beleid» in de komende jaren een belangrijk aandachtspunt blijft.

1.3.3.7 Het in mindering brengen van verlof op vakantiedagen en overige tijd-regelingen

- De mogelijkheid van het in mindering brengen van verlof op vakantiedagen wordt ook in de AWAZ gehandhaafd. Uitruil kan door een afspraak in het collectieve overleg worden overeengekomen ten aanzien van verloven zoals kraamverlof, calamiteitenverlof, overige verlofregelingen wegens familie-omstandigheden en het termijngedebonden zorgverlof.

Een vorm van flexibiliteit is te vinden door verlofaanspraken op uitruil met andere tijd-regelingen (vakantie, arbeidsduurverlenging, overwerk of adv) in een bedrijf te bezien. Het huidige artikel 7:636 BW biedt ten aanzien van werknemers de mogelijkheid om onder meer kraamverlof, calamiteitenverlof en de overige in artikel 7:629b BW genoemde verlofregelingen in mindering te brengen op het vakantietegoed wanneer de werknemer daarmee instemt.

Van de genoemde tijd-regelingen in een bedrijf is alleen vakantie een wettelijke verlofregeling, zodat alleen de mogelijkheid van uitruil van verlofrechten met vakantie in de AWAZ kan worden vastgelegd.

Niet alle wettelijke verlofregelingen lenen zich echter voor uitruil tegen vakantiedagen. Een uitruil tussen enerzijds vakantie en anderzijds zwangerschaps- en bevallingsverlof of ouderschapsverlof komt in strijd met internationale verdragen, die op al deze verloven individuele minimumrechten aan werknemers toekennen. Bij nota van wijziging¹ is in het voorgestelde artikel 7:637 BW het op de vakantieaanspraken in mindering brengen van het zwangerschaps- en bevallingsverlof daarom expliciet aangepast.

De uitruilmogelijkheden tussen enerzijds verlof en anderzijds andere tijd-regelingen zijn verder niet voor alle (groepen van) werknemers in dezelfde mate aanwezig. Uitruil vergt derhalve maatwerk, wil de minimum-bescherming van individuele werknemers niet in het gedrang komen. De huidige wettelijke vakantieregeling voor werknemers staat daarom uitruil met genoemde verlofregelingen toe, voor zover het om

¹ Kamerstukken II 1997/98; 26 079 nr. 6.

bovenwettelijke vakantiedagen gaat. Een afspraak over het al dan niet toestaan van uitruil met vakantie, maar ook met andere tijdregelingen als adv-dagen en in vrije tijd uitbetaald overwerk en arbeidstijdverlenging hoort in beginsel op het collectief niveau thuis.

Een voorbeeld uit de praktijk leert dat met een dergelijke uitruil creatieve oplossingen te bedenken zijn. Zo komt het voor dat buitengewoon verlof niet meer apart geregeld wordt, maar dat deze uren ten laste komen van de vakantie-uren. Daarbij wordt de vakantieaanspraak, die in omvang iets is toegenomen, uitgedrukt in een percentage van de individueel overeengekomen arbeidsduur, in dit geval 11%. Het ene jaar zullen zich meer «buitengewoon verlof-situaties» voordoen dan het andere jaar; sommige zaken kunnen min of meer planbaar zijn. De werkgever heeft daar verder geen bemoeienis mee en laat de invulling over aan de werknemer.

1.4 Pensioenpositie van de verlofganger

- Vervolgonderzoek waarin pensioenreglementen en cao's in de diverse bedrijfstakken/ondernemingen aan elkaar gekoppeld worden en er een enquête wordt gehouden onder werkgevers zodat een volledig beeld kan ontstaan wat ten aanzien van pensioenen geregeld is.
- Start van voorbereiding van wetgeving, die voorziet in een recht voor de deelnemers aan pensioenregelingen om tijdens (onbetaald) verlof de dekking van het risico van overlijden en arbeidsongeschiktheid voort te zetten.
- Een verkenning naar de mogelijkheid van een wettelijk recht op vrijwillige voortzetting van het ouderdomspensioen.

Vanwege de systematiek van het invaliditeits- en nabestaandenpensioen kunnen de gevolgen van overlijden en arbeidsongeschiktheid tijdens verlof voor de hoogte van deze pensioenen groot zijn. In de Nota «Werken aan zekerheid»¹ heeft het kabinet reeds aangegeven dat het invaliditeitspensioen van deelnemers in pensioenregelingen drastisch verlaagd wordt wanneer zij tijdens het onbetaalde verlof arbeidsongeschikt zouden raken. Hetzelfde geldt voor het nabestaandenpensioen tijdens het verlof. Het kabinet vond het echter primair een taak van sociale partners om adequate maatregelen te treffen, bijvoorbeeld door de werknemers in staat te stellen de wegvallende dekking voor eigen rekening aan te vullen. Het initiatief lag daarom voor het kabinet bij sociale partners. Wanneer zou blijken dat sociale partners er onvoldoende in slagen hiervoor een oplossing te vinden, zou het kabinet alsnog overgaan tot het doen van voorstellen tot wetgeving. Op dit moment zijn de resultaten van evaluatieonderzoek hierover beschikbaar. Twee onderzoeken² door respectievelijk de Arbeidsinspectie en de Verzekeringskamer (zie bijlage 6) naar cao's en pensioenreglementen geven echter nog te weinig informatie over hoe het in de bedrijven werkelijk geregeld is met de pensioenen. Het blijkt niet dat het probleem inmiddels door sociale partners goed is geregeld. Daarom zal er een vervolgonderzoek worden gehouden waarin pensioenreglementen en cao's in de diverse bedrijfstakken/ondernemingen aan elkaar gekoppeld worden. Daarnaast zal een enquête worden gehouden onder werkgevers zodat een volledig beeld kan ontstaan of en wat waar goed geregeld is. Tegelijkertijd wordt er, gezien de relatief grote risico's en de relatief geringe kosten ten aanzien van de risicodekking van overlijden en arbeidsongeschiktheid, wetgeving voorbereid, die voorziet in een recht voor deelnemers in pensioenregelingen om tijdens (onbetaald) verlof de dekking van het risico van overlijden en arbeidsongeschiktheid voort te zetten. Als uit dit onderzoek blijkt dat er geen problemen bestaan, wordt indiening van wetgeving heroverwogen.

Het opnemen van verlof kan ook enige gevolgen hebben voor de pensioenopbouw van de verlofganger. Als gedurende een bepaalde

¹ Werken aan Zekerheid; bouwstenen voor een modern en houdbaar sociaal stelsel. Zie paragraaf 2.6. (Kamerstukken II 1996/1997, nr. 25 010.

² In bijlage 6 wordt op deze onderzoeken nader ingegaan.

periode minder of geen arbeid wordt verricht, hetgeen resulteert in minder of geen loon, is dat in principe van invloed op de pensioenaanspraken. In de meeste pensioenregelingen wordt de hoogte van pensioenaanspraken bepaald door het salaris en de diensttijd. De consequenties voor de opbouw van het ouderdomspensioen zijn meestal niet groot, omdat de verlofperiode in verhouding tot de totale diensttijd kort is. Het kabinet start een verkenning naar de mogelijkheid van een wettelijk recht van de werknemer op vrijwillige voortzetting van de premiebetaling voor het ouderdomspensioen tijdens de verlofperiode.

Een werknemer zou, om hem moverende redenen, dat wenselijk kunnen achten ook al is een vrijwillige voortzetting van de opbouw tijdens onbetaald verlof duur. Duur, omdat de werknemer vermoedelijk het werknemers- en het werkgeversdeel van de premie voor zijn rekening zal moeten nemen, terwijl zijn salaris vanwege het genieten van onbetaald verlof tijdens die periode aanzienlijk kan dalen. Hierbij kan worden opgemerkt dat de fiscale mogelijkheden voor pensioenopbouw voldoende ruimte bieden om een gat in de opbouw van het ouderdomspensioen te repareren¹.

1.5 Vervanging van de verlofgangers

- Vervanging van verlofgangers is van belang. De overheid zorgt voor het wegnemen van belemmeringen terzake.

Bij verlof kan een vervangingsprobleem ontstaan voor de werkgever in verband met de continuïteit van het werk. De omvang van het probleem is mede afhankelijk van de economische situatie op enig moment en verschilt voorts per sector. Het kabinet hecht aan vervanging bij de opname van een langerdurend verlof maar wil het verlof daarvan niet afhankelijk maken (geen «vervangingsplicht»). Met het zo tijdig mogelijk maken van verlofafspraken moeten in het algemeen oplossingen ten aanzien van vervanging gevonden kunnen worden. Afspraken over een spaarperiode voor verlof en de verplichting tot opname op een tijdig van te voren vastgesteld moment dragen bij aan het voorkomen van knelpunten in de vervanging.

Desalniettemin onderkent het kabinet dat knelpunten in de vervanging een belangrijke belemmering kunnen vormen bij het realiseren van verlofwensen. De MKB-onderneming is kwetsbaar als de sleutelwerknemer afwezig zou zijn, omdat deze moeilijk vervangbaar is, waardoor een vervangingsprobleem ontstaat en relatief hoge organisatiekosten. Ook in het onderwijs is de vervanging een belangrijk punt van aandacht. Tot slot onderkennen werknemers de vervanging als een probleem. Veel potentiële verlofgangers geven op geen verlof te kunnen nemen omdat zij onmisbaar zijn of het werk blijft liggen².

Eén van de mogelijkheden om aan dit knelpunt tegemoet te komen, is het opzetten van arbeidspools. Arbeidspools kunnen, zoals door het MKB zelf aangegeven³, vooral ook het MKB van dienst zijn, waar de problemen op dit gebied groot zijn. Diverse sectoren en MKB Nederland zijn reeds aan het experimenteren met dergelijke pools. In het kader van de Stimuleringsregeling Dagindeling zal eveneens aandacht aan het bevorderen van arbeidspools worden besteed. Ook zouden sectoren over de selectie en scholing van geschikte vervangers afspraken kunnen maken met Arbeidsvoorziening. Daarmee zouden tot deze pools tevens groepen van werkzoekenden toe kunnen treden die op dit moment een zwakke positie op de arbeidsmarkt hebben.

In het kader van de zich aandienende arbeidsmarkt knelpunten zij opgemerkt dat mensen zonder een uitkering in potentie een bijdrage kunnen leveren ten behoeve van het oplossen van deze knelpunten. Arbeidsvoorziening zou, in overleg met sectoren (sociale partners), deze

¹ Het wetsvoorstel Fiscale behandeling pensioenen (Witteveen) maakt het fiscaal mogelijk dat op 60 jaar maximaal 70 % van het eindloon (met een opbouw van niet korter dan 35 jaar) is opgebouwd.

Indien door bijvoorbeeld het genieten van onbetaald verlof, die 70% niet wordt gehaald, is extra opbouw tot die 70% mogelijk.

Bovendien wordt geregeld dat bij werkonderbreking in geval van zorg voor kinderen de eerste 6 jaar daarvan voor 100% mag worden ingehaald via extra inkoop.

² Zo blijkt uit de evaluatie van de Wet op de het ouderschapsverlof in 1994 dat ruim 20% van de mannelijke potentiële verlofgangers deze reden opgeeft en ruim 15% van de vrouwelijke potentiële verlofgangers.

Evaluatie van de wet op het ouderschapsverlof, Spaans en Van der Werf, VUGA 1994.

³ «Verlof in het midden- en kleinbedrijf», advies van de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf van november 1996.

groep actief kunnen benaderen. Voor een actieplan gericht op een projectmatige aanpak van sectorale knelpunten op de arbeidsmarkt is door SZW aan Arbeidsvoorziening 75 miljoen gulden ter beschikking gesteld. Daartoe heeft Arbeidsvoorziening Nederland een actieplan ontwikkeld dat met ingang van 1 januari jl. van start is gegaan. Ook herinstreedsters zullen hiervan kunnen profiteren.

De aan de Kamer aangeboden notitie «Langdurige Werkloosheid Voorkomen; de sluitende aanpak als aanvullende ambitie van het activerende arbeidsmarktbeleid»¹ geeft een eerste uitwerking aan de door het Kabinet geformuleerde ambitie om aan het einde van de kabinetsperiode te komen tot een sluitende aanpak voor de jaarlijkse nieuwe instroom van volwassen werkzoekenden (WW-ers, ABW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden) voordat zij 12 maanden werkloos zijn. Dit voorzover zij een aanbod gericht op scholing, werkervaring en werk nodig hebben om hun integratie op de arbeidsmarkt te bevorderen. Doelstelling is te voorkomen dat deze werkzoekenden langdurig werkloos worden. Een deel van de doelgroep van deze aanpak bestaat uit herinstreedsters.

HOOFDSTUK 2 VERDERE VOORSTELLEN VOOR DE BETALING TIJDENS HET VERLOF

Het onbetaalde verlof weerhoudt vooral mannen, als het om de langere durende verloven gaat, van opnemen, zo blijkt uit de eerste evaluatie van de wettelijke regeling ouderschapsverlof: 51% van de potentiële mannelijke verlofgangers (en 25% van de vrouwelijke) zegt het verlof niet op te nemen omdat het onbetaald is. Met betaling van verlof zou derhalve een van de belangrijkste belemmeringen voor mannen om verlof op te nemen worden weggenomen. Betaling van verlof is vooral ook van belang voor lager betaalden. Zij zullen immers minder dan anderen in staat zijn om het wegvallen van het inkomen tijdens verlof op te vangen.

2.1 Verlofsparen

- Er komt een wettelijk kader voor verlofsparen ten behoeve van het onderbreken van de loopbaan.

Gegeven een aantal nader in bijlage 8 gespecificeerde voorwaarden kan verlofsparen worden gestimuleerd door, analoog aan de opbouw van pensioenrechten, toepassing van de omkeerregel mogelijk te maken. Belastingen premieheffing over de inleg kunnen worden uitgesteld tot het moment waarop het verlof wordt genoten. De voorgestelde regeling («verlofspaarparaplu») biedt de ruimte om maximaal 10% van het salaris naar een tijdstip in de toekomst te verschuiven en daarmee ook de belasting- en premieheffing. Onder deze regeling zijn begrepen alle vormen van (op geld waardeerbaar) tijdsparen en geldsparen uit bruto loon. De waarde van de aanspraak zal in totaal niet groter zijn dan de kosten verbonden aan het voor een maximale periode van 6 maanden doorbetalen van het gebruikelijke loon.

2.2 Vakantiewetgeving

- De wijziging van de vakantiewetgeving draagt bij aan betere mogelijkheden om te sparen voor betaald verlof: het verlengen van de verjaringstermijn, de mogelijkheid om bovenwettelijke vakantiedagen in te zetten voor een verlofspaarregeling. De vakantiewetgeving van ambtenaren zal op die van werknemers worden afgestemd.

¹ Kamerstukken II 1998/99; 23 972 nr. 30.

² Kamerstukken II 1997/98; 26 079.

In het wetsvoorstel tot wijziging van de vakantiewetgeving² is de verjaringstermijn van vakantiedagen verlengd van twee naar vijf jaar.

Deze verlenging biedt mogelijkheden tot langer sparen van vakantie-dagen. Ook de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om boven-wettelijke vakantiedagen af te kopen kan een bijdrage leveren aan het sparen voor betaald verlof wanneer de afkoopsom wordt ingebracht in de regeling verlofsparen (zie paragraaf 2.1).

Het komt thans voor dat in bedrijfsregelingen wordt vastgelegd dat slechts een beperkt aantal vakantiedagen mag worden gespaard. Vooral het tegengaan van verlofstuwmeren ligt aan deze regelingen ten grondslag. Deze regelingen, die niet bijdragen aan de wensen van werknemers om zelf te sparen voor langerdurend verlof, worden met de voorgenomen wijziging van de vakantiewetgeving discutabel. In de eerste plaats mag van de verjaringstermijn niet in het nadeel van de werknemer worden afgeweken. Dit wil zeggen dat aanspraken op vakantie uitsluitend door verjaring en pas na vijf jaar teniet gaan. In de tweede plaats kan de werkgever de werknemer niet zonder meer verplichten de dagen op te nemen. Het wetsvoorstel bevat namelijk een nieuwe regeling voor de vaststelling van de vakantie waarbij de wensen van de werknemer doorslaggevend zijn; de werkgever mag daar alleen van afwijken wanneer hij gewichtige bedrijfsbelangen kan aanvoeren. Deze nieuwe vaststellings-regeling biedt niet alleen de werknemer die wil sparen voor verlof meer mogelijkheden maar geeft hem ook een steuntje in de rug wanneer hij de opgespaarde dagen wil opnemen; de werkgever moet zijn verzoek inwilligen tenzij gewichtige bedrijfsbelangen zich daartegen verzetten. Voor ambtenaren geldt de vakantieregeling uit het BW en de daarin voorgenomen wijzigingen niet. Voor rijksambtenaren geldt de regeling in het ARAR waarbij het aantal vakantiedagen, dat naar een volgend jaar mag worden meegenomen, is beperkt. Het kabinet is voornemens de vakantieregeling van ambtenaren op dit punt af te stemmen op die van werknemers.

2.3 Mogelijkheid financiering loopbaanonderbreking voor zelfstandigen

- Er komt onderzoek naar de vraag of het (ook naar de mening van zelfstandigen zelf) wenselijk is dat de Wet financiering loopbaanonderbreking op hen van toepassing wordt.

Per 1 oktober 1998 geeft de Wet financiering loopbaanonderbreking werknemers en ambtenaren die hun loopbaan voor zorg of studie onderbreken – onder voorwaarden – voor minimaal twee en ten hoogste 18 maanden een financiële bijdrage van maximaal f 960,- bruto per maand. Aan de ondersteuning is de voorwaarde verbonden dat de verlofganger wordt vervangen door iemand die een uitkering heeft, door een herintreder of door een arbeidsgehandicapte. Neemt een werknemer (voltijds) onbetaald verlof op, dan zijn daar in het algemeen geen negatieve consequenties aan verbonden in de sfeer van de sociale zekerheid.

De Wet financiering loopbaanonderbreking is niet van toepassing op zelfstandigen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is toegezegd de mogelijkheid van toepassing op zelfstandigen te bezien. In 1999 zal daarom worden onderzocht welke (specifieke) belemmeringen zich voordoen bij het combineren van arbeid en zorg en educatie bij zelfstandigen. Zoals de (on-)mogelijkheid van vervanging en het probleem van inkomstenderving. Daarbij zal de vraag worden beantwoord of het (ook voor de doelgroep zelf) wenselijk is dat de Wet financiering loopbaanonderbreking op zelfstandigen van toepassing zal zijn.

2.4 De verkenning naar of en zo ja onder welke voorwaarden betaald zorgverlof

- In het regeerakkoord is een verkenning aangekondigd naar de vraag of, en zo ja onder welke voorwaarden, een wettelijk recht op betaald zorgverlof tot stand kan worden gebracht, rekening houdend met de belangen van de bedrijfsorganisatie, in het bijzonder bij het MKB.

De discussie over de betaling tijdens het verlof loopt in geval van zorgverlof samen met de discussie over het mogelijk maken van «zelf zorgen» in plaats van «zorg uit te moeten besteden» vanwege de noodzaak om economische zelfstandigheid uit betaalde arbeid te verwerven. In het Nederlandse kostwinnersmodel is het «zelf zorgen» mogelijk gemaakt door een breed scala aan inkomensvoorzieningen, waardoor het netto inkomen van de alleenverdiener (ook «aan de onderkant van de arbeidsmarkt») kon functioneren als een gezinsinkomen. Het kostwinnersmodel faciliteerde de specialisatie van twee partners in arbeid of zorg: mannen waren vrijgesteld van de zorg en vrouwen van de betaalde arbeid.

In de huidige overgangsfase van een specialisatiemodel naar een combinatiemodel (zowel vrouwen als mannen combineren arbeid en zorg) staat de overheid voor de uitdaging om de voorzieningen die nu nog het (voltijdse) specialisatiemodel ondersteunen stapje voor stapje te «herverkavelen» naar voorzieningen die het (deeltijdse) combinatiemodel ondersteunen. Vrijaf vanwege zorgtaken hoeft dan niet meer zoals in het kostwinnersmodel gelijk te staan aan het opgeven van participatie op de arbeidsmarkt.

Een (gedeeltelijke) inkomensvoorziening tijdens het verlof kan in het arbeidsvoorwaardenoverleg tot stand worden gebracht. De overheid scheidt daarvoor met het nieuwe fiscale kader rond verlofsparen, zoals in paragraaf 2.1. staat beschreven, de randvoorwaarden. Bij de verkenning naar het betaalde zorgverlof, waartoe in het regeerakkoord is besloten, wordt een verdere stap gezet. Daarin zal de vraag worden beantwoord of en in welke mate er collectieve verantwoordelijkheid voor de betaling van verlof om reden van zorg is geboden. Voor die verkenning zijn onderzoeken nodig naar de kosten voor de bedrijfsorganisatie, naar de inverdien- en substitutie-effecten van betaald zorgverlof en naar de effecten op de bereidheid om mantelzorg te bieden. In bijlage 4 wordt gedetailleerder op deze onderzoeken ingegaan. De aan de onderzoeken te verbinden conclusies zullen met de sociale partners worden besproken. Zodra al de benodigde elementen beschikbaar zijn kan worden aangegeven hoe een eventueel recht op zorgverlof het beste kan worden vormgegeven en vraag of en zo ja onder welke voorwaarden in betaling ervan kan worden voorzien. Voor een eventueel recht op het betaald zorgverlof kan dan mogelijk gekozen worden voor een wettelijk recht op termijn zodat sociale partners eerst gedurende een bepaalde periode de gelegenheid krijgen over het langerdurende zorgverlof afspraken te maken. De resultaten van deze verkenning van de introductie van een wettelijk recht op betaald zorgverlof zullen derhalve in het najaar van 2000 beschikbaar komen.

HOOFDSTUK 3 MOGELIJKHEDEN VOOR UITKERINGSGERECHTIGDEN OM ARBEID EN ZORG TE COMBINEREN

3.1 Alleenstaande ouders in de bijstand

Het bestaande beleid om alleenstaande ouders in de bijstand toe te geleiden naar betaalde arbeid zal worden geoptimaliseerd. Daarnaast worden de volgende opties onderzocht:

- de vrijstelling van arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders in de bijstand met een kind jonger dan 5 jaar geleidelijk afschaffen en deze op termijn omzetten in een partiële arbeidsverplichting. Tegelijkertijd is het voorstel deze partiële arbeidsplicht ook te laten gelden voor alleenstaande ouders met een kind onder de 12 jaar, waarvoor thans een volledige arbeidsplicht geldt;
- invoering van de partiële arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders met een kind onder de 5 jaar. Voor alleenstaande ouders met een jongste kind ouder dan 5 jaar blijft de volledige arbeidsplicht van kracht.

Bij de nadere invulling van de partiële arbeidsplicht wordt uitgegaan van een substantiële deeltijd baan. Bij beide opties geldt dat de individuele situatie van de ouder van invloed is op de mate waarin de (partiële) arbeidsverplichting zal gaan gelden: gemeenten blijven de mogelijkheid houden om in individuele gevallen over te gaan tot ontheffing van de arbeidsplicht. Voorwaarde voor beide opties is verder dat er voldoende, betaalbare en toegankelijke faciliteiten zijn voor kinderopvang en buitenschoolse opvang.

Het regeerakkoord stelt dat de Algemene wet arbeid en zorg het ook voor uitkeringsgerechtigden beter mogelijk moet maken om arbeid en zorg te combineren, waarbij bijgedragen wordt aan perspectief op reïntegratie op de arbeidsmarkt. In deze paragraaf wordt een en ander voor bijstandsgerechtigden uitgewerkt. Omdat het kunnen combineren van arbeid- en zorgtaken het meest prominent speelt bij alleenstaande ouders¹, worden uitsluitend opties met betrekking tot deze doelgroep verkend.

Huidig beleid

Alleenstaande bijstandsouders met de zorg voor (een) kind(eren) onder 5 jaar zijn thans van rechtswege ontheven van de arbeidsverplichting. Alleenstaande ouders met kinderen boven 5 jaar zijn volledig arbeidsplichtig. Dit onderscheid is door de Tweede Kamer geïnitieerd bij de behandeling van de nieuwe Algemene bijstandswet (Abw)². Gemeenten hebben een ontheffingsmogelijkheid ten aanzien van de volledige arbeidsverplichting. Dit houdt in dat gemeenten alleenstaande ouders met een kind van 5 jaar of ouder geheel of gedeeltelijk kunnen ontheffen van de arbeidsverplichting. Maatwerk is dus mogelijk want gemeenten kunnen rekening houden met de praktische mogelijkheden tot het combineren van arbeid- en zorgtaken, alsmede de belangen van het kind (zie verder bijlage 5).

Teneinde de uitstroom van alleenstaande ouders te bevorderen is er sinds 1996 de «Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders». Doelgroep van deze regeling zijn alleenstaande ouders die vanuit de bijstand betaalde arbeid gaan verrichten of scholing gaan volgen die leidt tot betaald werk (zie verder Hoofdstuk 4).

Fiscale maatregelen hebben er toe geleid dat alleenstaande ouders met een deeltijd baan van 32 uur op minimumloonniveau «uit de bijstand» zijn (zie verder onder paragraaf 3.2).

Knelpunten

Knelpunten bij het huidige Abw-beleid (zie ook bijlage 5) ten aanzien van alleenstaande ouders zijn:

- het soms onvoldoende benutten van activeringsmogelijkheden voor alleenstaande ouders met een kind onder de 5 jaar³;
- het soms te rigide opleggen van de arbeidsplicht aan alleenstaande ouders met een kind boven 5 jaar: gemeenten houden in een aantal

¹ In feite gaat het praktisch geheel om alleenstaande moeders, aangezien 95% van de alleenstaande bijstandsouders moeders zijn.

² Kamerstukken II 1993/94 (Motie Schutte), 22 545, nr. 16.

³ Zie T. Knijn, F. van Wel: Zorgen voor de kost: alleenstaande moeders en de nieuwe Bijstandswet; Utrecht: SWP-Uitgeverij; 1999.

gevallen te weinig rekening met individuele omstandigheden, waaronder de praktische mogelijkheden tot combinatie van arbeid- en zorgtaken.

Arbeidsparticipatie

Over de arbeidsparticipatie van alleenstaande vrouwen kan worden opgemerkt dat:

- de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen met minderjarige kinderen de afgelopen jaren sterk is gestegen: 29% van de alleenstaande moeders met een kind onder 5 jaar werkt. Dit gaat ook op voor lager opgeleide vrouwen met jonge kinderen, zij het dat de stijging minder sterk is dan bij hoger opgeleide vrouwen;
- vrouwen met minderjarige kinderen vaak in deeltijd werken;
- het aantal arbeidsuren dat vrouwen met een kind onder 5 jaar werken, niet veel afwijkt van dat van vrouwen met kinderen boven 5 jaar¹;
- alleenstaande bijstandsouders relatief laag zijn opgeleid (zie bijlage 1): passende arbeid voor hen betekent veelal flexibele contracten of deeltijdwerk, zelden voltijdsbanen².

Opties

Gezien de uitgangspunten van de Abw en de voorgenomen AWAZ komen als beleidsopties ter vergroting van de combinatiemogelijkheden voor alleenstaande ouders in aanmerking:

- a) optimalisering van bestaand beleid;
- b) op termijn laten vervallen van de leeftijdsgrens van 5 jaar, waarbij alle alleenstaande ouders (met een kind jonger dan 12 jaar) een partiële arbeidsverplichting krijgen opgelegd³;
- c) op termijn invoeren van een partiële arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders met een kind onder de 5 jaar; volledige arbeidsplicht voor alleenstaande ouders met een jongste kind ouder dan 5 jaar handhaven.

Hieronder worden de drie opties nader toegelicht en van pro's en contra's voorzien.

3.2 Optie a: Optimalisering van bestaand beleid voor alleenstaande bijstandsgerechtigden

Bij deze optie wordt er van uitgegaan dat het bestaande beleid op onderdelen beter kan worden benut, teneinde voor alleenstaande ouders meer mogelijkheden tot uitstromen naar (deeltijd)werk te bewerkstelligen en tegelijkertijd zorgtaken te (blijven) vervullen. De volgende aspecten zijn hierbij onder meer van belang:

- voortzetting van het beleid ter bevordering van een zorgvuldige gemeentelijke hantering van de arbeidsverplichting, rekening houdend met de individuele omstandigheden;
- kinderopvang: een noodzakelijke voorwaarde voor het combineren van arbeid en zorgtaken is voldoende kinderopvang en buitenschoolse opvang voor alleenstaande ouders. (Zie hiervoor paragraaf 4.1: bijstandsgerechtigden en kinderopvang). Een zekere optimalisering van het kinderopvangbeleid voor alleenstaande ouders, zoals uit de recente evaluatie van de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders naar voren is gekomen, kan gezocht worden in de aanpak van (enkele van) deze knelpunten. In het regeerakkoord is vanaf 2002 structureel f 250 miljoen extra voor kinderopvang gereserveerd;
- fiscale verbeteringen voor alleenstaande ouders: met een deeltijdbaan van 32 uur is het voor alleenstaande ouders mogelijk om «uit de uitkering» te komen. Een aantal maatregelen heeft er toe geleid dat

¹ Zie G. Jehoel-Gijsbers; Vrouwen in de bijstand: premies, prikkels en participatie: onderzoek naar het premie- en uitstroombeleid van gemeenten; Emancipatieraad, april 1997; G. Jehoel-Gijsbers: Bijstandswet moet beter inspelen op deeltijdarbeid, Sociaal Bestek 12, 1997.

² Zie Jehoel-Gijsbers, 1997.

³ Bij het laten vervallen van de leeftijdsgrens van 5 jaar binnen het huidige Abw-regime voor alleenstaande ouders zijn nog twee andere opties denkbaar die hier niet verder worden uitgewerkt, omdat ze niet de voorkeur van het kabinet hebben. Dit betreft ten eerste de optie waarbij alle alleenstaande ouders volledige arbeidsverplichting hebben: de uitgangspunten van het emancipatiebeleid, het Regeerakkoord en van de voorgenomen Algemene wet arbeid en zorg zijn slechts indirect zichtbaar, en ten tweede de optie waarbij alleenstaande ouders niet arbeidsplichtig zijn: deze optie is in strijd met de uitgangspunten van de Abw, van het emancipatiebeleid en van het Regeerakkoord en de voorgenomen Algemene wet arbeid en zorg, omdat de doelstelling van het beter kunnen combineren van arbeid en zorg niet (goed) van de grond kan komen.

deze groep financieel voordeel heeft van uitstroom naar een dergelijke (grote) deeltijdbaan. Dit betreft de verhoging van het percentage van de aanvullende eenouderaftrek per 1-1-1998 van 6 naar 12%, en de verhoging van het arbeidskostenforfait. Optimalisering kan plaatsvinden bij de komende belastingherziening, waarbij de stap van een uitkering naar een betaalde baan aantrekkelijker zal worden: het verschil tussen loon en uitkering wordt groter als gevolg van lagere belastingen op arbeid voor werknemers.

Pro's en contra's optie a

Deze optie ligt in het verlengde van de beleidsontwikkelingen van de afgelopen jaren en doet recht aan de doelstelling van de Abw (onthefving voor zover nodig en activering waar het kan, het maatwerkprincipe). Er is geen wijziging van de Abw nodig; gezien de beleidscumulatie is dit voor gemeenten van belang. Bovendien krijgt het huidige activeringsbeleid voor alleenstaande ouders, zoals uiteengezet in de circulaire naar aanleiding van de motie Bakker/Van Dijke¹, alsmede het onlangs geïntensiveerde centrale vrijlatingsbeleid en gemeentelijke premie- en incentivebeleid een kans om tot resultaten te leiden.

Daartegenover staat dat de hierboven genoemde knelpunten bij het huidige Abw-beleid ten aanzien van alleenstaande ouders met deze optie slechts ten dele worden weggenomen. Gedoeld wordt hierbij op de knelpunten in relatie tot de leeftijdsgrens van 5 jaar, een grens die in het licht van de in paragraaf 3.1 geschetste arbeidsmarktontwikkelingen als vrij willekeurig kan worden gezien. Bovendien kunnen mogelijk alleenstaande ouders niet voldoen aan de eis van uitstroom, omdat ook een 32-uursbaan voor hen in de praktijk niet haalbaar is.

3.3 Optie b: Partiële arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders met een kind onder de 12 jaar

Gezien de beschreven nadelen bij optie a) wordt in de volgende paragraaf een lange-termijnoptie uitgewerkt, waarin de leeftijdsgrens van 5 jaar geleidelijk komt te vervallen en de huidige arbeidsverplichting op termijn wordt omgezet in een partiële arbeidsplicht voor alleenstaande ouders met een kind onder de 12 jaar.

De strikte scheiding in arbeidsplicht voor alleenstaande ouders met kinderen onder of boven de 5 jaar lijkt, onder meer gezien de feitelijke arbeidsparticipatie van vrouwen, niet te berusten op een stevige empirische basis. De beleidsoptie om de leeftijdsgrens van 5 jaar van het jongste kind geleidelijk te doen vervallen zou betekenen dat alle alleenstaande ouders (met een kind jonger dan 12 jaar) vanuit de Abw op dezelfde wijze worden behandeld. Maatwerk op grond van individuele beoordeling blijft noodzakelijk: indien door persoonlijke (als chronische ziekte van een kind) of lokale (bijvoorbeeld een wachtlijst bij de buitenschoolse opvang) omstandigheden de ouder niet in staat is het voor hem/haar aangewezen aantal uren te werken, dan zal de gemeente tot ontheffing dienen te besluiten, dan wel een kleine deeltijdbaan moeten voorstellen.

Voor *alleenstaande bijstandsouders met kinderen onder 5 jaar* betekent deze optie een beleidswijziging: in plaats van ontheffing van arbeidsplicht, wordt een partiële arbeidsplicht opgelegd. *Alleenstaande ouders met kinderen boven 5 jaar* ondervinden een versoepeling vergeleken met de huidige situatie. Voor hen zou immers een deeltijd arbeidsverplichting in plaats van een volledige arbeidsplicht van kracht worden.

Uitgegaan wordt van een substantiële deeltijdbaan voor alleenstaande bijstandsouders met een kind onder 12 jaar, waarbij uitdrukkelijk wordt opgemerkt dat gemeenten in individuele gevallen van het beleid mogen afwijken, zoals ook nu is geregeld. Teneinde deeltijduitstroom te stimu-

¹ Circulaire alleenstaande ouders in de bijstand naar aanleiding van de motie Bakker/Van Dijke; BZ/Vol/98/10 324e, d.d. 9 april 1998.

leren, zou kunnen worden overwogen de partiële arbeidsverplichting te combineren met een hieraan aangepast vrijlatings-/incentivebeleid, waardoor er financieel netto meer te besteden overblijft.

Bij nadere invulling van optie b staat nog een aantal items ter discussie, zoals het vaststellen van de grootte van de substantiële deeltijdbaan; de duur van de partiële ontheffing; in welke mate het een centrale of een decentrale regelgeving betreft; de relatie met sociale activering en scholing voor de doelgroep; een eventuele combinatie met een ruimere vrijlatingsregeling en de effecten op de uitvoerbaarheid. De uitwerking van deze optie vergt derhalve nog veel studie en overleg. Indien dat positief verloopt zal er op termijn wetswijziging nodig zijn.

Omdat kinderopvang op dit moment voor jongere kinderen beter geregeld is dan voor kinderen die naar de basisschool gaan, kan deze optie op termijn alleen succesvol zijn na realisering van voldoende, toegankelijke en betaalbare kinderopvang en buitenschoolse opvang.

Pro's en contra's optie b

De optie doet recht aan de doelstelling van de Abw (ontheffing voor zover nodig en activering waar het kan, het maatwerkprincipe), aan uitgangspunten van het emancipatiebeleid, het regeerakkoord en van de voorgenomen Algemene wet arbeid en zorg: de combinatiemogelijkheden van *arbeid* en *zorg* worden vergroot. Deze optie is conform het SER-advies¹: de SER adviseert onder meer de partiële arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders in overweging te nemen. Daarnaast wordt met optie b de band met de arbeidsmarkt voor de alleenstaande ouders bevorderd en voorkomen dat er een te grote afstand ontstaat tot de arbeidsmarkt. De bijstandsafhankelijkheid wordt verminderd. Bovendien is deeltijd-uitstroom gunstig voor de arbeidsmarktpositie van bijstandsgerechtigden, omdat zij, gezien ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en vanwege zorgtaken, veelal zijn aangewezen op deeltijdwerk². Dit biedt mogelijk zelfs de grootste kans op activering³. Via een deeltijdbaan kan uiteindelijk volledige uitstroom uit de bijstand volgen. In combinatie met een hieraan aangepast vrijlatings-/incentivebeleid kan er voldoende stimulans zijn om een betaalde baan te aanvaarden.

Analyse van de arbeidsmarkteffecten van het opleggen van een partiële arbeidsplicht aan alleenstaande bijstandsouders met een jongste kind onder de 12 jaar indiceert een positief effect (zie bijlage 5).

Hierteenover bestaat het gevaar van het «blijven hangen» in de (gedeeltelijke) uitkeringssituatie, met als gevolg dat er een langdurige situatie van bijstandsafhankelijkheid ontstaat. Er zal een langere periode dan nu moeten worden overbrugd tot er weer een volledige arbeidsverplichting wordt opgelegd; zo'n langere periode kan de mogelijkheden tot uitstroom beperken. Verder is er een reële kans op armoedeval bij uitstroom na de deeltijdperiode. Om een armoedeval te voorkomen, zullen mechanismen kunnen worden ingebouwd die betrokkenen prikkelen om te blijven streven naar een baan waarmee ze volledig in het eigen onderhoud kunnen voorzien: bijvoorbeeld een zogenaamde «spaarloonregeling» (een gedeelte van de gekorte inkomsten van de deeltijdbaan wordt uitgekeerd bij aanvaarding van een voltijdbaan).

3.4. Optie c: Partiële arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders met een kind onder de 5 jaar

Deze optie houdt in dat alleenstaande ouders met een kind onder de 5 jaar (die thans zijn ontheven van de arbeidsplicht) op termijn een partiële arbeidsplicht krijgen opgelegd (gelijk aan optie b). Het huidige beleid ten aanzien van de alleenstaande ouders met een jongste kind ouder dan 5 jaar wordt niet gewijzigd: de volledige arbeidsverplichting blijft voor hen van kracht. Maatwerk op grond van individuele beoordeling blijft ook bij

¹ SER: «Arbeid, Zorg en Economische Zelfstandigheid», 98/11, d.d. 15-5-1998.

² zie ook Jehoel-Gijsbers, 1997.

³ Knijn stelt zelfs dat de deeltijdstrategie voor alleenstaande bijstandsmoeders de beste strategie is, T. Knijn en F. van Wel, 1999.

deze optie geboden: indien door omstandigheden de ouder niet in staat is het voor hem/haar aangewezen aantal uren te werken, dan zal de gemeente tot ontheffing dienen te besluiten, dan wel een (kleine) deeltijd baan moeten voorstellen.

Pro's en contra's optie c

Voor de groep alleenstaande ouders met een kind onder de 5 jaar wordt de combinatie arbeid en zorg bevorderd, de optie doet hiermee recht aan het uitgangspunt van het regeerakkoord en de voorgenomen AWAZ. Analyse van de arbeidsmarkteffecten van het opleggen van een partiële arbeidsplicht aan alleenstaande bijstandsouders met een jongste kind onder de 5 jaar indiceert een positief effect (zie bijlage 5). Daarnaast wordt met deze optie de band met de arbeidsmarkt voor de alleenstaande ouders bevorderd en voorkomen dat er een te grote afstand ontstaat tot de arbeidsmarkt. Bovendien wordt de bijstandsafhankelijkheid vermindert. Zie verder de pro's bij optie b. De knelpunten bij het huidige Abw-beleid (zie paragraaf 3.1) worden met deze optie slechts ten dele weggenomen: dit betreft het in stand houden van de leeftijdsgrens van 5 jaar, een grens die in het licht van de geschetste arbeidsmarktontwikkelingen als vrij willekeurig kan worden beschouwd.

3.5 Tijd voor zorgtaken en de Werkloosheidswet (WW)

- De WW houdt reeds rekening met zorgtaken. Het uitkeringsrecht op grond van de WW kan maximaal zes maanden onbetaald worden opgeschort voor zorgtaken.

De WW kent al enkele bepalingen die er rekening mee houden dat het werk voor een kortere of langere periode wordt onderbroken voor zorgtaken. Zo kent de WW het verzorgingsforfait. Perioden waarin men niet aan het arbeidsproces heeft deelgenomen en die besteed zijn aan de zorg voor jonge kinderen worden geheel of gedeeltelijk meegeteld bij de vaststelling of is voldaan aan de arbeidsverledeneis.

In de WW is de uitkering gerelateerd aan het aantal arbeidsuren dat men heeft verloren en aan het aantal uren dat men beschikbaar is om arbeid te verrichten. Beschikbaarheid is een essentiële voorwaarde voor het recht op WW-uitkering. Aangenomen mag worden dat personen die voorheen bij een dienstbetrekking van een bepaalde omvang in staat waren om arbeid en zorg te combineren, dit ook in de toekomst kunnen. Men hoeft in beginsel ook niet voor meer uren beschikbaar te zijn dan men was in de dienstbetrekking waaruit het recht op WW-uitkering is ontstaan. Voorts biedt de richtlijn passende arbeid de ruimte tot een individuele toetsing of (aangeboden) arbeid als passend kan worden aangemerkt. Individueel bepaalde gronden van sociale of medische aard kunnen er toe leiden dat in een specifiek geval arbeid niet als passend wordt aangemerkt. De aanwezigheid van zorgtaken kan bij deze individuele beoordeling een rol spelen.

Daarnaast kent de WW de mogelijkheid om zich voor minder uren beschikbaar te stellen voor arbeid. De uitkering wordt dan naar rato van het aantal beschikbare uren aangepast. Indien de WW-gerechtigde voor een periode van maximaal 6 maanden in het geheel niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld vanwege zorg, wordt het recht opgeschort. Het uitkeringsrecht kan na deze periode van maximaal zes maanden voor de resterende duur herleven. Feitelijk biedt de WW dus de mogelijkheid om voor een periode van maximaal 6 maanden onbetaald (zorg)verlof op te nemen.

HOOFDSTUK 4 VOLDOENDE BETAALBARE MOGELIJKHEDEN TOT HET UITBESTEDEN VAN ZORGTAKEN

Bij het uitbesteden van zorgtaken in het kader van arbeid en zorg is het bestaan van goede en betaalbare (met name ook voor de lageropgeleiden) kinderopvang van het grootste belang. De Wet basisvoorziening kinderopvang, die in het regeerakkoord is aangekondigd, zal de basis gaan bieden voor de verdere uitbouw naar een toereikend aanbod van kinderopvangplaatsen voor kinderen tot 12 jaar en voor experimenten met de opvang van kinderen tussen de 12 en de 16 jaar. Het voortouw hiervoor ligt bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Op kinderopvang wordt hierna alleen ingegaan waar het de relatie met uitkeringsgerechtigden betreft.

4.1 Bijstandsgerechtigden en kinderopvang

Sinds 1996 kunnen alleenstaande bijstandsouders gebruik maken van de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders (Regeling KAO). In 1998 hebben 472 van de 546 gemeenten hierop een beroep gedaan. De regeling is in 1999 aangepast teneinde de gemeenten tegemoet te komen in hun wens tot vereenvoudiging. Dit betreft onder meer de afrekensystematiek, de verantwoordingsmethodiek en het vervroegen van de indieningstermijn. Verder is, teneinde het «vollopen» van de Regeling KAO te voorkomen, in de regeling voor 1999 een inkomenseis gesteld: als blijkt dat de werkende ouder na een jaar gebruik gemaakt te hebben van de Regeling ten minste 130% van het wettelijk minimumloon (WML) verdient, zal de subsidie – binnen een half jaar – beëindigd moeten worden. Voor 1999 is f 90 miljoen beschikbaar. Het maximale subsidiebedrag voor een hele dagopvangplaats is f 19 050,- per jaar. In 1999 zal er vanuit de Rijksoverheid (wederom) voorlichting worden gegeven over de regeling ten behoeve van de gemeenten.

Doelgroep van de Regeling kinderopvang zijn alleenstaande ouders die vanuit de bijstand betaalde arbeid gaan verrichten of scholing gaan volgen die leidt tot betaald werk. Zij kunnen gebruik maken van de Regeling tot het betreffende kind het primair onderwijs heeft beëindigd. Ook aan alleenstaande ouders die vanuit een andere sociale zekerheidswet dan de Algemene bijstandswet (Abw) uitstromen naar werk of scholing, kan de gemeente kinderopvang in het kader van de regeling aanbieden. De hoogte van de sociale zekerheidsuitkering mag dan evenwel niet hoger zijn dan de bijstandsuitkering. Het staat de gemeente vrij om te bepalen of een eigen ouderbijdrage wordt geheven. In de praktijk biedt 90% van de gemeenten de kinderopvang gratis aan. Uit de recente evaluatie van de Regeling kinderopvang¹ komt naar voren dat deze regeling in belangrijke mate tegemoet komt aan de doelstelling: 70% van de gebruikers zijn met behulp van de geboden kinderopvang gaan werken of een opleiding gaan volgen.

4.2 Kinderopvang voor werkzoekenden met een uitkering van het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv)

- Er zal een tijdelijke experimentele regeling ter financiering van kinderopvang voor reïntegrerende arbeidsgehandicapten worden getroffen.
- Het kabinet zal daarnaast verkennen of het wenselijk is dat ook voor reïntegrerende WW'ers een dergelijke tijdelijke experimentele regeling in het leven wordt geroepen.

¹ P. van den Akker, W de Graaff e.a.: De Regeling kinderopvang alleenstaande ouders geëvalueerd; IVA Tilburg, oktober 1998.

Snel beschikbare en betaalbare kinderopvang is zowel voor werkende als werkzoekende ouders niet in voldoende mate voorhanden. Daardoor blijft

een aantal werkzoekenden met een uitkering van het Lisv (WAO en/of WW) onnodig lang afhankelijk van een uitkering.

Op dit moment is er voor Lisv-cliënten, die samenwonen met een partner die werkt, geen financiële prikkel om een baan te accepteren, zolang er recht bestaat op een uitkering. Wanneer rekening wordt gehouden met de kosten van kinderopvang blijkt het accepteren van een baan vanuit de WW/WAO tot een financiële achteruitgang voor het gezin te leiden.

De uitkeringslasten zouden kunnen dalen als er sneller kinderopvang beschikbaar zou zijn, namelijk zodra een werkloze een baan kan aanvaarden. Waar werkende ouders over het algemeen negen maanden de tijd hebben kinderopvang te organiseren moet die opvang direct beschikbaar zijn indien een werkloze buitenshuis gaat werken. Soortgelijke problemen gelden voor werkzoekende ouders bij deelname aan een reïntegratietraject.

De huidige beschikbare regelingen (WIW en de Regeling Kinderopvang voor alleenstaande ouders in de bijstand (KAO)) bieden onvoldoende soelaas voor Lisv-cliënten. In de eerste plaats zijn beide regelingen beperkt tot alleenstaanden terwijl Lisv-cliënten meestal samenwonen. Ten tweede is het Lisv voor de aanwending van de middelen uit de WIW afhankelijk van de bereidheid van de gemeenten om middelen beschikbaar te stellen voor zijn cliënten in het kader van de WIW. De Regeling KAO staat via een hardheidsclausule open voor Lisv-cliënten, die een vergelijkbaar inkomen hebben als bijstandsgerechtigden en alleenstaand zijn. De regeling wordt overigens nauwelijks gebruikt voor Lisv-cliënten omdat de gemeenten niet actief naar hen op zoek gaan en Lisv-cliënten die regeling niet kennen. Bovendien zullen samenwonende Lisv-cliënten over het algemeen niet aan de inkomenseis voldoen.

Het Lisv zal voorlopig via een tijdelijke experimentele regeling de kinderopvang voor reïntegrerende arbeidsgehandicapten financieren. Ondertussen zal meer duidelijkheid komen over de reikwijdte en werkingssfeer van de Wet basisvoorziening kinderopvang. Deze regeling zal door middel van een wijziging in de Wet REA worden opgenomen en zal bekostigd worden vanuit het REA-fonds. Gestreefd wordt om de regeling per 1 januari 2000 beschikbaar te hebben.

Het kabinet zal daarnaast verkennen of het wenselijk is dat ook voor reïntegrerende WW'ers een dergelijke tijdelijke experimentele regeling (bekostigd vanuit het Awf) in het leven wordt geroepen. Deze verkenning wordt waarschijnlijk in april 1999 afgerond. De kosten ervan zullen gecompenseerd worden door besparingen op de uitkeringen als gevolg van een hogere uitstroom uit de uitkering.

4.3 Stimulering persoonlijke dienstverlening

- Het ondernemerschap in de persoonlijke dienstverlening zal worden gestimuleerd.

De beschikbaarheid van betaalbare mogelijkheden tot het uitbesteden van persoonlijke dienstverlening vergroot de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren. Veel van deze dienstverlening vindt nu nog plaats in het informele circuit. De kosten van «witte» dienstverlening zijn vaak zo hoog dat slechts weinig particulieren bereid/in staat zijn om deze prijzen te betalen.

De Europese Commissie bereidt momenteel een richtlijn voor die lidstaten de mogelijkheid biedt tot experimenten met verlaging van het BTW-tarief op arbeidsintensieve diensten. Indien dit soort diensten onder het verlaagde BTW-tarief gaan vallen kunnen deze goedkoper worden aangeboden en voor meer mensen bereikbaar worden.

Het stimuleren van het ondernemerschap in de persoonlijke dienstverlening zal voorts een van de aandachtspunten zijn in de in het regeerakkoord aangekondigde stimuleringsregeling voor een betere dagindeling. Om maatschappelijke organisaties, gemeenten en bedrijven te ondersteunen wordt binnenkort een landelijke stuurgroep Dagindeling in het leven geroepen die projecten (experimenten, ervaringsuitwisseling en informatievoorziening) voor een betere dagindeling zullen stimuleren.

HOOFDSTUK 5 ANDERE INSTRUMENTEN DIE AAN EEN NIEUW EVENWICHT TUSSEN ARBEID EN ZORG BINNEN ARBEIDSORGANISATIES KUNNEN BIJDRAGEN

5.1 Invulling door sociale partners

Binnen het (nieuwe) wettelijk kader en met de nieuwe (fiscale) mogelijkheden die er zijn kunnen partijen een mix van voorzieningen afspreken. Zo kan maatwerk worden gerealiseerd. Maatwerk voor de werkgever, maatwerk aansluitend bij de eigen eisen en wensen van de arbeidsorganisatie, op een arbeidsmarkt en een economisch bestel in beweging. Flexibilisering in relatie tot verlengen van de bedrijfstijden is daar een voorbeeld van. En maatwerk aansluitend aan de behoefte van de individuele werknemer.

In deze sfeer is een verlofovereenkomst tussen de werkgever en werknemer een aantrekkelijk instrument. In deze overeenkomst kan een mix aan het sparen voor vakantiedagen, arbeidsduurverkorting en overwerk worden geregeld. Ook zijn er bedrijven die via het zogenaamde cafetariasysteem dit maatwerk trachten te realiseren.

Er ligt dus een taak voor CAO-partijen en/of arbeidsorganisaties om op ondernemingsniveau beleidsafspraken te maken. Met vakorganisaties en ondernemingsraden kan verdere invulling gegeven worden aan wettelijke regelingen. De Arbeidstijdenwet verplicht werkgevers om bij het vaststellen van werktijden rekening te houden met de verantwoordelijkheden van de werknemers gelegen buiten de betaalde arbeid. Het gaat hierbij niet om een individueel recht van werknemers op aangepaste werktijden maar om een opdracht aan beide partijen om een afweging te maken tussen beide gerechtvaardigde belangen. De manier waarop partijen deze mogelijkheden van de wet gebruiken zullen in de evaluatie van de Arbeidstijdenwet (in 2000) worden onderzocht.

Nieuw denken over ruimte, tijd en dagindeling heeft alles te maken met het combineren van arbeid en zorg. De huidige beschikbaarheidscultuur binnen arbeidsorganisaties zou gezien de maatschappelijke ontwikkelingen plaats moeten maken voor een bereikbaarheidsscenario. De inzet van nieuwe informatie- en communicatietechnologie (zoals bijvoorbeeld telewerken en teleshoppen) naast flexibilisering en spreiding van werktijden kunnen handvatten bieden om de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken. Maar ook de ruimtelijke inrichting van wijken kan een instrument zijn, door voorzieningen zoals winkels, onderwijs, kinderopvang en andere vormen van publieke dienstverlening te combineren. Een uitgebalanceerd voorzieningenpakket, inclusief een goede (in dit geval fysieke) bereikbaarheid schept voorwaarden voor het beter kunnen combineren van arbeid en zorg. Een aantal departementale actieplannen zal ook op deze instrumenten zijn gericht¹.

¹ in regeerakkoord: Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10, blz. 71.

5.2 Goede voorbeelden en successen

De overheid erkent het belang van goede voorbeelden en het benadrukken van successen, zodat die navolging kunnen krijgen in andere organisaties. Met name in sommige sectoren en branches (zoals de bouw en de metaal, van oudsher mannenwerelden) zijn nog onvoldoende voorbeelden beschikbaar. Het gaat hierbij om voorbeelden van kaders die regelstellend zijn en toch ruimte laten voor invulling door het individu. Ook in het rapport van de Commissie Dagindeling «Werktijden op maat. Balanceren tussen arbeid en zorg.»¹ zijn een aantal case-beschrijvingen opgenomen die laten zien hoe 5 verschillende organisaties balanceren tussen arbeid en zorg. Tevens zullen, aan de hand van onderzoek, successen zichtbaar worden gemaakt. Bij het MKB zal een «best practices» onderzoek gestart worden waarbij de aandacht uit zal gaan naar het oplossen van bezettingsproblemen als gevolg van deeltijdarbeid en langdurig verlof. Ook is onderzoek gepland naar zelfstandigen en verlof. Het gaat daarbij om de vraag of en in welke mate zelfstandigen belemmeringen ondervinden bij het combineren van arbeid en zorg en aan welke oplossingsrichtingen gedacht kan worden.

5.3 Ondernemingsraden

Ondernemingsraden hebben een belangrijke functie bij het op de agenda zetten, stimuleren en volgen van het arbeid- en zorgbeleid in een organisatie. Daarom is het van belang dat ondernemingsraden worden geactiveerd en gestimuleerd zich bezig te houden met arbeid en zorg-thema's. Door bij het onderhandelen òfwel aan te sluiten bij bestaande bewegingen (en thema's) binnen de organisatie òfwel het thema arbeid en zorg rechtstreeks te agenderen. Het ministerie van SZW heeft een werkdocument laten ontwikkelen dat hiertoe een inhoudelijk kader biedt. Naar aanleiding van dit document is een werkbijeenkomst voor medezeggenschapstrainers georganiseerd om het thema te bespreken in relatie tot de moderne arbeidsverhoudingen. Met de trainers is nagedacht over de vraag hoe ondernemingsraden geprikkeld kunnen worden arbeid en zorg binnen hun organisatie aan de orde te stellen en op welke wijze ze dat zouden kunnen doen. De input vanuit de werkbijeenkomst wordt gebruikt om het werkdocument verder bij te stellen en te ontwikkelen tot een basisdocument, dat als uitgangspunt dient voor het ontwikkelen van verdere op de ondernemingsraad toegesneden instrumenten, waarmee een adequate agendering van arbeid en zorg kan worden bevorderd. Het is de bedoeling dat deze instrumenten samen met de medezeggenschapstrainers zullen worden ontwikkeld voor gebruik in hun trainingen e.d. aan ondernemingsraden.

5.4 Stimuleringsmaatregel Dagindeling

In april 1998 bracht de Commissie Dagindeling haar eindadvies uit. De Commissie Dagindeling heeft op een aansprekende wijze laten zien, dat de organisatie van de samenleving (nog) onvoldoende is ingesteld op mannen en vrouwen die arbeid en zorg combineren. Het kabinet heeft voor de komende 4 jaar 60 miljoen gulden beschikbaar voor de Stimuleringsmaatregel Dagindeling. Aanbevelingen van de Commissie Dagindeling zullen door middel van deze tijdelijke stimuleringsmaatregel worden uitgewerkt in experimenten, ervaringsuitwisseling en informatievoorziening. De experimenten zullen een bijdrage leveren aan het vereenvoudigen van het leven van «taakcombineerders». Daarbij gaat het om het bevorderen van werktijden op maat, verruiming van schoolopeningstijden en een betere afstemming van deze arbeids- en openingstijden (scholen, kinderopvang, vrije tijdsvoorzieningen en publieke dienstverlening) én bereikbaarheid van deze voorzieningen. Vooral bij

¹ Commissie Dagindeling, tijd voor arbeid en zorg: Werktijden op maat: Balanceren tussen arbeid en zorg. Een leidraad; Den Haag, Commissie Dagindeling/Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1998.

gemeenten ligt hier een taak, want zij bepalen of coördineren dergelijke locaties en openingstijden. Ook het bevorderen van arbeidspools en ondernemerschap in de persoonlijke dienstverlening (waaronder het stimuleren van zorgondernemerschap) en het veranderen van de werk-privé balans in arbeidsorganisaties zal onderdeel van de Stimuleringsmaatregel Dagindeling zijn. Voor de experimenten komt er een subsidieregeling. De Stimuleringsmaatregel Dagindeling (experimenten, ervaringsuitwisseling en informatievoorziening) wordt in maart 1999 door de Staatssecretaris van SZW bekend gemaakt. Om gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties te ondersteunen wordt een Stuurgroep Dagindeling ingesteld.

5.5 Voorlichting

Tenslotte is het noodzakelijk om met voorlichting brede bekendheid te geven aan bestaande en nieuwe regelingen voor verlof en aanpassing arbeidsduur. Er wordt een meerjarige voorlichtingscampagne opgezet rond arbeid en zorg. Naast algemene publieksvoorlichting zal ook meer gerichte voorlichting worden gegeven aan werkgevers, werknemers, zelfstandigen en uitkeringsgerechtigden. Daartoe zal nadrukkelijk samenwerking worden gezocht met onder meer werkgevers- en werknemersorganisaties, emancipatieorganisaties, gemeenten, arbeidsbureaus en uitzendbureaus.

5.6 Monitor

De beschikbaarheid en het gebruik van verlofregelingen zullen structureel worden gemeten in de emancipatiemonitor. De gegevensverzameling omvat alle sectoren (de marktsector, de gepremieerde en gesubsidieerde sector en de overheid). De op korte termijn geplande evaluaties zullen tevens dienen als nulmeting voor de effecten van de AWAZ.

Samenvatting van de voorstellen in de nota «Naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg»

Verlofregeling	Bestaande regelingen voor werknemers, ambtenaren en, waar aan de orde, zelfstandigen	Voorstellen in de Algemene Wet Arbeid en Zorg (AWAZ)
Zwangerschap- en bevallingsverlof	<ul style="list-style-type: none"> – recht op uitkering voor werknemers (o.g.v. ZW, financiering Awf of o.g.v. WAZ financiering WAZ-fonds) – ambtenaren kennen recht op betaald verlof 	<ul style="list-style-type: none"> – verlofrecht (o.g.v. AWAZ, financiering Awf/ WAZ-fonds) – optie: geclausuleerd recht op splitsing van max. 4 weken
Bindingsverlof	<ul style="list-style-type: none"> – geen wettelijke regeling voor werknemers – 4 weken betaald verlof voor rijksambtenaren ivm adoptie van buitenlands kind 	<ul style="list-style-type: none"> – betaald verlofrecht voor 1 van de ouders voor 4 weken (o.g.v. AWAZ, financiering Awf/WAZ-fonds) – optie: flexibiliteit door overdragen deel aan andere ouder en splitsing van het verlof
Kraamverlof	<ul style="list-style-type: none"> – een korte, naar billijkheid te berekenen tijd met loondoorbetaling wg (in BW art. 7:629b) voor werknemers; van loondoorbetaling kan worden afgeweken, uitruil tegen vakantie mogelijk – absoluut betaald verlofrecht van 2 dagen voor rijksambtenaren 	<ul style="list-style-type: none"> – minimum verlofrecht van 2 dagen met loondoorbetaling wg in AWAZ. – optie: flexibiliteit door uitruil tegen vakantie
Ouderschapsverlof	<ul style="list-style-type: none"> – absoluut (onbetaald) verlofrecht voor werknemers en ambtenaren met aaneengesloten periode van opname 	<ul style="list-style-type: none"> – optie: flexibiliteit door splitsing van het verlof
Calamiteitenverlof en ander kort verzuimverlof (huwelijk, overlijden enz.)	<ul style="list-style-type: none"> – voor werknemers een korte, naar billijkheid te berekenen tijd (art. 7: 629b BW); van loondoorbetaling kan worden afgeweken, uitruil tegen vakantie is mogelijk – bij ambtenaren is verlof doorgaans betaald en aan een termijn gebonden 	<ul style="list-style-type: none"> – afstemmen met ambtelijke regelingen en bundelen in AWAZ – optie: flexibiliteit door, afwijking loondoorbetaling en uitruil tegen vakantie
Termijngebonden zorgverlof	<ul style="list-style-type: none"> – werknemers geen – bij rijksambtenaren geclausuleerd recht bij ernstige ziekte naaste familie 	<ul style="list-style-type: none"> – geclausuleerd recht op termijngebonden zorgverlof, in aanvulling op calamiteitenverlof voor de duur van max. 10 dagen p/jr – inkomensvoorziening stimuleren via verlofsparen
Mantelzorgverlof	<ul style="list-style-type: none"> – werknemers geen – bij rijksambtenaren geclausuleerd recht bij ernstige ziekte naaste familie 	<ul style="list-style-type: none"> – geclausuleerd recht op langerdurend mantelzorg-verlof in geval van een ernstig ziek familielid, in aanvulling op het termijngebonden zorgverlof – inkomensvoorziening stimuleren via verlofsparen
Betaald zorgverlof	<ul style="list-style-type: none"> – alleen via arbeidsvoorwaarden 	<ul style="list-style-type: none"> – verkenning naar wenselijkheid en mogelijkheid van recht op betaald zorgverlof

Verlofregeling	Bestaande regelingen voor werknemers, ambtenaren en, waar aan de orde, zelfstandigen	Voorstellen in de Algemene Wet Arbeid en Zorg (AWAZ)
Politiek verlof	<ul style="list-style-type: none"> – werknemers kennen beperkt verlof voor bijwonen van vergaderingen; – ambtenaren kennen nu terugkeer-regeling bij voltijds functievervulling en verlof bij deeltijdfunctie 	<ul style="list-style-type: none"> – op basis van onderzoek door BZK voorstel voor stroomlijning van diverse regelingen;
Verlofsparen	<ul style="list-style-type: none"> – tijd-voor-tijd regelingen, spaarloon en winstdelings-regelingen 	<ul style="list-style-type: none"> – verlofsparen, zowel uit tijd als uit geld, door toepassing van omkeerregel waarbij max. 10% van het jaarsalaris mag worden gespaard. De totale waarde van de aanspraak bedraagt max. 6 mnd. loonbetaling.
Arbeidsplicht alleenstaande bijstandsouders	<ul style="list-style-type: none"> – vrijstelling van de arbeidsplicht voor alleenstaande bijstandsouders met een kind jonger dan 5 jaar, – volledige arbeidsplicht voor alleenstaande bijstandsouders met een kind ouder dan 5 jaar 	<ul style="list-style-type: none"> – optimalisering huidig beleid, opties: – geleidelijke invoering van partiële arbeidsplicht voor alleenstaande bijstandsouders met een kind jonger dan 12 jr. – geleidelijke invoering van partiële arbeidsplicht voor alleenstaande bijstandsouders met kind jonger dan 5 jaar.

1 Tijdsbesteding van mannen en vrouwen

Algemeen beeld

Tijdsbestedingspatronen van mannen en vrouwen zijn in de afgelopen decennia onmiskenbaar naar elkaar toegegroeid, maar de verschillen zijn nog steeds aanzienlijk (zie onderstaande tabel)¹.

Tabel 1. Tijdsbesteding aan betaalde en onbetaalde arbeid, mannen en vrouwen van 15-65 jaar, 1975-1995 (uren per week).

Mannen + vrouwen	1975	1980	1985	1990	1995
onbetaalde arbeid	24	25	25	24	24
huishouden	19	19	20	18	19
kinderen	3	3	3	3	3
mantelzorg	1	1	2	1	1
participatie	1	1	1	1	1
betaalde arbeid	18	17	17	20	21
totaal	43	42	42	43	45
vrouwen	1975	1980	1985	1990	1995
onbetaalde arbeid	36	35	34	32	31
huishouden	29	28	27	25	24
kinderen	4	4	4	5	5
mantelzorg	2	2	2	2	2
participatie	1	1	1	1	1
betaalde arbeid	8	8	9	11	12
totaal	44	43	43	43	43
mannen	1975	1980	1985	1990	1995
onbetaalde arbeid	13	15	16	15	17
huishouden	10	11	12	12	13
kinderen	1	2	1	1	2
mantelzorg	1	1	1	1	1
participatie	1	1	1	1	1
betaalde arbeid	29	27	26	29	30
totaal	42	41	42	44	47

Bron: SCP, Tijdsbestedingsonderzoek 1995.

Vrouwen zijn meer tijd aan betaalde arbeid gaan besteden (van gemiddeld 8 uur per week in 1975 naar gemiddeld 12 uur in 1995). Bij mannen bleef de tijd besteed aan betaalde arbeid vrijwel constant (29 uur in 1975 en 30 uur in 1995)². Bij deze cijfers moet worden bedacht dat ze een gemiddelde vormen voor de gehele bevolking van 15 tot 65 jaar, zowel de betaald werkende als de niet betaald werkende. De gemiddelde arbeidsduur van betaald werkende vrouwen en mannen ligt uiteraard hoger: In 1995 bedraagt deze voor de vrouwen bijna 26 uur per week en voor de mannen ruim 38 uur per week, terwijl 51 procent van de vrouwen en 76 procent van de mannen betaald werk verricht³.

Als gevolg van deze ontwikkelingen is de verdeling van de betaalde arbeid over mannen en vrouwen minder ongelijk geworden. In 1975 namen vrouwen 22 procent van de betaalde arbeid voor hun rekening en mannen 78 procent. In 1995 was het aandeel van vrouwen gestegen tot 29 procent, tegen 71 procent voor mannen.

¹ De tijdsbestedingsgegevens in deze analyse zijn afkomstig uit een door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) voor deze analyse vervaardigde bewerking van het tijdsbestedingsonderzoek-1995. De gegevens hebben betrekking op de gehele bevolking van 15 tot 65 jaar.

² De toename van het aantal uren betaalde arbeid bij de vrouwen is conform de verwachtingen: De netto arbeidsparticipatie van vrouwen is in de beschouwde periode immers sterk toegenomen (van bijna 29 procent in 1975 naar 44 procent in 1995). Daartegenover staat evenwel een forse toename van deeltijdwerk onder vrouwen. De stijging van de participatie is echter zodanig sterk, dat per saldo een toename resulteert.

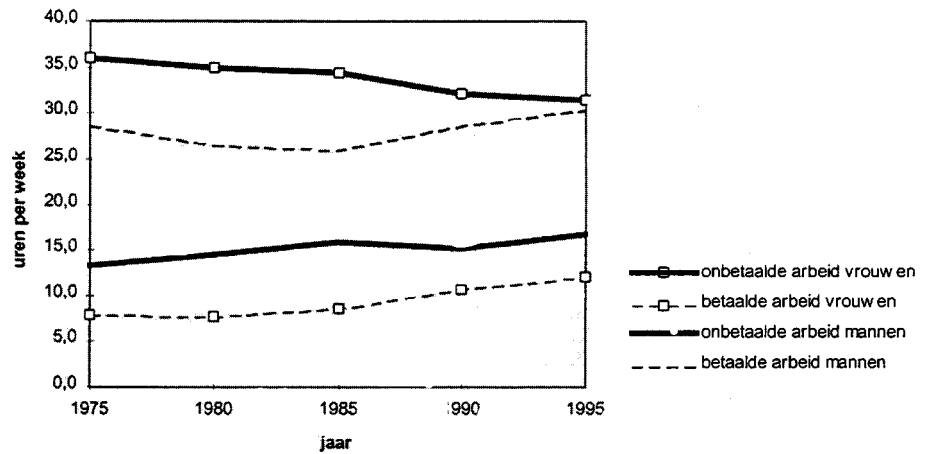
De toename bij de mannen staat daarentegen haaks op wat men zou verwachten: De netto arbeidsparticipatie van mannen is in de beschouwde periode – m.n. vanwege de lagere participatie van oudere mannen (VUT) – gedaald (van circa 79 procent in 1975 naar 72 procent in 1995), terwijl ook het aantal uren betaalde arbeid per werkende man volgens gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek licht is gedaald.

Eerste navraag bij het SCP leert dat dit verschil waarschijnlijk aan definitieverschillen moet worden toegeschreven: bij het SCP omvat de betaalde arbeid ook overwerk, te

³ Deze cijfers zijn afkomstig van het CBS en hebben betrekking op werknemers en zelfstandigen in de leeftijdscategorie van 15 tot 65 die 1 uur of meer per week betaalde arbeid verrichten.

Ook de verdeling van de onbetaalde arbeid is in de afgelopen jaren minder ongelijk geworden¹. Vrouwen zijn minder tijd aan onbetaalde arbeid gaan besteden (van 36 uur in 1975 naar 31 uur in 1995) en mannen meer (van 13 uur in 1975 naar 17 uur in 1995). Dit betekent dat het aandeel van vrouwen in de onbetaalde arbeid is afgenomen van 73 procent in 1975 naar 65 procent in 1995, met als spiegelbeeld een toename van het aandeel van mannen van 27 procent tot 35 procent.

Grafiek 1. Tijdsbesteding aan betaalde en onbetaalde arbeid, vrouwen en mannen van 15-65 jaar, 1975-1995 (uren per week).



Bron: SCP, Tijdsbestedingsonderzoek 1995.

Het algemene beeld dat uit deze ontwikkelingen naar voren komt is dat zowel vrouwen als mannen in de afgelopen decennia hun gedrag hebben veranderd. Opvallend verschil is wel, dat de veranderingen bij vrouwen in beide leefstijlen (betaalde en onbetaalde arbeid) plaatsvinden, terwijl bij mannen de veranderingen voornamelijk betrekking hebben op de onbetaalde arbeid. Hun tijdsbesteding aan de betaalde arbeid is nauwelijks veranderd. Opmerkelijk gevolg hiervan is dat mannen het in de afgelopen decennia drukker hebben gekregen, terwijl bij vrouwen het totale tijdsbeslag van de betaalde en onbetaalde arbeid min of meer constant is gebleven. In 1990 waren mannen voor het eerst meer tijd kwijt aan betaalde en onbetaalde arbeid dan vrouwen (circa 44 uur tegen 43 uur), voor die tijd lag dit steeds andersom.

Hoewel de algemene trend in de richting van een meer gelijke verdeling wijst, moet tegelijkertijd worden geconstateerd dat de ontwikkelingen traag verlopen. Wanneer de ontwikkeling van de tijdsbesteding zich de komende jaren in hetzelfde tempo zou voortzetten als de afgelopen 20 jaren zou rond 2025 een gelijke verdeling van de onbetaalde arbeid over mannen en vrouwen gerealiseerd zijn. Pas rond 2050 zouden vrouwen evenveel tijd aan betaalde arbeid besteden als mannen.²

Ontwikkelingen binnen deelgroepen

Achter de algemene trends in de tijdsbesteding van mannen en vrouwen gaan uiteenlopende ontwikkelingen in de verschillende fasen van de levenscyclus en voor deelgroepen in de bevolking schuil (zie tabel 2).

¹ Onder onbetaalde arbeid worden de volgende categorieën, afkomstig uit het tijdsbestedingsonderzoek van het SCP, verstaan:
 – huishoudelijke taken (huishoudelijk werk, boodschappen en doe-het-zelf-werkzaamheden)
 – zorg voor kinderen
 – mantelzorg (hulp aan niet-familieleden en aan familieleden buiten kinderen in het eigen huishouden)
 – participatie in politieke en sociale organisaties, verenigingsleven, kerkelijke gemeenschappen en ondernemingsraden.
 Bij alle categorieën is de reistijd inbegrepen.

² Deze berekening mag slechts gezien worden als een indicatie van het tempo waarin tijdsbesteding van mannen en vrouwen naar elkaar toegroeien. De aanname die aan deze berekening ten grondslag ligt (de komende decennia dezelfde ontwikkeling van tijdsbesteding (groei) als de afgelopen 20 jaar) is zeer beperkt. In de ontwikkeling van de tijdsbesteding spelen de economische situatie en preferenties van bevolkingsgroepen een grote rol. Het is onduidelijk hoe deze zich de komende jaren zullen ontwikkelen. Bovendien is de totale tijd die personen kunnen en willen besteden aan betaalde en onbetaalde arbeid begrensd.

Tabel 2. Tijdsbesteding aan betaalde en onbetaalde arbeid, mannen en vrouwen van 15-65 jaar naar deelgroepen, 1995 (uren per week).

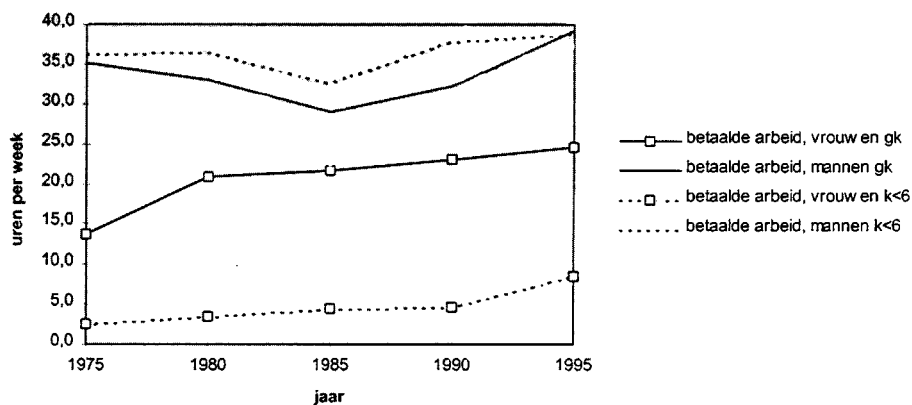
	onbetaalde arbeid vrouwen	betaalde arbeid vrouwen	onbetaalde arbeid mannen	betaalde arbeid mannen
<i>opleidingsniveau</i>				
alleen basisonderwijs	40	4	22	22
lbo/ulo/mavo	38	8	21	29
havo/vwo/mbo	33	15	18	38
hbo/wo	29	21	17	38
<i>gezinsfase</i>				
alleenstaand <40	15	23	14	31
samenwonend <40, geen kinderen	20	25	14	39
jongste kind < 6 jaar	49	9	22	39
jongste kind 6-14 jaar	41	11	21	36
jongste kind >14	38	10	18	32
alleenstaand >=40	30	7	22	25
samenwonend >=40, geen kinderen	34	6	23	21
totaal	31	12	17	30

Bron: SCP, Tijdsbestedingsonderzoek 1995.

De tijdsbesteding van vrouwen blijkt allereerst afhankelijk van het al dan niet hebben van *kinderen* en van de leeftijd van het jongste kind. Vrouwen met minderjarige kinderen besteden relatief veel tijd aan onbetaalde arbeid (afhankelijk van de leeftijd van het jongste kind zo'n 38 tot 49 uren per week in 1995), met als keerzijde dat zij minder vaak betaald werken en kleinere banen hebben dan samenwonende vrouwen zonder kinderen. In grafiek 2 is de tijdsbesteding aan betaalde arbeid van mannen en vrouwen met kinderen jonger dan 6 jaar en van samenwonende mannen en vrouwen, jonger dan 40 jaar zonder kinderen weergegeven. Uit deze grafiek blijkt dat voor samenwonende vrouwen het hebben van jonge kinderen duidelijk van invloed is op de omvang van de werkweek. Vrouwen met jonge kinderen werken 9 uren per week in 1995, terwijl samenwonende vrouwen zonder kinderen 25 uren per week werken. De verschillen tussen vrouwen met en zonder kinderen zijn de afgelopen jaren kleiner geworden en in beide groepen is het aantal uren dat besteed wordt aan betaalde arbeid toegenomen. Dit komt met name door de spectaculaire toename van de arbeidsparticipatie van moeders met jonge kinderen (0-5 jaar). In 1990 werkte nog maar ruim een kwart (27%) van deze moeders, terwijl in 1995 het percentage al 39 bedraagt. De sterke uitbreiding van kinderopvang voor 0-4 jarigen in deze periode heeft zeker aan die ontwikkeling bijgedragen.

Ook bij mannen hebben kinderen enige invloed op de tijdsbesteding, zij het in veel mindere mate. Met name mannen met jonge kinderen besteden relatief wat meer tijd aan onbetaalde arbeid (circa 22 uur in 1995). Dit gaat bij hen echter niet ten koste van de arbeidsparticipatie. In 1990 namen mannen met kinderen nog vaker deel aan betaalde arbeid dan samenwonende mannen zonder kinderen.

Grafiek 2. Tijdsbesteding aan betaalde arbeid, vrouwen en mannen van 15-65 jaar, met en zonder kinderen, 1975-1995 (uren per week).



gk = samenwonende mannen en vrouwen, jonger dan 40 jaar, zonder kinderen.
 k<6 = mannen en vrouwen met kinderen, waarvan het jongste kind jonger is dan 6 jaar.
 Bron: SCP, Tijdsbestedingsonderzoek 1995.

De tijdsbesteding aan arbeid en zorg van alleenstaande ouders wijkt enigszins af van die van samenwonende ouders¹. Alleenstaande vaders besteden wat meer tijd aan onbetaalde arbeid dan vaders met een partner. Omgekeerd besteden zij minder tijd aan betaald werk. Alleenstaande moeders besteden juist wat meer tijd aan betaalde arbeid en wat minder tijd aan onbetaalde arbeid dan samenwonende moeders. De arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders met minderjarige kinderen is de afgelopen jaren toegenomen. De netto arbeidsparticipatie² van alleenstaande vaders was 65% in 1990 en 72% in 1995. Van alleenstaande moeders is de netto arbeidsparticipatie van 1990 tot 1995 gestegen van 28% tot 42%.

Een andere bepalende factor voor de tijdsbesteding aan betaalde en onbetaalde arbeid is het opleidingsniveau. De toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen in de afgelopen decennia hangt sterk samen met de stijging van hun gemiddelde opleidingsniveau, dat inmiddels het niveau van mannen evenaart.

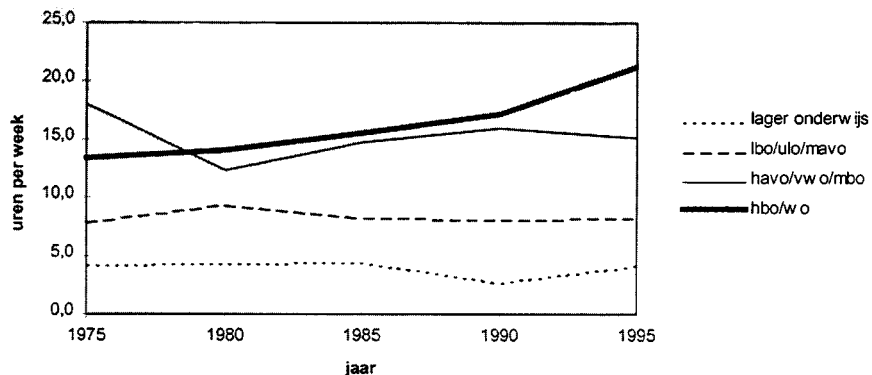
De deelname van vrouwen aan betaalde arbeid hangt sterk samen met opleidingsniveau (zie grafiek 3). Hoe hoger het opleidingsniveau, des te meer tijd wordt er besteed aan betaalde arbeid. Dit komt doordat zowel de arbeidsparticipatie als de gemiddelde omvang van de werkweek toeneemt met opleidingsniveau. De netto arbeidsparticipatie van vrouwen met basisonderwijs was 19 procent in 1997, terwijl die van vrouwen met wetenschappelijk onderwijs 81 procent bedroeg in 1997. Het verschil in deelname aan betaald werk tussen vrouwen met verschillende opleidingsniveau's is al sinds 1975 overduidelijk. De afgelopen jaren is dit verschil groter geworden, doordat vrouwen met een hbo/wo opleiding steeds meer zijn gaan werken, terwijl deze trend bij minder hoog opgeleiden niet zo duidelijk of zelfs helemaal niet aanwezig is. Ook bij mannen is er een duidelijk verband tussen betaald werk en opleidingsniveau. Mannen met alleen lager onderwijs besteden minder tijd aan betaald werk dan hoger opgeleide mannen. Maar tussen mannen met havo/vwo/mbo en mannen met hbo/wo is geen duidelijk verschil waarneembaar (zie grafiek 4).

¹ Deze conclusie is gebaseerd op cijfers voor 1995.

² Netto arbeidsparticipatie: werkzame bevoelingsbevolking in procenten van de bevolking.

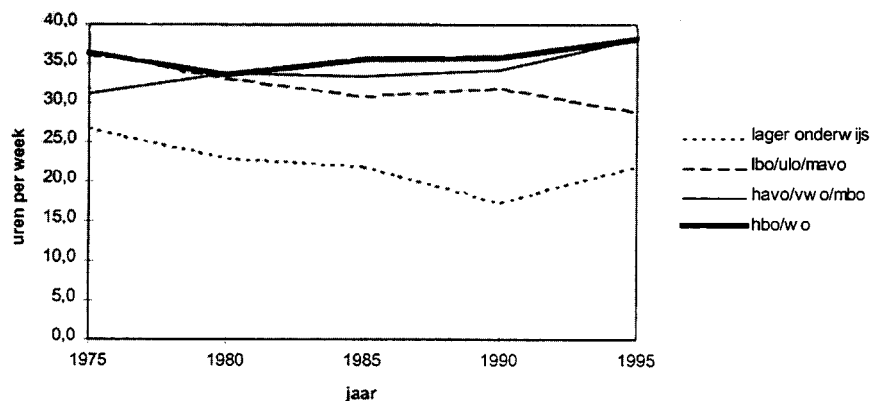
Zowel lager opgeleide mannen als lager opgeleide vrouwen besteden meer tijd aan onbetaalde arbeid, ondanks dat hoger opgeleiden meer tijd aan de verzorging van kinderen besteden¹.

Grafiek 3. Tijdsbesteding aan betaalde arbeid, vrouwen van 15–65 jaar, naar opleidingsniveau, 1975–1995 (uren per week).



Bron: SCP, Tijdsbestedingsonderzoek 1995.

Grafiek 4. Tijdsbesteding aan betaalde arbeid, mannen van 15–65 jaar, naar opleidingsniveau, 1975–1995 (uren per week).



Bron: SCP, Tijdsbestedingsonderzoek 1995.

Ook de leeftijd heeft een grote invloed op de participatie in de betaalde en onbetaalde arbeid. De piek aan onbetaalde arbeid ligt voor zowel mannen als vrouwen op 35 t/m 44 jarige leeftijd. Dit is niet verbazingwekkend, omdat mensen in die leeftijdsgroep vaak jonge kinderen hebben. Daarna neemt de tijd besteed aan onbetaalde arbeid af met leeftijd. Voor mannen vormen de 55-plussers een uitzondering. Mannen boven de 55 gaan weer meer tijd aan onbetaalde arbeid besteden, met name aan het huishouden. Tegelijkertijd daalt dan hun bijdrage aan de betaalde arbeid sterk. Bij vrouwen lijkt er een duidelijk verband tussen leeftijd en tijdsbesteding aan betaalde arbeid te bestaan. Oudere vrouwen besteden minder tijd aan betaalde arbeid dan jongere vrouwen. Vrouwen van 25 t/m 34 jaar besteedden 17 uren aan betaalde arbeid in 1995, terwijl vrouwen van 55 t/m 64 jaar slechts 3 uren betaald werk verrichtten. Het is moeilijk te

¹ Uit de SCP gegevens uit het tijdsbestedingsonderzoek blijkt dat personen met alleen basisonderwijs 2 uren per week besteden aan het verzorgen van kinderen en personen met een hogere opleiding 4 uren per week (gegevens voor 1995).

zeggen in hoeverre dit effect zichtbaar blijft, wanneer gecorrigeerd wordt voor opleidingsniveau. Bekend is immers dat opleidingsniveau en de participatie in betaalde arbeid sterk samenhangen en dat het gemiddelde opleidingsniveau van vrouwen de afgelopen decennia flink is gestegen. Naast de lage deelname aan betaalde arbeid van mannen boven de 55 jaar, is er voor mannen geen verband tussen leeftijd en tijdsbesteding aan betaalde arbeid waarneembaar.

De arbeidsparticipatie van allochtonen tenslotte varieert sterk met het land van herkomst. Zo is de netto arbeidsparticipatie van Turkse en Marokkaanse vrouwen in 1997 een stuk lager dan die van autochtone vrouwen (resp. 19% en 20% versus 48%) en die van Surinaamse vrouwen juist hoger (52%). Bij mannen zijn de verschillen kleiner, maar ook voor hen geldt dat de Turken en Marokkanen de laagste netto arbeidsparticipatie hebben (resp. 51% en 45% in 1997). De netto arbeidsparticipatie van Surinaamse mannen ligt met 62% tussen die van de autochtone (76%) en de Turkse en Marokkaanse mannen in. Helaas levert het tijdsbestedingsonderzoek geen nadere gegevens van allochtonen, zodat niet bekend is hoeveel tijd zij aan betaalde en onbetaalde arbeid besteden.

Opmaken van de balans

Uit de voorgaande paragrafen kan geconcludeerd worden dat de verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen minder ongelijk wordt. De ontwikkeling van de verdeling in verschillende huishoudentypen geeft hetzelfde beeld (zie hoofdstuk 2, tabel 4). Tussen 1986 en 1994 is het aantal alleenverdieners (uitgedrukt als percentage van alle meerpersoonshuishoudens) afgenomen van 53% naar 42%. Het aantal anderhalfverdieners nam in die periode toe van 18% naar 29%. Ook de tweeverdieners (dubbelverdieners en half-om-halfverdieners) namen in aantal toe (van 14 naar 16%), zij het in veel geringere mate dan anderhalfverdieners.

Bij deze ontwikkelingen is echter wel een aantal kanttekeningen te maken. Zo zijn er bevolkingsgroepen waarin de herverdeling van arbeid- en zorgtaken achterblijft, of zich zelfs helemaal niet laat zien. De arbeidsparticipatie van lager opgeleide vrouwen blijft sterk achter bij die van hoger opgeleide vrouwen. Tijdsbestedingsgegevens van vrouwen met alleen basisonderwijs of een lbo, ulo of mavo opleiding laten zien dat bij deze vrouwen de tijd besteed aan betaalde arbeid de afgelopen 20 jaar niet is toegenomen. Bij hoger opgeleide vrouwen is de afgelopen 20 jaar de arbeidsparticipatie juist enorm gestegen. Deze ontwikkeling brengt een groeiende ongelijkheid met zich mee, tussen vrouwen en ook tussen gezinnen. Lager opgeleide vrouwen maken nog steeds deel uit van traditionele éénverdienersgezinnen, terwijl hoger opgeleide vrouwen in toenemende mate deel uit maken van tweeverdienersgezinnen. De WRR betoogt in een recent rapport over de verdeling van arbeid en zorg¹ (1998) dat alleenverdienershuishoudens kwetsbaarder zijn voor veranderende economische (werkloosheid) en demografische (echtscheiding, overlijden) omstandigheden. De kans dat het huishouden gedurende langere perioden afhankelijk wordt van de overheid neemt daardoor toe. Ook de Emancipatieraad heeft er op gewezen dat de maatschappelijke positie en het inkomen van laagopgeleide huishoudens steeds verder achterblijft bij die van hoger opgeleide huishoudens, doordat onder laagopgeleiden alleenverdienerschap de norm blijft, terwijl onder de hoger opgeleide bevolking het tweeverdienerschap steeds dominantier wordt². Anderhalf- en tweeverdienershuishoudens zijn weliswaar minder zelfredzaam in de gezinsfase waarin intensieve zorg noodzakelijk is, maar daar staat tegenover dat de kwetsbaarheid aan de inkomenskant sterk afneemt. De

¹ WRR, De verdeling van arbeid en zorg: prikkels en belemmeringen, Den Haag 1998.

² Emancipatieraad, Met zorg naar nieuwe zekerheid, Den Haag 1996.

WRR wijst er bovendien op dat de periode van intensieve zorgtaken doorgaans beperkt is tot enkele jaren, terwijl het voordeel van grotere zelfredzaamheid aan de inkomenskant gedurende een langere periode blijft bestaan.

Met name tijdens de gezinsfase is de economische zelfstandigheid van vrouwen nog gering, ondanks de forse stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen met kinderen. Van de samenwonende vrouwen met kinderen jonger dan 12 jaar was in 1995 maar 20% economisch zelfstandig te noemen (een inkomen van minimaal 70% van het minimumloon). Het aandeel in het totale gezinsinkomen (uit betaalde arbeid) bedroeg 14%. Van de samenwonende vrouwen in dezelfde leeftijdscategorie, maar zonder kinderen, was 64% economisch zelfstandig, en hun aandeel in het gezinsinkomen bedroeg 38%. Deze cijfers weerspiegelen de verschillende tijdsbesteding aan betaalde arbeid van vrouwen met en zonder kinderen in grafiek 2. Wanneer bovenstaande gegevens worden gekoppeld aan de gegevens in grafiek 3 zou kunnen worden geconcludeerd dat het ontbreken van economische zelfstandigheid zich vooral bij de lager opgeleide vrouwen met kinderen voordoet.

Een specifieke groep, waarvan de economische zelfstandigheid gering is, wordt gevormd door de alleenstaande ouders. Deze groep bestaat voor 96% uit alleenstaande moeders en voor 4% uit alleenstaande vaders. Van de alleenstaande ouders is 40% tot 55% bijstandsgerechtigd. Hun opleidingsniveau is relatief laag: Voor 70% van de alleenstaande ouders is MAVO/LBO de hoogste genoten opleiding, terwijl dit voor slechts 30% van de totale beroepsbevolking geldt.

Verder is de kwaliteit van de arbeidsmarktpositie van vrouwen nog steeds een stuk lager dan die van mannen. Het verschil in uurloon is zeer hardnekkig en het gemiddelde uurloon van vrouwen blijft rond de 75% van dat van mannen schommelen. Van de mannen werkte 3% in 1994 voor het minimumloon of minder, bij vrouwen lag dit percentage twee keer zo hoog¹.

Werkloosheid is onder vrouwen hoger dan onder mannen. In 1997 was het werkloosheidspercentage² voor vrouwen 9% en dat van mannen 5%. Het verschil is de afgelopen jaren kleiner geworden. In 1990 bedroeg het werkloosheidspercentage voor vrouwen 11% en dat voor mannen 5%.³

Ook het tweeverdienerschap heeft in zijn huidige verschijningsvorm (dubbelverdienerschap i.p.v. twee keer driekwartverdienerschap) minder positieve kanten.

Vrouwen stellen het moment waarop zij kinderen krijgen steeds meer uit, omdat het hun moeilijk lijkt werk en ouderschap te combineren. De leeftijd van de moeder bij de geboorte van het eerste kind is in Nederland de hoogste ter wereld (29 jaar). Voor een toenemend aantal vrouwen betekent dit dat ze geen kinderen meer krijgen: van uitstel komt afstel. Hierdoor neemt ongewenste kinderloosheid toe. Daarnaast krijgen meer vrouwen slechts 1 kind.⁴ Voorts is de tijdsdruk in tweeverdienersgezinnen groot. In tweeverdienershuishoudens bedraagt het totale tijdsbeslag van verplichtingen (werk, studie en zorgtaken) van beide partners 105 uur per week, tegen 91 uur in kostwinnershuishoudens. Partners in een tweeverdienershuishouden hebben tezamen dus veertien uur minder vrije tijd.⁵

2. Opvattingen en wensen rond arbeid en zorg

Mannen en vrouwen zijn positiever gaan denken over herverdeling van het betaalde en onbetaalde werk en de combinatie van arbeid met de zorg voor (jonge) kinderen. In onderstaande tabel is de mening van de Nederlandse bevolking over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen man en vrouw weergegeven.

¹ CBS, Statistisch Jaarboek 1997, Heerlen 1997.

² De werkloze beroepsbevolking (personen die betaald werk van 12 uur of meer per week willen, op korte termijn kunnen beginnen en de afgelopen 4 weken naar werk gezocht hebben) als percentage van de beroepsbevolking.

³ Het geregistreerde werkloosheidspercentage (personen die betaald werk van 12 uur of meer per week willen, op korte termijn kunnen beginnen en zijn ingeschreven bij een arbeidsbureau, als percentage van de beroepsbevolking), geeft een iets gunstiger beeld van de omvang van de werkloosheid dan het werkloosheidspercentage. In 1997 bedroeg het 7% voor vrouwen en 5% voor mannen. Blijkbaar schrijven vrouwen zich relatief vaker in bij arbeidsbureaus.

⁴ CBS Maandstatistiek van de bevolking, november 1998.

⁵ Deze gegevens zijn afkomstig uit: Nyfer, Arbeid en Zorg, Breukelen 1998.

Tabel 3. Opvattingen over de taakverdeling tussen man en vrouw, 16-74 jarigen,

Man en vrouw moeten huishoudelijk werk gelijkelijk onder elkaar verdelen.		1981	1995
vrouwen	(volkomen) mee eens	61%	69%
	mee eens, noch oneens	17%	21%
	(volkomen) mee oneens	22%	10%
mannen	(volkomen) mee eens	61%	68%
	mee eens, noch oneens	18%	22%
	(volkomen) mee oneens	22%	10%
Man en vrouw moeten betaald werk gelijkelijk onder elkaar verdelen.		1981	1995
vrouwen	(volkomen) mee eens	55%	59%
	mee eens, noch oneens	18%	26%
	(volkomen) mee oneens	24%	15%
mannen	(volkomen) mee eens	55%	53%
	mee eens, noch oneens	16%	27%
	(volkomen) mee oneens	28%	20%
De kinderverzorging is evengoed de verantwoordelijkheid van de man als van de vrouw.		1981	1995
vrouwen	(volkomen) mee eens	83%	93%
	mee eens, noch oneens	7%	4%
	(volkomen) mee oneens	10%	3%
mannen	(volkomen) mee eens	83%	89%
	mee eens, noch oneens	8%	6%
	(volkomen) mee oneens	9%	5%
Vindt u het bezwaarlijk of aan te bevelen als in een gezin met schoolgaande kinderen de vrouw naast haar huishouding een werkkring heeft?		1980	1995
vrouwen	aan te bevelen	15%	40%
	niet bezwaarlijk	55%	47%
	bezwaarlijk	30%	13%
mannen	aan te bevelen	10%	36%
	niet bezwaarlijk	48%	45%
	bezwaarlijk	41%	19%
En als er nog kleine kinderen in huis zijn, die naar een creche zouden moeten?		1980	1995
vrouwen	aan te bevelen	4%	15%
	niet bezwaarlijk	19%	37%
	bezwaarlijk	77%	48%
mannen	aan te bevelen	2%	14%
	niet bezwaarlijk	22%	36%
	bezwaarlijk	76%	50%

In 1981 vond een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking al dat

- man en vrouw betaald en huishoudelijk werk gelijkelijk onder elkaar moeten verdelen,
- de kinderverzorging evengoed de verantwoordelijkheid van de man als van de vrouw is,
- het niet bezwaarlijk is als in een gezin met schoolgaande kinderen de vrouw naast haar huishouding een werkkring heeft.

Afhankelijk van het onderwerp was 55 tot 83 procent van de 16 tot 75 jarigen het (volkomen) eens met de stellingen. Sindsdien is de instemming nog flink toegenomen. Alleen het percentage mannen dat vindt dat man en vrouw betaald werk gelijkelijk onder elkaar moeten verdelen is in die periode teruggelopen van 55 tot 53 procent. In 1995 was 53 tot 93 procent van de 16 tot 75 jarigen het eens met de stellingen. Wanneer het gaat om een werkkring voor een vrouw in een gezin met

kleine kinderen zijn mensen wat terughoudender, maar zijn de opvattingen tussen 1980 en 1995 ook sterk veranderd. In 1980 was nog 77% van de bevolking van mening dat het bezwaarlijk is als een vrouw in een gezin met kleine kinderen werkt, waardoor die kinderen naar een creche moeten. In 1995 was nog slechts de helft van de respondenten deze mening toegedaan.

In het Arbeidsaanbodpanel van de OSA is personen uit huishoudens met twee partners gevraagd naar hun voorkeur omtrent het arbeidsaanbod in uren, in relatie tot de voorkeur van zijn of haar partner. Hieruit blijkt dat, zowel bij mannen als bij vrouwen een grote deeltijdbaan zeer populair is.¹ Bij vrouwen en mannen tussen de 30 en 40 jaar heeft de modale gewenste baan een omvang van respectievelijk ongeveer 24 uur en 32 uur.

Deze opvattingen geven een ander beeld dan de tijdsbestedingsgegevens. Uit de tijdsbestedingsgegevens bleek dat vrouwen twee keer zoveel tijd aan onbetaalde arbeid besteden als mannen, slechts 30% van de betaalde arbeid verrichten en 3 keer zoveel tijd aan kinderverzorging besteden als mannen. Dit is moeilijk te rijmen met de uitkomst van het opvattingenonderzoek, waaruit blijkt dat een ruime meerderheid voorstander is van een gelijke verdeling van betaald en onbetaald werk. Blijkbaar is er op het gebied van de taakverdeling binnen het huishouden een kloof tussen wens en werkelijkheid.

Om deze kloof tussen wens en werkelijkheid op het gebied van betaald werk nader te bestuderen is in onderstaande tabel de verdeling van huishoudens over verdienertypen weergegeven. Deze gegevens zijn gebaseerd op het al of niet hebben van betaald werk, en zo ja op het aantal uren dat gewerkt wordt.

Tabel 4. Verdeling van huishoudens over verdienertypen*, personen jonger dan 65 jaar, 1986-1994.

	1986	1990	1994
alleenstaanden/ eenoudergezinnen	34%	35%	36%
meerpersoons- huishoudens	66%	65%	64%
waarvan- eenverdieners	53%	49%	42%
tweeverdieners	30%	36%	43%
geenverdieners	17%	15%	15%
onderverdeling van tweeverdieners- gezinnen			
	1986	1990	1994
anderhalfverdieners (vrouw/man)	4%	4%	4%
anderhalfverdieners (man/vrouw)	53%	50%	61%
half-om- halfverdieners	4%	4%	4%
dubbelverdieners	39%	42%	32%

Bron: SCP. Door afronding kan het totaal hoger zijn dan 100%

* Hierbij zijn de volgende definities gehanteerd.

Eenverdieners = één partner werkt, de andere niet.

Tweeverdieners = beide partners werken.

Anderhalfverdieners (vrouw/man) = de vrouw werkt meer en de man minder dan dertig uur.

Anderhalfverdieners (man/vrouw) = de man werkt meer en de vrouw minder dan dertig uur.

Half om half-verdieners = beide partners werken minder dan 30 uur per week.

Dubbelverdieners = beide partners werken minder dan 30 uur per week.

¹ In dit onderzoek is ook aan respondenten gevraagd hoeveel uur zij ceteris paribus zouden willen werken. Dat wil zeggen in gelijkblijvende omstandigheden, dus bijvoorbeeld in dezelfde baan, met hetzelfde uurloon en met een gelijkblijvende baanomvang van de partner. Bij deze manier van vragen is de animo, zowel onder mannen als onder vrouwen, voor het combinatiemodel niet zo groot.

Bovenstaande gegevens bevestigen dat, op het gebied van de verdeling van betaald werk, de gewenste situatie niet gelijk is aan de daadwerkelijke situatie. Terwijl 53–59% van de ondervraagde personen vindt dat man en vrouw betaald werk gelijkelijk onder elkaar moeten verdelen, werken in slechts 44% van de huishoudens beide partners. Wanneer de onderverdeling van deze tweeverdienersgezinnen bekeken wordt, valt op dat in meer dan de helft (61%) van deze tweeverdienersgezinnen de man meer dan 30 uren per week werkt en de vrouw minder. Van een gelijke verdeling van betaald werk is in slechts 18% ($44\% \cdot (4\% + 32\%)$) van de meerpersoons-huishoudens¹ sprake.

Is de kloof tussen wens en realiteit voor bepaalde groepen in de bevolking groter dan voor andere groepen? Op basis van diverse studies naar de arbeidsduurwensen van mannen en vrouwen heeft de WRR een analyse gemaakt van de kloof tussen het huishoudenstype waarin mensen zich feitelijk bevinden en het huishoudenstype waartoe men eigenlijk zou willen behoren. Het beeld dat daaruit naar voren komt is dat een gelijke verdeling van arbeid en zorg in de praktijk moeilijker te realiseren valt dan alleenverdienschap. Van de respondenten die de voorkeur geeft aan alleenverdienschap, blijkt ruim 90% die voorkeur in de praktijk ook daadwerkelijk gerealiseerd te hebben. Van de respondenten die anderhalfverdiener willen zijn, slaagt een geringer deel erin zijn voorkeur in praktijk te brengen (ruim de helft tot 2/3, afhankelijk van de gehanteerde steekproef). Degenen die dubbelverdiener willen zijn (beide partners meer dan 30 uur betaald werk) blijken ongeveer in dezelfde mate als anderhalfverdiens in hun opzet te slagen. Van de respondenten die de voorkeur geven aan half-om-halfverdienschap (beide partners minder dan 30 uur) blijkt in de praktijk echter een zeer gering deel (ongeveer 1 op de tien) aan zijn trekken te komen. In navolging van de WRR kan op basis van deze gegevens worden geconcludeerd dat er nog steeds aanzienlijke belemmeringen zijn om tot een (door betrokkenen zelf gewenste) gelijkere verdeling van arbeid en zorg te komen.

3 Belemmeringen voor de combinatie van arbeid en zorg

De kloof tussen feiten en wensen over tijdsbesteding wijst erop dat mannen en vrouwen er in de praktijk niet in slagen hun voorkeuren te realiseren. Daarbij kunnen tal van factoren in het geding zijn: de kwaliteit en beschikbaarheid van banen en de cultuur op de werkplek kunnen participatie (in een grote deeltijd baan) ontmoedigen, traditionele waarden en normen omtrent moederschap en kostwinnerschap kunnen dieper verinnerlijkt zijn dan men zich realiseert en onvoldoende steun of afkeurende reacties uit de omgeving kunnen tot bijstelling van gemaakte keuzes nopen. Daarnaast speelt ook het overheidsbeleid een rol, in het bijzonder de prikkels die uitgaan van het fiscale en sociale stelsel voor de combinatie van arbeid en zorg dan wel de specialisatie in arbeid of zorg. In de nota Kansen op Combineren is in dit verband aandacht besteed aan het gebrek aan betaalbare kinderopvang en verlofmogelijkheden en aan de ontmoedigende werking van de alleenverdiensbescherming in de fiscaliteit, de sociale zekerheid en de inkomensafhankelijke regelingen. Met name voor laagopgeleide vrouwen is de netto-bijdrage aan het gezinsinkomen na aftrek van kosten kinderopvang en gederfde kostwinnersvoorzieningen dermate laag dat doorwerken na de komst van een kind of herintreding in een latere fase nauwelijks loont.

Voorzieningen die ten goede komen aan alleenverdienshuishoudens

Het huidige stelsel van belastingheffing en sociale zekerheid bevat ondanks de voortschrijdende individualisering van rechten en plichten nog steeds prikkels in de richting van alleenverdienschap. De WRR

¹ Geenverdiens zijn, hoewel zij strikt genomen de betaalde arbeid per definitie gelijk verdeeld hebben, van deze berekening uitgesloten.

noemt in zijn studie naar de verdeling van arbeid en zorg de volgende kostwinnersfaciliteiten¹: de overdraagbare basisaftrek in de inkomstenbelasting, de Toeslagenwet, inkomensafhankelijke regelingen als de huursubsidie, de (bijna) gratis medeverzekering voor het Ziekenfonds en de gratis medeverzekering voor de volksverzekeringen. Het beslag hiervan op de collectieve middelen bedraagt volgens de WRR minimaal zo'n 19 miljard gulden per jaar.² Omgeslagen over de circa 1,9 miljoen alleenverdienershuishoudens die Nederland in de tweede helft van de jaren negentig telt, komt dit neer op een bedrag van circa 10 000 gulden per alleenverdienershuishouden per jaar.

Van dit bedrag van 19 miljard heeft een kleine 7 miljard betrekking op gedeerde belastingen als gevolg van de overdraagbaarheid van de basisaftrek. In het Regeerakkoord is vastgelegd dat de basisaftrek bij de herziening van het belastingstelsel per 1 januari 2001 wordt omgezet in een algemene heffingskorting. Bezien vanuit de effecten voor de arbeidsparticipatie van vrouwen kan de negatieve inkomstenbelasting voor afhankelijke partners als een stap voorwaarts worden beschouwd: doordat het netto-inkomen van de man niet langer daalt als de vrouw gaat werken, vervalt een mogelijke psychologische barrière voor herintreding. Voor partners van alleenverdieners in de tweede en derde schijf wordt het bovendien ook in financieel opzicht aantrekkelijker om toe te treden tot de arbeidsmarkt. Vanuit het oogpunt van individualisering van rechten heeft de negatieve inkomstenbelasting voor afhankelijke partners bovendien duidelijk voordelen boven de huidige systematiek van voetoverheveling. Een tariefstructuur met algemene heffingskortingen die individueel worden toegerekend en die een niet verdienende partner door de belastingdienst individueel worden uitbetaald, dient volgens het RA zowel betere resultaten te leveren ten aanzien van emancipatie en economische zelfstandigheid als voldoende tegemoetkoming te bieden aan de huidige categorie alleenverdieners. Dit neemt evenwel niet weg dat er ook in het fiscale stelsel van de 21e eeuw nog sprake zal zijn van een substantiële voorziening voor alleenverdienershuishoudens.

Voorzieningen die mannen en vrouwen ondersteunen bij de combinatie van arbeid en zorg

In deze paragraaf worden de belangrijkste voorzieningen en regelingen die het gemakkelijker moeten maken om tot een evenwichtiger verdeling van arbeid en zorg te komen beschreven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de voorzieningen die wettelijk zijn geregeld en collectief worden betaald en aanvullingen daarop in CAO's.

De overheid trekt middelen uit voor voorzieningen die mannen en vrouwen ondersteunen bij de combinatie van arbeid en zorg. Aan kinderopvangvoorzieningen wordt f 560 mln gulden per jaar uitgegeven en aan zwangerschaps- en bevallingsverlof wordt f 900 mln gulden per jaar besteed. Daarnaast wordt geld uitgetrokken voor de fiscale faciliteiten voor alleenstaande ouders.³

De kinderopvang, als voorziening om ouders de mogelijkheid te geven betaalde arbeid te verrichten, wordt door de overheid eigenlijk pas sinds 1990 serieus gestimuleerd. Op dat moment werd de (tijdelijke) Stimuleringsmaatregel kinderopvang van kracht, die bleef gelden tot 1996. Er werd in die periode in totaal ongeveer 1 300 mln gulden subsidiegeld uitgetrokken, met als resultaat een capaciteitsuitbreiding van 22 500 tot 79 000 kinderopvangplaatsen. Sinds 1996 is het kinderopvangbeleid gedecentraliseerd naar gemeenten. Dit ging met een decentralisatiekorting op het totale subsidiebedrag gepaard, desondanks is de capaciteit van kinderopvang toegenomen tot 89 000 kinderopvang-

¹ De WRR rekent de volgende vier typen voorzieningen tot kostwinnersfaciliteiten:
– Rechten die aan kostwinners worden toegekend wanneer hun partner geen of onvoldoende inkomen heeft;
– Voorzieningen die gekoppeld zijn aan de arbeidsdeelname van de kostwinner, terwijl de eraan ontleende rechten ook gelden voor de afhankelijke partner;
– Voorzieningen waarvoor het inkomen van het huishouden als geheel bepalend is;
– Voorzieningen waarvoor in de meeste landen geldt dat ze gekoppeld zijn aan de arbeidsdeelname, terwijl hier de eraan ontleende rechten ook gelden voor een afhankelijke partner.

² Omdat inkomensafhankelijke regelingen ook aan alleenstaanden ten goede kunnen komen, heeft de WRR de kosten hiervan buiten beschouwing gelaten in het genoemde bedrag van 19 miljard. Dat is ook de reden dat dit bedrag als een minimale schatting beschouwd kan worden.

³ De jaarlijkse kosten van het ouderschapsverlof zijn in deze berekening buiten beschouwing gelaten. Bij het ouderschapsverlof gaat het in eerste instantie om een recht, waarvoor de overheid niet direct kosten aan verbonden zijn. Er zijn sectoren waarin het verlof een betaald verlof is, in deze sectoren komen de kosten voor rekening van de werkgever. De overheid betaalt dus de ouderschapsverlofvergoeding voor het overheidspersoneel (75% van het salaris). Omdat het hier niet gaat om een algemene faciliteit waar iedereen in principe gebruik van kan maken, zijn deze kosten hier niet meegenomen. De Rekenkamer heeft in 1993/1994 een onderzoek gedaan naar de kosten van ouderschapsverlof bij de rijksoverheid in 1992. Hieruit bleek dat de opbrengst uit de kortingen op salarissen (25% gemiddeld genomen ruim voldoende was om de kosten van herbezetting te betalen. De kosten van gedeerde arbeidstijd (het deel van het salaris waar als gevolg van ouderschapsverlof geen arbeidsprestatie tegenover staat) zijn geraamd op 38 mln. Vanwege de slechte meetbaarheid zijn kosten van overwerk, werving, selectie e.d. niet meegenomen.

plaatsen in 1997. Onder meer als resultaat van een fiscale tegemoetkoming voor bedrijfskinderopvang. Ondanks deze groei is er nog steeds een capaciteitsprobleem. Voor 9% van de 0 tot 4 jarige kinderen en voor slechts 1% van de 4 tot 12 jarige kinderen is een kinderopvangplaats beschikbaar en er zijn er aanzienlijke wachtlijsten voor de gesubsidieerde kinderopvang. Het kabinet heeft daarom voor de kinderopvang jaarlijks een extra bedrag uitgetrokken, oplopend tot 400 mln gulden in 2002, met als doel te komen tot een dekkend aanbod aan opvang van kinderen tot en met 12 jaar.

Voor alleenstaande ouders in de bijstand is er de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders. Via deze regeling is voor deze groep in de afgelopen jaren f 85 mln (vanaf 1999: 90 mln) per jaar beschikbaar gesteld om kinderopvangplaatsen te realiseren.

Voor alleenstaande ouders geldt een extra belastingvrije som van f 6 566 per jaar. Wanneer zij betaald werk verrichten wordt deze belastingvrije som vermeerderd met 12% van de arbeidsinkomsten, tot een maximum van f 6 566. Hierdoor komt de totale vrijstelling op maximaal f 13 132 per jaar.

Sinds de Arbeidswet van 1889 is het voor pas bevallen vrouwen gedurende enkele weken verboden te werken. Pas in 1930 is aan dit verlof een betaling gekoppeld. Sinds 1990 heeft een vrouw die in loondienst werkt en zwanger is een wettelijk geregeld recht op 100% zwangerschaps- en bevallingsuitkering gedurende 16 weken. In 1997 is er 900 mln aan zwangerschaps- en bevallingsuitkeringen uitgekeerd aan werknemers. Sinds 1 januari 1998 hebben ook zelfstandigen recht op een zwangerschaps- en bevallingsuitkering. Naar schatting wordt hieraan 95 mln per jaar uitgegeven.

Een vierde faciliteit om de combinatie van arbeid en zorg voor werknemers te vergemakkelijken is de Wet financiering loopbaanonderbreking. Deze nieuwe wet biedt, onder voorwaarden, een financiële tegemoetkoming aan werknemers en ambtenaren die loopbaanonderbrekingsverlof opnemen. De tegemoetkoming is bestemd voor werknemers en ambtenaren. Aan deze regeling zijn voor de overheid macro gezien geen kosten verbonden, omdat een groot deel van de verlofgangers moet worden vervangen door iemand afkomstig uit een uitkeringssituatie.

Naast deze wettelijke en collectief betaalde rechten, zijn er nog de wettelijke rechten, waarvoor collectief geen financiering wordt geboden. Hieronder vallen het kraamverlof, het ouderschapsverlof en het calamiteitenverlof. Sommige van deze rechten zijn in CAO's uitgebreid. Dit kan een uitbreiding zijn in tijd (extra verlofrechten), of in geld (betaling van verlof).

Uit een nadere bestudering van deze cao-regelingen blijkt dat nog veel voorzieningen te wensen overlaten. Zo is betaling van ouderschapsverlof in slechts 4% van de cao's geregeld en van het calamiteitenverlof in 40%. Voor kraamverlof wordt wel in bijna alle cao's een betaling geregeld, maar daarbij gaat het vaak om slechts 1 à 2 dagen. Voor 19% van de werknemers die onder een cao vallen is een langer verlof vastgesteld.¹

Er bestaat nog geen wettelijk recht op adoptie-bindings- of adoptieverlof en langerdurend zorgverlof. In sommige cao's zijn over het adoptieverlof en langerdurend zorgverlof wel bepalingen opgenomen. In 42% van de cao's wordt een betaald adoptieverlof geregeld. Het gaat hierbij om een verlof van minder dan 10 dagen, vaak zelfs om slechts 2 dagen. Voor een langerdurend zorgverlof is voor 28% van de werknemers een bepaling in

¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid-Arbeidsinspectie, Verlofvormen in CAO's, Den Haag 1999.

de cao opgenomen. In de helft van de cao's gaat het om betaald verlof en in helft om onbetaald verlof.

Kort samengevat wordt een basis voor de regelingen op het terrein van arbeid en zorg gelegd door voorzieningen die wettelijk zijn geregeld en collectief worden betaald. Veel echter wordt aan sociale partners overgelaten en zou dus in cao's moeten worden geregeld. Gevolg hiervan is dat faciliteiten sterk verschillen tussen werknemers. Werknemers kunnen alleen aanspraak maken op de afspraken in hun eigen cao en niet elke cao biedt dezelfde faciliteiten. Daarbij zijn er werknemers die niet onder een cao vallen en die dus alleen op de wettelijke regelingen aanspraak kunnen maken

Zwangerschap en bevalling

recht:	vrouw
duur	minimaal 16 weken
aard	recht op uitkering
per	kind
betaling	uitkering op grond van ZW, financiering Awf
hoogte betaling	100% dagloon
afwijkingmogelijkheid	geen

Kraamverlof

recht:	partner
duur	korte, billijke tijd
aard	«verhinderend» loondoorbetalingsverplichting
per	gebeurtenis
betaling	werkgever
hoogte betaling	100% loon
afwijkingmogelijkheid	1. van loondoorbetaling bij schriftelijk beding 2. uitruil tegen vakantie

Ouderschapsverlof

recht:	man en vrouw
duur	Flexibel, aaneengesloten
omvang	ten hoogste 13 x het aantal uren per week
aard	absoluut verlofrecht
per	kind tot 8 jaar (meerlingen tellen voor twee kinderen, wetsvoorstel ligt in TK)
betaling	onbetaald, tenzij via Wet financiering loopbaan- onderbreking
hoogte betaling	via Wet financiering loopbaanonderbreking f 960,- per maand
afwijkingmogelijkheid	bij CAO. Met uitzondering van: – het recht op verlof en het aantal uren verlof

Calamiteitenverlof en ander kort verzuimverlof (huwelijk, overlijden e.d.)

recht:	man en vrouw
duur	korte billijke tijd
aard	«verhinderend» loondoorbetalingsverplichting
per	gebeurtenis
betaling	werkgever
hoogte betaling	100% loon
Afwijkingmogelijkheid	1. van loondoorbetaling bij schriftelijke beding 2. uitruil tegen vakantie

Politiek verlof

recht:	man en vrouw
duur	vergadering vertegenwoordigende organen
aard	recht, voorzover in redelijkheid van werkgever
per	kan gevraagd
betaling	vergadering onbetaald

Loopbaanonderbreking

recht:	man en vrouw
duur	2 tot 6/18 maanden
aard	geen recht
per	zorg of educatie (afpraak tussen werkgever en werknemer)
betaling	uitkering op grond van de Wet financiering loopbaanonderbreking
hoogte betaling	via Wet financiering loopbaanonderbreking ten hoogste f 960,- per maand
vervanging door uitkeringsgerechtigde, herintreder, arbeidsgehandicapte	verplicht

Vakantie

recht:	man en vrouw
duur	per jaar of evenredig deel daarvan 4 x arbeidsduur per week
aard	absoluut recht
betaling	betaald
hoogte betaling	100% loon
afwijkmogelijkheid in relatie tot genoemde verlofvormen	uitruil tegen bovenwettelijke vakantiedagen met instemming werknemer

Verlofregelingen van rijksambtenaren

Zwangerschap en bevalling

recht:	vrouw
duur	minimaal 16 weken
aard	wet: absoluut betaald verlofrecht
per	gebeurtenis
betaling	gelijkstelling met ziekte
hoogte betaling	100% loon

Kraamverlof

recht:	echtgenoot/levenspartner
duur	Maximaal 2 dagen
aard	cao: absoluut betaald verlofrecht
per	gebeurtenis
betaling	cao-afpraak
hoogte betaling	100% loon

Adoptie verlof

recht:	man en vrouw
duur	5 dagen, 4 weken
aard	circulaire (geclausuleerd recht)
per	gebeurtenis
betaling	100% loon

Ouderschapsverlof

recht:	man en vrouw
duur	flexibel, aaneengesloten
omvang	ten hoogste 13 x het aantal uren per week
aard	wet: absoluut verlofrecht kind tot 8 jaar (wetsvoorstel, 2de K.) (meerlingen tellen nog als één kind)
per	cao-afpraak
betaling	cao: 75% loon
hoogte betaling	bij cao met uitzondering van:
afwijkingmogelijkheid	– het recht op verlof en het aantal uren verlof

Verlof wegens familieomstandigheden (huwelijk, overlijden e.d.)

recht:	man en vrouw
duur	In cao per gebeurtenis aangegeven periode
aard	cao: verlofrecht (geclausuleerd)
per	gebeurtenis
betaling	cao afspraak
hoogte betaling	cao: 100% loon

Calamiteitenzorgverlof en/ aanvullende bevoegdheid tot het verlenen van buitengewoon verlof

recht:	man en vrouw
duur	1 dag, 3 dagen per jaar/korte duur
aard	cao: Verlofrecht/bevoegdheid werkgever
per	gebeurtenis/gebeurtenis
betaling	cao-afpraak
hoogte betaling	100% loon/bevoegdheid werkgever

zorgverlof

recht:	Man en vrouw
aard	cao: verlofrecht, geclausuleerd
duur	onbepaald
per	gebeurtenis, ernstige ziekte naast familielid
betaling	cao-afpraak
hoogte betaling	100% loon

Politiek verlof

recht:	man en vrouw
duur	vergadering vertegenwoordigende organen + daaruit voortvloeiende werkzaamheden voor de duur dat de functie wordt vervuld
aard	recht, geclausuleerd
betaling	loon, met compensatie van vergoeding

Loopbaanonderbreking

recht:	man en vrouw
duur	2 tot 6/18 maanden
aard	geen recht zorg of educatie
per	(afpraak tussen werkgever en werknemer) uitkering op grond van de Wet financiering loopbaanonderbreking
betaling	via Wet financiering loopbaanonderbreking ten hoogste f 960,- per maand
hoogte betaling	
vervanging door uitkeringsgerechtigde, herintreder of arbeidsgehandicapte	verplicht

Vakantie

bestaand recht:	man en vrouw
duur	aangegeven aantal uren per jaar bij volledige werkweek;
Aard	overige naar rato.
betaling	absoluut recht
hoogte betaling	cao-afpraak 100% loon

Wettelijke aanspraken zelfstandigen

Zwangerschap en bevalling

recht:	vrouw
duur	minimaal 16 weken
aard	uitkering en financiering op grond van de WAZ
per	kind
betaling	uitkering op grond van WAZ
hoogte betaling	max. 100% minimumloon
vervangings	mogelijk

In de sociale zekerheid worden verschillende leeftijdsgrenzen gehanteerd in relatie tot de *financiële* en *feitelijke* zorg voor kinderen. Het stellen van deze leeftijdsgrenzen kan in de verschillende wetten andere gevolgen hebben. Zo kan bij het bereiken van een bepaalde leeftijd van het kind een recht op een lagere uitkering ontstaan, het uitkeringsrecht geheel beëindigd worden, een sollicitatieverplichting ontstaan of het recht kinderbijslag wijzigen.

De leeftijdsgrenzen die worden gehanteerd om te indiceren dat het hebben van kinderen in een bepaalde leeftijd een *financiële zorg* met zich mee brengt, treffen we bijvoorbeeld aan in de aan het relevante sociaal minimum gerelateerde regelingen, zoals de Abw, AOW en de TW. Daar wordt de leeftijdsgrens van 18 jaar van het jongste kind gehanteerd om de overgang te markeren waarbij de uitkering van de alleenstaande met kinderen verlaagd wordt naar het niveau van een alleenstaande. De gedachte hierachter is dat het kind in financieel opzicht zelfstandig is geworden en dat voorzover niet door arbeid of studiefinanciering in het inkomen wordt voorzien, andere voorzieningen openstaan. In de AKW en bij de wezenuitkering in de ANW geven de leeftijdsgrenzen een indicatie van kosten verbonden aan het hebben van kinderen. De leeftijdsgrenzen zijn hier te rechtvaardigen gelet op de mate van financiële zorg voor het kind.

Ook worden in de verschillende wetten verschillende leeftijdsgrenzen (5, 12, 18) gehanteerd om aan te geven dat het in die situatie gerechtvaardigd is om tegemoet te komen aan de wens om zelf het kind *feitelijk te verzorgen* (Abw, ANW, TW, WW en BW). De uitwerking van het stellen van deze leeftijdsgrenzen is per wet verschillend.

In de ANW heeft de leeftijdsgrens van 18 jaar van het jongste kind een volledige beëindiging van het recht op nabestaanden-uitkering tot gevolg indien men na 1950 is geboren en niet arbeidsongeschikt is. Deze grens markeert hier het moment waarop het kind in beginsel geen financiële en ook geen feitelijke zorg meer nodig heeft en de nabestaande weer beschikbaar is voor de arbeidsmarkt.

In de Toeslagenwet, die de loondervingsuitkering aanvult tot het relevante sociaal minimum, is de leeftijd van 12 jaar van het jongste kind van belang voor het recht op toeslag van gehuwden van de zogenoemde 1990-generatie. Er bestaat voor de 1990-generatie geen recht op een toeslag op de loondervingsuitkering tenzij er een kind jonger dan 12 jaar tot het gezin behoort. Dit impliceert dat de afhankelijke parter zelf voor het kind kan zorgen totdat het de leeftijd van 12 jaar bereikt heeft zonder dat dit tot een beëindiging van de toeslag leidt. Gehuwden die niet tot de 1990-generatie behoren hebben recht op toeslag die de loondervingsuitkering ongeacht of sprake is van de zorg voor jonge kinderen.

Een rechtvaardiging voor deze verschillende leeftijdsgrenzen kan gevonden worden in het feit dat het bereiken van de leeftijd in de ANW zwaardere gevolgen heeft dan in TW. In de ANW heeft het bereiken van de leeftijd een volledige beëindiging van de uitkering tot gevolg. Bij de toeslaggerechtigde valt weliswaar de toeslag weg maar niet de loondervingsuitkering. Daarnaast is van belang dat het bij de ANW per definitie om een alleenstaande met kinderen gaat voor wie het moeilijker is om arbeid en zorg te combineren. De leeftijdsgrens in de Toeslagenwet is alleen relevant is voor gehuwden met jonge kinderen.

Ook het karakter van de ANW, een basisvoorziening voor nabestaanden met minderjarige kinderen, kan als rechtvaardiging gezien worden voor een andere leeftijdsgrens dan in de voorzieningen. Voorts kan de hogere

leeftijdsgrens voor het feitelijk mogen verzorgen in de ANW ook gerechtvaardigd worden vanuit de overgang van de AWW naar de ANW. In de AWW bestond ook nog recht nadat het kind 18 jaar was geworden.

In de WW kennen we het zogenoemde verzorgingsforfait: hierop bestaat recht tot het kind 12 jaar is. Dit verzorgingsforfait houdt in dat de jaren die men heeft besteed aan de verzorging van een kind onder de 6 jaar geheel en tussen de 6 en 12 jaar voor de helft, worden opgeteld bij het arbeidsverleden. Het recht op een loongerelateerde uitkering en de duur van de WW-uitkering zijn afhankelijk van het arbeidsverleden. De gedachte hierbij is mensen die zich wijden aan de feitelijke verzorging van een kind niet te benadelen bij het vaststellen van het recht op WW.

In de Algemene bijstandswet bestaat voor gehuwden en alleenstaande ouders met kinderen onder de 5 jaar een vrijstelling van de sollicitatieplicht zodat deze alleenstaande ouder tot die leeftijd de verzorging van het kind zelf ter hand kan nemen. Bij gehuwden geldt de vrijstelling slechts voor één van de partners, dan wel voor beiden voor een deel. Het passeren van de leeftijdsgrens leidt hier, gelet op het vangnetkarakter van deze voorziening, (anders dan bij de TW en de ANW) echter niet tot een beëindiging van de uitkering maar tot het opleggen van een sollicitatieverplichting.

Met de voorgestelde optie om in de Abw de leeftijdsgrens van 5 jaar van het jongste kind van de alleenstaande ouder te laten vervallen (zie hoofdstuk pm) en een partiële arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar (of tot 16 jaar) in te stellen, zou ten aanzien van deze leeftijdsgrenzen meer uniformiteit gaan ontstaan.

Het wettelijk recht op ouderschapsverlof, dat voor werknemers in het BW en voor ambtenaren in de Wet op het ouderschapsverlof is neergelegd, bestaat totdat het kind de leeftijd van 8 jaar bereikt. Dit is conform de Europese ouderschapsrichtlijn die deze leeftijd als maximum aangeeft.

In onderstaande tabel is aangeven bij welke leeftijd de «begunstigende» situatie in verband met het zelf zorgen voor kinderen beëindigd wordt en wat daarvan de uitwerking is.

Wet	Leeftijdsgrens jongste kind	Uitwerking	Werkings sfeer
Abw	5 jaar	sollicitatieverplichting	gehuwde (één van de partners of beiden een deel) en alleenstaande met kinderen
TW	12 jaar	intrekking van de toeslag, maar niet van de loondervingsuitkering	gehuwde uit de 1990-generatie
WW	6, 12 jaar	einde (volledig) meetellen arbeidsverleden	individuele werknemer
ANW	18 jaar	intrekking van de volledig uitkering	alleenstaande nabestaande
BW ¹	8 jaar	aflopen van de aanspraak op ouderschapsverlof	individuele werknemer

¹ Voor werknemers in het Burgerlijk Wetboek en voor ambtenaren in de Wet op het ouderschapsverlof geregeld.

Geconcludeerd kan worden dat er verschillende leeftijdsgrenzen gehanteerd worden in relatie tot de *feitelijke* zorg voor kinderen. Deze verschillen kunnen voor een deel verklaard en gerechtvaardigd worden door het karakter van de regeling waarin ze voorkomen en voor een deel door de verschillende gevolgen voor de uitkering in die regeling. Anderzijds hebben ze maken met internationale voorschriften.

Verkenning naar het of en zo ja onder welke voorwaarden van een wettelijk recht op betaald zorgverlof

Bij deze verkenning naar een wettelijk recht op betaald zorgverlof zal de vraag worden beantwoord of en in welke mate een collectieve verantwoordelijkheid voor de betaling van verlof om reden van zorg tot stand kan worden gebracht. In het regeerakkoord staat dat daarbij rekening gehouden zal worden met de belangen van de bedrijfsorganisatie, in het bijzonder het MKB.

De verkenning, die in overleg met het ministerie van VWS wordt uitgevoerd, beoogt naast een berekening van de kosten te kwantificeren hoeveel besparingen het de overheid (via de AWBZ voor de thuiszorg) zal opleveren als mensen zelf hun zieke naasten zouden verzorgen. Naar verwachting zullen de inderdieneffecten echter in veel situaties niet al te groot zijn omdat de informele hulp vaak complementair is aan professionele hulp (stapelend en niet vervangend). Toch is onderzoek hiernaar relevant omdat met de vergrijzing en daarmee het aantal mensen met beperkingen naar verwachting ook de behoefte aan mantelzorg zal toenemen. Daarnaast kunnen er ook effecten optreden bij werknemers die mantelzorg verlenen in de vorm van het risico van overbelasting. Zorgverlof kan baten opleveren in de zin van minder ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Verder zijn positieve effecten te verwachten op de arbeidsdeelname van vrouwen die vanwege het verrichten van mantelzorg gestopt zijn met werken of overwegen dat te gaan doen. Een betaald zorgverlof kan bovendien een positief effect hebben op de verdeling van arbeid en zorgtaken tussen mannen en vrouwen omdat zo een nieuw potentieel aan zorgaanbieders beschikbaar komt. Ook dergelijke baten (in vergelijking tot de kosten) dienen in kaart te worden gebracht. Zorgverlof heeft ook gevolgen voor de bedrijfsorganisatie, in het bijzonder voor die sectoren (het MKB, de onderwijssector bijvoorbeeld) waar met verlof mogelijk de continuïteit van het werk in gevaar komt.

In het kader van deze verkenning zal (door het CPB) een analyse worden verricht van de kosten (waaronder die van het bedrijfsleven) en baten en de te verwachten gedragseffecten van een regeling van betaald verlof. Daarnaast zal het SCP in samenwerking met het CPB onderzoek uitvoeren naar de relatie van informele zorg op professionele thuiszorg en andere inderdieneffecten. Het SCP analyseert onder meer de resultaten van het grootschalige Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek (AVO) dat in 1999 start. Daarnaast zullen een aantal elementen van de vraagstelling door het SCP worden onderzocht in een uitbreiding van het hiervoor genoemde AVO-onderzoek.

Ten behoeve van de verkenning naar de introductie van het recht op een (betaald) zorgverlof zal midden 1999 een beleidsanalyse zijn opgesteld die gebaseerd is op literatuur, buitenlandse voorbeelden, ramingen en eigen inschattingen. Deze analyse zal uitmonden in een opsomming van verschillende opties met de daarbij behorende pro's en contra's. Deze verschillende opties van betaald zorgverlof worden met relevante partijen besproken. Daarnaast worden de verschillende opties in overleg met sociale partners in een aantal onderzoeken (ook in het hiervoor genoemde onderzoek van het SCP/CPB) naar de praktijk en effecten van zorgverlof nader onderzocht. De resultaten van deze onderzoeken zijn in 2000 te verwachten. Voor die tijd komen de gegevens van de evaluatie van de wettelijke regeling ouderschapsverlof beschikbaar. Daarbij wordt onderzocht wat de invloed van de hoogte van de betaling van het ouderschapsverlof is op het gebruik ervan. Deze evaluatie kan vooral antwoord geven op de vraag of en zo ja in welke mate en om welke reden

vooral vaders meer gebruik zullen maken van verlof als deze wordt betaald. Ook de resultaten van de eerste evaluatie van de Wet financiering loopbaanonderbreking, binnen twee jaar na inwerkingtreding, komen in het najaar van 2000 beschikbaar. Zorgverlof is één van de verlofdoelen die op grond van deze wet, onder voorwaarden, voor financiering in aanmerking komen. In het regeerakkoord staat dat bij die eerste evaluatie zal worden nagegaan of en in hoeverre de gronden voor financiering zonder het vereiste van vervanging kunnen worden uitgebreid. Ook de effecten voor zover al zichtbaar van de nieuwe regeling verlofsparen («verlofspaarparaplu») worden daarbij betrokken.

Daarnaast zal het in 1999 te houden onderzoek «Best practices» bij vervanging van personeel in het MKB, de ervaringen van werkgevers en werknemers over de oplosbaarheid van problemen bij onder meer zorgverlof worden nagegaan. Daarbij komt ook de vraag aan de orde of een eventueel betaald zorgverlof zich dient uit te strekken naar zelfstandigen. Daarom zal door SZW in 1999 worden onderzocht welke (specifieke) belemmeringen zich voordoen bij het combineren van arbeid en zorg bij zelfstandigen. Zoals de (on-)mogelijkheid van vervanging en het probleem van inkomstenderving.

De aan de onderzoeken te verbinden conclusies zullen met de sociale partners worden besproken. Daarna wordt de vraag beantwoord of, en indien ja, op welke wijze een eventueel recht op betaald zorgverlof het beste kan worden vormgegeven. De resultaten van deze verkenning zorgverlof zullen in het najaar van 2000 beschikbaar komen.

Huidig beleid

Voor alleenstaande bijstandsouders met de zorg voor (een) kind(eren) <5 jaar is in de Abw geregeld dat zij van rechtswege ontheven zijn van de arbeidsverplichting. Alleenstaande ouders met kinderen >5 jaar zijn volledig arbeidsplichtig. De 5-jaarsgrens is opgenomen bij de herziening van de Abw naar aanleiding van de motie-Schutte¹. NB: voor gehuwden/samenwonenden in de bijstand met kinderen is op grond van artikel 107, derde lid, Abw, geregeld dat een één van beide ouders, dan wel aan beide ouders ieder voor de helft de arbeidsplicht kan worden opgelegd. De Abw verplicht de gemeenten tot het leveren van maatwerk bij het (gedeeltelijk) opleggen van de arbeidsplicht (artikel 107, eerste lid). Dit geldt wel zeer in het bijzonder voor alleenstaande ouders met kinderen >5 jaar: de praktische mogelijkheden tot combinatie van arbeid- en zorgtaken, alsmede de belangen van het kind, spelen een belangrijke rol bij de gemeentelijke afweging of iemand (gedeeltelijke) vrijstelling van de arbeidsverplichting krijgt. Een en ander betekent dat er evenwicht moet bestaan tussen enerzijds de zorgtaken en anderzijds de oriëntatie op betaalde arbeid: ontheffing voor zover nodig en activering waar het kan. Over het activeringsbeleid ten behoeve van alleenstaande ouders in de bijstand is in april 1998 de circulaire alleenstaande ouders naar aanleiding van de motie Bakker/Van Dijke uitgegaan. Aanleiding voor deze circulaire waren onder meer bevindingen van de directie Toezicht². Ten tijde van dit onderzoek bleek het dat gemeenten soms te rigide omgaan met het opleggen van de arbeidsverplichting aan alleenstaande ouders met een kind >5 jaar en dat gemeenten in een aantal gevallen te weinig rekening houden met de individuele omstandigheden van betrokkenen. De circulaire bevat enerzijds een oproep aan gemeenten om de ruimte van artikel 107, Abw, toch vooral te benutten en om anderzijds om alleenstaande ouders met kinderen <5 jaar niet van activeringsmogelijkheden uit te sluiten.

SER-advies over de nota «Kansen op combineren»

De SER heeft in zijn advies van mei 1998 over de nota «Kansen op combineren» opgemerkt het belangrijk te vinden dat:

- de belangen van kinderen een reële rol spelen in de afweging met betrekking tot het opleggen van de sollicitatieplicht;
- er wordt voorkomen dat mensen tot een onhaalbare combinatie van arbeid- en zorgtaken worden gedwongen;
- het bij de beoordeling wat haalbaar is, niet zozeer gaat om het toetsen van uniforme regels, maar om maatwerk.

De SER adviseert (unaniem):

1. een andere invulling van de arbeidsverplichting in overweging te nemen. Teneinde voor alleenstaande ouders de combinatie arbeid en zorgtaken beter mogelijk te maken, zou er bijvoorbeeld uitgegaan kunnen worden van partiële arbeidsverplichting (deeltijdsollicitatieverplichting);
2. de verschillen tussen gemeenten wat betreft het premie- en incentivebeleid bij deeltijdarbeid voor alleenstaande ouders met kinderen >5 jaar (op basis van gegevens uit de Monitor bijzondere bijstand) te analyseren en te evalueren.

¹ TK, vergaderjaar 1993–1994, 22 545, nr. 16.

² SZW/Directie Toezicht: Kloek aan de slag: een onderzoek naar de wijze waarop gemeenten omgaan met het opleggen van de arbeidsverplichting aan alleenstaande ouders met kinderen van vijf jaar of ouder; juli 1998.

Teneinde inzicht te krijgen in het gemeentelijk beleid ten aanzien van activering van bijstandsgerechtigden, wordt er momenteel in opdracht van SZW een onderzoek uitgevoerd door Research voor Beleid, getiteld «*Activeringsinstrumenten in de bijstand*». Hierin wordt expliciet de doelgroep alleenstaande ouders/moeders meegenomen. De resultaten zullen rond juni 1999 beschikbaar zijn¹.

Uit het recent gepubliceerde onderzoek «Zorgen voor de kost» (Knijn, 1999²) komt het beeld naar voren dat gemeenten ten aanzien van alleenstaande moeders over het algemeen veel maatwerk toepassen, een voorzichtige benadering voorstaan en niet overgaan tot het opleggen van een gedwongen arbeidsverplichting. In deze door VWS en SZW gesubsidieerde studie wordt het gemeentelijk beleid van vijf middelgrote steden ten aanzien van alleenstaande bijstandsmoeders onderzocht, zowel gezien vanuit het perspectief van gemeenteambtenaren, als van de alleenstaande moeders. In de praktijk hebben de vijf steden de eis van volledige arbeidsplicht voor alleenstaande moeders laten vallen. Een deeltijdbaan van 20 tot 32 uur, aanvullende bijstand en deeltijdpremie wordt gezien als de beste oplossing voor deze moeders.

Arbeidsmarktanalyse bij de optie b (partiële arbeidsplicht voor alleenstaande ouders met een kind onder de 12 jaar) en optie c (partiële arbeidsplicht voor alleenstaande ouders met een kind onder de 5 jaar)

Het opleggen van een gedeeltelijke arbeidsplicht aan eenoudergezinnen met een jongste kind onder de 5 jaar (optie c) en onder de 12 jaar (optie b) heeft diverse arbeidsmarkteffecten.

- De omvang van deze effecten is afhankelijk van het aantal uren waarop de arbeidsplicht wordt gesteld. Algemeen gesproken geldt: hoe hoger het aantal uren wordt gesteld hoe positiever het arbeidsmarkteffect. Echter: het marginale effect van een verhoging van de arbeidsplicht van bijvoorbeeld 20 naar 24 uur is groter dan een verhoging van 24 naar 28 uur.
- De richting van het effect is verschillend:
 1. voor de ca. 40 000 eenoudergezinnen met kinderen onder de 5 jaar (optie b en c) neemt de arbeidsmarktparticipatie toe,
 2. voor de ca. 50 000 eenoudergezinnen met kinderen tussen 5 en 12 jaar (optie b) neemt de arbeidsmarktparticipatie licht af.
- Louter en alleen opleggen van een gedeeltelijke sollicitatieplicht verbetert de arbeidsmarktpositie resp. arbeidsmarktqualificaties van eenoudergezinnen niet. De effecten zijn dus afhankelijk van flankerend beleid op het vlak van scholing, begeleiding, kinderopvang enz. Bovendien spelen bij de participatie niet alleen economische, maar ook sociaal-psychologische aspecten een rol: de motivatie voor het zoeken van een baan wordt beïnvloed door de combinatiemogelijkheden van arbeid- en zorgtaken (Knijn, 1999)
- De omvang van het effect blijkt volgens onderzoek (NIDI) afhankelijk van de geboden financiële prikkels (vrijlating, hoogte eenouderaftrek, gemeentelijk premiebeleid). Omdat een gedeeltelijke arbeidsplicht (en de geringe werkervaring en laag betaalde banen) voor eenoudergezinnen vaak niet tot uitstroom uit de bijstand leidt, zijn deze prikkels hier extra belangrijk, omdat zij het verschil vormen tussen deeltijdwerk en inactiviteit.
- Op korte termijn treden verdringingseffecten op. Een hogere participatie van eenoudergezinnen gaat ten koste van die van andere groepen.
- Op lange termijn kan de hogere participatiegraad van eenouder-

¹ Tijdens de begrotingsbehandeling van SZW (d.d. 10 december 1998) vroeg de PvdA-fractie of het mogelijk is eerder (begin 1999) inzicht in de resultaten van dit onderzoek te krijgen, omdat de fractieleden nog steeds signalen bereiken dat de gemeenten aan alleenstaande moeders op rigide wijze de arbeidsverplichting opleggen. Het kabinet acht dit niet mogelijk: de groep alleenstaande ouders is één van de doelgroepen, waarover niet apart kan worden gerapporteerd, zonder de onderzoeksopzet geweld aan te doen. Daarnaast is het onderzoek in fasen opgebouwd, en zijn begin '99 slechts de resultaten van de eerste fase beschikbaar. Vroegtijdige publicatie hiervan zou een vertekend beeld kunnen geven van de uiteindelijke onderzoeksresultaten.

² T. Knijn en F. van Wel: *Zorgen voor de kost: alleenstaande moeders en de nieuwe Bijstandswet*; Utrecht: SWP- Uitgeverij; 1999; ISBN: 906665 3000.

gezinnen op zichzelf leiden tot een toename van de werkgelegenheid. Onderzoeken (Layard, 1996¹) wijzen uit dat een stijging van het arbeidsaanbod door de dempende werking op de loonontwikkeling op termijn leidt tot een stijging van de werkgelegenheid.

Conclusie

De analyse laat zien dat het effect van het opleggen van een gedeeltelijke arbeidsplicht op de arbeidsmarktparticipatie van eenoudergezinnen niet eenduidig is te berekenen. Het te verwachten effect zal bij optie c (partiële arbeidsplicht voor alleenstaande ouders met een kind onder de 5 jaar) marginaal groter zijn dan bij optie b (partiële arbeidsplicht voor alleenstaande ouders met een kind onder de 12 jaar). Voor beide opties geldt dat de omvang van het effect afhankelijk is van het aantal uren van de arbeidsplicht, van de vormgeving van flankerend beleid op het vlak van scholing, begeleiding, kinderopvang, buitenschoolse opvang en van financiële prikkels. Naar verwachting is het effect voor eenoudergezinnen positief. Op korte termijn is het netto-werkgelegenheidseffect gering omdat verdringing plaatsvindt. Op lange termijn overheersen de positieve effecten.

Tot slot: om de arbeidsmarktparticipatie van eenoudergezinnen te vergroten zal een extra beroep worden gedaan op scholing, begeleiding en kinderopvang. Deze kosten moeten worden terugverdiend uit een hogere netto-participatie.

¹ R. Layard, Preventing long term unemployment: an economic analysis, in Snower and Dehesa (ed.), Unemployment policy government options for the labour market University Press, 1996.

Resultaten van twee onderzoeken ten behoeve van de evaluatie van de gevolgen van (onbetaald) verlof voor de pensioenrechten.

In 1994 is een onderzoek gehouden door de toenmalige I-SZW naar de pensioenrechten tijdens ouderschapsverlof. Het onderzoek werd uitgevoerd in de vorm van een enquête onder 521 bedrijven, waarop 491 van de benaderde bedrijven reageerde. Hieruit bleek dat in 13% respectievelijk 14% van de pensioenregelingen de dekking van het overlijdens-respectievelijk arbeidsongeschiktheidsrisico ontbrak, terwijl in 28% van de regelingen geen vrijwillige opbouw van het ouderdomspensioen mogelijk was.

Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat eind 1998 een evaluatie zou plaatsvinden ten aanzien van de aanwezigheid van belemmeringen in pensioenregelingen voor het opnemen van (onbetaald) verlof. Indien uit deze evaluatie zou blijken dat sociale partners onvoldoende actie hebben ondernomen, is door het vorige kabinet toegezegd dat wettelijke maatregelen getroffen zouden worden.

In het kader van die evaluatie is in 1998 hiertoe onderzoek gedaan door de Verzekeringskamer respectievelijk de Arbeidsinspectie. Deze onderzoeken wijken af van het onderzoek uit 1994, omdat destijds alleen gekeken is naar pensioen tijdens ouderschapsverlof en dat naar aanleiding van onder andere «Werken aan Zekerheid» het onderzoeksterrein is uitgebreid naar allerlei vormen van (onbetaald) verlof.

De Verzekeringskamer heeft aan de hand van de Pensioenmonitor onderzoek gedaan in de pensioenreglementen naar de voortzetting van pensioenopbouw of risicodekking bij verlof bij de 100 grootste pensioenfondsen, welke een dekking oplevert van 90% van de actieven bij pensioenfondsen.

Analyse van de verzamelde gegevens door de Verzekeringskamer leert dat afhankelijk van het soort verlof, door 80 tot 99% van de fondsen in het reglement geen vermelding wordt gemaakt van een aparte regeling voor de specifieke vormen van verlof.

De Arbeidsinspectie heeft in 1998 in haar onderzoek naar afspraken betreffende verlof in CAO's ook gekeken naar de voortzetting van opbouw ouderdomspensioen en de risicodekking van arbeidsongeschiktheid en overlijden tijdens verlof.

Op basis van een steekproef van 123 CAO's (exclusief de overheidsaccorden), welke bijna 78% van alle werknemers (bedrijfsleven en overheid) vertegenwoordigt waarvoor een CAO van toepassing is, blijkt het volgende, waarbij wordt opgemerkt dat in de CAO's meestal geen onderscheid wordt gemaakt tussen opbouw ouderdomspensioen, invaliditeitspensioen en nabestaandenpensioen:

- in 34 (33% van de in het onderzoek betrokken deelnemers) van de 64 CAO's waarin bepalingen zijn opgenomen ten aanzien van onbetaald ouderschapsverlof wordt de (mogelijkheid tot) voortzetting van pensioenopbouw geregeld;
- in 7 van de 17 CAO's met onbetaald zorgverlof zijn bepalingen opgenomen betreffende de verplichte voortzetting van de pensioenopbouw;
- in 12 CAO's zijn bepalingen over langdurig onbetaald verlof opgenomen. In 3 CAO's is sprake van een verplichte voortzetting van de pensioenopbouw en in 4 CAO's wordt de mogelijkheid aan de werknemer geboden de pensioenopbouw voort te zetten.

De resultaten van de in 1998 gehouden onderzoeken bieden geen helder beeld.

Hierbij moet bovendien nog worden meegenomen dat de VK aangeeft dat naar zijn inschatting regelingen inzake het voortzetten van pensioenopbouw of de risicodekking in eerste instantie tot stand komen in een CAO of arbeidsovereenkomst, waarbij een dergelijke afspraak niet automatisch in het pensioenreglement zal worden opgenomen. De Arbeidsinspectie daarentegen merkt op dat het ontbreken van pensioenafspraken in de CAO betreffende verlof niet betekent dat niets geregeld is. De Arbeidsinspectie geeft aan dat dergelijke afspraken ook in de pensioenregeling zelf opgenomen kunnen zijn.

De Verzekeringskamer merkt ook nog op dat in het geval dat de pensioenregeling op reguliere wijze van toepassing blijft er geen specifieke melding in het pensioenreglement te vinden zal zijn. Zo zal bijvoorbeeld in het geval dat de arbeidsovereenkomst onverminderd wordt voortgezet en daarmee ook de opbouw of risicodekking van pensioen onveranderd doorgaat, de werknemer aangemerkt blijven als actieve deelnemer. Een specifieke regeling kan dan achterwege blijven.

Het formuleren van een conclusie op basis van beide onderzoeken is nog niet mogelijk.

Er kan slechts voorzichtig geconcludeerd worden dat het recht voor de deelnemer op vrijwillige voortzetting van risicodekking van overlijden en arbeidsongeschiktheid, dan wel opbouw van ouderdomspensioen niet duidelijk is vastgelegd in pensioenreglement of CAO.

1. Algemeen

De financiële gevolgen van de verschillende opties worden in deze bijlage nader aangeduid, mede in het licht van de ontwikkelingen in de arbeidsduur en arbeidsvoorwaarden. Zodra helder is dat de beleidsvoorstellen zullen worden uitgevoerd, zal voor elk voornemen een bedrijfseffectentoets worden gemaakt en zullen de voornemens worden belicht vanuit de aspecten uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en eventuele belasting van de rechterlijke macht. De resultaten hiervan zullen worden meegenomen bij de besluitvorming over de concrete invulling van de voornemens. Voorts zullen de financieel-economische effecten van de voornemens meer exact in kaart worden gebracht.

De mogelijkheden voor het opbouwen van vrije tijd voor werkenden en het sparen van loonelementen zijn de afgelopen jaren uitgebreid. De thans bestaande faciliteiten kunnen echter meer worden gericht op het beter combineren van arbeid en zorg zoals in het regeerakkoord is afgesproken over het spaarloon. Verder kunnen reeds ontstane praktijk-situaties binnen arbeidsorganisaties worden geëxpliciteerd. In financieel opzicht gaat het dan niet om een extra beslag op financiële middelen, maar om een (andere) aanwending van bestaande middelen.

De faciliteiten voor arbeid en zorg en de financiering daarvan moeten in de eerste plaats worden vormgegeven in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Deze zullen dan beslag leggen op de loonruimte-ontwikkeling in de verschillende sectoren. Het gaat hier om een mogelijke indicatie van dit beslag. De overheid zal de uitgaven van het bindingsverlof financieren vanuit de fondsen.

In de volgende paragrafen worden de financiële gevolgen van twee verlofvormen verkend: het adoptiebindingsverlof en het kraamverlof. Het voorstel inzake het recht op kortdurend zorgverlof heeft geen financiële gevolgen, omdat deze verlofvorm deel uitmaakt van de verlofspaarregeling. De budgettaire effecten van het verlofsparen zijn in bijlage 8 opgenomen. De voorgestelde tijdelijke experimentele regeling ter financiering van kinderopvang voor reïntegrerende arbeidsgehandicapten zal budgettair neutraal worden vormgegeven. Het gaat in deze verkenning om de brutokosten. Met inverdieneffecten in verband met de herbezetting van verlofdagen is geen rekening gehouden. De omvang van deze effecten zal nader onderzocht moeten worden.

2. Adoptiebindingsverlof

De uitkering bij bindingsverlof voor werknemers zal ten laste komen van de vangnetlasten ZW, die door het AWf gefinancierd worden. Aangenomen is dat de regeling een aanvulling vormt op al bestaande adoptieverlofregelingen in CAO's.

In 1996 werden ruim 1 000 kinderen geadopteerd¹, waarvan ca. 700 uit het buitenland. Rekening houdend met niet-gebruik wordt het beroep op het bindingsverlof geschat op 800 personen, waarvan 700 werknemers/ambtenaren en 100 zelfstandigen². Uitgaande van een gemiddelde daguitkering van 107 gulden per dag (gemiddelde zwangerschapsuitkering, bron Lisv) en op basis van een verlof van 4 weken zullen de extra lasten ZW circa 1,5 miljoen gulden per jaar bedragen. De lasten-toename als gevolg van de opname van de bindingsuitkering voor zelfstandigen in de Waz wordt geraamd op circa 200 000 gulden per jaar. Bij het verstrekken van ZW-uitkeringen bedragen de uitvoeringskosten circa 10% van de lasten. Naar verwachting zullen de uitvoeringskosten

¹ CBS, Kwartaalbericht rechtsbescherming en veiligheid 97/2.

² Het niet-gebruik zal zich in belangrijke mate voordien bij adoptie door gezinnen met alleenverdieners.

voor deze regeling op hetzelfde niveau liggen. De totale lasten voor deze regeling worden derhalve geraamd op circa 1,9 miljoen gulden per jaar. Hierbij moet opgemerkt worden dat hanteren van de gemiddelde zwangerschapsuitkering een onderschatting kan geven. Mannen zullen ook van het bindingsverlof gebruik maken en zij hebben gemiddeld genomen een hoger inkomen dan vrouwen. Voorts is de gemiddelde leeftijd waarop mensen een kind adopteren hoger dan de gemiddelde leeftijd van vrouwen die een kind krijgen.

3. Kraamverlof

Tijdens de periode van het kraamverlof wordt het loon volledig door de werkgever doorbetaald. Om een beeld te schetsen van de omvang van het verlof is berekend om hoeveel verlofdagen het zou kunnen gaan. Hierbij is er rekening mee gehouden dat het voorstel voor een groot deel van de werknemers een formalisering in wetgeving is van een reeds in de praktijk gegroeide situatie: Op 80% van de werknemers is een CAO-regeling van toepassing waarin in 76% van de gevallen al een betaald kraamverlof van ten minste 2 dagen is afgesproken, de overige 24% heeft momenteel recht op 1 dag.

Wanneer door werknemers gemiddeld 2 verlofdagen worden opgenomen in verband met de bevalling van de partner gaat het in totaal om 400 fte's. Dat wil zeggen dat een afname van de gemiddelde werktijd resulteert met 0,01%. Hiermee zou voor werkgevers een financieel belang van circa 30 mln gemoeid kunnen zijn. Dit legt een beslag op de loonkostenontwikkeling van 0,01%.

Alleen de kosten die de overheid als werkgever maakt drukken op de rijksbegroting. Omdat CAO's in de overheidssector al een betaald kraamverlof van 2 dagen kennen zijn aan dit voorstel voor de overheid geen kosten verbonden.

1. Inleiding

Het kabinet heeft in het Regeerakkoord aangekondigd «een kader te scheppen waarbinnen het sparen voor verlof (in tijd en/of geld) op grond van cao-afspraken of individuele overeenkomsten wordt bevorderd». Tijdens de behandeling van de SZW-begroting 1999 heeft de Tweede Kamer de motie Schimmel c.s. aangenomen, waarin de regering wordt gevraagd om een notitie over verlofsparen in tijd, netto loon, bruto loon en de toepassing van de omkeerregel. Ook sociale partners hebben in het kader van het recente Najaarsoverleg nadrukkelijk de wens geuit verlofsparen te stimuleren door het verder fiscaal faciliteren van vormen van verlofsparen. Zij wijzen daarbij op de mogelijkheid van verlofsparen als een van de voorwaarden voor een verantwoorde loonkostenontwikkeling.

Deze wensen sluiten aan op de maatschappelijke behoefte om gedurende het werkzame leven flexibeler te kunnen schuiven tussen periodes van werken en verlof ten behoeve van zorg en het investeren in persoonlijke ontplooiing. Het gaat dan zowel om het gedurende korte als lange tijd geheel of gedeeltelijk opnemen van verlof. Regelingen met betrekking tot verlofsparen nemen dan ook in cao-besprekingen tussen werkgevers en werknemers een steeds belangrijker plaats in. Naast het voldoen aan de maatschappelijke behoefte van zorg en persoonlijke ontplooiing kan het langdurig verlof bijdragen tot het voorkomen van bijvoorbeeld stress en burn-out in het werk. Dit betekent niet alleen minder ziekteverzuim en een verminderde kans op arbeidsongeschiktheid, maar ook een bijdrage aan een verlenging van het (werkzame) leven. Dit kan een positieve invloed hebben op het gebruik van sociale voorzieningen.

Met andere woorden: om verschillende redenen is het stimuleren van verlofsparen wenselijk. In eerste instantie is dit een verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers. Echter, gelet op het maatschappelijke belang van verlofsparen wil het kabinet daarvoor ook een bijdrage leveren door een kader te scheppen waarbinnen sociale partners tot afspraken voor verlofsparen kunnen komen. Hierna wordt een voorstel voor een dergelijk kader uitgewerkt.

2. Vormgeving fiscale stimulering verlofsparen

2.1 Het huidige fiscale kader voor verlofsparen

Bij verlofsparen kunnen twee mogelijkheden worden onderscheiden, te weten tijdsparen en geldsparen.

Tijdsparen komt erop neer dat verlofuren worden opgespaard zodat na verloop van tijd de werknemer langdurig verlof kan opnemen, met doorbetaling van het reguliere loon. Binnen de overheidssectoren gemeenten, rijk en welzijn geldt al een tijd-voor-tijdregeling, waarbij (extra gewerkte) dagen kunnen worden opgespaard voor een langere verlofperiode. Deze regeling levert over het algemeen geen fiscale problemen op.

Bij geldsparen wordt een bepaald deel van het brutoloon gereserveerd om hieruit een periode van onbetaald verlof te financieren. Indien deze reservering zou plaatsvinden in de vorm van een aanspraak van de werknemer op een of meer uitkeringen in de toekomst is deze aanspraak belast op het moment van het ontstaan van de aanspraak. Om pas belasting- en premieheffing op het moment van uitbetaling tijdens de

verlofperiode te laten plaatsvinden, mag er dus geen aanspraak ontstaan. In de praktijk betekent dit dat de werkgever voor zichzelf een potje of een fonds vormt waaruit hij het verlof betaalt, of de gelden aanwendt voor de financiering van de herbezetting in de verlofperiode van de werknemer. De werknemer mag geen individueel recht hebben op zijn inleg in het potje of het fonds, zoals bij bijvoorbeeld pensioenrechten. Dit biedt de werknemer weinig rechtsbescherming ingeval van faillissement van of misbruik door de werkgever. Ook bij overgang naar een andere werkgever levert deze methode problemen op. Een ander knelpunt is dat het uitgestelde loon voor aanvang van de verlofperiode niet betaald, verrekend, rentedragend of invorderbaar mag worden. Zou dit wel gebeuren, dan is sprake van een fiscaal genietingsmoment op grond waarvan belasting- en premieheffing dient plaats te vinden. Het vooraf toekennen van rente over het ingelegde bedrag leidt dan ook tot belasting- en premieheffing. In de praktijk wenst men het ingelegde geld, bij voorbeeld in een fonds, voor de werknemers te beleggen, waardoor de inleg rentedragend wordt. Dit kan op grond van de huidige fiscale regels niet zonder de inleg te belasten.

2.2 Optie voor een verlofparaplu

Op grond van de huidige fiscale wetgeving is het niet mogelijk om een meer dan klein gedeelte (in fiscale zin: bijkomstig deel) van het loon op een ongebruikelijk tijdstip te genieten; ergo een niet meer dan bijkomstig deel van het loon mag wel op een ongebruikelijk tijdstip worden genoten. Indien een meer dan bijkomstig deel van het loon naar een ongebruikelijk tijdstip wordt geschoven wordt voor de belasting- en premieheffing aangenomen dat het is genoten op het moment waarop dat normaal zou zijn betaald, zodat op dat moment ook de belasting- en premieheffing plaatsvindt. Deze zogenoemde RUS-regeling (Reserve Uitgesteld Salaris) is in 1994 ingevoerd om «gekunsteld» uitstel van salaris tegen te gaan. Hoewel de term «bijkomstig deel» niet nader is ingevuld, wordt hieronder doorgaans verstaan maximaal 10% van het loon. Deze regeling biedt derhalve de ruimte om maximaal 10% van het salaris naar een tijdstip in de toekomst te verschuiven en daarmee ook de belasting- en premieheffing. Ook hier geldt dat er geen aanspraak in fiscale zin mag ontstaan. Ook mag er hierbij geen sprake zijn van rentedragend worden of eerder ter beschikking stellen aan de werknemer. Binnen de marges van deze regeling zou een verlofkader ontwikkeld kunnen worden waarmee zo veel mogelijk tegemoet gekomen zou kunnen worden aan de in de praktijk gesignaleerde knelpunten voor verlofsparen.

Om deze knelpunten weg te nemen is het denkbaar een wettelijk (voorwaarden)kader voor verlofsparen in te voeren waarbinnen – analoog aan de opbouw van pensioenrechten – aanspraken ingevolge een tussen werkgever en werknemer overeengekomen verlofspaarregeling worden vrijgesteld en de uitkering wordt belast. Aldus wordt de mogelijkheid gecreëerd om de verlofregeling zo in te richten dat er voor de werknemer een individuele aanspraak op de inleg voor het verlofsparen ontstaat. Door de vormgeving van een onbelaste aanspraak te kiezen, kan de aanspraak bovendien rentedragend worden zonder dat de in paragraaf 2.1 geschetste fiscale gevolgen intreden. Op deze wijze kan het hoofd worden geboden aan de knelpunten met betrekking tot de rechtszekerheid voor de werknemer en de rentedragendheid van de inleg die thans bij het verlofsparen worden gesignaleerd. Om de keuzevrijheid voor de vormgeving van het verlofsparen door een dergelijk kader niet te beperken worden de «klassieke» tijd-voor-tijdsparvariant en de geldspaarvariant voor dit wettelijke kader op gelijke wijze behandeld. Voor verlofspaarregelingen die dit kader te buiten gaan, is de zogenoemde

omkeerregel niet van toepassing. Dit betekent dat aanspraken ingevolge deze regelingen worden belast ten tijde van de toekenning.

2.3 Kadern voor verlofsparen ten behoeve van loopbaanonderbreking

Het wettelijke verlofkader met als doel het stimuleren van het combineren van arbeid en zorg zou er als onderstaand uit kunnen zien. Een nadere invulling kan worden overeengekomen in het kader van (CAO-)overleg tussen werkgever en werknemer. De relatie tussen de verlofspaarregeling en de spaarloonregeling zal mede in het licht van de herziening van het belastingstelsel nader bezien moeten worden. Daarbij is het uitgangspunt dat alle vormen van fiscale ondersteuning van het verlofsparen binnen de hierna geschetste voorwaarden van de verlofspaarparaplu dienen te vallen.

- a) De maximale jaarlijkse inleg bedraagt 10% van de bruto loonkosten per jaar.
Hierbij geldt dat:
 - de waarde van de aanspraak in totaal niet groter zal zijn dan de kosten verbonden aan het voor een maximale periode van 6 maanden doorbetalen van het gebruikelijke loon;
 - verlofuren die in de vorm van tijd worden overgeheveld naar de toekomst worden geacht een aanspraak te zijn, waarbij deze voor de bepaling van de omvang van de jaarlijkse inleg en de totale waarde van de aanspraak zijn aangemerkt als sparen in geld (op basis van het bruto uurloon);
 - voorzover niet bij CAO anders geregeld, de ingehouden spaargelden op een geblokkeerde rekening ten name van de werknemer bij een financiële instelling (bank, spaarinstelling of CAO-fonds) worden gestort.
- b) Met inachtneming van het onder a. gestelde, correspondeert de duur van de verlofperiode ingevolge de verlofspaarregeling met een maximum van 6 maanden voltijds verlof.
 - dit totaal kan worden opgenomen in voltijd of deeltijd;
 - het verloftegoed kan ook (tussentijds) worden benut voor het financieren van periodes van kortdurend (zorg)verlof.
- c) Het sparen voor verlof vindt plaats in het kader van een regeling voor tussentijds (zorg)verlof en niet voor loopbaanbeëindiging:
 - aanspraken op verlof in de vorm van een prepensioen zijn niet mogelijk;
 - aanspraken mogen niet cumuleren met pensioenregelingen;
 - het niet voor verlof tijdens het werkzame leven aangewende deel van de aanspraak wordt tegen het progressieve tarief belast, ook is een soort heffingsrente verschuldigd.

Toelichting

De hiervoor geschetste regeling schept een fiscaal gunstig kader, waarbinnen sociale partners kunnen tot verdergaande afspraken over verlofsparen als onderdeel van loonmatiging. Uitgangspunt bij dit overleg zou kunnen zijn een tussen werknemer en werkgever – al dan niet via een collectieve regeling – overeengekomen verlofspaarovereenkomst. De werknemer krijgt hierdoor de zekerheid het verlof ter gelegener tijd te kunnen opnemen en voor de werkgever wordt het verlof in zekere mate inplanbaar. Om de goede bedrijfsvoering niet te belemmeren is het voor de werkgever van belang dat de opname van het spaarverlof in goed overleg met hem gebeurt. Van belang is verder dat zowel tijdens de spaar-

als de verlofperiode de dienstbetrekking tussen werkgever en werknemer normaal in stand blijft.

In het bovenstaande zijn geen nadere termijnen gesteld met betrekking tot de lengte van de spaar- en de verlofperiode. Nadere bepalingen terzake van beide perioden in (cao-)afspraken zouden zoveel als mogelijk afgestemd moeten worden op het oogmerk van de regeling, het bevorderen van de combinatie van arbeid en zorg. Aan sociale partners wordt gevraagd aandacht te geven hoe vanuit het oogpunt van werkbelasting en het tot stand brengen van vervanging, de verhouding tussen een flexibele invulling danwel invulling in een aaneengesloten periode eruit zou kunnen zien.

Een belangrijk element van het kader is de maximale jaarlijkse inleg. Bij de maatvoering van de jaarlijkse inleg voor het verlofsparen is aangesloten bij de «marge» die in het kader van de RUS wordt gehanteerd voor de mogelijkheid van doorschuiven van salaris in enig jaar naar de toekomst. Deze marge is maximaal 10% van het jaarsalaris. De maximale jaarlijkse inleg voor verlofsparen wordt daarom op 10% van het bruto loon gesteld. Voor de bepaling van dit maximum dienen zowel de aanspraken in geld als de geldswaarde van doorgeschoven verlofuren op grond van een tijdspaarregeling te worden meegenomen. Met andere woorden het aantal verlofuren dat in tijd wordt doorgeschoven, wordt «afgeboekt» op de ruimte om fiscaal gefacilieerd in geld te sparen. De fiscale gelijkstelling van tijdspaarregelingen met geldsparen heeft als voordeel dat ook het tijdsparen in de vorm van een onbelaste aanspraak kan plaatsvinden en de geldswaarde van de doorgeschoven verlofuren rentedragend kan worden. Aldus worden voor geld- en tijdsparen gelijke omstandigheden gecreëerd. De totale waarde van de aanspraak mag niet groter zijn dan de kosten verbonden aan het voor een maximale periode van 6 maanden doorbetalen van het gebruikelijke loon.

Overwogen is om de doelen waarvoor op grond van verlofspaarregeling fiscaal gefacilieerd gespaard mag worden in de wetgeving nader te omschrijven. Daarvan is vooralsnog afgezien; enerzijds vanwege de moeilijkheid om deze doelen eenduidig wettelijk af te bakenen en anderzijds om de regeling zo flexibel mogelijk te houden. Om te voorkomen dat buiten de pensioenkaders om de verlofregeling kan worden gebruikt als een extra oudedagsvoorziening, wordt de voorwaarde gesteld dat een verlofregeling niet mag worden vormgegeven als een soort prepensioen en niet mag cumuleren met de regelingen inzake de pensioenen. Deze anti-cumulatie zal nog nader vormgegeven moeten worden. Sociale partners worden uitgenodigd met voorstellen te komen hoe kan worden voorkomen dat de regeling zal worden aangewend ten behoeve van loopbaanbeëindiging in plaats van -onderbreking

3. Sociale verzekeringsconsequenties

Onderscheid kan worden gemaakt tussen de spaar- en de verlofperiode.

Spaarperiode

¹ Verlofsparen uit tijd zal onder de huidige wetgeving meestal geen invloed hebben op het dagloon, indien met de werkgever wordt afgesproken dat de opgespaarde adv-dagen, overuren of vakantiedagen op een later tijdstip worden genoten. Indien de geldswaarde van deze opgespaarde tijd in een fonds wordt gestort zal onder de huidige wetgeving al snel sprake zijn van loon of aanspraken waarover premies moeten worden betaald.

Het jaarlijks te sparen bedrag kan zowel bestaan uit reserveringen uit brutoloon als uit reserveringen opgebouwd door een verzilvering van adv-dagen, overuren en vakantiedagen. De reservering uit bruto-loon zal er tijdens de spaarperiode toe leiden dat het dagloon voor de premieheffing gedurende de spaarperiode tot maximaal 10% verlaagd wordt. Uit een nadere analyse zou moeten blijken wat de gevolgen voor het dagloon zijn van het sparen uit tijd.¹ Deze verlaging van het dagloon leidt tot een

grondslagversmalling voor de premieheffing werknemersverzekeringen en de daarbij behorende premiederving. Daar staat echter tegenover dat dit verlaagde dagloon tijdens de spaarperiode tevens het uitgangspunt zal vormen voor de vaststelling van de uitkeringshoogte, wat leidt tot besparing van kosten. Gedurende de spaarperiode wordt op deze wijze recht gedaan aan het equivalentie-beginsel (premieloon en uitkeringsloon zijn gelijk). Dit geldt evenwel niet voor de Zfw en de AWBZ. Of de premiederving gecompenseerd zal worden doordat ook een lager recht op uitkering bestaat, is mede afhankelijk van de vraag of met name «goede» risico's aan verlofsparen meedoen.

Verlofperiode

Tijdens het verlof worden premies geheven over de uitkering uit het fonds. Daarvoor mogen uit het fonds uitsluitend betalingen plaats vinden aan of via de werkgever, bijvoorbeeld ter compensatie van een op de werkgever rustende loondoorbetalingsverplichting tijdens het verlof. Deze loondoorbetalingsverplichting moet dan wel tenminste de helft van het reguliere loon bedragen zodat sprake is van een dienstbetrekking in de zin van de sv-wetten. Alleen dan kunnen tijdens de verlofperiode premies werknemersverzekeringen worden ingehouden. Premieheffing tijdens de verlofperiode impliceert wel dat men tijdens het verlof verzekerd blijft voor de werknemersverzekeringen en dat een opbouw van sociale zekerheidsrechten blijft plaats vinden. Aan de uitkeringszijde kan dit partieel gezien tot een toename van kosten leiden.

4. Budgettaire effecten

Het is moeilijk op voorhand te bepalen of en zo ja in welke mate de voorstellen leiden tot een structurele premie- en belastingderving. Dit is mede afhankelijk van de te veronderstellen gedragseffecten zoals de uitwerking van de voorgestelde maatregel in de individuele bedrijven, het mogelijk loonmatigend effect en de categorieën werknemers die gebruik van deze regeling zullen maken. Het voorstel zal daarom de structurele premieën belastingopbrengst zowel neerwaarts als opwaarts kunnen beïnvloeden.

Tijdens de aanloopfase zal deze regeling incidenteel belasting- en premiederving met zich meebrengen als er meer spaarders zullen zijn dan verlofgangers. Hoewel de regeling het in beginsel mogelijk maakt in de verlofperiode het voorheen verdiende salaris op hetzelfde peil te houden, kunnen progressieverliezen optreden bij de belastingheffing. Dit effect zal zich voordoen als het inkomen in de verlofperiode aanmerkelijk daalt ten opzichte van de spaarperiode. Bij de premieheffing (werknemers- en volksverzekeringen) zijn dergelijke verliezen vanwege de werking van de franchise AWF c.q. de basisaftrek van de premieheffing volksverzekeringen eveneens mogelijk, maar kunnen daartegenover extra opbrengsten optreden wegens de maximumbedragen in de heffingen. Er kan niet worden gespaard voor een periode met een gunstiger belastingregiem (65+). Daarnaast geldt, met uitzondering van Zfw en AWBZ, dat in het algemeen sprake is van equivalentie tussen premie- en uitkeringsloon.

De voorgestelde vormgeving van de regeling maakt het mogelijk dat opname van verlof voor een deel zal plaatsvinden in deeltijd danwel voor kortdurende zorg, waardoor het opvullen van de vrijgekomen arbeidstijd door vervanging moeilijker zou kunnen worden. Dit leidt mogelijk tot grondslagversmalling.

5. Overgangsregeling bestaande cao-verlofspaarregelingen.

Het hiervoor geschetste verlofkader is financieel en qua rechtsbescherming aantrekkelijker dan de verlofspaarregelingen zoals deze in een aantal belangrijke lopende cao's (Rijk, primair onderwijs, en Banken) zijn opgenomen. Van de andere kant zijn de mogelijkheden voor het verlofsparen binnen dit verlofkader enigszins beperkter dan die in de huidige cao's. Deze beperking ziet met name op de hoogte van de jaarlijkse inleg en de maximale opbouwperiode. De huidige verlofspaarregelingen zullen dan ook zeer waarschijnlijk niet aan dit wettelijk kader voldoen. Om het openbreken van lopende cao's te voorkomen, zou een overgangsregeling kunnen worden getroffen waarbij aanspraken ingevolge verlofspaarregelingen die zijn neergelegd in een lopende cao, voor de looptijd van die cao eveneens onbelast zijn. Nieuwe afspraken volgen derhalve het nieuwe regime. Met het oog op reeds lopende cao-onderhandelingen kan desgewenst een voorlopige regeling worden getroffen in overleg met FIN en SZW, vooruitlopend op het van kracht worden van een eventueel nieuw wettelijk kader voor verlofsparen.