

Kenmerk	W12.00.0112/IV
Datum advies	23 mei 2000
Vindplaats	Kamerstukken II 1999/00, 27 207, A

Volledige tekst

Voorstel van wet met memorie van toelichting houdende de vaststelling van regels voor het tot stand brengen van een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg in de ruimste zin (Wet arbeid en zorg).

Bij Kabinetsmissive van 22 maart 2000, no.00.001697, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mr. A.E. Verstand-Bogaert, mede namens de Minister van Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Defensie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende de vaststelling van regels voor het tot stand brengen van een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg in de ruimste zin (Wet arbeid en zorg).

Met het wetsvoorstel wordt beoogd het evenwicht te verbeteren tussen arbeidsdeelname en zorgfaciliteiten. Ter bevordering van dit doel biedt het voorstel één wettelijk kader voor bestaande en nieuw in te voeren verlofvormen. Door die opzet heeft het voorstel een driedig karakter. *(zie noot 1)* Ten eerste worden ter samenbundeling en stroomlijning van bestaande regelingen in het voorstel het recht op verlof en uitkering bij zwangerschap, bevalling en adoptie geregeld. Die samenbundeling brengt mee dat de bestaande rechten op uitkering bij zwangerschap en bevalling zijn overgeheveld van de Ziektewet en de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) naar het wetsvoorstel. Ten tweede zullen in een later stadium de Wet aanpassing arbeidsduur (WAA) en een regeling voor langdurend zorgverlof in de Wet arbeid en zorg worden opgenomen. Ten derde zijn enkele nieuwe verlofvormen opgenomen in het wetsvoorstel, zij het dat betaald zorgverlof en enkele onderdelen van andere verlofvormen die voornamelijk betrekking hebben op de financiering pas na onderzoek in de wet zullen worden ondergebracht.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot inhoudelijke meerwaarde hiervan in vergelijking tot bestaande regelgeving. Het wetsvoorstel dient ter vervanging van een wetsvoorstel waarover de Raad reeds een advies heeft uitgebracht. *(zie noot 2)* Het nieuwe wetsvoorstel bevat bepaalde verbeteringen, aanvullingen en verduidelijkingen ten opzichte van het vroegere voorstel. Daarbij is ook zorg besteed aan het wegnemen van een aantal problemen van juridisch-technische aard. Mede daardoor hebben de volgende opmerkingen van de Raad vooral betrekking op de algemene inkadering in het wetsvoorstel van de verschillende verlofvormen. Vooral nu het wetsvoorstel zoveel uiteenlopende verloffaciliteiten voor verschillende doelgroepen samenbrengt, mist de Raad een gestructureerde analyse. Er dient niet alleen per verlofvorm en doelgroep te worden bepaald, op welke manier de verloffaciliteiten het beste kunnen worden gegeven en gefinancierd, maar tevens moet nauwkeurig tot uitdrukking worden gebracht hoe de

verschillende verlofvormen zich tot elkaar verhouden. Daartoe is een centraal referentiekader noodzakelijk. De hierna volgende opmerkingen zijn voornamelijk gericht op het bevorderen van die aanpak.

Het ligt in de bedoeling om bestaande wetgeving en nog te ontwikkelen regels voor betaald zorgverlof in een later stadium onder te brengen in de Wet arbeid en zorg. De Raad is van oordeel dat in verband met de voorgaande opmerkingen over het wetsvoorstel niet positief kan worden geadviseerd.

1. Vorig wetsvoorstel en vorig advies

Het op 13 oktober 1999 uitgebrachte advies over arbeid en zorg is om voor de Raad onduidelijke redenen nog niet openbaar gemaakt en wordt niet besproken in de toelichting. De Raad gaat ervan uit dat bedoeld advies ingevolge artikel 25a van de Wet op de Raad van State openbaar zal worden gemaakt en dat daaraan in de memorie van toelichting aandacht zal worden besteed. Op een aantal punten van bedoeld advies wordt tevens ingegaan in het onderhavige advies.

2. Geordende uitwerking via een referentiekader

Het wetsvoorstel voorziet in de wettelijke regeling van een omvangrijk complex van verlofvormen die ieder voor zich eigen kenmerken hebben. Daarbij dienen zich allerlei vragen aan die van betekenis zijn voor de uiteindelijke vormgeving van de in overweging genomen verloffaciliteiten. Die vragen hebben bij het onderwerp "arbeid en zorg" per afzonderlijke verlofvorm en doelgroep vooral betrekking op de bepaling of, en zo ja wat voor, wetgeving noodzakelijk is, of in vergelijking tot de andere verlofregelingen en doelgroepen een uniforme of juist een afwijkende regeling en financiering nodig is, hoever de faciliteiten dienen te gaan en welke manier van uitvoering het beste past bij de regeling. De toelichting vermeldt aan het begin enkele uitgangspunten van beleid(*zie noot 3*) die met het oog op de vele uiteenlopende verlofvormen vragen om een consequent volgehouden uitwerking. De toelichting bevat zeker enkele uitwerkingen, waaronder de opgenomen tabellen en de weergave van reeds ontstane collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) en in overweging genomen financieringsvormen. Toch worden overwegingen die hebben geleid tot een bepaalde uitwerking doorgaans verre van volledig dan wel verbrokkeld in de toelichting weergegeven, (*zie noot 4*) waardoor zij niet gemakkelijk met elkaar in verband zijn te brengen. Dit effect lijkt te zijn veroorzaakt doordat geen centraal referentiekader is aangebracht als verbindingsschakel tussen de beleidsuitgangspunten en de uitwerking hiervan in het voorstel en in de toelichting.

Het college beveelt aan een dergelijk referentiekader alsnog aan te brengen voor een consequente uitwerking van de voor ogen staande doelen en uitgangspunten.

3. Inhoud referentiekader ter bevordering van ordening

Voor het bereiken van de hiervoor bedoelde consequente uitwerking verdient volgens de Raad een referentiekader de voorkeur, waarin de normatieve aspecten die van belang zijn voor de beoordeling van het wetsvoorstel zijn aangeduid. Tevens dient dat referentiekader voor het analyseren en verbeteren van de middelen en wegen ter optimalisering van het evenwicht tussen arbeid en zorg. Het gaat dan vooral om het doen van de beste keuzen voor de wijze waarop voor iedere doelgroep een bepaalde verlofvorm het beste kan worden geregeld en gefinancierd. Volgens de Raad dient dat referentiekader, zoals reeds in het vorige advies werd aangegeven, ten minste de volgende aspecten te bevatten:

(i) Voor welke faciliteiten in de verlofsfeer een wettelijke verplichting in het leven moet worden geroepen en voor welke faciliteiten niet.

- (ii) Of een faciliteit voor alle (vijf) doelgroepen werkenden wettelijk dient te worden geregeld of dat voor één of meer doelgroepen een andere, nader te bepalen en te motiveren oplossing moet worden gekozen.
- (iii) Of de wettelijke verplichting, dan wel een andere te bereiken oplossing, voor alle doelgroepen min of meer gelijklopend moet zijn of dat bij één of meer doelgroepen nader in te vullen afwijkingen van de aanvankelijk gekozen oplossing nodig zijn.
- (iv) Welke vorm van bekostiging het beste aansluit bij iedere afzonderlijke oplossing. Het gaat dan vooral om de na te streven kostenverdeling tussen overheid, werkgevers en werkenden.
- (v) In hoeverre ieder van de betrokken partijen, overheid, werkgevers dan wel werkenden, de kosten dient te vergoeden.

Tot welke gevolgen het ontbreken van een referentiekader leidt, blijkt uit de volgende punten, die zich bezwaarlijk of niet laten oplossen in het kader van het wetsvoorstel. De Raad wijst er daarbij op dat het wetsvoorstel nauwelijks een inhoudelijke meerwaarde meebrengt voor de bestaande regelgeving op verlofgebied.

4. Inzetbaarheid van gewoon verlof

Veel werkenden beschikken over een aanzienlijke hoeveelheid verlofdagen. Was er vroeger alleen sprake van gerechtigdheid tot een basisverlof dat primair een recuperatiefunctie heeft, in de loop der jaren is het basisverlof aanmerkelijk verlengd, (zie noot 5) terwijl daarnaast veelal bovenwettelijke verlofregelingen, zoals roostervrije dagen, toepassing vinden. Het recuperatieaspect van het basisverlof is daardoor sterk veranderd. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat invoering van een zelfstandige aanspraak op verlof voor bijzondere gebeurtenissen nodig is, omdat de bovenwettelijke vakantiedagen en de roostervrije dagen niet in voldoende mate voorzien in de behoeften aan verlof voor zorgverantwoordelijken. Daarnaast is opname ervan veelal tevoren ingepland en betrokken bij de vaststelling van het structurele arbeidspatroon, hetgeen geen uitkomst zou bieden in bijzondere omstandigheden. (zie noot 6) De Raad acht deze motivering onvoldoende. Ten eerste ontbreekt in de toelichting een cijfermatige onderbouwing. Voorts meent het college dat inzicht ontbreekt in de mate waarin behoefte bestaat aan invoering van zelfstandige aanspraken op verlof voor bijzondere gebeurtenissen, aangezien werkgevers in veel gevallen hun medewerking verlenen aan het opnemen van noodzakelijk verlof. Die onderbouwing en dat inzicht zijn des te meer van belang nu de twee doelgroepen die in de eerste plaats gerechtigd worden tot de aanvullende verlofvormen, werknemers en ambtenaren, over het algemeen een aanmerkelijk aantal bovenwettelijke verlofdagen hebben.

Voor andere doelgroepen, in het bijzonder de kleinere zelfstandigen, doet zich bovenvermeld aspect in omgekeerde zin voor. Voor hen betekent toename van de verlofmogelijkheden van hun werknemers vaak dat zijzelf in mindere mate toekomen aan het opnemen van op zichzelf wenselijk verlof, tenzij zij in tijdelijke, en over het algemeen kostbare, vervanging door derden kunnen voorzien dan wel besluiten hun zaak tijdelijk te sluiten.

Het college beveelt aan de inzetbaarheid van gewoon en bovenwettelijk verlof voor bijzondere gebeurtenissen opnieuw te bezien.

5. Afwegingen bij overkoepelende wettelijke regeling

In het bijzonder paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting bevat enkele motieven om te komen tot een overkoepelende wettelijke regeling van de zorgverlofvormen. In die motivering worden voornamelijk ontoreikende ontwikkelingen in de CAO-sfeer belicht. Toch zijn er volgens het college tal van andere motieven die van belang zijn voor de bepaling of

voor een verlofvorm en doelgroep een dwingende wettelijke regeling noodzakelijk is, maar die in de toelichting niet aan de orde komen. In dit verband wijst de Raad op de volgende overwegingen, die overigens in de lijn van de Aanwijzingen van de regelgeving (Ar) liggen. (zie *noot 7*)

- zijn er middelen en wegen om zelfregulering te bevorderen met het oog op de hoge acceptatiegraad hiervan bij de betrokkenen - het is een eigen product dat op maat is gemaakt
- in vergelijking tot een door anderen vastgestelde regeling;

- welke mogelijkheden hebben bedrijven om naast dan wel ter uitvoering van een CAO (bijvoorbeeld in het kader van het zogeheten cafetariamodel) pasklare oplossingen te bereiken voor een evenwicht tussen arbeid en zorg;
- welke dynamiek en richting kennen recente CAO-onderhandelingen als het gaat om een nieuwe balans tussen arbeid en zorg; (zie *noot 8*)
- is een opgelegde wettelijke regeling met de daaraan verbonden bekostigingsaspecten voldoende uitvoerbaar, controleerbaar en handhaafbaar, mede gelet op de daaraan verbonden regelmatig terugkerende administratieve lasten en mogelijkerwijs aanwezige vluchtwegen om financiële gevolgen te ontgaan;
- in hoeverre wordt door dwingend ingrijpen het evenwicht tussen werkenden verstoord doordat er een zware wissel wordt getrokken op andere werkenden die voortdurend werk moeten overnemen.

Volgens de Raad dienen deze en andere relevante overwegingen te worden betrokken bij de beoordeling of een overkoepelende wettelijke regeling in aanmerking komt. De memorie van toelichting biedt hiervoor onvoldoende onderbouwing.

Indien gekozen zou worden voor een overkoepelende wettelijke regeling, dan dient volgens de Raad te worden bezien, welke van de voorgestelde verlofvormen geregeld dienen te worden in het Burgerlijke Wetboek in plaats van in een afzonderlijke wet, in het bijzonder als het gaat om regels die direct inwerken op de rechtsverhouding tussen werkgevers en werknemers. (zie *noot 9*)

6. Afbakening doelgroepen

Bij de in het wetsvoorstel beoogde doelgroepen is het volgens de Raad van belang per afzonderlijke verlofvorm in kaart te brengen welke doelgroepen er precies zijn en wat de omvang van die doelgroepen per verlofvorm is. In het als [bijlage \(doc, 56 kB\)](#) bij dit advies gevoegde schema komt tot uiting dat het voorstel bij vrijwel alle verlofvormen aanzienlijke verschillen in faciliteiten tussen de doelgroepen vertoont. Voorzover die verschillen moeilijk of niet te motiveren zijn, valt te voorzien dat een selectieve wettelijke verbetering van verlofrechten en compensatie waarin enkele groepen niet meedelen gemakkelijk geschillen kan oproepen op het vlak van gelijke behandeling. Het gaat hier om tal van uiteenlopende verschillen. Bij zwangerschaps- en bevallingsverlof is duidelijk welke (vijf) verschillende doelgroepen er zijn, maar niet - afgezien van de "zuivere" werknemers - welke omvang zij hebben en welk gedeelte hiervan tot op heden een tekortschietende verlofregeling zou hebben. Bij nieuwe verlofvormen zoals educatief verlof en politiek verlof komt in voorstel en toelichting niet naar voren of de met werknemers gelijkgestelden en beroepsbeoefenaren op arbeidsovereenkomst als aparte doelgroep moeten worden onderscheiden en hoe omvangrijk iedere doelgroep is, onder weergave van het aantal personen met een belangrijk verloftekort. Het college beveelt daarom aan om per verlofvorm duidelijk in de toelichting aan te geven wat de doelgroepen zijn, welke omvang zij (globaal) hebben, en welke criteria worden gehanteerd om een bepaalde doelgroep al dan niet in aanmerking te laten komen

voor de betrokken verlofvorm. De afbakening van de omvang van doelgroepen is des te meer van betekenis als zij bescheiden van omvang blijken te zijn zodat een gering draagvlak bestaat voor de zelffinanciering van een voor die doelgroep geëigende verlofvorm. De omvang van de doelgroep kan een belangrijke medebepalende factor zijn voor het bepalen van de meest wenselijke financieringswijze voor die doelgroep.

Verder is het volgens de Raad van belang om per verlofvorm voor ieder van de doelgroepen te bezien of regeling noodzakelijk is en hoe de doelgroepen ten opzichte van elkaar begrensd zijn. Er zijn immers tal van tussenposities die werkenden kunnen innemen, waarbij kan worden gedacht aan directeuren (al dan niet grootaandeelhouder) van BV's, startende ondernemers, de personen die "resultaat uit overige werkzaamheden" verkrijgen als bedoeld in het wetsvoorstel Inkomstenbelasting 2001, (zie noot 10) opdrachtnemers, (zie noot 11) filiaalhouders met factoring, (internationale) detachering, flexwerkers, uitzendkrachten, oproepkrachten en thuiswerkenden in overigens normale dienstbetrekking.

Het college acht het noodzakelijk om met de hiervoor bedoelde gezichtspunten van de afbakening van de doelgroepen voldoende rekening te houden in het kader van arbeid en zorg en de bijzonderheden hiervan te bespreken.

7. Financieringsvormen

In voorkomende gevallen kan worden vastgesteld dat een financieringswijze wenselijk is zoals in het kader van de sociale zekerheid gebruikelijk is. Die vaststelling is echter op zichzelf niet toereikend aangezien dan nog een keuze moet worden gedaan uit verschillende mogelijkheden zoals:

- een volksverzekering, indien de verlofvorm van zodanig belang is dat iedereen aan de financiering moet bijdragen;
- een volksverzekering zoals de WAZ, waarin de financiële middelen door een bepaalde groep worden opgebracht;
- een werknemersverzekering, waarvan de premie hetzij door de werkgever hetzij door de werknemer verschuldigd is;
- contractuele verdeling van de financieringslasten tussen werkgever en werknemer;
- "zelffinanciering" door degene die verlof opneemt.

Deze en andere varianten dwingen bij iedere verlofvorm en per doelgroep tot het doen van beargumenteerde keuzen en zorgvuldige afweging.

De Raad beveelt aan bij het kiezen van de financieringsvormen voldoende rekening te houden met varianten als hiervoor bedoeld.

8. Gevolgen van opeenstapeling van verloffaciliteiten

Het wetsvoorstel maakt tal van mogelijke verlofvormen zichtbaar waardoor de complicaties van de afzonderlijke verlofvormen aanzienlijk kunnen worden versterkt. Dit roept de vraag op of de opeenstapeling van verschillende verloffaciliteiten kan leiden tot een nog hanteerbaar geheel.

Zo kan de cumulatie van verlofvormen een toenemende last voor werkgevers worden die temeer dringt als zij een klein bedrijf hebben. Het huidige bestel van gewoon verlof en van roostervrije dagen noodzaakt al tot uitvoerig tijdmanagement en aanzienlijke administratie en controle in de bedrijven. Die aspecten worden versterkt door de recent totstandgekomen WAA en door toenemende mogelijkheden op het terrein van loopbaanonderbreking en flexibele arbeid.

De bedoelde cumulatie en toename van verlofvarianten bemoeilijkt ook de betrokken werkende bij het doen van een optimale keuze en vergroot diens afhankelijkheid van informatie door derden.

Daarnaast kunnen ook zij die de uitvoering van de bijzondere verlofregelingen begeleiden, controleren en financieren worden bemoeilijkt in hun taak, gesteld al dat deze voldoende uitvoerbaar zal zijn. Dit geldt in het bijzonder indien bij bepaalde gebeurtenissen meer dan één bijzondere verlofvorm zou kunnen worden benut of indien compensatie aan de orde komt wegens niet genoten dagen van een andere, doorgaans gewone, verlofvorm. Het college is van mening dat aan deze voorzienbare neveneffecten van de voorgestelde regeling de nodige aandacht dient te worden besteed en dat deze neveneffecten dienen te leiden tot vereenvoudiging van het complex van bijzondere verlofvormen.

9. Bijwerking van aanbouwwetgeving

Zoals de Raad in het vorige advies heeft opgemerkt, is hij van oordeel dat behandeling van de verschillende verlofvormen in een wettelijke regeling onder omstandigheden in aanmerking kan komen indien sprake is van een integrale behandeling van die verlofvormen. In het voorstel ontbreekt echter de uitwerking van enkele verlofvormen en moet bovendien de WAA in de voorgestelde wettekst worden ingevoegd. Aanbouwwetgeving waarbij onvoldoende duidelijkheid bestaat over de naderhand in die wet te regelen verlofvormen en overige faciliteiten maakt een dergelijke integrale behandeling niet mogelijk. Het gevaar bestaat dat ofwel de nu voorgestelde onderdelen van de wet bij elke uitbreiding telkens opnieuw moeten worden gewijzigd, ofwel dat er onvoldoende afstemming totstandkomt. Het college heeft met het oog op die nadelen bezwaar tegen de kaderwet als aanbouwwet. Ook de in het vooruitzicht gestelde latere inpassing in de Wet arbeid en zorg van de WAA en van lang zorgverlof kan haaks komen te staan op het stramien dat met het wetsvoorstel wordt vastgelegd, zodat die inpassing kan noodzaken tot een grondige herziening van de systematiek van de Wet arbeid en zorg. Volgens het college dient aan die inpassingsproblematiek voldoende aandacht te worden gegeven bij de opzet en indeling van bijzondere verlofvormen.

De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen zowel de vorm als de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Vice-President van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 23 juni 2000

De Raad verwijst in de inleiding naar zijn advies over het eerdere wetsvoorstel. De kern van de algemene kritiek van de Raad, in zowel dit advies als het eerdere, heeft betrekking op de algemene inkadering van de verschillende verlofvormen in het wetsvoorstel alsmede de noodzaak van aanvullende verlofregelingen. De Raad is van mening dat een gestructureerde analyse ontbreekt en dat aangegeven dient te worden hoe de verschillende verlofvormen zich ten opzichte van elkaar verhouden. Ook ontbreekt naar het oordeel van de Raad een centraal referentiekader. Wel erkent de Raad dat het voorliggende wetsvoorstel enige verbeteringen en verduidelijkingen bevat ten opzichte van het eerdere wetsvoorstel, maar die zijn naar het oordeel van de Raad niet voldoende. Het kabinet meent echter dat op tal van punten is tegemoetgekomen aan het eerdere advies van de Raad. Afgezien van punten van juridisch-technische aard kunnen genoemd worden de integratie van de

verschillende tranches, het op samenhangende wijze inzichtelijk maken van de keuzes en de afwegingen op de door de Raad bepleite wijze, alsmede het tegelijkertijd voor advies voorleggen van het invoeringswetsvoorstel.

1. Aanvankelijk was het kabinet voornemens om de Wet arbeid en zorg gefaseerd tot stand te brengen. (zie noot 12) Die fasering voorzag erin dat er eerst een regeling van verlof en uitkering in verband met zwangerschap, bevalling en adoptie zou komen, daarna een regeling van betaald kortdurend zorgverlof, kraamverlof alsmede een bundeling en stroomlijning van bestaande verlofrechten. Deze splitsing van dit wetgevingsdossier in twee tranches werd onder meer ingegeven door de wens om tegemoet te komen aan de (ook in de Tweede Kamer levende) behoefte om op korte termijn, en hiermee vooruitlopend op de andere onderdelen, een regeling voor verlof en uitkering bij adoptie te introduceren. Ter uitvoering daarvan is op 23 juli 1999 aan de Raad voor advies voorgelegd het voorstel van wet houdende de vaststelling van regels voor een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg in de ruimste zin en van het recht op verlof en uitkering in verband met zwangerschap, bevalling en adoptie (tweede tranche).

Op 13 oktober 1999 heeft de Raad advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Het advies was negatief. De belangrijkste algemene overwegingen van de Raad waren dat de noodzaak van aanvullende verlofwetgeving en van overkoepelende wetgeving vooralsnog niet is gebleken. Ook had de Raad bezwaar tegen de kaderwet als aanbouwwet. Aanbouwwetgeving waarbij onvoldoende duidelijkheid bestaat over de in de aanbouwwet te regelen verlofvormen maakt een integrale behandeling naar het oordeel van de Raad niet mogelijk. Verder gaf de Raad aan dat een aantal praktische gevolgen van de wet niet duidelijk zijn, omdat voorstellen voor invoeringswetgeving ontbraken.

Naar aanleiding van het negatieve advies van de Raad heeft het kabinet besloten een wetsvoorstel voor te bereiden waarin de beide fases zijn geïntegreerd en tevens een invoeringswetsvoorstel toe te voegen. In het nader rapport naar aanleiding van het op 13 oktober 1999 uitgebrachte advies van de Raad, heeft het kabinet U daarom verzocht het wetsvoorstel tweede tranche niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden en goed te vinden dat het nader rapport tezamen met het advies van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Raad zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

2. (geen reactie op verschenen)

3. Het kabinet is met de Raad van oordeel dat de door de Raad in onderdeel 2 en 3 van het advies genoemde aspecten goede handvatten bieden bij de beoordeling van het wetsvoorstel.

Het kabinet deelt echter niet de opvatting van de Raad dat het wetsvoorstel een centraal referentiekader ontbeert, of dat de door de Raad genoemde aspecten onderbelicht blijven.

In de memorie van toelichting is uiteengezet welke visie het kabinet heeft op het combineren van arbeid en zorg en welke doelstellingen ten grondslag liggen aan het door het kabinet gevoerde beleid.

De mogelijkheid tot het combineren van betaalde arbeid en onbetaalde zorg is in de visie van het kabinet niet (alleen) een individuele verantwoordelijkheid van mannen en vrouwen, werkgevers en werknemers, maar dient ook een algemeen belang in die zin dat de arbeidsparticipatie van vrouwen, en het zorgaandeel van mannen worden bevorderd. Naast de positieve effecten op de emancipatie van vrouwen en mannen, de economische

zelfstandigheid van vrouwen, het op peil houden van het arbeidsaanbod en het draagvlak voor de sociale voorzieningen, bieden deze voorzieningen meer mogelijkheden om arbeid en zorg op een kwalitatief verantwoord niveau te combineren en overeenkomstig de individuele behoeften te verdelen.

Het is van belang dat de voorgestelde voorzieningen aansluiten bij de individuele behoeften van mensen afhankelijk van hun levensfase en hun individuele omstandigheden. Deze betere afstemming op persoonlijke omstandigheden is een belangrijke doelstelling.

De maatregelen die deel (gaan) uitmaken van de Wet arbeid en zorg passen in dit kader. Het recht op aanpassing van de arbeidsduur geeft regels over de arbeidsomvang; de regeling van zwangerschaps-, bevallings- en adoptieverlof, calamiteiten- en ander kort verzuim verlof, kraamverlof, kortdurend zorgverlof, ouderschapsverlof en politiek verlof vormen het verlofdeel. De regeling financiering loopbaanonderbreking ondersteunt en stimuleert initiatieven van werkgevers en werknemers om de loopbaan met een financiële tegemoetkoming van de overheid enige tijd te onderbreken om redenen van zorg of educatie. Vanuit dit kader heeft het kabinet een pakket samenhangende nieuwe en bestaande maatregelen geïntegreerd in het wetsvoorstel arbeid en zorg. Daarbij is gemotiveerd voor welke verloffaciliteiten een wettelijke regeling nodig is. Ook de werkingssfeer en differentiatie ten aanzien van de doelgroepen zijn beargumenteerd, en de afwegingen met betrekking tot de bekostiging zijn inzichtelijk gemaakt.

De bezwaren van de Raad hebben eveneens betrekking op de bestaande verlofvormen en de afstemming en bundeling daarvan in het wetsvoorstel. Naar het oordeel van het kabinet is adequaat uitvoering gegeven aan de afspraak in het Regeerakkoord op dit punt. Een bundeling van de regelingen vergroot de inzichtelijkheid, herkenbaarheid en de toegankelijkheid ervan. Ook draagt het bij aan een betere afstemming en meer uniforme opzet van de bestaande verloffaciliteiten voor de verschillende doelgroepen. Daarbij kan het wetsvoorstel toepassing vinden ten aanzien van zelfstandigen en alle werknemers, met inbegrip van ambtenaren. Daarom hebben de bundeling en afstemming naar de mening van het kabinet zeker meerwaarde. Een fundamenteel nieuwe opzet van de bestaande verlofvormen is niet nodig en ook niet door het kabinet overwogen.

4. De Raad wijst erop dat veel werkenden beschikken over een aanzienlijke hoeveelheid verlofdagen en bovenwettelijke aanspraken, zoals roostervrije dagen. De Raad acht de motivering om daarenboven te voorzien in een zelfstandige aanspraak op verlof voor bijzondere gebeurtenissen onvoldoende.

Het kabinet acht het van belang om de aanspraak op verlof voor bijzondere gebeurtenissen als (geclausuleerd) recht te formuleren en te bepalen onder welke voorwaarden het recht bestaat. De rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid zijn daarmee gediend. Zonder een dergelijk recht is de werknemer afhankelijk van de medewerking van de werkgever. De Raad gaat ervan uit dat werkgevers steeds hun medewerking zullen verlenen. Naar het oordeel van het kabinet kan niet worden volstaan met vertrouwen daarin. Het voorgestelde recht op zorgverlof strekt er toe om werknemers niet van die medewerking afhankelijk te maken. Wettelijke en bovenwettelijke vakantiedagen alsmede roostervrije dagen zijn niet bedoeld om te voorzien in deze bijzondere situaties.

Voor wettelijke vakantiedagen staat de recuperatiefunctie voorop. Aanwending van de wettelijke vakantiedagen voor specifieke doeleinden, zoals de zorg voor een ziek kind, zou ertoe kunnen leiden dat de werknemer aan het wettelijk minimum aantal vakantiedagen niet genoeg heeft om van het werk bij te komen met alle gevolgen van dien (bijvoorbeeld ziekte,

arbeidsongeschiktheid).

Het kabinet vindt dit onwenselijk vanwege de nadelige consequenties daarvan voor zowel werkgevers, werknemers, de onderneming en de samenleving. Het kabinet wijst erop dat roostervrije dagen geen vakantiedagen zijn. Roostervrije dagen zijn bedoeld om langer gewerkte uren te compenseren om zo tot de afgesproken arbeidsduur te komen. Bovendien heeft niet iedere werkende de mogelijkheid om roostervrije dagen op te bouwen. Juist bij diegenen die arbeid combineren met de zorg voor kinderen, kan niet zonder meer worden aangenomen dat zij roostervrije dagen kunnen sparen door op andere dagen langer te werken. Ook is het lang niet altijd mogelijk om flexibel te beschikken over die dagen.

Het kabinet deelt niet de voorkeur van de Raad om bovenwettelijke dagen zonodig voor zorgdoeleinden in te zetten. Niet elke werkende heeft (in dezelfde mate) de beschikking over bovenwettelijke vakantiedagen. Daarbij komt dat het aantal bovenwettelijke dagen, anders dan de Raad meent, doorgaans beperkt is en niet toereikend zal zijn indien zich bijzondere omstandigheden voordoen. Ook thans is het zo dat bovenwettelijke vakantiedagen niet gebruikt behoeven te worden in bijzondere omstandigheden; het navolgen van het advies van de Raad zou op dit punt dan ook een ongewenste stap terug zijn.

Naar het oordeel van de Raad zijn een cijfermatige onderbouwing en meer inzicht in de behoefte aan invoering van zelfstandige aanspraken op verlof voor bijzondere gebeurtenissen noodzakelijk. Het kabinet verwijst naar de in bijlage 1 van de nota «Om de kwaliteit van arbeid en zorg, investeren in verlof» uit 1995(*zie noot 13*) opgenomen resultaten van enkele enquêtes. Hieruit bleek dat een grote meerderheid van de ondervraagde werknemers behoefte heeft aan een verlofregeling van twee of drie verlofdagen per calamiteit, met een maximum van zes tot tien dagen per jaar. Aangezien het aantal vrouwen en mannen die arbeid en zorg combineren sinds 1995 is toegenomen(*zie noot 14*) zal deze behoefte aan kortdurend zorgverlof alleen maar zijn toegenomen.

Ook in het advies dat de Stichting van de Arbeid op 2 juni 1999 uitbracht geven de vertegenwoordigers van werknemers aan behoefte te hebben aan zorgverlof. De werkgeversvertegenwoordigers verklaarden zich in dat advies tegen een wettelijke regeling, omdat zij dit een zaak van partijen op decentraal niveau achten, en erop vertrouwen dat partijen in voorkomende gevallen een passende oplossing zullen vinden. Geconstateerd moet worden dat het kabinet en de Raad over de noodzaak van een wettelijke regeling een andere afweging en keuze maken.

5. In dit onderdeel geeft de Raad blijk van zijn opvatting over de door het kabinet gemaakte afwegingen bij een overkoepelende wettelijke regeling. In de eerste plaats stelt de Raad de vraag aan de orde of de motivering voor een overkoepelende wettelijke regeling toereikend is. De Raad verwijst in dit verband naar de aanwijzingen 6 en 8 van de regelgeving. De Raad komt tot de conclusie dat de memorie van toelichting daarvoor onvoldoende onderbouwing biedt.

Voorts stelt de Raad aan de orde of, zo er gekozen wordt voor een overkoepelende regeling, de voorgestelde verlofregelingen in het BW geregeld dienen te worden in plaats van in een afzonderlijke wet.

Het kabinet is in reactie op de laatste vraag van de Raad van mening dat de door de Raad geopperde mogelijkheid van een overkoepelende regeling waarbij de (nieuwe) bepalingen in het BW (blijven) staan, haaks staat op de opvattingen van het kabinet. Bij de overkoepeling zoals door de Raad wordt geopperd is er naar de mening van het kabinet geen sprake van een overkoepelende wet maar van een wet waarin verschillende wetten worden gewijzigd.

Het kabinet gaat er overigens van uit dat de door de Raad aangevoerde overwegingen die algemeen zijn geformuleerd geen betrekking hebben op de bestaande wettelijke verlofvormen. Het kabinet betreft deze overwegingen dan ook alleen op de nieuwe onderdelen van de wet. De Raad geeft aan dat het kabinet in de memorie van toelichting vooral de ontoereikende ontwikkelingen in de CAO-sfeer als motief voor de noodzaak van een wettelijke regeling belicht. En ook wijst de Raad op overwegingen die in de memorie van toelichting nader betrokken zouden kunnen worden zoals de dynamiek en de richting van recente CAO-onderhandelingen op het terrein van arbeid en zorg.

De Raad verwijst daarbij naar een artikel waarin de vakcentrale FNV wordt geciteerd over het lopende CAO-seizoen. (zie noot 15) De kop van dit artikel geeft aan dat de balans werk- privé centraal staat in CAO-onderhandelingen. Uit de inhoud van het artikel en ook uit latere berichtgeving (zie noot 16) blijkt echter dat de gezichtsbepalende CAO's vooral afspraken over kinderopvang bevatten en weinig verlofaanspraken uit het voorliggende wetsvoorstel zoals kortdurend zorg-, adoptie- en kraamverlof.

Bij alle onderdelen van het wetsvoorstel heeft het kabinet de rol van de overheid in relatie tot de (mogelijke) rol van sociale partners in aanmerking genomen. Dat betrof vooral ook de (geclausuleerde) verlofrechten voor werknemers zoals het kortdurend zorgverlof. Op het terrein van de arbeidsverhoudingen is een balans nodig tussen overheidsregulering en zelfregulering, rekening houdend met onderscheiden verantwoordelijkheden. (zie noot 17) Waar het de arbeidsvoorwaardenvorming betreft, acht het kabinet sociale partners primair verantwoordelijk. Het verbeteren van de combineerbaarheid van arbeid en zorg dient echter niet alleen de belangen van werkgevers en werknemers. Hiermee is ook, zoals hiervoor is aangegeven, een maatschappelijk belang gediend.

Het kabinet acht wetgeving noodzakelijk, teneinde de ontwikkelingen verder te stimuleren. Dit geldt temeer waar het door de Raad genoemde «cafetariamodel» onvoldoende soelaas biedt voor bijzondere gebeurtenissen. De overheid biedt een wettelijk kader ter bescherming van de positie van de werknemers die arbeid en zorg combineren. De werknemer is dan niet afhankelijk van de medewerking van de werkgever. Dit bevordert de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid.

De nieuwe verlofrechten zijn getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Met het oog hierop heeft het kabinet bij de vormgeving van het kortdurend zorgverlof en het kraamverlof gekozen voor een (gedeeltelijke) loondoorbetalingsverplichting van werkgevers. Bij de keuze voor deze financieringswijze en de compensatie door de overheid hebben factoren als administratieve belasting en uitvoeringskosten zwaar gewogen. Deze aanpak sluit ook aan bij de loondoorbetalingsverplichting van werkgevers in geval van ziekte en calamiteiten. (zie noot 18) Het kabinet deelt niet de opvatting van de Raad dat deze verlofrechten het evenwicht tussen werkenden zouden verstoren doordat er een zware wissel zou worden getrokken op andere werkenden die voortdurend werk moeten overnemen. De verlofaanspraken zijn bij de verschillende verlofrechten immers beperkt. Er wordt een recht op betaald kraamverlof voorgesteld van twee dagen en een recht op een betaald adoptieverlof van drie weken. Dit laatste verlof zal, gelet op de doelgroep weinig frequent worden opgenomen. (zie noot 19) Daarnaast is er soms ook al een lang bestaande contractuele praktijk ten aanzien van het calamiteitenverlof, kraamverlof en adoptieverlof. Bovendien zijn de voorwaarden voor het kortdurend zorgverlof zo stringent geformuleerd dat daar naar verwachting beperkt gebruik van wordt gemaakt. Tot slot kan er in het bedrijfsbeleid bij de bezetting rekening worden gehouden met de noodzaak van vervanging bij verlof zoals dat ook voor ziekte geldt.

6. De Wet arbeid en zorg kent als uitgangspunt voor het toepassingsgebied alleen werkgevers, werknemers en zelfstandigen. Werknemers in de zin van deze wet zijn degenen die krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of publiekrechtelijke aanstelling arbeid verrichten (dus werknemers naar burgerlijk recht en ambtenaren). Daarbij is de mogelijkheid open gelaten om voor specifieke onderdelen van de wet afwijkende of aanvullende definities op te nemen. Van deze mogelijkheid is alleen gebruik gemaakt in het kader van het recht op een uitkering bij zwangerschap, bevalling en adoptie. In het voorstel van wet arbeid en zorg wordt een onderscheid gehanteerd tussen verlofrechten en uitkeringsrechten. Bij dit laatste onderdeel is de kring van rechthebbenden ruimer teneinde te voorkomen dat enkele bijzondere categorieën zoals beroepsbeoefenaren op arbeidsovereenkomst (alfahulpverleners, huishoudelijke hulpverleners en directeurs-grootaandeelhouders) en gelijkgestelden (waaronder thuiswerkers) en zelfstandigen geen aanspraak op een uitkering zouden kunnen maken.

De overheveling van deze regelingen naar de Wet arbeid en zorg vindt plaats zonder een wijziging aan te brengen in de hoogte van de uitkering, de kring van rechthebbenden of de financiering. Op deze wijze kan worden aangesloten bij de bestaande financieringsstructuur voor het zwangerschaps- en bevallingsverlof. Voor werknemers en gelijkgestelden vindt de betaling plaats vanuit het Algemeen werkloosheidsfonds en voor zelfstandigen en beroepsbeoefenaren vanuit het Arbeidsongeschiktheidsfonds zelfstandigen. Op deze wijze wordt bereikt dat de uitkeringslasten binnen de doelgroepen worden omgeslagen en dat de overheveling van het zwangerschaps- en bevallingsregime vanuit de Ziektewet respectievelijk de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, kan plaatsvinden zonder dat dit leidt tot een toename van de uitvoeringskosten. De omvang van de verschillende doelgroepen is hierbij geen directe overweging geweest. De vrees dat de doelgroepen te gering van omvang zijn om voldoende draagvlak te vormen voor financiering van de zwangerschaps- en bevallingsuitkering is onterecht omdat de verevening van uitkeringslasten plaatsvindt binnen de kring van verzekerden van de Ziektewet en van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen.

7. De Raad beveelt aan bij het kiezen van de financieringsvormen rekening te houden met een aantal door de Raad genoemde varianten. In paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting is voor de verschillende verloffaciliteiten, die deel uitmaken van het wetsvoorstel, aangegeven op welke gronden is gekozen voor welke financieringsvorm. Daarbij komen, zoals toegelicht, niet alleen financieringswijzen in het kader van de sociale zekerheid aan de orde, maar bijvoorbeeld ook loondoorbetaling. In aanvulling op de memorie van toelichting en in reactie op de Raad, geeft het kabinet aan niet gekozen te hebben voor de variant van een volksverzekering, met name omdat dan ook niet-werkenden onder het bereik van de verlofregelingen zouden kunnen vallen.

Bij de financieringsvormen is sprake van beargumenteerde keuzen en een zorgvuldige afweging.

8. De Raad is van mening dat er in het wetsvoorstel sprake is van een opeenstapeling van verlofvormen. De Raad voorziet hierbij een aantal niet gewenste neveneffecten zoals een toenemende (administratieve) last voor vooral kleine werkgevers en het bemoeilijken van een optimale keuze voor werknemers. Het kabinet deelt deze opvatting van de Raad niet. Weliswaar kunnen de voorstellen leiden tot opeenvolgende verlofaanspraken, zoals bijvoorbeeld kort-verzuimverlof vanwege de bevalling van de echtgenote, gevolgd door een tweedaags kraamverlof, gevolgd door ouderschapsverlof. Dat is juist beoogd en inherent aan de situatie waarvoor deze verlofrechten gelden (en overigens ook nu deels al het geval). Er is

echter geen sprake van onbedoelde samenloop of afbakeningsproblematiek. In het wetsvoorstel is voor ieder van de verlofvormen aangegeven aan welke criteria moet worden voldaan wil aanspraak op het betreffende verlof gemaakt kunnen worden. Ook in de afbakening van het calamiteitenverlof ten opzichte van het kortdurend zorgverlof is voorzien. Als aan de voorwaarden van zowel het calamiteitenverlof als het kortdurend zorgverlof wordt voldaan, kan het calamiteitenverlof niet langer duren dan een dag. Toepasselijkheid van meerdere verlofrechten tegelijk is niet mogelijk. Zo zullen werknemers mensen die een kind adopteren niet in aanmerking komen voor het zwangerschaps- en bevallingsverlof en andersom.

9. Evenals in het vorige advies maakt de Raad opmerkingen over het karakter van dit wetsvoorstel als aanbouwwetgeving. Aanbouwwetgeving waarbij onvoldoende duidelijkheid bestaat over de naderhand in die wet te regelen verlofvormen en overige faciliteiten maakt naar het oordeel van de Raad een integrale behandeling van de verschillende verlofvormen niet mogelijk. Het voorliggende wetsvoorstel heeft anders dan het voorgaande niet alleen betrekking op het verlof en de uitkering terzake van zwangerschap, bevalling en adoptie, maar ook op het calamiteitenen ander kort-verzuimverlof, kortdurend zorgverlof, ouderschapsverlof, politiek verlof en de financiering van de loopbaanonderbreking. De Raad is kennelijk van oordeel dat het wetsvoorstel (ook) thans nog zoveel onduidelijkheid over de te regelen verlofvormen laat voortbestaan, dat een integrale beoordeling van het wetsvoorstel niet mogelijk is. Het kabinet deelt dit oordeel van de Raad niet. Het wetsvoorstel geeft immers een integrale regeling van nagenoeg alle door het kabinet voorgestelde verlofvormen. Alleen de regeling van het langdurend zorgverlof is, zoals in de Memorie van Toelichting uiteengezet is, in een later stadium voorzien. De inhoud van de Wet aanpassing arbeidsduur is bekend. Het gaat hier bovendien niet om een verlofrecht, maar om een mogelijkheid tot structurele wijziging van de arbeidsduur. Dat betekent dan ook dat de vrees van de Raad dat de inpassing van de Wet aanpassing arbeidsduur en het langdurend zorgverlof zal leiden tot een grondige herziening van de systematiek van de Wet arbeid en zorg, ongegrond is. Deze onderdelen kunnen op een later tijdstip zonder bezwaar worden toegevoegd.

10. Wijzigingen in de memorie van toelichting die niet het gevolg zijn van het advies van de Raad van State.

Het kabinet heeft de paragrafen 1.1. (Inleiding) en 1.4 (Kabinetsstandpunt over de combinatie van arbeid en zorg) geactualiseerd naar de stand van juni 2000.

Daarnaast is de tekst van en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4:6 in overeenstemming gebracht met het voorgestelde artikel 636 Boek 7 BW van het wetsvoorstel tot wijziging van enige bepalingen van het voorstel van wet tot wijziging van titel 7.10 (arbeidsovereenkomst) van het BW met betrekking tot vakantie en ouderschapsverlof. (*zie noot 20*)

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U mede namens de Minister van Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Defensie verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- (1) Memorie van toelichting, paragrafen 2.4 en 2.5.
- (2) Advies no.W12.99.0376/IV, van 13 oktober 1999.
- (3) Memorie van toelichting, paragrafen 1.1 en 2.2.
- (4) Zie, onder meer, memorie van toelichting, punt 2.3, onder Financieringsvormen; punt 6.5 onder Verloffonds en onder CAO-fonds.
- (5) Vier weken bij een volledige werkweek; artikel 634, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
- (6) Memorie van toelichting, paragraaf 2.2, derde alinea.
- (7) In het bijzonder de aanwijzingen 6 en 8 Ar.
- (8) Zoals blijkt uit PS Actua - actualiteiten periodiek sociale verzekering, sociale voorzieningen en arbeidsrecht - van 30 maart 2000, bladzijde 2.
- (9) Vergelijk het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak dat 17 mei 2000 is uitgebracht aan de Minister van Justitie.
- (10) Kamerstukken II 1999/2000, 26 727.
- (11) Zie het arrest van de Hoge Raad van 14 november 1997, NJ 1998, 149 (Groen/Schoevers).
- (12) Kamerstukken II 1998-1999, 26 447, nrs. 1 en 2.
- (13) Kamerstukken II 1994-1995, 24 332 nrs.1 en 2.
- (14) De arbeidsparticipatie van vrouwen, die lid zijn van een paar met een kind jonger dan 5 jaar is vanaf 1990 tot 1997 gestegen van 31% naar 45%. Voor mannen uit dezelfde categorie is dit percentage van 90 naar 92 gestegen. Bron CBS: Enquête beroepsbevolking, geciteerd in Jaarboek Emancipatie 99. Wie zorgt er in de 21e eeuw.
- (15) Actua - actualiteiten periodiek sociale verzekering, sociale voorzieningen en arbeidsrecht - van 30 maart 2000, bladzijde 2.
- (16) ANP-bericht van 30 mei 2000 van de FNV en het door de FNV gegeven overzicht van de stand van zaken inzake de CAO-onderhandelingen van 2000.
- (17) Brief van 4 mei 2000 van de Minister van SZW aan de Voorzitter van de Eerste Kamer over regulering: relatie overheid, sociale partners/medezeggenschapsorgaan in de arbeidsverhoudingen (AV/A&M/2000/28 797).
- (18) Art. 629 en 629b Boek 7 BW.
- (19) Zo wordt het beroep op het adoptieverlof geschat op 800 personen.
- (20) Kamerstukken II 1999-2000, 27 079.