

**25 477**

## **Bepalingen inzake de financiering van de loopbaanonderbreking (Wet financiering loopbaanonderbreking)**

**25 618**

## **Wijziging van de Ziektewet, de WAO, de WW en enkele andere wetten in verband met het wegnemen van belemmeringen in sociale verzekeringswetten bij het opnemen van onbetaald verlof**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 23 maart 1998

De leden van de CDA-fractie wezen erop dat ook bij de vervanging van verlofgangers vraag en aanbod op elkaar dienen aan te sluiten. In dat verband tekenden zij aan dat werkzoekenden die een kansverbeterings-traject hebben doorlopen (ook dan) niet voor iedere functie inpasbaar zijn. Hierbij speelt ook de termijn een belangrijke rol. Zo kan met name het opnemen van zorgverlof een urgente aangelegenheid zijn. In aanmerking nemende dat de scholingsbudgetten niet voorzien in «scholen op voorraad» kan de vervanging op een dergelijke korte termijn problematisch zijn. Anderzijds kunnen ook de verlofgangers de dupe worden van het niet (tijdig) beschikbaar zijn van een vervanger. De stringente koppeling van verlof en vervanging kan er dan toe leiden dat werknemers in moeilijk vervulbare functies al bij voorbaat kansloos zijn om van de geboden mogelijkheden gebruik te kunnen maken. In het verlengde hiervan stelden de leden van de CDA-fractie de vraag of de vrees niet bestaat dat een zo stringente koppeling niet het beoogde resultaat zal opleveren?

Zouden, zo vervolgden deze leden, ter bevordering van loopbaanonderbreking geen andere oplossingen kunnen worden bedacht in de koppeling van vindingrijkheid van werkgevers tezamen met (onderlinge) solidariteit van werknemers?

Mèt de leden van de CDA-fractie is de regering van mening dat het succes van de loopbaanonderbrekingsregeling ook afhangt van het aansluiten van de verlofvraag op het vervangingsaanbod. In aanmerking nemende dat de door deze leden gesignaleerde problemen alleszins voorstelbaar zijn indien de verlofganger verplicht «op zijn niveau» vervangen zou moeten worden, is van een dergelijke verplichting uitdrukkelijk afgezien. In het wetsvoorstel is uitsluitend bepaald dat de verlofganger voor tenminste dezelfde periode als waarover het verlof wordt opgenomen wordt vervangen door een vervanger.

Die vervanger kan (zo mogelijk) de functie die de verlofganger tijdelijk achterlaat vervullen, maar binnen dezelfde arbeidsorganisatie ook een

geheel andere functie vervullen, omdat de werkgever er bijvoorbeeld de voorkeur aan geeft om de tijdelijk vacante (wellicht extern moeilijk te vervullen) functie door een of meer van zijn andere werknemers te doen vervullen. Daarnaast is het niet strikt noodzakelijk dat de werkgever de vervanger tijdelijk in dienst neemt. De vervanger kan ook door een arbeidspool worden uitgeleend aan de werkgever van de verlofganger. Het moet dan wel gaan om een arbeidspool die tot doel heeft uitkeringsgerechtigden uit te lenen. Het komt mij dan ook voor, dat het wetsvoorstel hiermee voldoende mogelijkheden biedt voor de door deze leden beoogde koppeling van vindingrijkheid van werkgevers tezamen met solidariteit van werknemers. Uiteraard zal de praktijk moeten uitwijzen of de aldus geboden mogelijkheden voldoende zijn en of hier ook (uitputtend) gebruik van wordt gemaakt. De regering is dan ook voornemens om in het kader van de voorziene evaluatie aan dit aspect uitdrukkelijk aandacht te besteden.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de werkgever niet in overwegende mate gedwongen is zich te wenden tot Arbeidsvoorziening, gelet op het criterium van een uitkeringsgerechtigde werkloze als vervanger, herintreders daargelaten.

Het is niet voorgeschreven dat de werkgever voor vervanging van de verlofganger zich moet wenden tot Arbeidsvoorziening. Hij kan hiervoor eveneens een beroep doen op andere intermediairen. Wil de verlofganger voor een financiële bijdrage in aanmerking komen, dan moet uiteraard voldaan zijn aan hetgeen hierover in het wetsvoorstel is bepaald. Hierin kan voor de werkgever een aanleiding gelegen zijn zich in eerste instantie te wenden tot Arbeidsvoorziening, doch een verplichting is het niet. Nu er geen koppeling is, hoeft zij ook niet aan een termijn te worden gebonden; dit in reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie of deze koppeling ook aan een termijn kan worden gebonden.

Het antwoord op de vraag naar extra mogelijkheden tot aanvullende bijstand voor alleenstaande ouders en alleenstaanden met geringe inkomens achtten de leden van de CDA-fractie niet bevredigend. Zij vroegen zich af of aanvullende bijstand slechts kan worden toegekend bij het creëren van een wettelijk recht op loopbaanonderbreking. Konden zij het antwoord zo verstaan, dat de minister op termijn hiertoe wel kansen ziet?

De koppeling van de mogelijkheid tot aanvullende bijstand in relatie tot een wettelijk recht op ouderschapsverlof als bedoeld in het Burgerlijk Wetboek moet als volgt worden gezien. Indien er door de regering voor gekozen wordt een bepaalde voorziening via een wettelijk recht te regelen, betekent dit tegelijkertijd dat er geen belemmeringen mogen bestaan die het gebruik van dat recht feitelijk beperken. Dit uitgangspunt heeft er bij het wettelijk recht op ouderschapsverlof toe geleid dat, indien eenoudergezinnen van dat recht om financiële redenen geen gebruik zouden kunnen maken, aanspraak bestaat op aanvullende bijstand. Van het creëren van nieuwe wettelijke rechten op verlof is in het geval van loopbaanonderbreking echter geen sprake. In het geval van loopbaanonderbreking is er door het kabinet uitdrukkelijk voor gekozen het beleid faciliterend en aanvullend aan initiatieven van betrokkenen zelf te laten zijn.

Dit impliceert derhalve dat het betrokkenen vrij staat gebruik te maken van die faciliteiten, indien en voorzover zij zelf van oordeel zijn dat de mogelijkheden hiertoe aanwezig zijn. Bij deze afweging behoort ook de vraag in hoeverre de financiële omstandigheden een dergelijke keuze toelaten; hierbij past het niet om eventuele financiële gevolgen van een keuze voor loopbaanonderbreking binnen de kaders zoals hiervoor

geschetst af te wentelen op de bijstand.

Het gaat in het onderhavige geval dus niet om de vraag of loopbaanonderbreking op termijn een wettelijk recht kan zijn, maar om het gegeven dat de regering bij loopbaanonderbreking er bewust voor heeft gekozen om het recht op verlof bij de individuele werkgever en werknemer én hun organisaties te laten.

Deze leden zagen voorts het belang voor deze groep van aanvullende financiële afspraken door sociale partners niet direct.

In de Memorie van Antwoord<sup>1</sup> is gesteld dat bij volledig **onbetaald** verlof blijkt dat verlofgangers vaker een partner hebben die meer verdient dan de werknemers die geen verlof hebben opgenomen. Met **betaling** van het verlof door de financiering loopbaanonderbreking en aanvullende betaling in cao's, zal de beslissing van de potentiële verlofganger om verlof op te nemen minder worden beïnvloed door de hoogte van de vergoeding tijdens het verlof. Betaling van verlof zal derhalve verlof eerder onder het bereik van alleenstaanden en personen zonder verdienende partner of met een partner met een gering inkomen brengen dan de huidige onbetaalde verlofregelingen. De financiering zelf zet een stap in de richting maar geeft op zichzelf geen voldoende bestaansinkomen tijdens het verlof. Voor alleenstaanden, die niet kunnen terugvallen op een verdienende partner dan wel die niet hebben gespaard voor het inkomen tijdens het verlof, zal de financiering op zich zelf daarom nog niet voldoende zijn en zullen de aanvullende (financiële) verlofafspraken die sociale partners maken relevant zijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of het verantwoord is om overeen te komen dat de vervanging duurt zolang de verlofganger verlof opneemt met als gevolg dat, als de verlofperiode tussentijds eindigt, ook de arbeidsovereenkomst met de vervanger eindigt.

Zij vroegen zich af of er niet altijd sprake moet zijn van een vervangingsperiode die gelijk is aan de oorspronkelijk overeengekomen verlofperiode en of dat niet vraagt om een soortgelijke regeling als bij ouderschapsverlof.

Een van de voorwaarden waaraan een verlofganger moet voldoen om voor een financiële tegemoetkoming in aanmerking te komen is dat de werkgever met de vervanger een overeenkomst sluit voor ten minste dezelfde periode als waarover de verlofganger verlof opneemt. In de praktijk zal de voorgenomen verlofperiode in verreweg de meeste gevallen overeenkomen met de feitelijke verlofperiode, maar er zijn situaties denkbaar waarin dat niet het geval is. Hierbij moet worden opgemerkt dat een tweezijdige afspraak om gedurende een afgesproken periode verlof op te nemen in beginsel alleen gewijzigd kan worden als beide partijen daarmee instemmen. De werkgever kan daartegen bezwaar hebben, bijvoorbeeld omdat hij rekening dient te houden met het belang van de vervanger.

Bij het wettelijk geregelde ouderschapsverlof voorziet het BW in een uitgewerkte procedure terzake. De werkgever is verplicht in te stemmen met een verzoek van de werknemer om het verlof niet voort te zetten als gevolg van onvoorziene omstandigheden, tenzij gewichtige redenen zich hiertegen verzetten. Bij de niet-wettelijke geregelde verlofvormen zorgt de combinatie van het eveneens in het BW neergelegde goed werkgeverschap en het goed werknemersschap voor een vergelijkbare afweging. Het is niet nodig om in de Wet financiering loopbaanonderbreking een aparte regeling hierover op te nemen; het goed werknemerschap brengt al met zich dat van een verlofganger verwacht mag worden dat hij alleen in uitzonderlijke situaties een beroep op eerdere terugkeer doet. Op grond van het goed werkgeverschap zal de werkgever een verzoek daartoe serieus moeten bezien en niet op onredelijke of ondeugdelijke gronden

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I, 1997/1998, 25 477 en 25 618, nr. 159b.

mogen weigeren. Gelet op het feit dat zijn goed-werkgeversschap zich mee uitstrekt tot de vervanger zal hij diens belangen daarbij nadrukkelijk moeten afwegen. Dit betekent dat er dus van mag worden uitgegaan dat niet lichtvaardig tot afbreken van verlof dan wel van vervanging zal worden overgegaan.

De leden van de CDA-fractie verstonden het antwoord in de memorie van antwoord zo, dat de minister bereid is na te gaan op welke wijze aan de bekendheid van arbeidspools door de overheid kan worden bijgedragen.

De regering is inderdaad bereid om na te gaan op welke wijze aan de bekendheid van arbeidspools van de kant van de overheid kan worden bijgedragen. In overleg met organisaties uit het midden- en kleinbedrijf wordt momenteel bezien hoe dit concreet kan worden vormgegeven.

De leden van de fractie van de PvdA stelden een vraag over het volgen van België als voorbeeld. Op de vraag naar de hoogte van de sociale uitkeringen in België, teneinde een vergelijking te kunnen maken, kan met betrekking tot de Bijstand (eveneens een flat-rate uitkering), het volgende worden gemeld.

In België bedraagt de bijstandsuitkering voor een echtpaar of alleenstaande ouder f 1520 netto per maand en voor een alleenstaande (21 jaar e.o.) f 1140. Ter vergelijking: In Nederland bedraagt de bijstandsuitkering voor gehuwden/samenwonenden f 1929,64 netto per maand, voor alleenstaande ouders f 1350,75 en voor alleenstaanden (21 jaar e.o.) f 964,82. De maximale toeslag voor alleenstaande ouders en alleenstaanden, die hun kosten voor levensonderhoud niet met anderen kunnen delen bedraagt f 385,93. De bijstandsuitkering voor samenwonenden in België heeft dus een lager niveau dan de Nederlandse bijstand. Hierbij moet opgemerkt worden dat slechts weinig mensen in België van de bijstand leven omdat de duur van de werkloosheidsuitkering er onbeperkt is. In 1995 telde Nederland 511 000 bijstandsgerechtigden en België 70 000.

De leden van de PvdA en van D66 stelden vragen over de loopbaanonderbrekingsfinanciering in relatie tot de nabestaandenuitkering. De leden van de fractie van de PvdA vroegen in dat verband ook naar de doelstelling waarvoor verlof kan worden opgenomen.

Vooropgesteld zij dat verlof, opgenomen in verband met een crisis in het gezin als gevolg van overlijden, eveneens een verlofinvulling is die de regering verstaat onder verlof om reden van zorg. De behoefte om de opvoeding van kinderen ruimer ter hand te kunnen nemen zal zich zeker ook in die situatie kunnen voordoen.

Indien een nabestaande met recht op nabestaandenuitkering onbetaald verlof opneemt, zal geen loon worden ontvangen zodat een eventuele korting op de nabestaandenuitkering ongedaan gemaakt wordt en de nabestaandenuitkering weer stijgt naar het volledige bedrag. Omdat de nabestaandenuitkering inkomensafhankelijk is zal bij het totaal aan inkomen ook de loopbaanonderbrekingsfinanciering betrokken worden.

De leden van de PvdA-fractie verbaasden zich erover dat tijdens het verlof niet gecontroleerd wordt of het verlof conform de afspraak wordt genoten. Wat heeft het dan voor zin de verlofdoelen in de wet vast te leggen en is de wet nu primair een (extra) instrument voor de inschakeling voor langdurig werklozen of voor het bereiken van het beoogde flexibele hoogwaardige arbeidsbestel, zo vroegen deze leden zich af.

De beoordeling of verlof wordt opgenomen om reden van zorg of educatie ligt inderdaad bij de individuele werkgever. De controle van het Livs inhoeverre is voldaan aan de voorwaarden van de regeling bevat nadrukkelijk niet de verlofdoelen. Het van overheidswege nauw reguleren wat de verlofinvulling feitelijk zou moeten behelzen en vervolgens tijdens het verlof controleren of de individuele verlofganger het verlof geniet conform de bedoeling van de wetgever is onmogelijk en uit privacy-overwegingen ook niet wenselijk. Daarom kan en zal de uitvoering niet controleren op de verlofdoelen. Het wetsvoorstel bevat ook geen sancties als het daadwerkelijke verlof niet genoten wordt in overeenstemming met hetgeen werkgever en werknemer hieromtrent oorspronkelijk hebben afgesproken. Toch concludeert de regering hieruit niet dat er geen verlofdoelen zouden moeten worden gesteld. Met de regeling beoogt de regering wel degelijk een specifiek doel te realiseren, namelijk bij te dragen aan die nieuwe organisatie van de arbeid die werknemers meer mogelijkheden biedt in verschillende levensfasen volwaardig te participeren en waarin sprake is van een hoogwaardig en flexibel arbeidsbestel. Daarnaast bevat het voorstel natuurlijke remmen die mis- of oneigenlijk gebruik zal tegengaan. Die remmen zijn ook volgens de Raad van State erin gelegen dat de werkgever met het verlof moet instemmen, in het feit dat het verlof tot inkomensachteruitgang leidt en in het feit dat de werkgever een te betalen vervanger in dienst moet nemen. Desondanks zou de mogelijkheid zich kunnen voordoen dat het daadwerkelijke verlof niet genoten wordt in overeenstemming met de in de verklaring genoemde verlofvorm.

Daarom heeft de regering in de memorie van toelichting aangekondigd dat door middel van een evaluatie-onderzoek zal worden nagegaan of de regeling zal bijdragen aan meer mogelijkheden voor zorg of educatie en daarmee aan het bereiken van een flexibel en hoogwaardig arbeidsbestel.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen voorts of het gebruiken van het verlof voor andere doelen dan in de wet bedoeld en afgesproken met de werkgever de facto moet worden aangemerkt als het onderbreken van verlof en moet leiden tot stopzetten van de financiering.

Hiervoor is al opgemerkt dat een tweezijdige afspraak om gedurende een afgesproken periode verlof op te nemen in beginsel alleen gewijzigd/ beëindigd kan worden als beide partijen daarmee instemmen. Het feit dat het verlof feitelijk niet wordt of kan worden genoten volgens de gemaakte afspraak, kan voor de werkgever en de verlofganger aanleiding zijn om de verlofafspraak te wijzigen c.q. het verlof voortijdig te beëindigen. Hiervoor is al uiteengezet langs welke wegen beëindiging van het verlof kan worden gerealiseerd.

Voorts hadden deze leden uit de memorie van antwoord opgemaakt dat hun indruk dat slechts twee- of meer-verdieners gebruik kunnen maken van de wet wordt bevestigd.

Zoals hiervoor ook al op een vraag van de leden van de fractie van het CDA is geantwoord is in de passage waar deze leden op doelden gesproken van de stand van zaken met betrekking tot het **onbetaalde** ouderschapsverlof. **Betaling** van verlof zal er juist toe leiden dat de beslissing om verlof op te nemen minder snel kan afketsen op het ontbreken van voldoende inkomen tijdens het verlof. Betaling van verlof zal daarom juist ook verlof binnen het bereik kunnen brengen van alleenstaanden en van mensen met geringe inkomens, hoewel de hoogte van de financiële tegemoetkoming en het andere inkomen binnen de leefeenheid uiteraard van invloed zal zijn op de beslissing verlof op te nemen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of bij het ontbreken van een vervanger het Lisv de financiering loopbaanonderbreking verhaalt op de werkgever.

De regering antwoordt hierop bevestigend. Dit betekent dat de verlofganger de financiering blijft ontvangen en het Lisv de kosten van de financiering verhaalt op de werkgever.

Over de relatie tussen dit wetsvoorstel, de Wet op de (Re)integratie Arbeidsgehandicapten (REA) en de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) stelden de leden van de fractie van de PvdA een aantal vragen. Allereerst vroegen zij of de regeling voor loopbaanonderbreking voor de werkgever niet te royaal is. In de door hen opgestelde casus gaven deze leden aan dat een werkgever f 52 500 plus een vervanger zou toucheren. Zij vroegen of het kabinet dit niet als onevenredig karakteriseert, en – refererend aan onze eerdere opmerkingen in de memorie van antwoord – waar de «evenredigheidsgrens bij samenloop van verschillende regelingen dan wel zou moeten liggen. In dit verband vroegen deze leden voorts naar de relatie tussen de REA en WIW, en of de verhouding – en anticumulatie – tussen deze twee wetten er niet toe zouden kunnen leiden dat arbeidsgehandicapten bij vervanging aan het kortste eind zullen trekken.

De vraag of de regeling op grond van dit wetsvoorstel te royaal is, beantwoordt de regering ook hier ontkennend. De regering wil erop wijzen dat het voorbeeld dat de leden van de fractie van de PvdA geven niet correct is. Ten eerste is ten onrechte verondersteld dat het plaatsingsbudget van de voorgenomen Wet REA cumuleert met de loonkosten-subsidie voor een WIW-werkervaringsplaats. Ten tweede wordt naar ons oordeel in het rekenvoorbeeld ten onrechte geconcludeerd dat een arbeidsgehandicapte, langdurig werkloze vervanger met een beloning van f 27 000 eenzelfde prestatie zou leveren als de verlofganger met een beloning van f 60 000, hetgeen volgens het voorbeeld zou leiden tot een netto-voordeel voor de werkgever van f 33 000. Ten derde wordt in het voorbeeld gerekend met een periode van één jaar, terwijl de vervanging doorgaans voor ten hoogste zes maanden geldt.

Over de vraag in welke mate een bepaald voordeel voor de werkgever acceptabel is merkt de regering op dat de genoemde regelingen – de voorgenomen Wet REA en de WIW – voornamelijk uitgaan van de compensatie voor de werkgever van de verminderde arbeidsmogelijkheden ten gevolge van een arbeidshandicap of langdurige werkloosheid, hetgeen noodzakelijk wordt geacht om de werkgever aan te zetten tot indienstname van betrokkenen. De hoogte van de compensatie is geregeld in genoemde wetten.

Voor de indienstname van een arbeidsgehandicapte op grond van de Wet REA geldt het plaatsingsbudget van f 24 000 te verdelen in drie jaartranches van respectievelijk f 12 000, f 8000 en f 4000. Het plaatsingsbudget moet worden beschouwd als een forfaitaire onkostenvergoeding voor de werkgever die een arbeidsgehandicapte in dienst neemt. Uit dit budget wordt de werkgever geacht alle extra uitgaven die hij doet voor zijn arbeidsgehandicapte werknemer te kunnen bekostigen. Het budget kan dus worden gebruikt voor de bestrijding van productieverlies (extra loonkosten), kosten van scholing, training en begeleiding, of de kosten van voorzieningen als hulpmiddelen, noodzakelijke aanpassingen van de werkplek, of van de inrichting van het bedrijf. De werkgever die een arbeidsgehandicapte in dienst neemt wordt geacht daarvoor zekere kosten te maken en deze uit het plaatsingsbudget te financieren. Indien de kosten van reïntegratie hoger zijn dan uit het plaatsingsbudget kan worden betaald, dan kan de werkgever de verantwoordelijke

uitvoeringsinstantie (uvi, gemeente of arbeidsvoorziening) verzoeken om een pakket op maat onder indiening van een begroting van alle relevante te verwachten kosten.

Voor de realisatie van een WIW-werkervaringsplaats voor een langdurig werkloze bij een reguliere werkgever voor de periode van een jaar ontvangt de gemeente van het rijk een basisbedrag (1998: f 17 000), dat kan worden ingezet voor een loonkostensubsidie aan de werkgever, maar ook voor arbeidsbemiddeling naar een werkervaringsplaats, scholing of voor de toekenning van een financiële incentive aan de werknemer. Ook hier geldt dat de loonkostensubsidie een bepaalde compensatie aan de werkgever biedt voor de veronderstelde verminderde arbeidsprestatie ten gevolge van langdurige werkloosheid, de kosten voor extra begeleiding en scholing enz. Ten aanzien van de aanwending van de genoemde f 17 000 geldt dat er maatwerk dient te worden geboden. Immers niet iedere langdurig werkloze is gediend bij een integrale beschikbaarstelling van de rijkssubsidie aan de werkgever. De arbeidsmarkt mogelijkheden van sommige werklozen zijn meer gediend met bijvoorbeeld een combinatie van scholing en loonkostensubsidie.

Uit het feit dat – anders dan de leden van de PvdA-fractie veronderstellen – beide regelingen niet cumuleren kan naar het oordeel van de regering niet worden geconcludeerd dat arbeidsgehandicapten bij vervanging aan het kortste eind trekken ten opzichte van langdurig werklozen. Hiervoor is immers betoogd dat zowel de voorgenomen Wet REA als de WIW beogen maatwerk te leveren waarbij de werkgever een compensatie wordt geboden die recht doet aan de arbeidsmogelijkheden van betrokkenen. In die zin verwachten wij geen scherpe concurrentie tussen de Wet REA en WIW, noch bij reguliere plaatsing bij een bedrijf, nog bij vervanging ingevolge dit wetsvoorstel.

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