

Vergaderjaar 1996–1997

25 477

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

Paragraaf 1. Hoofdpijnen

Het kabinet constateert dat werknemers in toenemende mate behoefte hebben aan mogelijkheden om hun loopbaan voor een kortere of langere periode te onderbreken. Naarmate mannen en vrouwen in gelijkere mate deelnemen aan de arbeidsmarkt groeit de behoefte aan arrangementen om de tijd voor arbeid en die voor andere verantwoordelijkheden flexibeler en op maat in te delen. De strikte scheiding tussen betaalde arbeid en onbetaalde activiteiten, die bovendien grotendeels parallel liep met het onderscheid tussen mannen en vrouwen is aan het verdwijnen. Een betere verdeling van betaalde en onbetaalde activiteiten zal, zo is eerder ook door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) vastgesteld, de potentiële arbeid doen groeien, een beter gebruik van het menselijk kapitaal bevorderen, de seksegelijkheid vergroten en de kwaliteit van het leven verbeteren. Sociale en economische doelstellingen gaan zo hand in hand.¹

In het Regeerakkoord van dit kabinet is een aantal kabinetsdoelstellingen geformuleerd die in dit verband van belang zijn. Dit zijn:

- * de verruiming van de arbeidsdeelname
- * het stimuleren van meer flexibiliteit en variatie in arbeidspatronen gedurende de hele levensfase
- * de activering van de werking van het sociale stelsel
- * het scheppen van ruimte voor geëmancipeerde en economisch zelfstandige burgers.

In de nota «Om de kwaliteit van Arbeid en Zorg, investeren in verlof» van 5 september 1995 (kamerstukken II 1994/95, 24 332 nrs. 1 en 2), heeft het kabinet aangegeven langs drie lijnen verlof te willen stimuleren en daarmee een bijdrage te willen leveren aan een 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. Het kabinet heeft een aantal belangrijke voornemens uit deze nota bij brief van 21 mei 1996 voor advies voorgelegd aan de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid. (kamerstukken II 1995/96, 24 332, nr 10). De

¹ «Shaping structural change; the role of women»; Report by a high level group of experts to the secretary-general, OESO 1991.

primaire verantwoordelijkheid voor het inrichten van de (nieuwe) organisatie van de arbeid ligt bij sociale partners. Waar de nieuwe vormgeving van de organisatie van de arbeid raakt aan belangen die niet exclusief in deze sfeer liggen (educatief verlof, zorgtaken gericht op kinderen en ouderen, herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid) kan er ook reden zijn voor de overheid in ondersteunende zin een bijdrage te leveren. In de adviesaanvraag is onder meer aangegeven onder welke voorwaarden het kabinet bereid is door middel van een financiële bijdrage te bevorderen dat werknemers en werkgevers verlofafspraken maken. Vanuit het gegeven dat werkloosheid mede veroorzaakt wordt door een vanwege meerdere redenen te groot geworden afstand tot de arbeidsmarkt, is die bijdrage te overwegen naarmate hiermee de arbeidsinpasbaarheid van werkzoekenden kan worden bevorderd zonder dat een opwaartse druk op de collectieve lasten ontstaat. Geïnspireerd door de Belgische Wet op de loopbaanonderbreking zijn bij de adviesaanvraag de contouren van een mogelijke Nederlands invulling van een financiële bijdrage aangereikt. Een model dat verlof zal stimuleren en tegelijkertijd aanzienlijke kansen kan bieden aan degenen die nu nog ongewenst buiten het arbeidsproces staan. Een model ook dat kan bijdragen aan een hoogwaardig en flexibel arbeidsbestel en waarmee tevens kan worden bijgedragen aan kabinetsdoelstellingen op het terrein van werkgelegenheid en emancipatie.

Op 18 maart 1997 heeft de Stichting van de Arbeid over de voorstellen advies uitgebracht. De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid adviseerde op 18 december 1996. Van groot gewicht is dat sociale partners unanimiteit hebben kunnen bereiken. Die unanimiteit beperkt zich niet tot de visie op die nieuwe organisatie van de arbeid, die meer ruimte biedt voor differentiatie en flexibiliteit en maatwerk, meer ruimte ook om de arbeidssituatie af te stemmen op de wensen van werkgever en werknemer. Eveneens is unanimiteit bereikt in de concrete adviezen op onderdelen. Voor het kabinet was dit een belangrijk gegeven waaraan hij niet voorbij heeft willen gaan. In de brief van 29 april 1997 heeft het kabinet de Stichting van de Arbeid, de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid en de Tweede Kamer geïnformeerd over de besluitvorming betreffende het advies van de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid. Daarin is onder meer aangegeven dat het kabinet het advies van de Stichting van de Arbeid zal volgen en een regeling voor loopbaanonderbreking zal introduceren.

Het voorliggende wetsvoorstel regelt de uitwerking van de financiering van loopbaanonderbreking. Ter ondersteuning van afspraken die een werknemer met zijn werkgever maakt over langerdurend voltijd of deeltijd verlof om reden van zorg of educatie, wordt in het voorliggende wetsvoorstel geregeld onder welke voorwaarden aan de verlofganger die tijdens deze loopbaanonderbreking wordt vervangen door een uitkeringsgerechtigde werkloze of herintredende werknemer een financiële tegemoetkoming zal worden verleend: de loopbaanonderbrekingsfinanciering.

Verlof en vervanging zijn de kernvoorwaarden waaraan moet zijn voldaan alvorens een loopbaanonderbrekingsfinanciering zal worden verstrekt. Verlofafspraken kunnen, conform het geldende recht waarin het onderhavige wetsvoorstel geen verandering brengt, gebaseerd zijn op een wettelijk recht (ouderschapsverlof), een afspraak in een collectieve arbeidsovereenkomst of kunnen zijn overeengekomen in het overleg tussen een individuele werkgever en werknemer. De kring van verlofgangers die in beginsel in aanmerking kan komen voor financiering is afgebakend tot werknemers die ten minste één jaar in dienst zijn van een werkgever en met hem een voltijds- of deeltijds verlof hebben

afgesproken dat ten minste twee maanden en ten hoogste zes maanden duurt. In geval van verlof ten behoeve van het begeleiden van een persoon in de terminale fase (palliatief verlof) kan ook een verlof van minder dan twee maanden in aanmerking komen voor financiering.

De vraag of een werkgever een verlofganger gedurende het verlof wil vervangen en zo ja op welke wijze dat gebeurt is én blijft een vraag die door de arbeidsorganisatie zelf beantwoord moet worden. Een loopbaanonderbrekingsfinanciering zoals hierna wordt beschreven zal echter alleen ten goede komen aan die verlofgangers waarvoor de werkgever een uitkeringsgerechtigde werkloze of een herintreder (in de zin van de regeling) als vervanger heeft aangesteld, dan wel bij hem is gedetacheerd. De vervanger hoeft daarmee niet op dezelfde functie als de verlofganger te worden aangesteld, maar wel voor ten minste dezelfde periode en omvang als de plaats die de verlofganger tijdelijk vrij maakt. De aanstelling dient ten minste 18 uur per week te bedragen, ook als de verlofganger voor minder dan 18 uur per week verlof op neemt. Een (voltijd) vervanger mag echter ook meerdere (deeltijd) verlofgangers tegelijk vervangen. De eis blijft dan dat de totale omvang van de vervanging ten minste gelijk moet zijn aan de totale omvang van het verlof. Op deze eis van vervanging is een uitzondering gemaakt voor de verlofganger met palliatief verlof. Deze komt voor een periode van maximaal twee maanden ook zonder dat hij vervangen wordt in aanmerking voor loopbaanonderbrekingsfinanciering. Verlof kan gedurende een loopbaan meerdere keren nodig zijn. Na een tussenpoze van minimaal een jaar kan een verlofganger daarom opnieuw in aanmerking komen voor financiering.

In paragraaf 2 van het Algemeen deel van deze memorie van toelichting zal eerst worden beschreven wat onder de kernvoorwaarden van de loopbaanonderbrekingsfinanciering, te weten verlof om reden van zorg of educatie en vervanging, wordt verstaan.

In paragraaf 3 zal nader worden ingegaan op de doelgroepen die in de wettelijke regeling zijn te onderscheiden: de verlofgangers, de werkgevers en de vervangers. Ook de status en de hoogte van de loopbaanonderbrekingsfinanciering komt in deze paragraaf aan de orde.

In paragraaf 4 wordt de organisatie van de uitvoering door het Landelijk instituut sociale verzekeringen beschreven.

In paragraaf 5 is de onderhavige wettelijke regeling in relatie tot andere uitkeringsregelingen geplaatst.

Vergelijkbare buitenlandse regelingen (België, Denemarken en Finland) worden in paragraaf 6 beschreven.

In paragraaf 7 zijn de budgettaire gevolgen van de regeling neergelegd, voor de collectieve sector en de bedrijfseffecten. Ook de macro-economische (inclusief de werkgelegenheids-)effecten worden daarin beschreven.

In Paragraaf 8 is de toets op de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid neergelegd.

In deel II is de Artikelsgewijze toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel opgenomen.

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het Landelijk instituut sociale verzekeringen en het College van toezicht sociale verzekeringen. De ontvangen adviezen¹ zijn, samen met het advies dat de Raad van State uitbracht, daar waar aan de orde, verwerkt in de nu voorliggende toelichting.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Paragraaf 2. Verlof en vervanging, een afbakening

2.1 Inleiding

Verlof en vervanging zijn de kernvoorwaarden waaraan moet zijn voldaan alvorens een loopbaanonderbrekingsfinanciering wordt verstrekt.

Werknemers kunnen verlof opnemen ten behoeve van verschillende doeleinden. Verlof kan in verschillende fasen in een mensenleven nodig kan zijn, al naar gelang de levensfase waarin men verkeert. Loopbaanonderbrekingsfinanciering komt uitsluitend ten goede aan langerdurend verlof van enige omvang, opgenomen ten behoeve van het verlenen van zorg in de brede zin van het woord (ouderschapsverlof, zorgverlof, palliatief verlof, adoptieverlof) of ten behoeve van educatie, waarbij het laatste alle activiteiten die een verbetering van de arbeidskwalificatie van werknemers beogen omvat. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de lengte en de omvang van het verlof alsmede op de verlofdoelen zorg en educatie.

De vraag of de verlofganger wordt vervangen en op welke wijze dat gebeurt is een vraag die de arbeidsorganisatie zelf dient te beantwoorden. Om voor loopbaanonderbrekingsfinanciering in aanmerking te komen is echter vervanging een vereiste. In deze paragraaf zal eveneens de kring van vervangers worden afgebakend en zullen de voorwaarden die aan de vervanging worden gesteld worden beschreven. Op deze eis van vervanging wordt in de regeling één uitzondering gemaakt. Verlofgangers die palliatief verlof opnemen kunnen in aanmerking komen voor maximaal twee maanden loopbaanonderbrekingsfinanciering, ook als de werkgever geen vervanger heeft aangesteld. Op deze uitzondering ten behoeve van het palliatief verlof wordt eveneens in deze paragraaf nader ingegaan.

2.2 Verlof

Kenmerkend voor verlof is dat de arbeidsovereenkomst in stand blijft en op zich ongewijzigd blijft. Tenzij er andere afspraken zijn gemaakt, is de werknemer gehouden na afloop van het verlof weer voor het oorspronkelijk aantal uren te gaan werken. Tijdens het verlof wordt alleen de verplichting van de werknemer tot het verrichten van arbeid tijdelijk opgeschort. Daaraan verbonden vervalt ook tijdelijk de verplichting van de werkgever om loon te betalen. De onderhavige wet brengt in deze kenmerken van verlof geen wijziging.

De loopbaanonderbrekingsfinanciering wordt alleen toegekend voor verlof. Wordt het verlof tussentijds afgebroken omdat de verlofganger weer arbeid gaat verrichten, al dan niet in dienstbetrekking en ongeacht het aantal uren, dan eindigt de loopbaanonderbrekingsfinanciering.

Als tijdens het verlof de arbeidsovereenkomst eindigt, op welke wijze dan ook, dan is er geen sprake meer van verlof en eindigt ook de loopbaanonderbrekingsfinanciering. Gedurende de opzegtermijn bestaat de arbeidsovereenkomst nog wel en kan er dus ook nog sprake zijn van verlof.

2.2.1 De omvang en de lengte van het verlof

De loopbaanonderbrekingsfinanciering beoogt een financiële bijdrage te geven aan langerdurend verlof om reden van zorg of educatie van enige omvang. Voor financiering komen daarom alleen verlofgangers (voltijders en deeltijders) in aanmerking die voor ten minste de helft van hun arbeidsduur verlof op nemen.

Financiering is voorts beperkt tot het verlof dat ten minste twee maanden en ten hoogste zes maanden duurt. De minimumtermijn van twee maanden is ingegeven door de aanname dat voor het vervullen van

bepaalde activiteiten een verlof van twee maanden al toereikend is. Het stellen van een maximumtermijn is in de eerste plaats ingegeven vanuit de intentie om het risico op mogelijke problemen bij reïntegratie en het risico op het verliezen van de band met het werk zo klein mogelijk te houden. Tevens vloeit dit maximum voort uit de eis dat de verlofganger tijdens en na afloop van het verlof niet geconfronteerd mag worden met belemmeringen in de sociale zekerheid. Het voornemen van de regering om deze belemmeringen weg te nemen voor een verlof dat maximaal zes maanden duurt, is daarmee tevens richtinggevend voor de maximumduur van de loopbaanonderbrekingsfinanciering. Het moet echter mogelijk zijn, en dat vloeit voort uit het gegeven dat werknemers in verschillende fasen van hun leven behoefte kunnen hebben aan verlof, dat loopbaanonderbrekingsfinanciering meerdere malen kan worden genoten. De regeling stelt daarom geen beperking aan het aantal keren dat de loopbaanonderbrekingsfinanciering wordt verstrekt. Wel dient er ten minste een jaar te zijn verstreken alvorens een volgende verlofperiode waarvoor financiering kan worden verkregen, kan aanvangen.

2.2.2 De verlofdoelen

Beoogd wordt een stimulans te bieden voor verlof dat wordt opgenomen om reden van educatie of zorg. Het zijn deze verlofdoelen die bijdragen aan een hoogwaardig en flexibel arbeidsbestel, waarbij tevens aan werknemers meer mogelijkheden worden geboden om in verschillende levensfasen volwaardig te participeren. Door middel van evaluatie, binnen vier jaar na inwerkingtreding van de regeling, zal worden nagegaan of het instrument van financiering van loopbaanonderbreking daaraan een bijdrage heeft geleverd. De verantwoordelijkheid voor de totstandkoming en de inhoud van de verlofafspraken in individuele gevallen ligt bij de werkgever en de werknemer. Zij dienen in het concrete geval te beoordelen of het verlof aan genoemde doelstellingen bijdraagt en de financiering kan worden beschouwd als een ondersteuning ervan. In de praktijk kan zich een scala aan verlofafspraken voordoen die aan verwezenlijking van genoemde doelstellingen bijdraagt. De grenzen van wat nog wel onder verlof valt en wat niet zijn hierbij ook niet op voorhand haarscherp aan te geven. Dit is individueel en situationeel bepaald. Duidelijk is wel dat onbetaald verlof met een vakantie-invulling hier niet onder valt te brengen. Het kan daarbij wel om de volgende invulling van zorg en educatie gaan, een invulling die niet beoogd is uitputtend te zijn.

Verlof om reden van educatie

De ontwikkeling naar een kennismaatschappij leidt tot de economische en maatschappelijke noodzaak om werknemers gedurende hun hele beroepsloopbaan (bij) te scholen. Het zoeken naar wegen om voor alle werkenden het levenslang leren te realiseren heeft nationaal maar ook internationaal (door de Europese Unie en de OESO) grote prioriteit. In de op 3 april 1996 vastgestelde nota van de Stichting van de Arbeid «Flexibiliteit en zekerheid» laat de Stichting zich expliciet uit over de combinatie van arbeid en educatie. Expliciet wordt hierbij geopperd dat zou moeten worden bezien of, en zo ja welke, relatie gelegd kan worden tussen scholing en loopbaanonderbreking.

De Stichting van de Arbeid spreekt uit dat het ter ondersteuning van de arbeidsmobiliteit noodzakelijk is dat werknemers de kans krijgen op voortdurende (bij-) scholing en dat zij daartoe door de werkgever in de gelegenheid worden gesteld. Daarbij gaat het niet alleen om scholing van werknemers in direct verband met de aard van de functie, maar ook om scholing voor werknemers teneinde hun positie op de arbeidsmarkt te behouden of te verbeteren.¹

In haar advies «Arbeid en Zorg» benadrukt de Stichting van de Arbeid dat zij er van uit gaat dat onder het begrip educatie ook kan worden

¹ Stichting van de Arbeid, Flexibiliteit en Zekerheid, 3 april 1996.

begrepen verlof dat kan bijdragen aan het op peil houden of versterken van de employability van de werknemer. Dit begrip wordt doorgaans opgevat als alle vormen van scholing en ontwikkeling die gericht zijn op het in stand houden of vergroten van de marktwaarde van de werknemer. Naast functiegerichte scholing en scholing gericht op de eigen positie op de arbeidsmarkt biedt het concept employability ook ruimte voor andere planmatige activiteiten die bijdragen aan het verbeteren van de arbeidskwalificatie van de werknemer maar die niet noodzakelijkerwijs worden verricht in de vorm van scholing.

In de praktijk zal het opnemen van educatief verlof in het kader van loopbaanonderbreking dus verschillend ingevuld kunnen worden. Op de eerste plaats zal het verlof aangewend kunnen worden om versnelling aan te brengen in een langdurige opleiding. Op de tweede plaats kan het verlof van betekenis zijn om kortdurende opleidingen te volgen. Tenslotte kan het verlof benut worden om een bepaalde periode geheel afstand te nemen van het werk teneinde nieuwe energie op te doen voor een volgende periode in de beroepsloopbaan.

Indien werkgever en werknemer overeenkomen dat het verlof benut wordt voor scholing of voor andere activiteiten die een verbetering van de arbeidskwalificatie beogen, dan volstaat een dienovereenkomstige verklaring van de werkgever en de werknemer dat verlof om reden van educatie zal worden opgenomen.

Verlof om reden van zorg

Evenals bij educatief verlof volstaat ook ten aanzien van verlof om reden van zorg de verklaring van de werkgever en werknemer dat het verlof wordt opgenomen om reden van zorg.

In de praktijk worden de langerdurende vormen van verlof met een zorgdoel in een aantal verlofdoelen onderverdeeld: ouderschapsverlof, zorgverlof (inclusief palliatief verlof) en adoptieverlof.

* Ouderschapsverlof

Het wettelijk recht op ouderschapsverlof is voor werknemers geregeld in boek 7 artikel 644 van het Burgerlijk Wetboek en is op 1 juli 1997 gewijzigd. De werknemer die ten minste één jaar in dienst is bij de werkgever en in een familierechtelijke betrekking staat tot een kind, dan wel op hetzelfde adres woonachtig is als het kind en duurzaam de verzorging en opvoeding van dat kind als eigen kind op zich heeft genomen, heeft recht op onbetaald ouderschapsverlof. Het totaal aantal uren verlof waarop de werknemer recht heeft bedraagt de individuele arbeidsduur per week gerekend over een periode van 13 weken. Voor wat betreft de vormgeving van het verlof kan zowel voor deeltijdverlof als voor voltijdverlof worden gekozen. Het recht op ouderschapsverlof vervalt op het moment dat het kind de leeftijd van acht jaar bereikt. Ambtenaren kennen een gelijke regeling. De wettelijke regeling ouderschapsverlof is een minimumregeling en grotendeels van driekwartdwingende aard.

Sociale partners kunnen afwijkende regelingen treffen, waarbij het aantal uren verlof echter ten minste gelijk moet zijn aan het aantal uren waarop een werknemer op grond van de wet recht heeft.

De financiering van loopbaanonderbreking brengt geen wijziging aan in het wettelijk recht op onbetaald ouderschapsverlof. Loopbaanonderbrekingsfinanciering komt wel tegemoet aan de reeds vaak, ook door de Tweede Kamer, geuite wens voor een (gedeeltelijk) betaald ouderschapsverlof.

Zoals gezegd is de wettelijke regeling ouderschapsverlof een minimumregeling. Sociale partners kunnen aanvullende afspraken maken. Vooral vanuit de invalshoek van de combinatie van arbeid en zorg wordt o.a.

door vrouwenorganisaties gepleit voor meer mogelijkheden om, in aanvulling op het ouderschapsverlof, de opvoeding van kinderen ruimer ter hand te kunnen nemen. Een mogelijkheid daartoe is om ook voor oudere kinderen of voor een tweede maal voor hetzelfde kind ouderschapsverlof overeen te komen. Aan de behoeften daartoe kunnen verschillende aanleidingen ten grondslag liggen. Bijvoorbeeld een crisis als gevolg van een echtscheiding maar ook de simpele wens om gedurende een bepaalde periode wat intensiever bij de opvoeding van kinderen betrokken te zijn. Het ontoereikend zijn van adequate naschoolse opvang kan dit laatste zelfs noodzakelijk maken. Voorts hebben adoptieouders van kinderen uit het buitenland behoefte aan verlof, bijvoorbeeld verlof dat gemoeid is met het ophalen van het kind uit het buitenland. Strikt genomen is op dat moment nog geen sprake van een recht op ouderschapsverlof omdat het kind nog niet op hetzelfde adres als dat van de adoptieouders staat ingeschreven. Een instrument als loopbaanonderbrekingsfinanciering dat beoogt verlof te stimuleren kan de behoefte aan verlof in bijvoorbeeld de hiervoor genoemde richtingen goed faciliteren.

* Zorgverlof

Er bestaat een breed draagvlak voor het creëren van meer mogelijkheden voor zorgverlof.

Te voorzien valt dat in het komende decennium een toenemende frictie zal ontstaan als gevolg van de sterke vergrijzing bij een gelijkblijvend aanbod aan informele zorg.¹ Tot de mantelzorgers behoren in toenemende mate werkenden die voor de taak staan om meerdere tijdsintensieve taken te combineren. Het bieden van een financiële facilititeit in het kader van zorgverlof is een van de mogelijkheden om het werknemers mogelijk te maken om gedurende een bepaalde periode intensieve informele zorg te verlenen. Dit kan er toe bijdragen dat de balans in de zorg tussen professionele en informele ondersteuning in evenwicht blijft.

In de praktijk gaat het bij zorgverlof om de verzorging/verpleging van een persoon (een huisgenoot, een familielid of een andere naaste) die aan een ernstige ziekte lijdt (chronisch of acuut). Recentelijk pleitte de Raad voor de Volksgezondheid en de Nationale Commissie Chronisch Zieken voor meer mogelijkheden voor deze vorm van verlof.² Een bijzondere vorm van zorgverlof is het palliatieve verlof. Hoewel het begrip palliatieve zorg duidt op een kwaliteitselement van alle vormen van zorg voor ongeneeslijk zieke patiënten wordt, zoals dat ook in België gebeurt, onder palliatief verlof verstaan het verlof ten behoeve van het begeleiden van een persoon in de terminale fase. Over de wijze waarop de zorg aan ernstig zieke terminale patiënten het beste vorm gegeven kan worden heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bij brief van 18 april 1996 de Kamer geïnformeerd (kamerstukken II, 1995/96, 24 400 XVI, nr 82). Palliatieve zorg in de laatste fase van het leven ondersteunt en begeleidt de patiënt en diens naasten bij de voorbereiding op het sterven. De kwaliteit van het leven is in deze fase belangrijker dan de lengte ervan, zo schreef zij. Omdat er behoefte is die zorg zoveel als mogelijk is in de vertrouwde sfeer plaats te laten vinden is niet alleen aan formele zorg behoefte maar ook aan mantelzorg.

2.3 Vervanging

2.3.1 De kring van vervangers

Met inachtneming van het uitgangspunt van de budgettaire neutraliteit worden er zo weinig mogelijk beperkingen gesteld aan de kring van vervangers. Als vervanger komen in aanmerking uitkeringsgerechtigde werklozen en arbeidsongeschikten. Daarbij wordt in eerste instantie gedacht aan personen met een uitkering krachtens de Werkloosheidswet en de Algemene bijstandswet (WW- en Abw-gerechtigden), dan wel aan

¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, Informele zorg, Een verkenning van huidige en toekomstige ontwikkelingen. Maart 1994.

² Nationale Commissie Chronisch Zieken (1996) Advies mantelzorg chronisch zieken. Raad voor de Volksgezondheid en Zorggerelateerde dienstverlening (1996) Advies inzake de scenariostudie «onbetaalde zorg ongelijk verdeeld».

uitkeringen die naar aard en strekking daarmee overeenkomen, bijvoorbeeld uitkeringen voor het overheidspersoneel. Er worden geen voorwaarden gesteld aan de duur van de werkloosheid. Het niet stellen van eisen aan de uitkeringsperiode van een vervanger wordt ingegeven door de hiervoor genoemde wens de kring van de vervangers zo breed mogelijk te maken. Voor uitkeringsgerechtigde werklozen kan het opdoen van arbeidsmarktervaring via een vervangingsplaats een springplank bieden naar een vaste baan. Buitenlandse ervaringen maar ook Nederlandse wijzen in die richting. Voorts wordt gedacht aan personen met een uitkering krachtens een van de arbeidsongeschiktheidsregelingen, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Wao), de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (Waz), de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). De onderhavige regeling kan hen kansen bieden op reïntegratie op de arbeidsmarkt.

Een andere groep uitkeringsgerechtigden die in aanmerking komt om als vervanger op te treden bestaat uit nabestaanden met een nabestaandenuitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw). Verwacht kan worden dat met name nabestaanden met een kind onder de 18 jaar, waarvan het uitkeringsrecht eindigt als het kind 18 jaar wordt, zich zullen melden als vervanger.

Daarnaast is er met inachtneming van de budgettaire neutraliteit ruimte om binnen bepaalde grenzen ook personen tot de kring van vervangers toe te laten die geen uitkering achter laten. (Zie voor wat betreft de kosten en baten voor de collectieve sector paragraaf 7.1). Van deze ruimte is gebruik gemaakt om ook de zogenaamde herintreders als vervanger toe te laten. Herintreders zijn gedefinieerd als personen die voorafgaande aan de vervanging ten minste twee jaar lang geen betaalde arbeid hebben verricht en als werkzoekende staan ingeschreven bij de arbeidsvoorziening. Het zal hierbij overwegend om vrouwen gaan die door het verrichten van zorgtaken een afstand tot de arbeidsmarkt hebben opgelopen. Het is wenselijk dat ook zij aan regelingen, die mede tot doel hebben om de arbeidsinpasbaarheid te vergroten, deel nemen. De budgettaire neutraliteit vereist echter dat het aandeel van personen die geen uitkering achter laten in de kring van vervangers jaarlijks aan een maximum wordt gebonden. Het quotum voor een jaar kan worden afgeleid aan de hand van de maatstaf van het aantal personen met een uitkering dat in het jaar daaraan voorafgaand als vervanger is gaan werken. Vaststelling van dit quotum geschiedt bij ministeriële regeling, op grond van jaarlijks door de uitvoeringsinstellingen (uvi's) te verstrekken gegevens, waaruit de aantallen vervangers en de aard van de door de vervangers achter gelaten uitkering blijkt. Vaststelling van het quotum ten behoeve van het eerste jaar geschiedt aan de hand van een raming.

Vervangers kunnen in dienst komen van de werkgever van de verlofganger, maar dat is niet strikt noodzakelijk. De mogelijkheid om de vervangers niet in dienst te laten zijn van de werkgever maar van een arbeidspool, biedt mogelijk voor bepaalde sectoren van het bedrijfsleven en het midden- en kleinbedrijf betere mogelijkheden om makkelijk inzetbare vervangers te vinden. De praktijk laat inmiddels een heel scala aan vormen van arbeidspools zien en de ontwikkeling naar nieuwe vormen lijkt nog niet ten einde. Naast de uitzendburo's zijn er door sociale partners arbeidspools opgericht ten behoeve van scholing en arbeidsbemiddeling voor een specifieke bedrijfstak, dan wel opgericht ten behoeve van een beroepsgroep, om in een bepaalde regio de tijdelijke vervanging bij bijvoorbeeld ziekte of verlof te verzorgen. Ook zijn er binnen bedrijven of concerns arbeidspools ontstaan, al dan niet teneinde (dreigend) ontslag van zittend personeel te voorkomen. Voorts zijn

arbeidspools bekend die gericht zijn op de instroom op de arbeidsmarkt van groepen minder kansrijke werknemers. Van recente datum zijn ontwikkelingen om arbeidspools op te richten op een bepaalde locatie, bijvoorbeeld een winkelcentrum, teneinde de doorgaans kleinere werkgevers aan snel inzetbare werknemers te helpen.

Op grond van de onderhavige regeling kunnen daarom als vervanger ook in aanmerking komen personen die in dienst zijn van een arbeidspool, die tot doel heeft om uitkeringsgerechtigden ter beschikking te stellen. In dat geval gaat de werkgever van de verlofganger niet zelf een arbeidsovereenkomst aan met de vervanger, maar heeft de vervanger een dienstverband met deze rechtspersoon/arbeidspool en wordt hij door die pool als vervanger ter beschikking gesteld aan de werkgever van de verlofganger. Niet alle arbeidspools komen in aanmerking. De doelstelling van de onderhavige wet, mede gericht op het bevorderen van de arbeidsinpasbaarheid van werkzoekenden, stelt eisen aan de doelstelling van de arbeidspool, van waaruit in het kader van de toepassing van deze wet gedetacheerd mag worden. De arbeidspool moet dus duidelijk een allocatiefunctie hebben ten behoeve van de arbeidsmarkt. De eis dat de arbeidspool waarbij de vervanger in dienst is tot doel moet hebben om uitkeringsgerechtigden ter beschikking te stellen, verhindert dat arbeidsorganisaties die via een eigen uitzendbureau personeel ter beschikking stellen van de eigen organisatie of binnen het eigen concern op grond van deze regeling vervangers kunnen detacheren.

2.3.2 De aan de vervanging te stellen voorwaarden

Wil een verlofganger in aanmerking kunnen komen voor loopbaanonderbrekingsfinanciering, dan is vervanging verplicht. De aan te trekken vervanger in de zin van deze regeling behoeft echter niet te worden aangetrokken voor de functie die de verlofganger tijdelijk achter laat, maar kan ook elders in de arbeidsorganisatie te werk worden gesteld, bijvoorbeeld op de plaats die degene die de verlofganger feitelijk gaat vervangen achter laat. Deze uitleg van «vervanger» maakt het voor de werkgever mogelijk om vervanging «op maat» te zoeken.

De werkgever dient met een vervanger een (tijdelijke) arbeidsovereenkomst te sluiten, een arbeidsovereenkomst voor ten minste de periode en het aantal uren dat de verlofganger verlof opneemt. Ook in het geval de vervanger in dienst is van een arbeidspool zal de terbeschikkingstelling moeten plaatsvinden voor ten minste de periode en het aantal uren dat de verlofganger verlof opneemt.

Als deeltijders verlof opnemen kan het voorkomen dat slechts voor een gering aantal uren vervanging nodig is. Dat is voor een vervanger echter niet aantrekkelijk. Het dienstverband van de vervanger dient ook een substantiële omvang te hebben wil er voor de vervanger nut te behalen zijn die zijn arbeidsinpasbaarheid vergroot. Het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit betekent voorts dat de uitkeringsbesparing enige substantialiteit dient te hebben.

Daarom is tevens bepaald dat de arbeidsovereenkomst met de vervanger voor tenminste 18 uur per week moet worden aangegaan. Dit is dus ook het geval als de verlofganger minder dan 18 uur verlof per week zou opnemen. De vervanger zal overigens ook mogen worden ingezet voor de vervanging van meerdere verlofgangers tegelijk. In dat geval geldt dat de totale som van vervangingsuren ten minste gelijk moet zijn aan de totale som van de verlofuren. Onder deze zelfde voorwaarde is ook het tegenovergestelde (de (voltijd)verlofganger mag door méér dan een (deeltijd) vervanger worden vervangen) toegestaan, mits de vervanger voor ten minste 18 uur per week wordt aangesteld.

Voor het ter beschikking stellen via een arbeidspool is geen minimum aan het aantal te vervangen uren gesteld. Als een verlofganger die minder dan 18 uur verlof opneemt derhalve via een arbeidspool wordt vervangen,

dan kan de gedetacheerde vervanger voor hetzelfde aantal uren ter beschikking worden gesteld als de verlofganger verlof opneemt. Reden om niet ook de detachering aan een minimum omvang te binden vloeit voort uit het feit dat de omvang van de detachering nog niets zegt over de omvang van het dienstverband van de vervanger met de arbeidspool. De arbeidspool zal namelijk doorgaans in staat zijn om voor zijn werknemer in geval van een tijdelijke vervanging voor een gering aantal uren aanvullende werkzaamheden of scholing te regelen.

Voor wat betreft het moment waarop de arbeidsovereenkomst met de vervanger moet ingaan is het moment van verlofopname van belang. Die arbeidsovereenkomst met de vervanger moet namelijk aanvangen niet eerder dan vier weken voor en niet later dan vier weken na de aanvang van het verlof. Hetzelfde geldt voor de terbeschikkingstelling.

Arbeidsovereenkomsten/terbeschikkingstellingen die met vervangers worden aangegaan in een andere periode dan deze periode rond het verlof vormen geen vervanging in de zin van deze regeling. Dit is ook het geval als die persoon feitelijk de werkzaamheden van de verlofganger zou gaan overnemen.

De consequentie van deze bepaling is dat een vervanger die tegelijkertijd meerdere – bijvoorbeeld deeltijd – verlofgangers vervangt dat alleen kan doen als het moment waarop de verlofgangers verlof opnemen niet al te ver uit elkaar ligt.

Zodra de arbeidsovereenkomst of de terbeschikkingstelling met de vervanger voortijdig eindigt, is de werkgever van de verlofganger verplicht om binnen drie weken opnieuw een arbeidsovereenkomst met een vervanger aan te gaan, dan wel een nieuwe vervanger in te lenen. Indien de werkgever hieraan niet voldoet, zal de uitvoeringsinstelling de loopbaanonderbrekingsfinanciering die aan de verlofganger wordt uitgekeerd op de werkgever kunnen verhalen. Ook als de arbeidspool de arbeidsovereenkomst met de terbeschikking gestelde voortijdig eindigt (en daarmee ook aan de terbeschikkingstelling een einde komt) dient de werkgever binnen drie weken een nieuwe terbeschikkingstellingsovereenkomst af te sluiten dan wel een arbeidsovereenkomst met een uitkeringsgerechtigde aan te gaan.

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie zal de werkgever behulpzaam kunnen zijn bij het zoeken van een uitkeringsgerechtigde werkloze die een geschikte vervanger kan zijn. In paragraaf 5 wordt nader ingegaan op de relatie tussen de loopbaanonderbrekingsfinanciering en de overige uitkeringsregelingen, waaronder regelingen die de werkgever een tegemoetkoming geven in geval van het in dienst nemen van een (langdurig) werkloze.

Het niet stellen van een duureis aan de uitkering betekent dat de vervanger na ommekomst van zijn vervangingsperiode direct weer beschikbaar is voor een volgende vervangingsbaan, ingeval hij anders zou terugvallen naar een uitkering. Die volgende vervanging kan bij dezelfde werkgever zijn. Als de werkgever bijvoorbeeld bij aanvang van de zwangerschaps- en bevallingsverlof een vervanger aanstelt die na afloop van die vervanging aan de voorwaarden van de onderhavige wettelijke regeling voldoet, dan is deze vervanger dus in geval van direct aansluitend ouderschapsverlof direct ook weer beschikbaar voor een vervolg-vervanging. Ook de vervanger die in dienst is van een arbeidspool is direct weer beschikbaar voor een nieuwe vervangingsbaan in het kader van deze wet. Herintreders zijn, als zij na een vervangingsbaan niet terugvallen naar een uitkering, niet direct beschikbaar voor een nieuwe vervanging in het kader van de onderhavige wet: de definitie van een herintreder als een persoon die ten minste twee jaar voorafgaande aan de

vervanging niet in dienstbetrekking of als zelfstandige heeft gewerkt, verzet zich daartegen. Eenmaal als vervanger aan het werk geweest, onderscheiden zij zich niet langer van andere werkzoekenden die niet als vervanger in aanmerking komen

2.3.3 Geen plicht tot vervanging bij palliatief verlof

Op de eis dat om in aanmerking te komen voor loopbaanonderbrekingsfinanciering de verlofganger voor de periode en de omvang van het verlof moet worden vervangen door een vervanger in de zin van de regeling, is in de onderhavige wettelijke regeling een uitzondering gemaakt voor de verlofganger die ten behoeve van de begeleiding van een terminale zieke verlof op neemt, het zogenaamde palliatieve verlof. Zo is evident dat deze specifieke vorm van verlof niet in alle gevallen een geruime periode van tevoren te voorzien valt en kan derhalve de beschikbare tijd om een vervanger te zoeken te kort zijn. De werknemer heeft geen recht op palliatief verlof maar dient met de werkgever een dergelijk verlof overeen te komen. Dat het verlof om reden van de verzorging van een terminaal zieke wordt opgenomen blijkt uit hun verklaring terzake. Het ligt in de rede om in het geval van palliatief verlof ook de bepaling met betrekking tot de duur van het verlof aan te passen. Daar waar de minimumomvang van het verlof is gesteld op twee maanden zal in het geval van palliatief verlof mogelijk een periode korter dan twee maanden volstaan. Ook verlof dat ten minste een maand duurt komt daarom voor financiering in aanmerking. Verlof van kortere duur dan één maand komt om de reden dat loopbaanonderbrekingsfinanciering een betaling per maand is, evenwel niet voor financiering in aanmerking.

Een verklaring dat verlof ten behoeve van de verzorging van een terminaal zieke is opgenomen is voldoende om voor een periode van maximaal twee maanden in aanmerking te komen voor loopbaanonderbrekingsfinanciering ook als de werkgever geen vervanger in de zin van de onderhavige regeling aanstelt. Die zieke behoeft niet tot de familie van de verlofganger te behoren, het verlof kan ook ten behoeve van een andere naaste worden opgenomen.

Paragraaf 3. De loopbaanonderbrekingsfinanciering en de doelgroepen

Om voor loopbaanonderbrekingsfinanciering in aanmerking te komen dient de verlofganger vervangen te worden door een vervanger. Dit betekent dat bij loopbaanonderbrekingsfinanciering drie partijen betrokken zijn, de verlofganger, de werkgever en de vervanger.

Deze partijen worden in dit hoofdstuk nader beschreven en afgebakend. Om voor loopbaanonderbrekingsfinanciering in aanmerking te komen en om een eenmaal toegekende loopbaanonderbrekingsfinanciering te behouden moeten de verlofganger en de werkgever ook tijdens het verlof aan een aantal voorwaarden voldoen. Die voorwaarden worden in dit hoofdstuk per doelgroep nader toegelicht. Allereerst wordt ingegaan op de hoogte en de status van de loopbaanonderbrekingsfinanciering.

3.1 De hoogte en de status van de loopbaanonderbrekingsfinanciering

Voor een goed beeld van de positie van de verlofganger en de werkgever is inzicht in de status van de loopbaanonderbrekingsfinanciering van belang. De loopbaanonderbrekingsfinanciering is geen loon op grond waarvan de verlofganger verzekeringsplichtig is en in aanmerking komt voor sociale zekerheidsrechten en een Ziekenfondswet-verzekering.

Om in aanmerking te komen voor loopbaanonderbrekingsfinanciering is het niet van belang of er tijdens het verlof (loon)betalingen plaats vinden. Partijen kunnen nadere afspraken maken over de betaling van het verlof.

Zij kunnen een (gedeeltelijk) betaald verlof overeenkomen. Ook kan de verlofganger zelf hebben gespaard voor verlof; spaarbronnen kunnen zijn geld of tijd. Dergelijke loonbetalingen mogen naast de loopbaanonderbrekingsfinanciering worden genoten.

Het feit dat loopbaanonderbrekingsfinanciering gezien moet worden als een aanvullende financiering op overige financiële middelen, brengt geen verandering aan in de situatie dat op grond van de Algemene Bijstandswet de verlofganger gedurende de verlofperiode in beginsel geen aanspraak kan maken op bijstand. In paragraaf 5 komt de relatie van de loopbaanonderbrekingsfinanciering met andere uitkeringsregelingen uitgebreid aan de orde.

De loopbaanonderbrekingsfinanciering is een uitkering aan de verlofganger. Betaling aan de verlofganger door tussenkomst van de werkgever is echter mogelijk, als bij collectieve arbeidsovereenkomst, of een publiekrechtelijke regeling, partijen hebben afgesproken dat over de verlofperiode (gedeeltelijk) loon wordt doorbetaald. In dat geval kan de werkgever de uitvoeringsinstantie verzoeken om de loopbaanonderbrekingsfinanciering via hem uit te betalen. Hij zal van dit verzoek melding moeten maken aan de werknemer. De loondoorbetaling aan de verlofganger zal door deze constructie van uitbetaling via de werkgever ten minste het bedrag van de financiering moeten zijn. Dat de financiering vervolgens de verlofganger in de vorm van (gedeeltelijke) doorbetaling van loon bereikt, laat onverlet dat loondoorbetaling tijdens verlof op zichzelf niet méér hoeft te bedragen dan het loon dat de verlofganger zou verdienen als hij geen verlof zou opnemen.

Wat betreft de fiscale aspecten rond de verstrekking van de loopbaanonderbrekingsfinanciering kan opgemerkt worden dat de normale fiscale regels toegepast worden, zoals dit ook het geval is bij bijvoorbeeld uitkeringen ingevolge sociale verzekeringswetten. Dit betekent dat in beginsel loonheffing (loonbelasting en premies volksverzekeringen) op deze uitkeringen ingehouden dient te worden volgens de normale regels. Dit betekent dat als de uitkeringen rechtstreeks door het Lisv aan de verlofganger worden betaald, het Lisv daarvoor de inhoudingsplichtige is. Als de uitkering echter via de werkgever loopt, bijvoorbeeld omdat hij ook nog een deel van het loon doorbetaalt, dan is de werkgever de inhoudingsplichtige voor het geheel. Daartoe zal hoofdstuk VI van de uitvoeringsregeling loonbelasting 1990 worden aangevuld.

Bij een gelijke bruto-uitkering kunnen de netto bedragen voor verlofgangers afhankelijk van de tariefgroep uiteenlopen, zoals onderstaande tabel laat zien.

Tabel 1. Bruto-netto overzicht 1997 per maand (alleen loonheffing) naar tariefgroep en aantal inkomenstrekkers (x1000 personen)

WITTE TABEL				
Inclusief effect arbeidskostenforfait	37,30%	50,00%	60,00%	Aantal*
bruto ad f 960,-				
netto:				
tariefgroep 1	637,75	528,00	441,67	193,5
tariefgroep 2	858,50	823,92	796,75	5416,8
tariefgroep 3	960,00	960,00	960,00	1224,5
tariefgroep 4/5	960,00	960,00	960,00	54,8

*) Bron: CPB; bewerking SZW.

De financiële tegemoetkoming is evenwel niet aangemerkt als loon in de zin van de Coördinatiewet Sociale Verzekering (CSV). De financiële

tegemoetkoming is een betaling met een eigen karakter. De uitkering kan niet worden aangemerkt als een reële loonbetaling en is ook niet te vergelijken met de betaling van fooien door derden. Een fooi is een vergoeding van een derde voor arbeid die iemand in de vervulling van zijn dienstbetrekking verricht. Daarvan is in het geval van de financiële tegemoetkoming geen sprake. Voorts is de financiële tegemoetkoming geen titel voor verzekering voor de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en Werkloosheidswet. Betrokkene zal nimmer een recht op uitkering kunnen ontleen aan deze tegemoetkoming en derhalve worden geen premies geheven of afgedragen voor die wetten. Voor alle duidelijkheid is in de CSV vastgelegd dat de financiële tegemoetkoming geen loon is in de zin van die wet.

De hoogte van de uitkering is afhankelijk van het aantal uren dat verlof wordt opgenomen. Een verlofganger die ten minste de helft van zijn individuele arbeidsduur verlof op neemt komt in beginsel in aanmerking voor loopbaanonderbrekingsfinanciering. Die verlofganger kan voltijder zijn, maar ook deeltijder. Dit betekent dat het aantal uren verlof per werknemer verschilt en in beginsel tussen de 1 uur en de 40 uur per week ligt. De vergoeding van f 960 bruto per maand komt toe aan werknemers die 30 uur per week of meer verlof opnemen. De loopbaanonderbrekingsfinanciering neemt af als minder verlof wordt opgenomen, verlofgangers die tussen de één en 10 uur verlof opnemen krijgen een loopbaanonderbrekingsfinanciering van f 80 bruto per maand.

3.2 De Verlofganger

3.2.1 De kring van verlofgangers

Voor het vaststellen van de kring van werkenden die in beginsel in aanmerking komt voor een loopbaanonderbrekingsfinanciering is aansluiting gezocht bij de wettelijke regeling inzake ouderschapsverlof. Dit betekent dat verlofgangers werknemers zijn in de zin van het Burgerlijk Wetboek, alsmede degenen die daar in het kader van de wettelijke regeling ouderschapsverlof aan zijn gelijk gesteld: werknemers die krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of publiekrechtelijke aanstelling, dan wel ingevolge de Wet sociale werkvoorziening (WSW) (Stb. 1967,687) werkzaam zijn in dienst van een publiekrechtelijk lichaam. (Indien het voorstel van wet tot een nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (kamerstukken II 1995/96, 24 787) kracht van wet heeft gekregen, is een dienstbetrekking ingevolge de WSW een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 1637a van Boek 7a Burgerlijk Wetboek.)

Voorts dient er sprake te zijn van een zekere binding met de arbeidsorganisatie alvorens men voor loopbaanonderbrekingsfinanciering in aanmerking zal kunnen komen: eveneens in aansluiting op de wettelijke regeling ouderschapsverlof dient de dienstbetrekking met de werkgever ten minste één jaar te hebben geduurd.

3.2.2 De positie van de verlofganger tijdens en na afloop van het verlof

Kenmerk van verlof is dat tijdens het verlof de arbeidsovereenkomst onveranderd in stand blijft. Tijdens het verlof wordt alleen het verrichten van arbeid tijdelijk opgeschort. Ook vervalt tijdens het verlof, tenzij anders is overeengekomen, de verplichting tot het betalen van loon door de werkgever. De werknemer is verplicht om na afloop van het verlof weer voor het oorspronkelijke aantal uren te gaan werken, tenzij anders wordt overeengekomen.

Voor de sociale zekerheid is de vraag of het een betaald of onbetaald verlof is relevant. In geval van voltijds onbetaald verlof doet zich namelijk

een aantal belemmeringen voor tijdens en na afloop van het verlof dat langer dan twee maanden duurt. De loopbaanonderbrekingsfinanciering lost deze problemen niet op, anders gezegd: aan de loopbaanonderbrekingsfinanciering kunnen geen sociale zekerheidsrechten worden ontleend.

Het kabinet heeft echter het voornemen geuit om deze belemmeringen ingeval van onbetaald verlof weg te nemen voor een periode van maximaal zes maanden. De regering zal een dezer weken een wetsvoorstel bij het parlement indienen, waarin dit voornemen is geconcretiseerd. Het gaat om maatregelen in de sfeer van Werkloosheidswet (WW), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Wao) en de Ziektewet (ZW), die zullen voorkomen dat werknemers na afloop van een periode van onbetaald verlof nadeel ondervinden bij de vaststelling van het dagloon, de toepassing van de referentie-eisen voor de WW en de acceptatie in de ZW en Wao-verzekering. Daarnaast stelt het kabinet voor om, in aanvulling op de onlangs aangebrachte wijziging in het Aanwijzingsbesluit verplichtverzekerden Ziekenfondswet met betrekking tot voltijds ouderschapsverlof, te bewerkstelligen dat de ziekenfondsverzekering ook gedurende maximaal zes maanden onbetaald verlof gecontinueerd kan worden door voor alle vormen van onbetaald verlof een dergelijk bijzonder premieregime voor de Ziekenfondswet-verzekering te introduceren.

Dit wetsvoorstel met betrekking tot onbetaald verlof en sociale verzekeringen is van betekenis voor het onderhavige wetsvoorstel en dient kracht van wet te hebben op het moment dat onderhavige wet in werking treedt. De maximale verlof-periode van zes maanden waarvoor belemmeringen zullen worden weggenomen bepaalt tevens de maximale verlofperiode waarvoor een loopbaanonderbrekingsfinanciering wordt verstrekt. Immers, verlof dat langer duurt dan zes maanden leidt voor de verlofganger tot problemen in de sociale verzekeringen en dient om die reden ook niet met een regeling als de onderhavige te worden gestimuleerd.

Voorts kan zich de situatie voordoen dat een verlofganger voorafgaand aan het verlof zowel inkomsten uit zijn werkzaamheden als werknemer als een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft. Het verlof heeft geen invloed op die uitkering, tenzij er sprake was van een situatie waarin toepassing werd gegeven aan artikel 44 van de Wao (anticumulatie door middel van een zogenaamde «fictieve schatting»). Indien het verlof leidt tot het verlagen of vervallen van de arbeidsinkomsten kan dat leiden tot de uitbetaling van een hoger bedrag aan arbeidsongeschiktheidsuitkering. Aldus zou zich de situatie kunnen voordoen dat een verlofganger zowel een ongekorte arbeidsongeschiktheidsuitkering als een loopbaanonderbrekingsfinanciering ontvangt. Teneinde dit te voorkomen zal de loopbaanonderbrekingsfinanciering worden gelijkgesteld met inkomsten uit arbeid in de Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met inkomsten uit arbeid.

Naast de sociale zekerheid is het voor de verlofganger van belang om de gevolgen in ogenschouw te nemen van een inkomensachteruitgang bij onbetaald verlof, voor de op hem van toepassing zijnde inkomensafhankelijke regelingen, zoals individuele huursubsidie, schuldsaneringsregelingen, regelingen voor rechtsbijstand enz.. Voorkomen moet worden dat de verlofganger onvoldoende geïnformeerd is over belangrijke financiële neveneffecten van het opnemen van verlof. De voorlichting zal derhalve met name ook op deze aspecten zijn gericht.

Het is op grond van de onderhavige regeling niet toegestaan dat tijdens het verlof arbeid wordt verricht. Mocht de verlofganger het verlof tussentijds afbreken, omdat hij bij de eigen werkgever weer aan de slag

gaat, dan wel omdat hij in eigen bedrijf of elders werkzaamheden gaat verrichten, dan eindigt de loopbaanonderbrekingsfinanciering. Als er arbeid wordt verricht is er immers geen sprake meer van verlof en vervalt de noodzaak van een verlofstimulans. Het is hierbij niet relevant voor hoeveel uren de arbeid wordt hervat. Elke vermindering van het oorspronkelijk op te nemen aantal uren verlof leidt tot beëindiging van de financiering, ook als de werknemer (nog) niet volledig terugkeert naar het aantal uren van zijn oorspronkelijke dienstverband.

Als tijdens het verlof het dienstverband met de werkgever eindigt, bijvoorbeeld omdat de verlofganger ontslag neemt of ontslagen wordt, dan wel omdat het tijdelijke arbeidscontract afloopt, eindigt de loopbaanonderbrekingsfinanciering eveneens. Ook dan is er immers geen sprake meer van verlof.

De loopbaanonderbrekingsfinanciering vervalt echter niet als de verlofganger niet langer wordt vervangen door een uitkeringsgerechtigde werkloze. De verlofganger houdt voor de overeengekomen verlofperiode zijn loopbaanonderbrekingsfinanciering, ook als de arbeidsovereenkomst die de werkgever met de vervanger heeft gesloten voortijdig wordt beëindigd.

3.3 De Werkgever

3.3.1 De kring van werkgevers

Alle werkgevers die verlofgangers in dienst hebben zullen in beginsel in aanraking kunnen komen met de onderhavige wettelijke regeling.

De werkgever zal daarin een centrale rol vervullen. Allereerst is van belang dat hij met de werknemer tot afspraken komt over verlof. Deze afspraken kunnen voortvloeien uit een wettelijke regeling zoals het ouderschapsverlof; kunnen gebaseerd zijn op afspraken in de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) of kunnen tot stand zijn gekomen in het overleg met een individuele werknemer. Essentie van de onderhavige wettelijke regeling is echter dat de verlofganger alleen dan in aanmerking komt voor een loopbaanonderbrekingsfinanciering als de werkgever vervanging realiseert. Aan beide condities (verlof en vervanging) moet worden voldaan opdat aan de verlofganger een loopbaanonderbrekingsfinanciering kan worden toegekend. Of aan beide condities wordt voldaan is aan de werkgever en kan niet door de werknemer worden afgedwongen.

3.3.2 De relatie van de werkgever tot de verlofganger en de vervanger

De loopbaanonderbrekingsfinanciering brengt geen wijziging aan in de arbeidsrelatie tussen de werkgever en de verlofganger: de arbeidsovereenkomst blijft in stand, zij het dat tijdens het verlof de plicht van de verlofganger om arbeid te verrichten is opgeschort en er voor de werkgever, tenzij anders overeengekomen, geen loondoorbetalingsverplichting bestaat. De verlofafspraak tussen de werkgever en de verlofganger kan gebaseerd zijn op een wettelijke bepaling (ouderschapsverlof) of op een afspraak, al dan niet gebaseerd op een cao. De onderhavige wet geeft de verlofganger geen nieuwe aanspraken op verlof. Ook vervanging kan de verlofganger zoals gezegd niet van de werkgever afdwingen.

De werkgever kan met betrekking tot de door hem aan te stellen vervanger gebruik maken van reeds bestaande regelingen voor gesubsidieerde arbeid. Daarop wordt in paragraaf 5.2 ingegaan. Voorts zijn ten aanzien van vervangers met een arbeidsongeschiktheidsuitkering alle specifiek op arbeidsongeschikten toegespitste reïntegratieregelingen in beginsel van toepassing. Bij ziekte van een vervanger die, in de drie jaren

voorafgaand aan zijn arbeidsovereenkomst tot vervanging, recht had op een AAW- of Wao-uitkering is bijvoorbeeld artikel 29b van de Ziektewet van toepassing. Er bestaat, gedurende de duur van het arbeidscontract, recht op ziekgeld indien de periode van ziekte gelegen is in de drie jaar na aanvang van de dienstbetrekking. De loonkostensubsidie van artikel 62 van de Wao kan aan de werkgever worden toegekend indien de vervanger is bemiddeld door het Landelijk instituut sociale verzekeringen of het Fonds arbeidsongeschiktheidsverzekering overheidspersoneel.

Die tewerkstelling van de vervanger kan gebaseerd zijn op een arbeidsovereenkomst tussen de vervanger en de werkgever, een arbeidsovereenkomst die van tijdelijke aard kan zijn. De rechtspositie van de vervanger is daarmee die van een gewone werknemer. Ook is het mogelijk dat de vervanger in dienst treedt van een arbeidspool en door die pool ter beschikking wordt gesteld aan de werkgever van de verlofganger. Ook in dat geval heeft de vervanger de status van werknemer, doch zijn de arbeidsvoorwaarden van de arbeidspool op hem van toepassing.

3.4 De Vervanger

3.4.1 De kring van vervangers

Vervangers kunnen zoals eerder opgemerkt in de eerste plaats uitkeringsgerechtigde werklozen en arbeidsongeschikten zijn. Dit kunnen zowel WW-gerechtigden, wachtgeldgerechtigde ambtenaren en onderwijspersoneel zijn, als Abw, Anw-, IOAW-, IOAZ-, Wao-, Waz- en Wajong-gerechtigden.

Vervangers kunnen tevens personen zijn die als werkzoekende staan ingeschreven bij de arbeidsvoorziening en die voorafgaande aan de vervanging ten minste twee jaar geen betaalde arbeid hebben verricht. Met deze toevoeging wordt beoogd om ook herintreders als vervanger toe te laten tot de regeling.

Vervangers kunnen in dienst komen van de werkgever. Voorts kunnen vervangers in dienst zijn van een arbeidspool. In dat geval stelt de arbeidspool de vervanger ter beschikking aan de werkgever van de verlofganger.

3.4.2 De rechtspositie van de vervanger tijdens en na afloop van de vervanging

De vervanger sluit een arbeidsovereenkomst met de werkgever. Dat betekent dat de vervanger alle aan die overeenkomst verbonden rechten en plichten toekomen. Het dienstverband is tenminste 18 uur in de week.

De arbeidsovereenkomst kan van tijdelijke aard zijn, de bepalingen van titel 7.10 van Burgerlijk Wetboek zijn van toepassing. Het feit dat de arbeidsovereenkomst tussen werkgever en vervanger niet afwijkt van een gewone (tijdelijke) arbeidsovereenkomst, betekent dat ten aanzien van de sociale zekerheid evenmin afwijkende regels gelden.

In het navolgende wordt aangegeven hoe de positie van de vervanger is in relatie tot de sociale zekerheid, zowel tijdens als na afloop van het verlof.

Sociale zekerheid *tijdens* vervanging:

Indien men vóór aanvang van de arbeidsovereenkomst een uitkering ingevolge de WW ontving en men gaat evenveel of meer uren werken als het aantal uren waarop de WW-uitkering was gebaseerd dan vervalt de uitkering. Indien men gaat werken voor minder uren dan waarvoor men de WW-uitkering ontving, eindigt het recht voor het aantal uren van de werkhervatting. Had iemand bijvoorbeeld een uitkering van 30 uur per

week en gaat hij 20 uur vervangen, dan behoudt hij voor 10 uur zijn WW-uitkering.

Was de vervanger voorheen bijstandsgerechtigd en is het loon tijdens de vervanging hoger of gelijk aan de bijstand, dan bestaat er gedurende de vervanging geen recht op bijstand. Is het loon lager dan de bijstand dan bestaat recht op aanvullende bijstand.

Voor die vervangers die een uitkering ontvangen op basis van de Anw geldt dat de ontvangst van loon zal leiden tot een korting op de nabestaandenuitkering. De gebruikelijke vrijlating van inkomen (Artikel 18 Anw¹) is in dat geval van toepassing.

Indien het een vervanger betreft die vóór aanvang van de vervanging geen recht had op een sociale zekerheidsuitkering, dan bestaat tijdens de vervanging vanzelfsprekend evenmin recht op een eventuele aanvullende uitkering.

Bij ziekte van de vervanger is de werkgever gedurende de duur van het arbeidscontract verplicht tot loondoorbetaling ter hoogte van 70% van het loon (met als minimum – bij volledige werktijd – het minimumloon).

Indien de vervanger vóór aanvang van de arbeidsovereenkomst tot vervanging recht had op een gehele of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering, is het effect op die uitkering niet anders dan bij het aangaan van een «gewone» arbeidsovereenkomst. Alleen als de inkomsten uit de arbeid meer bedragen dan de theoretisch vastgestelde resterende verdien capaciteit wordt bezien of betrokkene zich die inkomsten duurzaam kan verwerven. Als dat zo is – en er dus sprake van is dat (een deel van) de verzekerde gebeurtenis zich niet langer voordoet – dan is er aanleiding de resterende verdien capaciteit bij te stellen, hetgeen een lagere arbeidsongeschiktheidsuitkering betekent (herziening of intrekking). Als de inkomsten niet «duurzaam» zijn, is de toepassing van artikel 44 van de WAO aan de orde (anticumulatie door middel van een zogenaamde «fictieve schatting»).

Sociale zekerheid *na afloop* van de vervanging:

Mocht het de vervanger na afloop van de arbeidsovereenkomst niet lukken om een vaste arbeidsplaats te verwerven dan valt hij weer terug op een uitkeringsregeling. Indien een WW-gerechtigde vóór het bereiken van de maximumduur van de uitkering een vervangingsbaan accepteert en binnen zes maanden wederom werkloos wordt, dan herleeft het oude WW-recht voor de resterende duur. Voorts geldt dat na zes maanden een nieuw recht op WW-uitkering is opgebouwd. Indien dat nieuwe recht een kortdurende WW-uitkering betreft, gaat de herleving van een loongerelateerde of vervolguutkering WW evenwel voor. Een bijstandsgerechtigde die gedurende zes maanden een vervangingsbaan heeft en niet doorstroomt naar een reguliere baan komt ook in de kortdurende WW terecht. Indien de WW-uitkering lager is dan de relevante bijstandsnorm voor betrokkene kan men in aanmerking komen voor een toeslag op grond van de Toeslagenwet of voor aanvullende bijstand.

Indien de vervanger voorheen een bijstandsuitkering ontving en gedurende een periode korter dan zes maanden vervangt, zijn hiermee onvoldoende WW-rechten opgebouwd en kan hij een beroep op de Abw doen.

Ten aanzien van een uitkering ingevolge de Anw geldt dat na de periode van vervanging de korting vervalt zoals die werd toegepast tijdens de vervanging, waardoor de nabestaandenuitkering weer volledig tot uitbetaling komt.

Met betrekking tot de arbeidsongeschiktheidsuitkering geldt het volgende. Indien de uitkering is herzien of ingetrokken leidt de beëindiging van de arbeidsovereenkomst tot vervanging niet tot een verhoging van de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Uiteraard kan er wel sprake zijn van een nieuwe of herlevende WW-uitkering (zie hiervoor). Als er sprake was van anticumulatie door middel van een «fictieve schatting» wordt de

¹ Van het inkomen uit arbeid wordt 50% van het brutominimumloon vrijgelaten, alsmede een derde van het meerdere inkomen.

arbeidsongeschiktheidsuitkering weer uitbetaald naar het niveau van vóór de vervanging.

De vervanger die voorheen geen recht had op een sociale zekerheidsuitkering heeft na een vervanging van zes maanden recht opgebouwd op een kortdurende WW-uitkering.

Indien de vervanger tijdens de vervanging ziek is geworden en na afloop van het tijdelijk arbeidscontract nog ziek is, krijgt hij tot maximaal een jaar (periode inclusief loondoorbetalingsperiode) ziekengeld uitgekeerd (vangnet Ziektewet).

De vervanger kan ook in dienst zijn van een arbeidspool. In dat geval sluit de arbeidspool een terbeschikkingstellingsovereenkomst met de werkgever waar de vervanger te werk wordt gesteld. De arbeidspool is op grond van geldend recht¹ verplicht de vervanger een salaris te betalen dat vergelijkbaar is met het salaris van de werknemers in gelijkwaardige functies bij de inlenende organisatie, tenzij bij cao anders is overeen gekomen. Het einde van de terbeschikkingstelling heeft geen gevolgen voor de rechtspositie van de vervanger, zolang zijn arbeidsovereenkomst met de arbeidspool niet wordt beëindigd.

De voorstellen zoals verwoord in het wetsvoorstel Flexibiliteit en Zekerheid en het wetsvoorstel Allocatie arbeidskrachten door intermediairs die de regering recent heeft aangeboden aan het parlement (kamerstukken II 1996/97, 25 263 nrs. 1–3) zijn ook van betekenis voor de rechtspositie van de vervanger. Het gaat hierbij met name om de voorstellen rond de tijdelijke contracten en de voorstellen die betrekking hebben op de rechtspositie van werknemers die bij derden te werk worden gesteld.

Paragraaf 4. De organisatie van de uitvoering

4.1 De uitvoeringsinstantie

De verantwoordelijkheid voor de toekenning van de loopbaanonderbrekingsfinanciering zal in handen worden gelegd van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv). De feitelijke uitvoering zal geschieden door uitvoeringsinstellingen. De werkzaamheden zijn sterk verwant aan het verzorgen van uitkeringen op grond van bijvoorbeeld de WW. Immers het gaat om het op aanvraag vaststellen van een recht op een periodieke betaling. Vervolgens moet die betaling worden uitgevoerd en is er sprake van controle-activiteiten om na te gaan of de voorwaarden voor de uitkering vervuld zijn. De betrokkenen zijn daarom ook verplicht om de relevante inlichtingen te verstrekken. Het Lisv is gerechtigd om nadere regels te stellen met betrekking tot de aanvraag. De bevoegdheid om eigen beleidsregels op te stellen stelt het Lisv in staat om tot een doelmatige procedure te komen en op effectieve wijze controle uit te oefenen op alle in het wetsvoorstel genoemde voorwaarden. Bij het uitwerken van de uitvoeringsprocedure zal worden gestreefd naar een model dat, de randvoorwaarden van rechtmatigheid in aanmerking nemend, een minimum aan uitvoeringstaken met zich brengt.

Met het registreren van de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om voor een loopbaanonderbrekingsfinanciering in aanmerking te komen is het Lisv tevens in staat om gegevens te verstrekken waaruit de aantallen vervangers en de door de vervangers achter gelaten uitkering blijkt. Aan de hand van deze gegevens zal jaarlijks, zoals in paragraaf 2.3.1 is genoemd, het quotum aan herintreders worden vastgesteld. Het tijdens een jaar bijhouden van het aantal herintreders dat daadwerkelijk als vervanger aan de slag gaat kan eveneens uit de inlichtingen die de betrokken werkgevers aan de uvi's dienen te overleggen worden afgeleid. In de ministeriële regeling waarin het quotum jaarlijks wordt vastgelegd

¹ In de (door het Centraal Bureau Arbeidsvoorziening vastgestelde) Regeling voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten is een systeem vastgelegd betreffende de verhouding tussen de lonen en de ingeleende arbeidskrachten en die van de vergelijkbare eigen werknemers in dienst van het inlenende bedrijf. Dit systeem komt er in essentie op neer dat, behalve wanneer in een cao anders is bepaald, de ter beschikking gestelde arbeidskracht overeenkomstige lonen en overige vergoedingen dient te ontvangen als de werknemers van de inlener die in gelijke of gelijkwaardige functies werkzaam zijn. (kamerstukken II 1996/97, 25 264, nr. 3 blz. 12 en 13.)

zal tevens de bewaking tegen overschrijding van het quotum worden geïnstrumenteerd.

4.1.1 De aanvraag voor de loopbaanonderbrekingsfinanciering

De wettelijke regeling schrijft een aantal elementen voor die in ieder geval voor de aanvraag van belang zijn. Basis voor de aanvraag vormt het verzoek van de potentiële verlofganger aan het Lisv om over te gaan tot toekenning van loopbaanonderbrekingsfinanciering. De aanvraag bestaat uit drie onderdelen. De persoonlijke gegevens van de verlofganger, gegevens waaruit de inhoud van de verlofafspraak blijkt, respectievelijk gegevens over de vervanging.

De aanvraag dient uiterlijk vier weken na de aanvang van het verlof bij het Lisv te worden ingediend.

4.1.2 Beoordelen van de aanvraag

Het Lisv toetst of de aanvraag aan de bij deze wet gestelde eisen voldoet. Het Lisv kan derhalve overlegging van (administratieve) bescheiden verlangen, waaruit blijkt dat aan de in artikel twee van de wet genoemde voorwaarden is voldaan. Aangezien de verlofganger een werknemer is heeft hij reeds een relatie met het Lisv, hetzelfde geldt voor de werkgever. Ook kan het Lisv controleren of de vervanger al dan niet een uitkeringsgerechtigde werkloze is. In het geval van een uitkering in het kader van de werknemersverzekeringen kan de verificatie plaatsvinden via de Gemeenschappelijke Verwijs Index (GVI) van het Lisv. Op korte termijn zal verificatie van het bestaan van een Abw-uitkering handmatig bij de gemeente dienen plaats te vinden. Op dit moment wordt volautomatisch berichtenverkeer hiervoor ontwikkeld. In de toekomst zullen alle individuele Abw-uitkeringen namelijk gemeld worden aan het Lisv, zodat gemeenten automatisch bericht kunnen ontvangen als er inkomen uit arbeid wordt gesignaleerd.

Dezelfde GVI geeft uitsluitsel over de vraag of de afgelopen twee jaar reguliere arbeid is verricht. De GVI is bij uitstek ingericht om arbeidsverleden te registreren.

Als aan de wettelijke voorwaarden is voldaan kan de Lisv de loopbaanonderbrekings-financiering toekennen. De verlofganger kan bij weigering in beroep gaan.

4.2 Financieringsstructuur/toezicht

Gegeven de bereidheid van de werkgever tot vervanging van een verlofganger door een werkloze, kan de loopbaanonderbrekingsfinanciering worden bekostigd uit de bespaarde WW- en Abw-uitkeringen. Overwegende de voorgestelde betrokkenheid van het Lisv bij de uitvoering van de loopbaanonderbrekingsregeling en de wens van het kabinet om bij het vormgeven van de financieringsstructuur zoveel als mogelijk aansluiting te zoeken bij bestaande structuren, ligt het in de rede om de financiële tegemoetkoming, alsmede de uitvoeringskosten, ten laste van het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf) te laten komen. Een deel van de voor de uitvoering van de loopbaanonderbrekingsregeling benodigde financiële middelen is immers in de vorm van bespaarde WW-uitkering reeds in het Awf beschikbaar. Het resterende deel van de benodigde middelen – afkomstig van de bespaarde Abw-uitkeringen als gevolg van vervanging van een verlofganger door een Abw-gerechtigde, alsmede de bespaarde wachtgelduitkeringen van ambtenaren en onderwijspersoneel – zal door een bijdrage van het rijk in het Awf worden gestort. Op deze wijze behoeft geen separaat fonds te worden opgericht en kan het vereiste toezichts- en verantwoordingsproces worden ingebed in de bestaande structuur.

Jaarlijks maakt de rijksoverheid een raming van de besparing op uitkeringsgelden van anderen dan WW-gerechtigden als gevolg van vervanging van verlofgangers door deze andere uitkeringsgerechtigden. Op basis van deze raming stort het rijk een (geoormerkt) voorschot in het Awf ter bekostiging van de loopbaanonderbrekingsfinanciering. Na afloop van het jaar moet het werkelijke aantal gerechtigden met een andere uitkering dan uit hoofde van de WW dat een verlofganger heeft vervangen worden bepaald en moet de hiermee samenhangende besparing op de uitkeringsgelden worden vastgesteld en verrekend. De uitkomsten van de nacalculatie vormen de basis voor de raming van de omvang van de rijksbijdrage voor het volgende jaar.

Ten aanzien van het toezicht op de rechtmatige uitvoering van de loopbaanonderbrekingsregeling, heeft het kabinet zoveel mogelijk aangesloten bij het financiële verantwoordingsproces zoals beschreven in de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 (OSV). Daarin is bepaald dat het Lisv aan het Ctsv verantwoording aflegt over de rechtmatigheid van het fondsbeheer. De uitvoeringsinstellingen zullen derhalve de rechtmatigheid van de verlofuitkering verklaren aan het Ctsv. Naar analogie van de OSV zorgt het Ctsv vervolgens voor een verklaring omtrent de rechtmatigheid van de loopbaanonderbrekingsregeling. Ten behoeve van de handhaving komt het Lisv dezelfde bevoegdheden toe als bij bestaande loondervingsregelingen, zoals de Werkloosheidswet. Daarvan zal het Lisv gebruik kunnen maken al naar gelang de voorwaarden vergelijkbaar zijn.

Paragraaf 5. De wet op de loopbaanonderbrekingsfinanciering in relatie tot andere wettelijke regelingen

5.1 Loopbaanonderbrekingsfinanciering in relatie tot de Algemene bijstandswet

In beginsel geldt dat werknemers die onbetaald verlof opnemen, niet voor bijstand in aanmerking komen. Betrokkene kiest immers vrijwillig voor dat verlof en er mag derhalve van worden uitgegaan dat bij deze keuze de inkomensconsequenties zijn meegewogen. Wanneer desondanks een beroep op bijstand zou worden gedaan is sprake van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan en zal in het algemeen bijstand moeten worden geweigerd. In de Algemene bijstandswet zal voor alle duidelijkheid expliciet worden bepaald dat de verlofganger voor de duur van de overeengekomen verlofperiode geen aanspraak kan maken op bijstand. Het ligt ook niet voor de hand de verlofganger in aanmerking te laten komen voor aanvullende bijstand. De regeling is immers bedoeld als een aanvullende voorziening op overige financiële middelen, zoals het sparen door de werknemer zelf voor verlof en eventuele afspraken over betaald verlof in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Dit wordt doorkruist wanneer bovenop financiële vergoeding in het kader van een regeling loopbaanonderbreking aanvullend bijstand wordt verstrekt.

De reeds nu geldende uitzondering voor de éénouder-gezinnen die ouderschapsverlof opnemen, zoals bedoeld in het Burgerlijk Wetboek blijft gehandhaafd. Wanneer het inkomen van een eenoudergezin door het opnemen van ouderschapsverlof onder het sociaal minimum daalt kan dat gezin in aanmerking komen voor aanvullende bijstand. Voor twee-oudergezinnen bestaat deze mogelijkheid niet. Zij kunnen immers hun werk- en zorgverdeling onderling zodanig afstemmen dat het gezin niet onder het bestaansminimum behoeft te komen. Deze voorgenomen wijziging van de Algemene bijstandswet zal worden gerealiseerd in het wetgevingstraject waarin ook de andere aanpassingen in verband met het wegnemen van belemmeringen tijdens en na afloop van onbetaald verlof worden geregeld.

5.2 Samenloop met andere vormen van gesubsidieerde arbeid

Nagegaan is of samenloop van de vervanging met vormen van gesubsidieerde arbeid mogelijk is. In de loopbaanonderbrekingsregeling gaat het bij de vervanging om reguliere arbeid, van beperkte duur en waarvan de beloning gerelateerd is aan de functie die de vervanger gaat vervullen. Aan de hand van deze aspecten zijn in het kader van de vervanging de verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid nagelopen.

Bij de banenpoolregeling gaat het om additionele arbeid die alleen verricht mag worden in de collectieve en de non profit-sector. De banenpooldeelnemer is in dienst van de banenpoolorganisatie. De arbeidsovereenkomst wordt aangegaan voor onbepaalde tijd of bepaalde tijd met een minimum van 2 jaar en de beloning vindt plaats tegen het minimumloon. Dit betekent dat van samenloop geen sprake zal zijn.

Bij de Jeugdwerkgarantiewet (JWG) gaat het om additionele arbeid in de vorm van een werkervaringsplaats die zowel verricht kan worden in de collectieve non profitsector als in de marktsector. De jongere is in dienst van de JWG-organisatie; de arbeidsduur bedraagt maximaal 32 uur en de arbeidsovereenkomst wordt aangegaan tegen het minimumloon. Ook in deze situatie zal zich geen samenloop voordoen.

Indien het voorstel van Wet tot inschakeling van werkzoekenden (Wiw) (kamerstukken II 1996/97, 25 122) dat eind 1996 bij het parlement is ingediend, kracht van wet krijgt, zullen beide voorgaande regelingen ophouden te bestaan. Van het instrumentarium dat de gemeenten ingevolge de nieuwe wet ter beschikking staat, maken deel uit 1) het laten opdoen van werkervaring door het verrichten van arbeid, 2) alsmede het verstrekken van een subsidie aan een werkgever die met een persoon uit de doelgroep een arbeidsovereenkomst sluit teneinde hem werkervaring te laten opdoen.

ad 1. Bij het laten opdoen van werkervaring door het verrichten van arbeid gaat het om arbeid die zowel in de collectieve- en non profitsector als in de marktsector kan worden vervuld waarbij deze arbeid niet mag leiden tot verdringing van reguliere arbeid of tot ongewenste verstoring van de concurrentieverhoudingen. Hiertoe is onder andere geregeld dat het medezeggenschapsorgaan instemt met het inlenen van Wiw-werknemers, dat binnen het toegestane maximum-percentages ingevolge de regeling wordt gebleven, dat een passende inleenvergoeding wordt gevraagd en dat geen ontslag om bedrijfseconomische redenen is aangevraagd. De deelnemer is in dienst van de gemeente die de betrokkene detacheeert bij een werkgever. De arbeidsduur bedraagt in beginsel 32 uur en het loon is aan voorgeschreven maxima gebonden. Voor jongeren tot 23 jaar geldt een sluitende benadering en voor langdurig werklozen van 23 jaar of ouder wordt de dienstbetrekking in eerste instantie aangegaan voor de duur van twee jaar. Gelet op het vorenstaande zal de situatie van samenloop zich niet voordoen.

ad 2. Wat betreft het verstrekken van een subsidie aan een werkgever die met een persoon uit de doelgroep een arbeidsovereenkomst sluit teneinde hem werkervaring te laten opdoen wordt opgemerkt dat de situatie van samenloop zich hierbij kan voordoen, aangezien de werkgever hierbij de werkloze in dienst neemt en in het wetsvoorstel inschakeling werkzoekenden vooralsnog geen beperkende voorwaarden zijn opgenomen.

Bij de Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen gaat het om reguliere arbeid met in beginsel een maximale arbeidsduur van 32 uur. De arbeid in het kader van deze regeling kan alleen worden verricht in delen van de collectieve sector, waarvan de beloning begint op 100% van het minimumloon en kan oplopen tot 120% daarvan. Voorts moet de arbeidsplaats gerealiseerd worden in aanvulling op reeds bestaande werkgelegenheid. Het is daarom niet denkbaar dat vervangingsarbeid in de praktijk wordt geïnterpreteerd als een extra arbeidsplaats in de zin van de Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen. Tussen beide regelingen zal samenloop zich dan ook niet voordoen.

De Kaderregeling Arbeidsinpassing is een loonkostensubsidieregeling en is gericht op het bevorderen van duurzame (weder)opneming van werklozen in het arbeidsproces. De arbeidsplaats moet additioneel zijn en kan alleen worden toegepast op basis van een cao-afpraak of op basis van een afspraak tussen werkgever en werknemer en ondernemingsraad. Voorts dient de werkervaringsplaats een reëel perspectief te bieden op doorstroming naar een reguliere arbeidsplaats bij de werkgever of een derde. Ook moet worden nagegaan dat de werkervaringsplaats niet voorzien is in de begroting van de werkgever in het jaar voorafgaand aan de subsidie-aanvraag. Gezien deze voorwaarden zal samenloop tussen deze regelingen zich niet voordoen.

De Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen zal kunnen samengaan met een loopbaanonderbrekingsfinanciering.

Bij het voldoen aan bepaalde voorwaarden is de afdrachtskorting langdurig werklozen van toepassing bij het in dienst nemen van een persoon die langer dan 12 maanden (respectievelijk 6 maanden in een aantal aangewezen regio's) als werkloos werkzoekende staat ingeschreven bij Arbeidsvoorziening. De afdrachtskorting geldt bij een dienstverband van minimaal 12 weken en bij een arbeidsduur van gemiddeld 15 uur per week en zij is maximaal voor een periode van 48 maanden van toepassing. De aan te stellen werknemer mag bij een werkweek van 32 uur of meer niet meer verdienen dan 130% van het minimumloon. Bij het aanstellen van een langdurig werkloze voor minimaal 32 uur heeft de werkgever recht op de maximale afdrachtskorting van f 4 500 per jaar. De arbeidsvoorzieningsorganisatie verstrekt voor de toepassing van de afdrachtskorting een verklaring langdurig werklozen, die bij de administratie van de werkgever moet worden gevoegd. Bij beëindiging van het dienstverband vervalt de afdrachtskorting.

De afdrachtskorting lage lonen bedraagt met ingang van 1 januari 1997 f 1 830,= per jaar voor een volwassen werknemer met een dienstverband van tenminste 32 uur. Deze afdrachtskorting kan bovenop de afdrachtskorting langdurig werklozen komen tot een maximum van f 6 000 per jaar. De aan te stellen werknemer mag bij een werkweek van 32 uur of meer niet meer verdienen dan 115% van het voor de betrokkene van toepassing zijnde minimumloon. Bij een werkweek van minder dan 32 uur moeten de verdiensten navenant lager liggen. Voor de toepassing van de afdrachtskorting lage lonen is geen verklaring van de arbeidsvoorzieningsorganisatie nodig. Tevens is – in tegenstelling tot de afdrachtskorting langdurig werklozen – er geen beperking in de duur van de toepassing.

Voorts is per 1 januari 1997 een zogenaamde doorstroomkorting ingevoerd. Tot de doelgroep om voor deze korting in aanmerking te komen behoren de werknemers voor wie de werkgever geen lage-lonenkorting meer krijgt, maar voor wie bij dezelfde werkgever korter dan 24 maanden geleden nog wel de lage-lonenkorting van toepassing

was, tenzij deze incidenteel werd verstrekt. Voor een persoon van 23 jaar en ouder die met de lage-lonenkorting in dienst is geweest, kan de werkgever aansluitend nog twee jaar de doorstroomkorting ontvangen. Deze bedraagt de helft van de lage-lonenkorting.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat voorzover zij voldoen aan de criteria van de wet, personen die werkzaam zijn ingevolge een regeling van gesubsidieerde, in beginsel eveneens in aanmerking kunnen komen om met loopbaanonderbrekingsverlof te gaan.

Tot slot wordt nog ingegaan op een aspect waarmee de werkgever van de verlofganger in het kader van de afdrachtskorting lage lonen en langdurig werklozen bij loopbaanonderbreking kan worden geconfronteerd. Gedurende de periode van de loopbaanonderbreking wordt het dienstverband van de verlofganger in stand gehouden, maar wordt geen loon uitbetaald. Derhalve is het in deze periode niet mogelijk om de afdrachtskorting lage lonen noch de afdrachtskorting langdurig werklozen toe te passen voor de betrokken verlofganger. Indien na hervatting van het werk het loon wederom aan de vereisten voldoet van de afdrachtskorting lage lonen, kan deze weer worden toegepast tot het moment dat de 115% wordt overschreden. Ook de afdrachtskorting langdurig werklozen kan na hervatting – mits nog steeds aan de voorwaarden wordt voldaan – weer worden toegepast. De periode van de loopbaanonderbreking wordt echter wel meegeteld in de totale duur waarvoor de verklaring is afgegeven, zijnde 48 maanden. Bij een loopbaanonderbreking van bijvoorbeeld 6 maanden is derhalve een maximale afdrachtskorting langdurig werklozen mogelijk van f 15 750 (42/48 x (4 x f 4 500)).

Paragraaf 6. Loopbaanonderbrekingsfinancieringsregelingen in het buitenland

Een loopbaanonderbrekingsregeling als de onderhavige, functioneert slechts in een beperkt aantal landen. Vergelijkbare buitenlandse regelingen die aanknopingspunten bieden voor het Nederlandse voorstel functioneren alleen in België, Denemarken en Finland.

In België kent men sinds 10 jaar een wettelijke regeling voor loopbaanonderbreking. Een Belgische werknemer kan een uitkering ontvangen op voorwaarde dat de werkgever zich ertoe verbindt om de betrokken werknemer te vervangen door een uitkeringsgerechtigde werkloze. Deze uitkering bedraagt ongeveer f 600 per maand bij een voltijds verlof. Per arbeidsleven is het toegestaan om 5 keer de loopbaan te onderbreken. Er geldt een minimum van drie maanden (bij de overheid zes maanden) en een maximum van een jaar. Tevens bestaat de mogelijkheid om de periode van 5 jaar aaneengesloten op te nemen.

Het doel van het verlof is vrij. In de praktijk wordt het verlof vooral opgenomen ten behoeve van de zorg voor kinderen. België kent overigens nog geen wettelijke recht op ouderschaps-verlof. Wel bestaat er een aparte regeling voor betaald educatief verlof waarbij vervanging niet vereist is.

Hoewel de Belgische wet aanvankelijk geen recht op loopbaanonderbreking regelde zijn in de afgelopen jaren op beperkte schalen rechten op loopbaanonderbreking vastgelegd.

Nadat al in veel cao's afspraken waren opgenomen is in de wet vastgelegd dat, indien er niets bij cao geregeld is, een werkgever verplicht is om minimaal 1% van de werknemers loopbaanonderbreking toe te staan. Ook werknemers die zogenaamd palliatief verlof (terminaal verzorgingsverlof) willen opnemen kunnen sinds 1995 gebruik maken van

een wettelijk recht terzake. Vervanging is in geval van palliatief verlof niet verplicht.

Uit de ervaringen met de loopbaanonderbrekingsregeling in België blijkt dat jaarlijks 50 000 werknemers van deze regeling gebruik maken en eenzelfde aantal vervangers instroomt. De verdeling bij de verlofgangers tussen vrouwen en mannen is 85% – 15%.

Betrouwbare gegevens over de mate waarin de vervanging tot eventuele problemen leidt ontbreken. Wel is het zo dat een tekort aan vervangers in de zorgsector geleid heeft tot het toelaten tot de regeling van herintredende vrouwen zonder werkloosheidsuitkering. Daarnaast is in sommige cao's het recht voor werkgevers opgenomen om moeilijk te vervangen personeel uit te sluiten van loopbaanonderbreking.

Per saldo is de Belgische regeling voor de overheid batig: de besparingen op de uitkeringen overtreffen de uitgaven voor de verlofuitkeringen.

Evaluatieve onderzoeken naar het functioneren van de regeling in België ontbreken.

De Deense regeling vertoont veel overeenkomsten met de Belgische maar kent een aantal belangrijke afwijkingen. Op de eerste plaats maakt men in Denemarken in tegenstelling tot België wat betreft de hoogte van de loopbaanonderbrekingsuitkering wel onderscheid naar verlofdoel. Zowel duur, voorwaarden en hoogte van de uitkering variëren al naar gelang het doel waarvoor het verlof wordt opgenomen. De uitkering die de verlofganger ontvangt is afgeleid van de Deense werkloosheidsuitkering. Voor scholingsverlof ontvangt men 100%; voor ouderschapsverlof 60% en voor sabbatsverlof eveneens 60% van de maximale werkloosheidsuitkering (ongeveer f 2000 bruto). De percentages voor ouderschapsverlof en voor sabbatsverlof zijn de laatste jaren herhaaldelijk verlaagd. Toch is de hoogte van de verlofuitkering nog steeds aanzienlijk hoger dan in België. Een ander opmerkelijk verschil is dat de Deense regeling vervanging alleen verplicht stelt bij sabbatsverlof. Ondanks deze beperkte verplichting worden, zo blijkt uit een Deense evaluatie uit 1996, ook scholingsverlofgangers en ouderschapsverlofgangers in 63% van de gevallen vervangen. In een derde van de gevallen vindt vervanging plaats door een werkloze. In 1995 waren er in totaal ongeveer 136 000 verlofgangers tegenover ongeveer 87 000 vervangers. Een laatste opmerkelijk aspect van de Deense regeling is dat het ouderschapsverlof en het educatieve verlof ook opgenomen kan worden door werklozen. Tijdelijk vervalt dan hun sollicitatieplicht en krijgen zij een lagere uitkering.

Uit de genoemde evaluatie naar het gebruik en de effecten van de verlofregelingen blijkt dat van de verlofgangers 20% man en 80% vrouw is. Opmerkelijk is dat van alle verlofgangers die het verlof opnemen omwille van educatie ruim 60% vrouw is. Met name het educatief verlof wordt door werkgevers en werknemers als zeer succesvol getypeerd als gevolg van zowel het economisch als het individuele rendement. In de praktijk blijkt educatief verlof vaak door werkgevers aangeboden te worden in de vorm van een groepsgewijze training van werknemers. In die situaties betalen werkgevers het verlof ook doorgaans door.

De OESO heeft over de Deense verlofregelingen opgemerkt dat deze op lange termijn negatieve effecten kunnen hebben doordat het arbeidsaanbod vermindert.¹ In de Deense evaluatie wordt echter gesteld dat de verhouding tussen positieve- en negatieve lange termijn effecten nog niet geheel te overzien is. De mate waarin effecten zullen optreden wordt beïnvloed door de mogelijkheid om de verlofregelingen af te stemmen op bewegingen op de arbeidsmarkt.² De OESO vraagt zich tevens af of deze verlofregelingen leiden tot grotere kansen om een reguliere baan te krijgen. Uit de Deense evaluatie blijkt dat ongeveer 42%

¹ OESO Economic Survey Denmark 1996.

² Zo wordt ook gesteld in een artikel van J. Spapens, Verlofbeleid in Denemarken, ESB november 1996, jaargang 81, nr. 4083.

van de vervangers na afloop van de vervangingsperiode doorstroomt naar een reguliere functie binnen de onderneming.

In Finland is sinds begin 1996 een tijdelijke regeling voor loopbaanonderbreking van start gegaan. Het Finse model is een mengvorm van het Deense en Belgische systeem. Het unieke van het Finse model bestaat met name uit de ontstaansgeschiedenis van het experiment. De vergrijzing van de beroepsbevolking was in Finland aanvankelijk de drijfveer om met een loopbaanonderbrekingsregeling te komen, de later oplopende werkloosheid een tweede argument. Sterker dus dan in de beide andere landen overheerst in Finland de overweging dat een tijdelijke loopbaanonderbreking in de vorm van opfrisverlof essentieel is voor het op peil houden van de arbeidsproductiviteit van oudere werknemers.

De overeenkomsten met het Belgische systeem zijn dat er geen recht op verlof is gecreëerd en dat er in alle gevallen sprake moet zijn van vervanging. Ook in Finland wordt er geen onderscheid gemaakt naar verlofdoel. Wat betreft de hoogte van de uitkering komt het Finse model overeen met het Deense in die zin dat de hoogte van de tegemoetkoming is afgeleid van het de werkloosheidsuitkering. Op dit moment ontvangt een verlofganger 60% van de werkloosheidsuitkering met een maximum van 4500 Finse marken (1700 gulden bruto). In Finland kan het verlof in het kader van deze tijdelijke regeling alleen voltijd worden opgenomen. In Finland wordt het experiment met nauwkeurige metingen bijgehouden. Na negen maanden hadden 5000 werknemers gebruik gemaakt van de regeling waarvan 70% vrouwen en 30% mannen. Ook over de verlofdoelen is informatie beschikbaar. 37% van de verlofgangers neemt het verlof op om uit te rusten; 18% voor zorgdoeleinden; 14% voor educatie en 14% voor het uitoefenen van hobby's. 17% besteedt het verlof aan andere doeleinden. Daarnaast kent Finland een regeling die het (tijdelijk) in deeltijd gaan werken stimuleert door voor een periode van maximaal een jaar een suppletie op het deeltijdloon te verstrekken. Ook in die regeling is vervanging van de persoon die in deeltijd gaat werken een vereiste, de werkgever moet bovendien de deeltijder garanderen dat deze desgewenst na afloop van de periode waarvoor suppletie op het loon is verstrekt weer een voltijdbaan krijgt. Van deze deeltijdregeling wordt met name door vrouwen met kinderen gebruik gemaakt.

Paragraaf 7. Budgettaire gevolgen en macro-economische effecten

7.1 Budgettaire effecten voor de collectieve sector

Met een regeling voor de loopbaanonderbrekingsfinanciering zijn voor de collectieve sector kosten maar ook baten gemoeid.

Op micro-niveau kan de financiële uitwerking van de loopbaanonderbrekingsregeling als volgt geïllustreerd worden: De werknemer die met verlof gaat ziet voor de duur en omvang hiervan af van een arbeidsloon. In zijn/haar plaats wordt een uitkeringsgerechtigde werkloze vervanger aangetrokken (voor tenminste 18 uur per week; niet noodzakelijk op de vrijvallende arbeidsplaats). De vervanger ontvangt een arbeidsloon van de werkgever. Zijn uitkering vervalt. Tegenover de besparingen op uitkeringen staat een bedrag van f 960 bruto per maand dat aan de full-time verlofganger wordt uitgekeerd.

Ter illustratie zijn van vier situaties die zich voor kunnen doen wanneer loopbaanonderbrekingsverlof wordt opgenomen en de vervanger afkomstig is uit respectievelijk de WW (situatie 1 t/m 3) en de Abw (situatie 4), de kosten en de baten geraamd. (Zie tabel 2.) In het eerste voorbeeld wordt 4 maanden gebruik gemaakt van de loopbaanonderbre-

kingsfinanciering. De verlofvergoeding, die gedurende deze 4 maanden wordt uitgekeerd kost f 3840 (4* f 960). De uitvoeringskosten zijn geraamd op f 250. De vervanger is afkomstig uit een WW-uitkeringssituatie, op het moment dat hij gaat vervangen heeft hij nog recht op 4 maanden WW. Deze WW-lasten worden in eerste instantie bespaard. Dit levert f 8680 (4*f 2170) op. Aan het eind van de vervangingsperiode herleven de WW-rechten van de vervanger. Hij valt terug in de WW en maakt alsnog gebruik van de 4 maanden WW-uitkering waarop hij nog recht had. Daarmee wordt de in eerste instantie gerealiseerde besparing van f 8680 tenietgedaan. Na afloop van de WW-periode heeft betrokkene geen recht op Abw. Netto bedragen de kosten van deze loopbaanonderbrekingsperiode f 4090.

De tweede situatie is identiek aan de eerste, maar nu heeft de vervanger wel recht op Abw-uitkering na de WW-periode. De Abw-uitkering gaat 4 maanden later in dan zonder de loopbaanonderbreking het geval was geweest en er wordt dus f 6052 (4*f 1513) bespaard. In dit geval wordt netto f 1962 bespaard.

Ook in de derde situatie wordt 4 maanden gebruik gemaakt van de loopbaanonderbrekingsfinanciering. De verlofvergoeding, die gedurende deze 4 maanden wordt uitgekeerd kost f 3840 (4* f 960). De uitvoeringskosten bedragen f 250. De vervanger is afkomstig uit een WW-uitkeringssituatie, op het moment dat hij gaat vervangen heeft hij nog recht op 4 maanden WW. Deze WW-lasten worden in eerste instantie bespaard. Dit levert f 8680 op (4*f 2170). Aan het eind van de vervangingsperiode vindt de vervanger een baan. Hij maakt dus geen gebruik meer van zijn WW-rechten. Dit loopbaanonderbrekingsverlof levert per saldo f 4590 op.

In situatie 4 is de vervanger uit de Abw afkomstig. Gedurende de periode dat hij gaat vervangen wordt dus een Abw-uitkering bespaard. Dit levert f 6052 (4*f 1513) op. De verlofvergoeding en de uitvoeringskosten bedragen resp. f 3840 en f 250. Per saldo wordt in deze situatie f 1952 bespaard.

Tabel 2. Illustratie van de budgettaire effecten van een LBO-regeling op micro-niveau, bij een verlofduur van 4 maanden. (in gld.;+ = kosten, - = besparing)

		situatie 1: de vervan- ger komt uit de WW en valt terug in de WW	situatie 2: de vervan- ger komt uit de WW en valt terug in de WW/ABW	situatie 3: de vervan- ger komt uit de WW en valt niet terug in de WW	situatie 4: de vervan- ger komt uit de ABW en valt terug in de ABW
kosten:	LBO-vergoeding	3840	3840	3840	3840
	uitvoeringskosten	250	250	250	250
bespa- ringen:	WW-uitkeringen	0	0	- 8680	0
	ABW-uitkeringen	0	- 6052	0	0
saldo kosten/besparingen:		4090	- 1962	- 4590	- 1962

Bij de raming van budgettaire effecten van de regeling voor de collectieve sector is met de volgende aspecten rekening gehouden:

Kosten bestaan uit verlofvergoedingen en uitvoeringskosten van de loopbaanonderbrekingsregeling (LBO-regeling). Baten bestaan uit de besparingen op WW- en bijstandsuitkeringen voor werklozen die als vervanger bij een werkgever in dienst treden. Positieve en negatieve effecten voor de fiscus en doorwerkingseffecten op de WW (vervangers bouwen immers gedurende een vervangingsperiode rechten in het kader van de Werkloosheidswet op) zijn buiten beschouwing gelaten.

Op basis van het onderzoeksrapport «De mogelijkheden van loopbaanonderbreking in Nederland, van april 1996»¹, hierna te noemen het OSA behoefte-onderzoek, veronderstellen ongeveer 840 000 werknemers binnen een termijn van 15 jaar behoefte te hebben aan een langerdurend verlof, op basis van een vergoeding van overheidswege ad f 600,- netto, naast sparen in de vorm van tijd en/of geld. Verondersteld is dat – na een aanloopfase van 5 jaar – op jaarbasis ca. 56 000 personen in het kader van een loopbaanonderbrekingsregeling met verlof zullen gaan.

Voorts kan op basis van het OSA behoefte-onderzoek worden aangenomen dat (met inachtneming van de eis dat verlof tenminste de helft van de individuele arbeidsduur bedraagt) 50% van de verlofgangers 30 of meer uur per week verlof opneemt, dat 30% van hen wekelijks 20–30 uur met verlof gaat en 20% 10–20 uur. De spreiding naar verlofomvang beïnvloedt – via de staffeling van verlofvergoedingsbedragen per maand – de kosten van de regeling.

De raming is gebaseerd op bruto kosten en baten, d.w.z.: als kostenpost zijn gebruteerde verlofvergoedingen (netto + belasting/sociale premies volksverzekeringen) ingeboekt. De gehanteerde bedragen zijn resp.: f 960 (voor de meeste gevallen neerkomend op een netto bedrag dat ligt tussen f 800 en f 1000), f 480 en f 160. De verlofganger wordt achteraf belast via de inkomstenbelasting. De totale uitgaven voor loopbaanonderbrekingsvergoedingen worden vervolgens tegen bruto-besparingen op uitgaven voor uitkeringen afgezet. De door de vervanging gemiddeld bespaarde bruto-bijstandsuitkering is ruim f 18 000 (per jaar) geraamd. Voor de gemiddelde bruto-WW uitkering is met f 26 000 op jaarbasis gerekend. Voor de Uvi's zijn uitvoeringskosten ingeboekt, i.v.m. het verzorgen van de loopbaanonderbrekingsvergoedingen.

Op basis van het OSA behoefte-onderzoek is een (gewogen) gemiddelde duur van het loopbaanonderbrekingsverlof van 3,4 maanden verondersteld.

Aangenomen is dat vervangers voor 50% uit de WW en voor 50% uit de Bijstand gerecruteerd zullen worden. Hoewel Anw-gerechtigden in principe ook tot de kring van vervangers behoren, zijn ze uit praktische overwegingen buiten de raming gelaten.² Hetzelfde geldt voor de Wao-, Waz-, Wajong-, IOAW- en IOAZ-gerechtigden. In de hier gepresenteerde berekeningen is dus geen rekening gehouden met vervangers die niet afkomstig zijn uit een WW- of Abw-uitkeringssituatie.

Terugval: De raming houdt rekening met een percentage vervangers dat na afloop van het arbeidscontract in een uitkeringssituatie terugvalt. Voor WW-vervangers is het percentage terugval in de WW op 60% geschat. Aangenomen is dat na voltooiing van de WW-periode 50% van de ex-vervangers geen recht heeft op Abw. Voor Bijstandsvervangers is er van uitgegaan dat 60% uiteindelijk terugvalt in de uitkeringssituatie.

De raming van budgettaire effecten voor de collectieve sector is in de volgende tabel weergegeven:

¹ Dit onderzoek is uitgevoerd door Research voor Beleid, J. Spaans, in opdracht van de organisatie voor strategisch arbeids-onderzoek (OSA), werkdocument W142 van de OSA.

² Het aantal vervangers met een uitkering op basis van de Algemene nabestaandenwet (Anw) zal in de eerste jaren van de regeling voor loopbaanonderbrekingsfinanciering naar verwachting zeer gering zijn. Dit omdat de meest voor vervanging in aanmerking komende categorie Anw-ers (i.e. degenen die in of na 1950 geboren zijn, van wie het jongste kind binnenkort 18 jaar zal worden, en die geen inkomen uit of i.v.m. arbeid hebben) voorlopig nog gering van omvang zal zijn. Deze groep loopt het risico de Anw-uitkering te verliezen. Naar schatting zal de jaarlijkse uitstroom van deze groep uit de Anw in de periode 1996–2001 slechts van 35 naar 275 personen oplopen. Om die reden is voorsnog afgezien van een aanpassing van de Anw-meerjarenraming.

Tabel 3. Budgettaire effecten van een LBO-regeling op jaarbasis, in de structurele situatie (in mln gld.; + = kosten, – = besparing)

kosten:	LBO-vergoeding	125
	uitvoeringskosten	14
	totaal	139
besparingen: ABW-uitkeringen	WW-uitkeringen	61
		138
	totaal	199
saldo kosten/besparingen		–60

Samengevat: de raming leidt tot een batig saldo van kosten en besparingen voor de collectieve sector van rond de f 60 miljoen per jaar. Aldus wordt een budgettair neutrale financiering van de loopbaanonderbrekingsregeling gewaarborgd. Dit opent de mogelijkheid om 15 000 à 20 000 personen zónder vrijvallende uitkering als vervanger een kans te geven (bij een gemiddelde verlofduur van 3,4 maanden). Hierbij is geen rekening gehouden met het feit dat vervangers nieuwe WW-rechten kunnen opbouwen.

De becijferingen van de budgettaire effecten zijn gebaseerd op de structurele situatie. Dit is de situatie waarin het jaarlijks volume verlofgangers een stabiel niveau heeft aangenomen. Deze situatie zal echter pas na een aantal jaren ontstaan. Dientengevolge zullen aanvankelijk zowel de kosten als de baten van de regeling lager uitvallen. Voor de budgettaire neutraliteit heeft dit overigens geen gevolgen.

In oktober 1996 heeft ook het Centraal Planbureau (CPB) een ex ante berekening gemaakt van de effecten van een regeling voor loopbaanonderbrekingsfinanciering op de overheidsfinanciën en de sociale fondsen (ook exclusief de kosten vanwege doorwerkingseffecten in de sfeer van de Werkloosheidsverzekering).

Het CPB heeft zijn berekeningen op een variant afgestemd met een substantieel aandeel vervangers waarop geen uitkering wordt bespaard (i.e. 10% van de vervangers). De CPB ex ante raming resulteerde in een positief netto saldo ad. f 67 miljoen. Het verschil met de hierboven in tabel 3 gegeven raming is in belangrijke mate terug te voeren op het feit dat er in de CPB-berekeningen met betrekking tot vervangers die uit de WW afkomstig zijn, geen rekening mee is gehouden dat deze vervangers na afloop van de WW-periode bij terugval in de uitkerings situatie alsnog recht hebben op de resterende WW-duur.

7.2 Bedrijfseffecten

Bedrijfseffecten:

In deze paragraaf worden de kosten en baten van het wetsvoorstel voor bedrijven en instellingen toegelicht. Het wetsvoorstel kan in beginsel voor alle categorieën bedrijven/instellingen in de economie gevolgen hebben. In de praktijk zal een loopbaanonderbrekingsregeling voornamelijk gevolgen hebben voor de gezondheids- en welzijnszorg (SBI'93: 85), de zakelijke dienstverlening (SBI'93: 70–74), cultuur en overige dienstverlening (SBI'93: 90–93), het openbaar bestuur (SBI'93: 75) en financiële instellingen (SBI'93: 65–67). Dit zijn de bedrijfstakken waar relatief veel vrouwen werken, die relatief veel grote bedrijven bevatten, waar werkgevers redelijk welwillend tegenover een loopbaanonderbrekingsregeling staan en/of waar relatief veel zorg- of ouderschapsverlof is opgenomen.¹

¹ Zie het OSA behoefte-onderzoek. Uit dit onderzoek is ook gebleken dat de animo voor verlofregelingen bij vrouwen groter is dan bij mannen. Bij de ouderschapsverlofregeling bijvoorbeeld is het percentage vrouwen dat verlof opneemt bijna drie keer zo groot als het percentage mannen (uitgaande van de rechthebbenden). Ook blijkt dat het met name grotere bedrijven en instellingen zijn, waar werkgevers iets voelen voor een loopbaanonderbrekingsregeling. Werkgevers in de overheids- en zorgsector blijken relatief het meest positief te reageren (resp. 64% en 50% van de geïnterviewden).

Voor bedrijven/instellingen brengt het gebruik van de regeling voor loopbaanonderbrekings-financiering zowel kosten als beperkingen op uitgaven met zich mee. De uitgavenbeperkingen bestaan uit de arbeidskosten van de verlofganger. Deze hoeven immers gedurende de verlofperiode niet betaald te worden. De kosten bestaan uit de arbeidskosten van de vervanger en uit kosten in verband met werving en selectie, administratie, inwerken en dergelijke. Daarnaast kan nog sprake zijn van productiviteitsverliezen.

In het onderstaande wordt een schatting gepresenteerd van de effecten voor het bedrijfsleven als geheel. Hierbij zijn de navolgende veronderstellingen gehanteerd:

Op basis van het OSA behoefte-onderzoek is uitgegaan van 56 000 verlofgangers per jaar, die gemiddeld 28 uur per week gedurende een periode van 3,4 maanden verlof opnemen. Verder is op basis van dit onderzoek aangenomen dat de verlofganger gemiddeld ruim f 2700 netto per maand verdient (bij een 40-urige werkweek). De kosten van werving en selectie, administratie, inwerken etc. zijn geraamd op 7,5% van de arbeidskosten van de vervanger.

De berekeningen zijn gebaseerd op de structurele situatie, waarbij 56 000 personen per jaar loopbaanonderbrekingsverlof opnemen. Het is aannemelijk dat het een jaar of vijf duurt voor deze situatie bereikt zal zijn. Zowel de kosten als de uitgavenbeperkingen zullen in de eerste jaren na invoering van de regeling dus geleidelijk oplopen naar de in tabel 4 gepresenteerde niveaus.

Voor de schatting van bedrijfseffecten zijn 2 extreme scenario's doorgerekend:

1. De vervanger wordt aangesteld op de functie van de verlofganger.

Naar verwachting zijn de arbeidskosten van de vervanger lager dan die van de verlofganger, omdat hij/zij in het algemeen minder ervaren is. Dit verschil kan worden aangewend om de kosten van werving en selectie, administratie, inwerken en mogelijke productiviteitsverliezen te neutraliseren. Voor bedrijven/instellingen is in dit geval het saldo van kosten en uitgavenbeperkingen van deelname aan de loopbaanonderbrekingsregeling nul.

2. De vervanger wordt niet op de functie van de verlofganger aangesteld, maar elders in de organisatie op een lager- c.q. laagbetaalde functie ingezet.

De beperking op arbeidskosten door verlofopname is geraamd op f 900 mln. Wanneer 50% van de vervangers het wettelijk minimum loon ontvangt en 50% een modaal inkomen krijgt, bedragen de arbeidskosten van de vervangers ruim f 700 mln. De kosten van werving en selectie zijn te ramen op f 55 mln. Hiernaast moet rekening gehouden worden met mogelijke productiviteitsverliezen. De omvang hiervan is moeilijk te kwantificeren. Tabel 4 laat zien dat voor deze productiviteitsverliezen een marge in de gemaakte becijfering aanwezig is van f 135 mln. Hierbij moet opgemerkt worden dat naarmate collega's meer werkzaamheden van de verlofganger overnemen, eerder sprake zal zijn van een verhoging van de werkdruk dan van productiviteitsverliezen. Verder kan het uitgangspunt dat geen recht van de werknemer op verlof is gecreëerd en de verlofganger dus instemming/medewerking van de werkgever behoeft, mogelijke productiviteitsverliezen aanzienlijk beperken. Wanneer in dit scenario alle vervangers het wettelijk minimumloon ontvangen, zijn de bespaarde arbeidskosten van de verlofganger f 380 mln. hoger dan de arbeidskosten van de vervanging. Rekening houdend met kosten van werving en selectie van f 40 mln. geeft dit een marge van f 340 mln om productiviteitsverliezen op te vangen.

Tabel 4. Kosten/baten-balans voor bedrijven van loopbaanonderbreking (in mln gld)

vervanging: 50% WML/50% modaal			
baten		kosten	
arbeidskosten	900	arbeidskosten vervanging	710
verlofganger		werving/selectie, administratie, inwerken etc.	55
		marge voor productiviteitsverlies	135
	900		900
vervanging: 100% WML			
baten		kosten	
arbeidskosten	900	arbeidskosten vervanging	520
verlofganger		werving/selectie, administratie, inwerken etc.	40
		marge voor productiviteitsverlies	340
	900		900

Samengevat: de loopbaanonderbrekingsregeling hoeft voor bedrijven/instellingen niet tot een kostenstijging te leiden. Het verschil tussen de arbeidskosten van de vervanger en de verlofganger kan worden aangewend om mogelijke productiviteitsverliezen te neutraliseren

7.3 Macro-economische (werkgelegenheids-)effecten

Op verzoek van het ministerie van SZW heeft het Centraal Planbureau enkele indicaties gegeven van de macro-economische gevolgen van een regeling voor de loopbaanonderbrekingsfinanciering. De indicaties zijn gebaseerd op een variant, die volgens het CPB erg weinig verschilt van de variant die in het onderhavige wetsvoorstel wordt gepresenteerd.

Het CPB benadrukt hierbij dat de impulsen en dus ook de macro-economische effecten van een regeling voor de loopbaanonderbrekingsfinanciering betrekkelijk gering zijn.

Initieel wordt het arbeidsaanbod als gevolg van de regeling 7 500 arbeidsjaren kleiner (30 000 verlofgangers gedurende gemiddeld 3 maanden per verlofganger). Dit veroorzaakt enige verkrapping op de arbeidsmarkt, hetgeen in het door het CPB gehanteerde algemeen evenwichtsmodel MIMIC een licht loonopdrijvend effect tot gevolg heeft. Hierdoor zal de werkgelegenheid iets afnemen. De werkloosheid kan toch licht dalen omdat, als gevolg van de verlofregeling, het effectieve arbeidsaanbod afneemt.

In de integrale doorrekening van de macro-economische effecten overheersen de loon- en prijsopdrijvende effecten van de initiële beperking van het arbeidsaanbod. Binnen de beperkingen van het model werkt dit licht negatief uit op het financieringstekort, wat in de berekeningen is gecompenseerd door een lichte verhoging van het belastingtarief in de eerste schijf. Opgemerkt zij hierbij dat van een loopbaanonderbrekingsregeling ook gunstige effecten mogen worden verwacht, die in het gehanteerde model evenwel niet goed tot hun recht komen. Gewezen zij bijvoorbeeld op het feit dat vervangers gedurende de vervangingsperiode nieuwe arbeidsmarktervaring opdoen en zodoende hun arbeidsmarktkwalificaties verbeteren, waarvan een gunstige invloed mag worden verwacht op de ontwikkeling van werkgelegenheid en werkloosheid.

Een loopbaanonderbrekingsregeling zal verder de arbeidsmotivatie van werknemers ten goede kunnen komen en een bijdrage leveren aan het

tegengaan van voortijdige uitval van (met name oudere) werknemers uit het arbeidsproces.

Tabel 5. Macro-economische gevolgen van een regeling voor de loopbaanonderbrekingsfinanciering^a

Procentuele mutaties	
Loonsom per werknemer	0,22
Prijs productie bedrijven	0,13
Productie bedrijven	-0,07
Werkgelegenheid	-0,10
Arbeidsaanbod (uren)	-0,14
Absolute mutaties	
Werkloosheidsquote	-0,06
Arbeidsinkomensquote	0,04
Financ. tekort (p BBP)	0,00
Belastingen (p BBP)	0,01
Sociale premies (p BBP)	0,06
Tarief 1e schijf	0,10
Inactiviteitsratio	0,00

^a CPB-berekeningen op basis van MIMIC; de cijfers staan voor gecumuleerde afwijkingen t.o.v. de basisprojectie.

Paragraaf 8: Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Doelgroepen:

De doelgroepen die met de effecten van de voorgestelde regelgeving geconfronteerd zullen worden zijn: loonafhankelijke werknemers, werkgevers, WW- en daarmee naar aard en strekking gelijkgestelde werknemers, Abw- en Anw-gerechtigden en gedeeltelijk arbeidsgeschikten met een Wao-, Waz-, Wajong-, IOAW-, of IOAZ-uitkering. Gelet op het veronderstelde aantal verlofgangers op jaarbasis in de structurele situatie (56 000) is het aantal WW-ers en Abw-ers dat in theorie beschikbaar is om als vervanger op te treden ruim voldoende. Er zijn alleen al ca. 100 000 WW-ers en ca. 80 000 Abw-ers die minder dan een jaar werkloos zijn en die als vervanger kunnen optreden. Als daarbij de langdurig werklozen (> 1 jaar) worden geteld is het potentieel aan vervangers aanzienlijk groter. Het potentieel bereik onder Anw-gerechtigden en personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering lijkt vooralsnog gering te zijn.

Gevolgen voor de rechterlijke macht:

Dit wetsvoorstel is bedoeld als ondersteuning van afspraken die een werknemer met zijn werkgever maakt over langerdurend verlof of deeltijdverlof ten behoeve van zorg en educatie. Dit betekent dat de werkgever en werknemer het eens zullen zijn over het feit dat de werknemer verlof gaat opnemen. In dat geval komt de werknemer in aanmerking voor loopbaanonderbrekingsfinanciering, als aan de in het voorstel gestelde voorwaarden is voldaan.

De voorwaarden voor het recht op uitkering zijn eenvoudig van aard en ook overigens niet conflictopwekkend. Ook de hoogte van de uitkering is duidelijk vastgelegd in normbedragen, die niet voor betwisting vatbaar zijn. De regering verwacht van de invoering van het onderhavige wetsvoorstel dan ook geen (structureel) verhoogd beslag op de rechterlijke macht.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid:

Op grond van een analyse van de met de uitvoering van de wettelijke regeling voor loopbaanonderbrekingsfinanciering gemoeide taken is besloten deze te leggen bij de uitvoerders van de werknemersverzekeringen. Het Lisv is ingevolge de OSV verantwoordelijk voor de

uitvoering. Het Lisv besteedt de feitelijke uitvoering uit aan uitvoeringsinstellingen. De bevoegdheid van het Lisv om eigen beleidsregels op te stellen stelt het Lisv in staat om tot een doelmatige procedure te komen en op effectieve wijze controle uit te oefenen op alle in het wetsvoorstel genoemde voorwaarden. Deze voorwaarden zijn in artikel 2 van de wet opgesomd. Deze controle betreft nadrukkelijk niet de toetsing van de verlofdoelen tijdens het verlof. Of de regeling zal bijdragen aan meer mogelijkheden voor zorg of educatie zal door middel van een evaluatieonderzoek worden nagegaan. Met betrekking tot de aanvraag kan het Lisv bovendien de te volgen procedure stroomlijnen conform reeds bestaande procedures en deze op een effectieve wijze inrichten.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1. Algemene bepalingen

Het eerste lid van dit artikel bevat enige omschrijvingen van in de wet gehanteerde begrippen.

Op enkele begrippen wordt hieronder nader ingegaan.

De regeling creëert geen recht op verlof: daarom staat in de definitie van het begrip «verlofganger» dat een verlofganger op grond van een wettelijk recht (bijvoorbeeld ouderschapsverlof) dan wel een overeenkomst (een cao-afspraken of een afspraak tussen de individuele werknemer en werkgever), verlof opneemt.

Personen die een uitkering ontvangen als bedoeld in het eerste lid, onder 1°, onder a tot en met c, zullen die uitkering op het moment van indiensttreden als vervanger doorgaans verliezen: het ontvangen van een dergelijke uitkering dan wel het hebben van een latente aanspraak hierop, is, behalve voor de categorie als bedoeld onder 1° onder d een voorwaarde om als vervanger te gaan optreden.

Op basis van onderdeel c, 2° wordt het mogelijk dat werknemers die in dienst zijn van een zgn. arbeidspool als vervangers gaan optreden. Een vervanger die in dienst is van een arbeidspool wordt door die pool ter beschikking gesteld aan diverse werkgevers. Met name in het midden- en kleinbedrijf kan het bezwaarlijk zijn als een werkgever een (ingewerkte) werknemer voor langere tijd zou moeten missen. De werkgever zal er echter veelal wel belang bij hebben dat een werknemer (bv. parttime scholing) volgt. Door de mogelijkheid te scheppen dat ook werknemers in dienst van een arbeidspool als vervanger kunnen gaan optreden, kunnen verschillende werkgevers die allen een werknemer als gevolg van bv. scholingsverlof (gedeeltelijk) missen, gezamenlijk één fulltime vervanger ter beschikking gesteld krijgen.

Op grond van het tweede lid kan het aantal niet-uitkeringsgerechtigde vervangers jaarlijks bij ministeriële regeling worden gemaximeerd.

Artikel 2. Toekenning financiële tegemoetkoming

In het tweede lid van onderhavig artikel zijn de voorwaarden voor toekenning van een financiële tegemoetkoming vastgelegd. Het Lisv kan geen nadere voorwaarden stellen, of toekenning van een financiële tegemoetkoming weigeren indien aan de in dit lid gestelde voorwaarden is voldaan.

De voorwaarde gesteld onder a, eerste zin, garandeert dat er sprake moet zijn van een zekere binding met de werkgever alvorens de verlofganger in aanmerking kan komen voor een financiële tegemoetkoming.

Door artikel 673, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van overeenkomstige toepassing te verklaren wordt geregeld onder welke voorwaarden arbeidsovereenkomsten tussen dezelfde partijen die elkaar

binnen korte tijd zijn opgevolgd, geacht worden eenzelfde, niet onderbroken arbeidsovereenkomst te vormen. Beide voorwaarden zijn overgenomen uit de Wet op het ouderschapsverlof (artikel 644, derde lid).

Op de voorwaarden gesteld in de onderdelen c, d en e wordt ingegaan in het algemeen deel in paragraaf 2.2.1 en 2.3.2.

De in onderdeel f gestelde voorwaarde dat de arbeidsovereenkomst tussen de werkgever en de vervanger niet eerder dan één maand voor de aanvang van het verlof dient aan te vangen, maakt het mogelijk dat gedurende korte tijd de vervanger al in dienst is bij de werkgever, terwijl de verlofganger nog niet met verlof is gegaan. Deze periode kan gebruikt worden om de vervanger door de verlofganger te laten inwerken.

Op de voorwaarde gesteld in het derde lid wordt ingegaan in paragraaf 4 van het algemeen deel.

Op de voorwaarden gesteld in het vierde en vijfde lid wordt ingegaan in paragraaf 2.3.2 van het algemeen deel.

Indien een vervanger in dienst is van een arbeidspool en vervolgens ter beschikking wordt gesteld aan de werkgever waarbij de verlofganger in dienst is, komt er geen arbeidsovereenkomst tot stand tussen deze laatste en de vervanger. In dat geval zijn de voorwaarden gesteld in het tweede lid van overeenkomstige toepassing.

Dit wordt geregeld in het zesde lid.

Verlof ten behoeve de verzorging van een terminale zieke mag op basis van het zevende lid worden opgenomen voor een periode korter dan twee maanden zonder dat in die periode de eis van vervanging geldt. Indien dit verlof twee maanden of langer gaat duren (met uiteraard een maximum van zes maanden), geldt voor de resterende periode wel de eis dat een verlofganger door een vervanger moet worden vervangen.

In paragraaf 2.3.3. van het algemeen deel wordt nader ingegaan op het verlof ten behoeve van de verzorging van een terminale zieke.

Artikel 3. Aanvraag financiële tegemoetkoming

Met name als er sprake is van zorgverlof, kan de situatie zich voordoen dat een werknemer plotseling verlof wenst op te nemen. Om de werknemer ruim de tijd te geven om een aanvraag om een financiële tegemoetkoming in te dienen, is in het eerste lid bepaald dat de mogelijkheid hiertoe bestaat tot uiterlijk vier weken na de aanvang van het verlof.

Indien deze termijn wordt overschreden, betekent dat niet dat er geen aanspraak op een financiële tegemoetkoming bestaat. In het tweede lid is bepaald dat in dat geval de tegemoetkoming aanvangt op de eerste dag van de kalendermaand volgend op die waarin de aanvraag is ingediend. Betaling vindt immers plaats over volle kalendermaanden.

Uiteraard moet er dan wel sprake zijn van een vervanger.

Artikel 4. Hoogte financiële tegemoetkoming

De hoogte van de financiële tegemoetkoming is afhankelijk van het aantal uren dat de verlofganger verlof opneemt. Ter wille van de eenvoud is gekozen voor vier verschillende categorieën met daarbij behorende bedragen.

Artikel 5. Voortijdig einde financiële tegemoetkoming

Het is niet de bedoeling dat de verlofganger in de verlofperiode – hetzij in dienstbetrekking hetzij als zelfstandige – (elders) arbeid gaat verrichten.

Indien daarvan toch sprake is, eindigt op grond van het in dit artikel bepaalde de financiële tegemoetkoming. Ook als de dienstbetrekking

tussen de werkgever en de verlofganger eindigt, eindigt de tegemoetkoming. In dit artikel is tevens bepaald op welk moment de tegemoetkoming in dergelijke gevallen eindigt.

Artikel 6. Geen beëindiging financiële tegemoetkoming bij voortijdige beëindiging vervanging

Eerste lid

In het eerste lid van dit artikel is bepaald, dat als de arbeidsovereenkomst tussen de werkgever en de vervanger voortijdig eindigt, dit wil zeggen voordat de overeengekomen periode van vervanging is geëindigd, dit niet leidt tot beëindiging van de financiële tegemoetkoming aan de verlofganger. De verlofganger moet er immers op kunnen vertrouwen dat omstandigheden waarop hij zelf geen invloed kan uitoefenen, geen wijziging of intrekking van de aan hem door het Landelijk instituut sociale verzekeringen toegekende financiële tegemoetkoming teweegbrengen.

Tweede lid

Eindigt de arbeidsovereenkomst tussen de werkgever en de vervanger voortijdig, dan dient de werkgever binnen drie weken een nieuwe vervanger in dienst te nemen voor het deel van de overeengekomen verlofperiode dat nog niet is verstreken. Ook kan hij met een reeds bij hem in dienst zijnde vervanger overeenkomen dat deze voor meer uren in dienst komt. Gelet op het voornemen om de loopbaanonderbrekingsregeling budgettair neutraal te laten verlopen door de regeling te financieren uit bespaarde uitkeringen, is het niet meer dan logisch dat voorgeschreven is dat de werkgever zo spoedig mogelijk, binnen een termijn van drie weken, een nieuwe vervanger in dienst moet nemen.

De eis, als geformuleerd in artikel 2, tweede lid onder e, dat de werkgever een arbeidsovereenkomst met een vervanger sluit voor ten minste dezelfde periode als waarvoor de verlofganger verlof opneemt, geldt in deze situatie niet: een deel van de verlofperiode is immers al verstreken.

Derde lid

Heeft de werkgever niet binnen de in het tweede lid genoemde termijn een nieuwe vervanger in dienst genomen, dan staan daar in het algemeen niet genoeg besparingen in de uitkeringssfeer tegenover om de resterende financiële tegemoetkoming aan de verlofganger uit het Algemeen Werkloosheidsfonds budgettair neutraal te kunnen bekostigen. Zoals in de toelichting op het eerste lid is gesteld, blijft die tegemoetkoming als de arbeidsovereenkomst tussen de werkgever en de vervanger voortijdig eindigt, immers doorlopen. In verband hiermee is in dit lid bepaald, dat het Landelijk instituut sociale verzekeringen de financiële tegemoetkoming over de periode vanaf de datum van eindiging van de arbeidsovereenkomst tussen de werkgever en de vervanger en het einde van de overeengekomen verlofperiode op de werkgever verhaalt, als deze niet binnen de in het tweede lid genoemde termijn een nieuwe vervanger in dienst heeft genomen.

Vierde lid

Het verhaalsbesluit van het Lisv levert een executoriale titel op in de zin van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Artikel 7. Terugvordering

Dit artikel bevat bepalingen inzake terugvordering van de financiële tegemoetkoming die onverschuldigd is betaald.

Eerste lid

Het eerste lid bevat de hoofdbepaling die de verplichting tot terugvordering van de onverschuldigd betaalde financiële tegemoetkoming vastlegt.

Er wordt daarbij uitgegaan van het principe: altijd terugvorderen, tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten. In beginsel maakt het daarbij niet uit wat de oorzaak is voor het onverschuldigd zijn van de betaling. Het kan daarbij gaan om gevallen waarin een wijziging in de omstandigheden of (nieuw) gebleken feiten nopen tot herziening van de (primaire) toekenning. De oorzaak kan ook zijn dat een verlofganger door een administratieve vergissing van het Landelijk instituut sociale verzekeringen meer krijgt dan waarop hij op grond van de correcte toekenningsbeschikking recht heeft. In al deze gevallen zal terugvordering moeten plaatsvinden.

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat de bepaling niet ziet op foutieve (onverschuldigde) betalingen aan willekeurige derden (bijv. doordat naar een onjuist giro- of bankrekeningnummer is overgemaakt). Dit blijkt uit het feit dat sprake moet zijn van terugvordering van «de verlofganger». In die gevallen dient terugvordering te geschieden met toepassing van het BW.

Voor de verjaringstermijn bij terugvorderingen geldt de algemeen geldende verjaringstermijn voor rechtsvorderingen uit onverschuldigde betaling (artikel 309 van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek). Overigens wordt erop gewezen dat binnen de verjaringstermijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moeten worden genomen.

Tweede lid

Aan de terugvorderingsbepaling kan niet een absoluut karakter worden toegekend. Het moet mogelijk zijn dat op de algemene regel een uitzondering moet worden gemaakt, in die zin dat geheel of gedeeltelijk van uitoefening van de betrokken verplichting wordt afgezien, indien voor de verlofganger onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Uit het woord «dringend» blijkt dat er wel iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand moet zijn wil een afwijking van het algemene principe gerechtvaardigd zijn. Daarbij dient het uiteraard om incidentele gevallen te gaan, gebaseerd op een individuele afweging van alle relevante omstandigheden; van algemene of categoriale afwijkingen kan geen sprake zijn.

Voor de goede orde zij vermeld dat de toepassing van «dringende redenen» dient te geschieden met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In dit verband zij er voorts op gewezen, dat met dringende redenen niet tevens wordt bedoeld op doelmatigheidsoverwegingen, in die zin dat op grond van een kosten-batenafweging van uitoefening van de verplichting tot terugvordering kan worden afgezien. Gelet op de eenvoudige wijze waarop de tenuitvoerlegging van de terugvorderingsbesluiten zal kunnen plaatsvinden, zal zelden of nooit daarvan kunnen worden afgezien op de grond dat daarmee slechts een zeer gering bedrag gemoeid is. Daarbij dient ook in aanmerking te worden genomen dat de kosten van invordering ook voor rekening van de betrokkene zijn. Dit is geregeld in artikel 27g van de Werkloosheidswet welk artikel bij het zevende lid van overeenkomstige toepassing is verklaard.

Derde lid

In een terugvorderingsbesluit zal informatie moeten worden verstrekt over de wijze waarop dat besluit ten uitvoer gelegd kan worden. Voorzover mogelijk zal tevens in hetzelfde besluit moeten worden aangegeven hoe (d.w.z. met welke bedragen en termijnen) in het concrete geval die tenuitvoerlegging zal plaatsvinden; aangezien daarvoor in een aantal gevallen nader onderzoek nodig zal zijn, zal dat niet altijd tegelijkertijd kunnen. Voorts zullen soms later wijzigingen nodig zijn.

Vierde lid

Evenals bij de boete is met betrekking tot de terugvordering een afzonderlijke informatieverplichting nodig naast de andere informatieverplichtingen. Ook bij terugvordering betreffen de te geven inlichtingen immers niet altijd het recht op financiële tegemoetkoming.

Vijfde lid

Een besluit van het Landelijk instituut sociale verzekeringen tot terugvordering van de financiële tegemoetkoming levert een executoriale titel op die met toepassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) kan worden ten uitvoer gelegd. Weliswaar is vooropgesteld dat aan het terugvorderingsbesluit executoriale kracht toekomt, doch daarmee is niet gezegd dat daarvan ook altijd direct in die zin gebruik gemaakt behoeft te worden. Dat niettemin het besluit altijd een executoriale titel oplevert is zo geregeld om te voorkomen dat, afhankelijk van de toevallige executiemogelijkheden, het besluit die status nu eens wel en dan weer niet zou bezitten. Voorts kan aldus in de gevallen dat moet worden gevreesd dat de latere executie zou worden gefrustreerd omdat vermogensbestanddelen dan niet meer aanwezig zouden zijn, dit worden voorkomen door direct tot executie over te gaan. Tenslotte wordt ook het voeren van dubbele procedures hierdoor tegengegaan.

Zesde en zevende lid

In het zesde lid worden de artikelen 27g en 36b van de Werkloosheidswet van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 27g geeft een zekere voorkeur aan voor de volgorde van te hanteren executiewijzen. Voorop staat verrekening, tussen dezelfde partijen en met dezelfde uitkering (tweede lid); daarna volgt inhouding door een andere uitvoeringsinstelling met afdracht aan de instelling die het besluit tot terugvordering heeft genomen (derde lid); de derde mogelijkheid is executie met behulp van de middelen van Rv (vierde lid). De bepalingen zijn alle imperatief geredigeerd. Het kan evenwel wenselijk zijn af te wijken van de aangegeven volgorde dan wel om tegelijkertijd of achtereenvolgens verschillende vormen toe te passen, bijv. als voor verrekening maar een gering bedrag in aanmerking komt, of nadat met een uitkering verrekening heeft plaatsgevonden andere verhaalsbronnen aanwezig zijn; dit laatste kan ook tegelijk met verrekening gebeuren (bijv. als naast inkomen ook vermogen aanwezig is). In combinatie van de verschillende mogelijkheden wordt voorzien door het vijfde lid van genoemd artikel 27g. In het zesde lid van dat artikel is bepaald dat kosten die voortvloeien uit additionele werkzaamheden, noodzakelijk om tot invordering te komen bij niet tijdige betaling, voor rekening van de betrokkene komen, terwijl in het zevende lid de mogelijkheid van vereenvoudigd derdenbeslag bij de tenuitvoerlegging van een besluit tot terugvordering is geregeld. In het achtste lid is bepaald dat in het algemeen bij de tenuitvoerlegging van een besluit tot terugvordering een

bedrag in acht dient te worden genomen, dat gelijk is aan de beslagvrije voet van de artikelen 475c en 475d Rv.

Artikel 36b van de Werkloosheidswet voorziet in door het Landelijk instituut sociale verzekeringen te stellen regels met betrekking tot de terugvordering en de tenuitvoerlegging van besluiten tot terugvordering. Nadere regelgeving op het gebied van de terug- en invordering kan bepalingen bevatten met betrekking tot procedures en het vaststellen van termijnen waarbinnen bijvoorbeeld een betalingsregeling tot stand gekomen of opgelegd moet zijn.

In het zevende lid is, in navolging van het negende lid van artikel 27g, bepaald, dat het niet nakomen van de informatieverplichting, neergelegd in het vierde lid, om desgevraagd aan het Landelijk instituut sociale verzekeringen de inlichtingen te geven die voor de tenuitvoerlegging van de terugvordering van belang zijn, leidt tot het verlies van de bescherming van de beslagvrije voet.

Artikel 8. Onvervreemdbaarheid

In navolging van de sociale verzekeringswetten is in dit artikel neergelegd, dat de financiële tegemoetkoming in een aantal gevallen niet kan worden aangetast.

In het vierde lid is een uitzondering gemaakt op de regel dat de financiële tegemoetkoming uitsluitend met machtiging van de werknemer aan een derde betaalbaar kan worden gesteld. Dit is namelijk het geval indien bij CAO of publiekrechtelijke regeling is overeengekomen dat gedurende het verlof een uitkering van de werkgever aan de werknemer wordt betaald, naast de financiële tegemoetkoming. Voorts dient de werkgever schriftelijk aan het Lisv te verzoeken om uitbetaling door diens tussenkomst en de werknemer daarvan in kennis te stellen. In de praktijk kan zo'n verzoek worden ingediend tezamen met (of onderdeel uitmaken van) de aanvraag om financiële tegemoetkoming. Voor alle duidelijkheid wordt hier opgemerkt dat de betaling aan de werkgever juridisch geldt als betaling aan de werknemer; deze is immers rechthebbende. Het Lisv heeft alsdan dus bevrijdend betaald aan laatstgenoemde. Indien de werkgever de financiële tegemoetkoming – om wat voor reden dan ook – niet heeft (door)betaald aan de werknemer, kan deze niet aan het Lisv verzoeken nogmaals te betalen.

Artikel 9. Verplichting tot het verstrekken van inlichtingen

In dit artikel is een tweetal verplichtingen opgenomen tot het verstrekken van inlichtingen.

In het eerste lid van dat artikel is de verplichting voor de verlofganger opgenomen om aan het Landelijk instituut sociale verzekeringen mededeling te doen van een eerdere eindiging van zijn verlofperiode dan was overeengekomen, van een wijziging van het aantal overeengekomen verlofuren en van het verrichten van arbeid in dienstbetrekking of als zelfstandige in de verlofperiode.

Deze verplichtingen zijn opgenomen met het oog op de beëindiging of vermindering daarvan. Niet nakomen van deze verplichting leidt tot het opleggen van een boete en, indien de financiële tegemoetkoming daardoor onverschuldigd is betaald, tot terugvordering van de financiële tegemoetkoming.

Het tweede lid bevat de verplichting voor de werkgever om aan het Landelijk instituut sociale verzekeringen mededeling te doen van de voortijdige eindiging van een arbeidsovereenkomst met een vervanger, zulks met het oog op het verhaal door het Landelijk instituut sociale verzekeringen op de werkgever van de financiële tegemoetkoming over

de periode vanaf de datum van eindiging van de arbeidsovereenkomst tussen de werkgever en de vervanger en het einde van de overeengekomen verlofperiode.

Artikel 10. Boete

In navolging van de sociale verzekeringswetten is in dit artikel neergelegd, dat het Landelijk instituut sociale verzekeringen ingeval van het niet-nakomen van de in artikel 10 neergelegde verplichtingen door de verlofganger of de werkgever een boete oplegt. In verband hiermee zijn de artikelen 27a tot en met 27g van de Werkloosheidswet van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 11. Algemeen Werkloosheidsfonds

Dit artikel strekt ertoe te bewerkstelligen dat, zoals in het algemeen deel van de toelichting is gesteld, de financiering van het onderbrekingsverlof plaatsvindt vanuit het Algemeen Werkloosheidsfonds.

Artikel 12. Organisatiewet sociale verzekeringen 1997

In artikel 12 wordt de Osv 1997 aangepast aan de introductie van de Wet financiering loopbaanonderbreking.

Artikel 13. Werkloosheidswet

Onderdeel A

In dit onderdeel is bepaald, dat de bedragen die het Landelijk instituut sociale verzekeringen ontvangt door de terugvordering van onverschuldigd betaalde financiële tegemoetkomingen en door het verhaal op de werkgever als bedoeld in artikel 6, derde lid, ingeval van voortijdige beëindiging van de vervanging, ten gunste van het Algemeen Werkloosheidsfonds komen. Ook de bijdrage van het Rijk in de financiering van de Wet financiering loopbaanonderbreking voor vervangers die uit de sfeer van de bijstand komen, komt ten gunste van het Algemeen Werkloosheidsfonds. Hetzelfde geldt voor de uitkeringsbedragen die als gevolg van artikel 18 van de Algemene nabestaandenwet op de nabestaandenuitkering in mindering worden gebracht ingeval een vervanger met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet in dienst wordt genomen ter vervanging van een verlofganger.

Opgemerkt wordt nog, dat de financiële tegemoetkoming van een verlofganger die vervangen wordt door een persoon met een uitkering op grond van de Werkloosheidswet in de gevallen waarin deze uitkering nog ten laste van het wachtgeldfonds kwam, toch uit het Algemeen Werkloosheidsfonds betaald wordt.

Onderdeel B

Zoals bij de toelichting op artikel 12 is gesteld, komen de financiële tegemoetkomingen op grond van de Wet financiering loopbaanonderbreking ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds. Dit geldt ook voor de daaraan verbonden uitvoeringskosten. Dit onderdeel strekt ertoe dit te bewerkstelligen.

Artikel 14. Wet financiering volksverzekeringen

Wanneer een vervanger met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet in dienst wordt genomen ter vervanging van een

verlofganger, dient ingevolge artikel 18 van die wet het met die vervanging verdiende inkomen op de nabestaandenuitkering in mindering te worden gebracht. Dit aldus bespaarde bedrag dient op grond van het derde lid door de Sociale Verzekeringsbank te worden overgeheveld naar het Landelijk instituut sociale verzekeringen ten gunste van het Algemeen Werkloosheidsfonds, uit welk fonds de financiële tegemoetkoming van de verlofgangers wordt betaald. In verband hiermee is in artikel 30, tweede lid, van de Wet financiering volksverzekeringen bepaald, dat het bedrag van de nabestaandenuitkering dat als gevolg daarvan niet tot uitbetaling komt, ten laste van het Nabestaandenfonds komt.

Artikel 15. Beroepswet

Tegen besluiten van het Landelijk instituut sociale verzekeringen op grond van deze wet staat op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bezwaar en beroep open. Op grond van artikel 8:41 van de Awb is een griffierecht verschuldigd, wanneer terzake een beroepschrift wordt ingediend. Ingevolge het derde lid van dat artikel geldt het lage griffierecht, indien een natuurlijke persoon beroep heeft ingesteld tegen een besluit, genomen op grond van een wettelijk voorschrift, opgenomen in onderdeel C, onder 1 tot en met 25 en 29, van de bijlage bij de Beroepswet. Teneinde mogelijk te maken dat door een verlofganger een beroepschrift kan worden ingediend tegen het lage griffierecht, is de Wet financiering loopbaanonderbreking in onderdeel C van die bijlage als nummer 24a opgenomen. Tevens wordt hierdoor bereikt, dat zo nodig ook hoger beroep kan worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep. Ingevolge artikel 18 van de Beroepswet kan namelijk slechts hoger beroep worden ingesteld tegen een besluit, genomen op grond van een wettelijk voorschrift dat is opgenomen in de bij de Beroepswet behorende bijlage. Door de Wet financiering loopbaanonderbreking op te nemen als nummer 24a in onderdeel C van die bijlage geldt, gelet op artikel 22, tweede lid, van de Beroepswet, het lage griffierecht dan tevens voor het door natuurlijke personen in te stellen hoger beroep.

Artikel 16

In dit artikel is bepaald dat de financiële tegemoetkoming geen loon is in de zin van de Coördinatiewet Sociale Verzekeringen.

Artikel 17

In dit artikel is de doorvertaling van de Wet financiering loopbaanonderbreking naar overheidspersoneel geregeld. Voor overheidswerknemers geldt dat ook zij gebruik kunnen maken van deze regeling. Zij zullen hun aanvraag indienen bij het LISV, net als de overige werknemers. Het LISV zal de uitvoering van de werkzaamheden voor deze sector voorshands uitbesteden aan het USZO.

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