

Vergaderjaar 1997–1998

25 477

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 oktober 1997

1. Algemeen

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe om werknemers die verlof opnemen onder bepaalde voorwaarden een financiële tegemoetkoming te verlenen. Het wetsvoorstel ondersteunt daarmee afspraken die door werkgevers en werknemers in het bedrijfsleven en in de collectieve sector worden gemaakt om werknemers de mogelijkheid te bieden om met instandhouding van de arbeidsovereenkomst hun loopbaan tijdelijk, geheel of gedeeltelijk, te onderbreken. Met het wetsvoorstel wordt bijgedragen aan een organisatie van de arbeid waarin werknemers, al naar gelang de levensfase waarin zij verkeren, volwaardig kunnen participeren en waarmee bovendien de arbeidsinpasbaarheid van werklozen en arbeidsongeschikten wordt bevorderd. Het doet ondergetekende genoegen dat vrijwel alle fracties met instemming kennis hebben genomen van het wetsvoorstel.

De leden van de fracties van de PvdA, CDA, D66 en het GPV stelden vragen over het gegeven dat het voorliggende wetsvoorstel zich beperkt tot de financiering van de loopbaanonderbreking en geen wettelijk recht op (zorg)verlof regelt of de werkgever verplicht om vervanging te zoeken. Zo vroegen de leden van de PvdA-fractie en de D66-fractie of de werkgevers wel in alle gevallen belang hebben bij het regelen van vervanging. De leden van de CDA-fractie constateerden dat geen nieuw wettelijk recht op verlof wordt gecreëerd en vroegen waarom niet is gekozen voor een wettelijk recht op verlof wegens zorgtaken en educatie. Hoewel de leden van de D66-fractie de financiële onderbouwing als een zeer belangrijke ervaren, vroegen ook deze leden waarom de regering niet een stap verder is gegaan. Verder vroegen deze leden de regering in te gaan op de redenering van deze leden in het verslag dat de werknemer geen enkel instrument in handen heeft om met zijn werkgever te onderhandelen, met name wanneer het gaat om zorgverlof. De leden van de fractie van GroenLinks constateerden dat het wetsvoorstel helaas niet voorziet in een wettelijk recht, zij vroegen waarom de regering niet heeft overwogen om een bepaling op te nemen waardoor de werknemer in zijn

onderhandelingen met de werkgever sterker komt te staan. De leden van de GPV-fractie lazen op pagina 5 van de memorie van toelichting dat de totstandkoming van de verlofafspraak de verantwoordelijkheid is van werkgever en werknemer. Daarbij vroegen deze leden of dat feitelijk niet betekent dat de werkgever dit bepaalt, de werkgever is immers niet verplicht om het verlofverzoek van de werknemer te honoreren.

In reactie op deze vragen wijst de regering erop dat in de afgelopen jaren regelmatig de verdeling van de verantwoordelijkheid met betrekking tot het realiseren van de nieuwe organisatie van de arbeid, met een volwaardige participatie van alle werknemers ongeacht de levensfase waarin zij zich bevinden, aan de orde is geweest.

In de nota «Om de kwaliteit van Arbeid en zorg: investeren van verlof»¹ is aangegeven dat al dan niet wettelijk geregelde vormen van verlof in de toekomst een onlosmakelijk onderdeel zullen vormen van de betaalde arbeid. In de nota Kansen op combineren: Arbeid, Zorg en economische Zelfstandigheid (uitgebracht op 29 september 1997) heeft de regering geconstateerd dat werknemers in toenemende mate behoefte hebben aan mogelijkheden om de loopbaan voor een kortere of langere periode te onderbreken. Niet alleen werknemers, ook werkgevers zullen in toenemende mate behoefte hebben aan kennisvermeerdering, wendbaarheid en weerbaarheid van werknemers. Economisch belang en sociale ambitie gaan hierbij hand in hand.

In beide nota's wordt geconstateerd dat Nederland zich thans in een overgangsfase bevindt tussen het traditionele kostwinnersmodel naar het door de OESO geschetste perspectief van een maatschappij waarbij de betaalde en onbetaalde activiteiten beter zijn verdeeld.²

Deze overgangssituatie vergt oriëntatie, een nieuwe balans moet gevonden worden in de verdeling van kosten en baten van verlof. Deze overgangsfase is vooral gebaat bij het creëren van draagvlak. De rol van de overheid is die van het scheppen van voorwaarden en het wegnemen van belemmeringen die de gewenste ontwikkeling in de weg staan. Te klemmende regelgeving, zoals een wettelijk recht op zorg- of educatief verlof, zou het vinden van deze balans te zeer verstoren. Het primaat voor de inrichting van de nieuwe organisatie van de arbeid ligt bij sociale partners. Het is aan hen voorbehouden om ruimere verlofmogelijkheden tot stand te brengen. Voor deze visie bestaat een breed maatschappelijk draagvlak. Dat blijkt uit de ontvangen adviezen van de Stichting van de Arbeid over Arbeid en Zorg (d.d. 18 maart 1997) en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (d.d. 18 december 1996).

Sociale partners zijn ook bereid om gevolg te geven aan de oproep om te komen tot een nieuwe inrichting van de arbeidsorganisatie. Richtinggevend is daarvoor onder meer de door de Stichting van de Arbeid gelijktijdig met het advies over Arbeid en Zorg uitgebrachte «Overwegingen en aanbevelingen inzake de combinatie van arbeid en zorg» d.d. 18 maart 1997, gericht aan partijen bij (collectieve) arbeidsovereenkomsten. De Stichting van de Arbeid heeft daarin een pakket aan suggesties samengesteld die de belangen van zowel de werkgever als de werknemer kunnen dienen. De regering hecht er veel waarde aan dat goede zorgverlofafspraken tot stand komen in de (collectieve) arbeidsovereenkomst.

Dat sociale partners dit oppakken blijkt uit diverse bronnen.

Uit onderzoek van de Arbeidsinspectie³ blijkt dat in de periode 1995–1996 een toename te zien is van cao's met een bepaling over zorgverlof, te weten met 7,2% (van 21% naar 28,2%). Een dergelijke tendens blijkt ook uit zeer recent onderzoek van mw. drs. M. Grünel van de Vrije Universiteit in Amsterdam, in dat rapport wordt eveneens

¹ kamerstukken II 1994/1995, 24 332, nrs. 1 en 2.

² «Shaping structural change; the role of women»; report by a high level group of experts to the secretary-general, OESO 1991.

³ Blz. 27, Emancipatie in arbeidsorganisaties, maart 1997.

geconstateerd dat het aantal afspraken over zorgregelingen in cao's tussen 1990 en 1996 is gestegen⁴.

Verder kan worden gewezen op de resultaten van het onderzoek «Zorgverlof: inhoud en praktijk», een onderzoek naar gerealiseerd zorgverlof in Nederland.⁵ Hoewel dit onderzoek geen antwoord geeft op de vraag of *in het algemeen* het realiseren van zorgverlof in praktijk een probleem vormt, maakt het wel duidelijk welke factoren een rol spelen in het besluitvormingsproces van werkgever en werknemer bij het toekennen van verlof. Uit het onderzoek blijkt dat in de onderzochte gevallen het vrij-af vragen geen problemen oplevert. In de onderzochte gevallen blijkt de rol die cao-bepalingen spelen van indirecte aard. Door werkgevers wordt zelden de cao-verplichting genoemd als motief voor het toekennen van verlof en blijkt zorgverlof een kwestie van maatwerk te zijn. Daarentegen is het wel zo dat de meest gunstige regelingen met name dáár voorkomen waar een regeling in de cao is opgenomen. Bij het merendeel van de werkgevers en werknemers bestond een voorkeur voor een zeker mate van (cao-)regels teneinde daarop terug te kunnen vallen. Algemene conclusie van de uitkomst van het onderzoek was dat het geen argumenten bood die de noodzaak van een wettelijk recht op zorgverlof aantoonde.

In die gevallen dat de werkgever niet meewerkt aan een verzoek van de werknemer om verlof is het overigens niet zo dat de werknemer geen enkel instrument in handen heeft om met zijn werkgever te onderhandelen over het opnemen van verlof.

Het beginsel van het «goed werkgeverschap» (artikel 7:611 van het Burgerlijk Wetboek) vormt een aangrijpingspunt voor de werknemer die, bijvoorbeeld in verband met de verzorging van een zieke, tijdelijk minder uren wil werken. De werknemer kan op grond van dit beginsel van zijn werkgever verlangen, dat deze een verzoek om tijdelijk minder uren arbeid te verrichten in verband met verzorging, in redelijkheid behandelt. Er is overigens geen jurisprudentie bekend over het «goed werkgeverschap» in relatie tot zorgverlof maar wel in relatie tot verzoeken om in deeltijd te mogen werken. Volgens bestendige jurisprudentie is de werkgever op grond van goed werkgeverschap gehouden om een verzoek serieus in behandeling te nemen. Het kan daarbij zijn dat het bedrijfsbelang zich verzet tegen inwilliging van het verzoek van werknemer. De werkgever zal dat echter wel aannemelijk dienen te maken en kan niet zonder deugdelijke gronden, op onredelijke gronden of zonder opgaaf van redenen, het verzoek weigeren.

De leden van de D66-fractie vroegen een reactie op het voorstel om het recht op zorgverlof wettelijk te regelen gepaard te laten gaan met een bundeling van bestaande wettelijke rechten op verlof. Deze zijn nu neergelegd in titel 7.10 (arbeidsovereenkomst) van het Burgerlijk Wetboek alsmede in de Arbeidstijdenwet (het arbeidsverbod rond de bevalling). In een algemene Verlofwet zouden ook de diverse bestaande financieringsregelingen van verlof moeten worden opgenomen en nieuwe financieringsvormen worden toegevoegd, zoals een uitbreiding van de bestaande spaarloonregeling die van toepassing zou moeten worden verklaard op sparen voor ouderschapsverlof.

De regering vat dit voorstel voor een Verlofwet op als een methode om een samenhangend inzicht in de bestaande en voorgenomen mogelijkheden van (betaling van) verlof te realiseren. Het ligt in de bedoeling om in de vorm van voorlichting tegemoet te komen aan de bij werknemers en werkgevers levende behoefte aan informatie over en overzicht van diverse verlofvormen en mogelijkheden. Gedacht wordt aan een algemene verlof-wijzer die zodanig wordt ingericht dat gebruik door middel van aanvulling en actualisering voor meerdere jaren mogelijk is. In die

⁴ Werkgevers over arbeid en zorg in het toekomstig arbeidsbestel, 8 oktober 1997.

⁵ Margo Brouns, Marianne Grünel – Den Haag; Vuga. Onderzoek verricht door de sectie Beleid, Cultuur en Seksevraagstukken van de Vrije Universiteit Amsterdam.

verlofwijzer zullen naast de onderwerpen die de hier aan het woord zijnde leden noemen tevens de gevolgen van verlof voor de sociale zekerheid en de inkomensafhankelijke regelingen die voor de verlofganger van belang zijn worden opgenomen. Het voorstel van de leden van de D66-fractie om de spaarloonregeling aan te wenden voor de betaling van ouderschapsverlof zal worden betrokken bij de aangekondigde notitie over de fiscale aspecten van verlofsparen.

Deze notitie, ook de leden van de RPF-fractie vroegen er naar, kan de Kamer voor het einde van het jaar tegemoet zien.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie voor een inzage in de mate waarin sociale partners zijn overgegaan tot het opnemen van tenminste vijf dagen kraamverlof voor partners in hun cao's, zij erop gewezen dat de nota «Overwegingen en aanbevelingen inzake de combinatie van arbeid en zorg»⁶ te recent is om daar nu al effect van te kunnen zien in de totstandkoming van cao-afspraken. Voor wat betreft de stand van zaken op peildatum 15 oktober 1996 blijkt uit het onlangs door de Arbeidsinspectie verrichte onderzoek naar afspraken in cao's over emancipatie, dat vier cao's een kraamverlof voor de partner kennen van tenminste 5 dagen.⁷

De voorgenomen evaluatie van het onderhavige wetsvoorstel binnen vier jaar na inwerkingtreding heeft betrekking op de vraag of met het instrument van financiering van de verlofdoelen zorg of educatie is bijgedragen aan een hoogwaardig arbeidsbestel waarbij tevens aan werknemers meer mogelijkheden worden geboden om in verschillende levensfasen volwaardig te participeren. Naast deze evaluatie zal, de leden van de D66-fractie vroegen er naar, periodiek worden bijgehouden in welke mate en voor welke doeleinden van het instrument gebruik wordt gemaakt. De daarvoor benodigde gegevens zijn afkomstig van het Lisv.

De leden van de SGP-fractie stelden een vraag over de wijze waarop in het wetsvoorstel aan de belangen van het kind gestalte wordt gegeven. Zij vroegen of ook de regering de mening is toegedaan, dat ouders zelf primair verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding van het kind.

Het voorliggende wetsvoorstel treedt op geen enkele wijze in de verantwoordelijkheid van ouders ten aanzien van de opvoeding van het kind. De door deze leden gestelde vraag beweegt zich op een geheel ander niveau dan hetwelk het wetsvoorstel bestrijkt. Financiering bieden voor verlofvormen van zorg en educatie staat geheel los van verantwoordelijkheidsvragen ten aanzien van de opvoeding. Overigens ligt de beslissing om al dan niet verlof op te willen nemen, door één of beide ouders uitsluitend bij hen zelf. In die afweging treedt het wetsvoorstel niet.

Met betrekking tot de naam van het wetsvoorstel merkt de regering op dat toenemende bekendheid in Nederland met het begrip loopbaanonderbreking en de gelijke naamgeving van de regeling in België voor de regering aanleiding zijn om de huidige citeertitel te handhaven en de suggesties van de leden van de SGP-fractie niet over te nemen.

De leden van de GPV-fractie constateerden dat financiële prikkels voor de werkgever ontbreken en hadden daarom twijfels over de effecten van de voorstellen.

De regering deelt deze zorgen niet. Zoals in het nader rapport in antwoord op het advies van de Raad van State al is uiteengezet, baseert de regering zich daarbij op de adviezen van sociale partners. Zij zijn nadrukkelijk op dit punt geweest, maar deze adviezen hebben aangegeven dat zij zich kunnen vinden in het voorstel de financiering in beginsel aan de verlofganger toe te kennen.

⁶ Stichting van de Arbeid; d.d. 18 maart 1997; publicatie nr. 2/97.

⁷ Emancipatie in Arbeidsorganisaties, Arbeidsinspectie, maart 1997.

2. Omvang en lengte van het verlof

De leden van verschillende fracties stelden vragen over de lengte van het verlof. De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het risico voor het verliezen van de band met het werk ook opgaat voor verlofgangers die hun verlof gebruiken voor scholing of het vergroten van hun employability. De leden van de VVD-fractie vroegen zich af waarom geen twee maal verlof achter elkaar kan worden opgenomen, in geval van een behoefte om langer beschikbaar te zijn voor zorgtaken of uitgebreidere scholing. De leden van de fracties van D66 en GroenLinks vonden de gegeven motivering betuttelend, de leden van de RPF-fractie vroegen zich af of de wetgever zich inhoudelijk moet bezig houden met eventuele reïntegratieproblemen van een werknemer als het verlof langer duurt en of dit niet de verantwoordelijkheid van de werkgever en werknemer zelf is. Deze leden vroegen zich voorts af of de verwijzing naar de belemmeringen in de sociale zekerheid hout snijdt omdat de wetgever er voor kan kiezen die belemmeringen weg te nemen.

Vooropgesteld zij dat er voor wat betreft de lengte van het verlof een relatie ligt met het wetsvoorstel 25 618 (Wijziging van de Ziektewet, de WAO, de WW en enkele andere wetten in verband met het wegnemen van belemmeringen in sociale zekerheidswetten bij het opnemen van onbetaald verlof)⁸. In dat wetsvoorstel worden de belemmeringen tijdens en na afloop van een onbetaald verlof dat maximaal zes maanden duurt weggenomen. Zoals in de memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel is aangegeven bepaalt een keuze voor de maximale lengte van die periode ook de maximale lengte van het verlof waarvoor financiering wordt verstrekt: immers verlof dat langer duurt dan zes maanden (of verlof van minder dan zes maanden dat twee maal achter elkaar wordt opgenomen waardoor de totale lengte van het verlof de zes maanden overschrijdt) leidt voor de verlofganger tot problemen in de sociale verzekeringen en dient om die reden ook niet door de wetgever met een regeling als de onderhavige te worden gestimuleerd. De regering wil aan dit uitgangspunt vast houden en een discussie over de lengte van het verlof alleen in samenhang met het wetsvoorstel 25 618 bezien. Met betrekking tot de vraag naar de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze om de belemmeringen voor een periode van maximaal zes maanden weg te nemen is in de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 25 618 aangegeven dat daarmee tegemoet gekomen wordt aan de breed levende wensen van werknemers op dit punt.⁹ Ook is in die toelichting aangegeven dat met het stellen van een maximumtermijn het risico dat de band met het werk verloren gaat en er problemen ontstaan bij de reïntegratie, zo klein mogelijk wordt gehouden. Naar het oordeel van de regering dienen mogelijke problemen bij reïntegratie als gevolg van een langdurige afwezigheid op het werk wel degelijk in de oordeelsvorming te worden betrokken, zij het dat het stellen van een grens terzake altijd arbitrair is en in individuele gevallen mogelijk betwistbaar. Verlof als mogelijkheid om in bepaalde situaties tijdelijk de omvang van de arbeid aan te passen aan andere verantwoordelijkheden moet voorts worden onderscheiden van meer structurele aanpassingen, zoals deeltijdarbeid of beëindiging van het dienstverband.

Verlofgangers tenslotte, die hun verlof gebruiken voor scholing of het vergroten van hun employability, doen dit vanuit hun werknemerschap bij een bepaald bedrijf of instelling. Met de scholing vergroten zij hun kennis en vaardigheden, en daarmee de inzetbaarheid in het bedrijf, en wellicht ook buiten het bedrijf. Het behoud van de band met het bedrijf blijft ook voor deze werknemer van belang, omdat de werknemer na het verlof gewoon terug komt in het bedrijf, op dezelfde functie als voorheen, of wellicht is doorgroei naar een andere functie mogelijk. Ook indien de werknemer het scholingsverlof wil gebruiken voor omscholing naar een

⁸ kamerstukken II, 1996/1997, 25 618.

⁹ Uit het onderzoek «De mogelijkheden van loopbaanonderbreking in Nederland», dat in 1996 is uitgevoerd door het onderzoeksinstituut Research voor Beleid in opdracht van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarkt-onderzoek, blijkt dat 71% van de werknemers er de voorkeur aan geeft tussen de 1 en 6 maand(en) onbetaald verlof op te nemen. Slechts 2% wil tussen de 6 en 11 maanden verlof, 5% wenst een jaar verlof en 1% méér dan een jaar. 17% weet het niet.

andere baan bij een andere werkgever, is het niet gewenst dat het scholingsverlof het karakter krijgt van outplacement, waarbij er in feite in het eigen bedrijf al geen plaats meer is voor terugkeer. Het solliciteren vanuit een bestaande functie is gemakkelijker (zeker indien de inzetbaarheid via scholing vergroot is) dan vanuit een situatie, waarbij er al lange tijd geen directe participatie in arbeid is geweest.

De regering kan zich, in antwoord op een vraag terzake van de leden van de VVD-fractie, evenwel voorstellen dat verlof gedurende een arbeidsleven van 40 jaar meerdere malen en voor verschillende doeleinden nodig kan zijn en heeft om die reden geen maximum aan het aantal keren dat verlof kan worden opgenomen gesteld, zowel bij dezelfde werkgever als bij verschillende werkgevers. Een en ander is ook uitdrukkelijk onderwerp van overleg tussen werkgever en werknemer.

De leden van de D66-fractie vonden ook de minimumduur van twee maanden erg strikt gesteld, ook één maand verlof kan voor het vervullen van bepaalde activiteiten al voldoende zijn.

Met het wetsvoorstel is echter niet beoogd om alle vormen van verlof te financieren maar alleen het langerdurende verlof van enige omvang. Naast het gegeven dat voor het langerdurende verlof het onbetaalde karakter de grootste belemmering is, vloeit het stellen van een minimumduur en omvang voort uit de wens om het dienstverband van de vervanger van de verlofganger van een substantiële omvang te laten zijn: dan wordt immers bereikt dat de arbeidsinpasbaarheid van werzoekenden en arbeidsongeschikten wordt bevorderd. Alleen als vervanging niet vereist is, zoals bij palliatief verlof, komt verlof dat ten minste één maand duurt voor financiering in aanmerking.

3. Verlofdoelen

De leden van een aantal fracties vroegen naar de wijze waarop de verlofdoelen zijn omschreven. De leden van de fracties van de PvdA en VVD spitsten hun vragen toe op de manier waarop in de praktijk onderscheid gemaakt zal moeten worden tussen verlofdoelen die wel onder de doelstelling van de regeling vallen en welke niet. De leden van de fracties van het CDA en GroenLinks vroegen of het nodig is om beperkingen te stellen aan de verlofdoelen. De leden van de CDA-fractie kunnen zich voorstellen dat er verlofdoelen denkbaar zijn die niet onder zorg of educatie zijn te scharen maar toch een bijdrage kunnen leveren aan het functioneren van de werknemer in de arbeidssituatie of de arbeidsmarkt.

De leden van de fractie van de RFP tenslotte vroegen of het niet terecht zou zijn om een principieel onderscheid te maken tussen enerzijds zorgverlof dat een maatschappelijk belang raakt en anderzijds educatief verlof dat primair in het belang is van de werkgever en de werknemer.

Bovenstaande vragen zijn voor de regering aanleiding om nogmaals op haar overwegingen ten aanzien van de keuze voor- en de afbakening van de verlofdoelen in te gaan.

De regering beoogt met deze regeling te stimuleren dat verlof wordt opgenomen om reden van zorg of educatie. Beide verlofdoelen dragen bij aan een hoogwaardig en flexibel arbeidsbestel. De regering ziet geen aanleiding om een principieel onderscheid aan te brengen tussen beide doelen. In tegenstelling tot de leden van de fractie van de RPF is de regering van mening dat de opbrengsten van educatief verlof het belang van werknemers en werkgevers overstijgen. Reeds bij verschillende gelegenheden is aangegeven dat voortdurende (bij) scholing van alle categorieën werknemers noodzakelijk is in het kader van het bevorderen van arbeidsmobiliteit, het tegengaan van uitstroom van oudere

werknemers en in het algemeen voor het op peil houden van onze economie.

Het is naar de opvatting van de regering niet mogelijk om een uitputtende opsomming te geven van wat precies onder verlof om reden van zorg of educatie valt. Binnen de context van educatie en zorg is in de praktijk immers een scala aan mogelijke verlofdoelen denkbaar.

Met het educatief verlof wordt beoogd te stimuleren dat werknemers in grotere mate dan nu het geval is gebruik maken van mogelijkheden om hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren. In de praktijk zal dit verlof benut kunnen worden voor een scala van mogelijkheden. Er zal echter sprake moeten zijn van een aantoonbare relatie tussen de invulling van het verlof en de doelstelling om de positie van de verlofganger op de arbeidsmarkt te behouden of te verbeteren. In dit verband wordt het begrip employability opgevoerd. De PvdA-fractie vroeg om een nadere uitwerking van dit begrip. Onder employability wordt in het algemeen verstaan het vermogen van mensen om in een arbeidsproces ingeschakeld te kunnen worden en te blijven. Het verlof moet daarom gaan om leeractiviteiten die de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt vergroten. Die activiteiten kunnen gedurende de hele beroepsloopbaan plaats vinden en met de inhoud die er op dat moment toe doet. Scholing ten behoeve van zelfontplooiing in het algemeen, of ten behoeve van aanpassingen aan maatschappelijke ontwikkelingen in het algemeen worden daarbij buiten beschouwing gelaten.

De fracties van de VVD en van GroenLinks vroegen om expliciet in te gaan op de afbakening tussen de beoogde verlofdoelen en het verlof dat wordt opgenomen voor vakantie doeleinden. De leden van de GPV-fractie vroegen of er enige vorm van controle mogelijk is of de reden van verlofopneming legitiem is. Allereerst moet worden gesteld dat de beoordeling van de vraag of het voorgestelde verlof bijdraagt aan de genoemde doelstellingen in individuele gevallen bij de individuele werkgever en werknemer ligt. Indien werkgever en werknemer overeenkomen dat het verlof benut wordt voor scholing of voor andere leeractiviteiten die een verbetering van de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt beogen dan volstaat een dienovereenkomstige verklaring van de werkgever en de werknemer dat verlof om reden van educatie wordt opgenomen. Dit scheidt ruimte om in individuele gevallen afwegingen te maken over de vraag of het verlof inderdaad bijdraagt aan de doelstellingen van zorg of educatie.

De regering acht het (goed) mogelijk om het onderscheid tussen verlof dat bijdraagt aan de employability enerzijds en vakantie anderzijds aan te brengen. De regeling immers beoogt werknemers te ondersteunen die verlof opnemen met het expliciete doel om hun positie op de arbeidsmarkt te behouden dan wel te verbeteren. Het is aan de werknemer om aan de werkgever aannemelijk te maken dat de voorgenomen invulling van het verlof aan dit doel bijdraagt. Dit kan gebeuren in de vorm van het volgen van een opleiding. Het is echter ook denkbaar dat het verhogen van de arbeidskwalificatie gediend is bij andere leeractiviteiten. Bij de invulling van het verlof zal dan ook altijd een ander motief voorop dienen te staan dan de doelstelling die met vakantieverlof wordt beoogd, namelijk ontspanning en algemene recuperatie. Waar de CDA-fractie vroeg of er ook buiten de omschreven doelen van zorg en educatie invullingen denkbaar zijn, die niet voor financiering in aanmerking komen maar die positief kunnen bijdragen aan het functioneren van de werknemer op de arbeidsmarkt dan komt het de regering voor dat die algemene recuperatiefunctie van vakantie daarvan een voorbeeld is.

De beoordeling of verlof wordt opgenomen om reden van zorg of educatie ligt zoals eerder opgemerkt bij de individuele werkgever en werknemer. Hun verklaring dat het verlof voor een van die doeleinden

wordt opgenomen volstaat. De leden van de VVD vroegen of er sancties mogelijk zijn indien het verlof op onjuiste gronden is aangevraagd. Ook de leden van de fractie van het GPV vroegen of er enige vorm van controle mogelijk is of de reden van verlofopneming legitiem is, of dat de legitimiteit wordt bepaald door de houding van de werkgever.

Deze leden zij er op gewezen dat het voorstel geen sancties bevat indien het daadwerkelijke verlof niet in overeenstemming is met de in de verklaring genoemde verlofvorm. Het gegeven echter dat de werkgever met het verlof moet instemmen, het feit dat het verlof doorgaans onbetaald is en het gegeven dat de werkgever een te betalen vervanger in dienst moet nemen bracht de Raad van State tot het oordeel dat het voorgestelde stelsel natuurlijke remmen bevat die misbruik tegengaan. De regering onderschrijft deze zienswijze in het nader rapport. Het oogmerk om met de onderhavige wet alleen verlof te stimuleren dat bijdraagt aan de doelstellingen van een hoogwaardig en flexibel arbeidsbestel en volwaardige arbeidsparticipatie van werknemers moet het de werkgever en werknemer in de praktijk mogelijk maken een invulling te geven waarbij het kaf (onbetaald verlof met een vakantie-invulling) van het koren is gescheiden.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een overzicht van de thans voorkomende vormen van verlof en in het verlengde daarvan, met welke vormen van verlof de werkgever geconfronteerd kan worden. Deze leden wordt gewezen op paragraaf 2.2.2 in de memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel waar is gesteld dat niet op voorhand is aan te geven met welke vormen van verlof de werkgever geconfronteerd kan worden in het kader van de Wet financiering loopbaanonderbreking. Immers, in de praktijk kan zich een scala aan verlofafspraken voordoen die aan verwezenlijking van de doelstellingen van het wetsvoorstel bijdraagt.

Voorts vroegen deze leden hoe de onderhavige wettelijke regeling zich verhoudt tot sabbatsverlof in het onderwijs. In antwoord hierop kan worden gemeld dat in de cao 1996–1998 voor de sector onderwijs en wetenschappen 3% arbeidsduurverkortings is afgesproken. Hierdoor wordt de jaartaak van 1710 uur verminderd met 51 uur. In de cao is tevens de afspraak gemaakt dat de arbeidsduurverkortings, naar keuze, kan worden gespaard of per jaar kan worden opgenomen. Het gespaarde verlof kan op enig moment worden opgenomen in de vorm van sabbatsverlof (een aaneengesloten periode van minimaal twee of drie maanden) of als een uitbreiding van de vigerende seniorenverlofregeling (één of meer uren vrij per week). Werkgever en werknemer spreken af op welk moment het verlof ingaat en ook of er sprake is van (gedeeltelijk) educatief verlof.

Sabbatsverlof kan derhalve, als aan de voorwaarden wordt voldaan (zoals bijvoorbeeld dat het verlof ten minste de helft van de arbeidsduur bedraagt en opgenomen wordt om reden van educatie of zorg) voor financiering op grond van de onderhavige regeling in aanmerking komen. De vorengenoemde cao-regeling zorgt voor de aanvullende financiering.

De leden van de GroenLinks-fractie en de GPV-fractie vragen zich af of er nog een aparte regeling komt, gericht op het faciliteren van het adoptieverlof of dat daar met het voorliggende wetsvoorstel in is voorzien. De leden van de RPF-fractie vroegen wanneer de regering de andere onderdelen van het onbetaald verlofdossier nader wil gaan uitwerken.

Naar aanleiding van de adviezen van de Stichting van de Arbeid en van de Raad van het Overheidspersoneelsbeleid over de nota «Arbeid en zorg», is de Kamer bij brief van 29 april 1997 (kamerstukken II 1996/97 24 332, nr. 11) geïnformeerd over het voornemen om een betaling van het hechtingsverlof van maximaal vier weken, aan één van de adoptieouders te introduceren. De regering erkent daarmee het belang van een goede

gewenning van het kind in het gezin en is van mening dat hechtingsverlof een volwaardige plaats verdient binnen het scala van verlofmogelijkheden. Gelet op het advies van met name de Stichting van de Arbeid ziet de regering vooralsnog af van het creëren van een wettelijk recht op verlof naast het verstrekken van een uitkering. De regering is voornemens nog dit jaar een voorstel van wet aan de Raad van State voor advies voor te leggen waarin het recht op een uitkering in verband met hechtingsverlof geregeld zal worden.

De leden van een aantal fracties stelden vragen over het palliatief verlof. De leden van de fracties van de PvdA, GroenLinks en de RPF hebben een vraag gesteld over de toepasselijkheid van artikel 2, lid 3 van de onderhavige wet. Gevraagd werd of bij deze vorm van verlof ook op voorhand al het feitelijke einde van het verlof moet worden vastgelegd. In artikel 2 lid 3 is inderdaad bepaald dat de afspraak over het begin en het einde van het verlof, alsmede over het aantal uren verlof per week schriftelijk moet worden vastgelegd. Het betreft hier gegevens die noodzakelijk zijn voor het vaststellen van een recht op de financiering en mede antwoord moeten geven op de vraag of aan de voorwaarden voor financiering is voldaan. Ook voor palliatief verlof geldt immers dat het verlof ten minste de helft van de arbeidsduur moet bedragen, de verlofganger in het jaar voorafgaand aan het palliatief verlof geen tegemoetkoming mag hebben ontvangen en als het verlof de duur van twee maanden heeft overschreden, is ook bij palliatief verlof vervanging geboden. De werkgever zal als het verlof langer dan twee maanden duurt, vanaf dat moment met de vervanger een dienstverband moeten aangaan voor dezelfde periode als waarover de verlofganger (het restant van het) verlof opneemt. Financiering van het palliatief verlof geldt eveneens voor maximaal zes maanden. Zoals de vragenstellers terecht opmerken laat het einde van deze specifieke vorm van verlof zich echter moeilijk op voorhand vastleggen. De afspraak over het begin en het einde van het verlof, die de wet noemt, kan echter ook inhouden dat de begindatum wordt vastgelegd en dat voor wat betreft het einde wordt vastgelegd dat het verlof wordt opgenomen zolang dit verlof noodzakelijk is ten behoeve van het begeleiden van een ernstig zieke, terminale patiënt. Daarmee is het einde van het verlof duidelijk bepaalbaar. Als de begindatum duidelijk vastligt, is het voor het Lisv in ieder geval te beoordelen wanneer de periode van zes maanden voorbij is waarover maximaal een financiële tegemoetkoming kan worden toegekend. Ook kan dan beoordeeld worden of de periode van maximaal twee maanden waarover geen vervanger hoeft te worden aangetrokken, nog niet is verstreken. De onzekere einddatum van het verlof levert ook voor het contract dat met de vervanger wordt afgesloten geen juridische problemen op. Met de vervanger kan worden overeengekomen dat de vervanging duurt zolang de verlofganger verlof opneemt. Dit is een voor een arbeidsovereenkomst van bepaalde tijd toegestane wijze van vastleggen van het einde van het contract. Er staat dan weliswaar geen einddatum vast, maar het einde is wel objectief bepaalbaar. Als de verlofperiode eindigt dan dient de verlofganger hiervan onverwijld mededeling te doen aan het Lisv.

Palliatief verlof als een bijzondere vorm van zorgverlof onderscheidt zich in zoverre van zorgverlof dat het mogelijk om een korter verlof gaat dan twee maanden en dat het verlof niet ruim van te voren valt te voorzien waardoor derhalve de beschikbare tijd om een vervanger te zoeken te kort kan zijn. Daarom is in artikel 7 ten aanzien van palliatief verlof opgenomen dat gedurende maximaal twee maanden niet vervangen hoeft te worden en dat ook verlof dat één maand duurt al voor financiering in aanmerking komt. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen waarom de eis van artikel 2, lid 2 onder b en d bij palliatief verlof geldt. De leden van de SGP-fractie hadden dezelfde vraag

ten aanzien van de eis dat de verlofganger een jaar in dienst moet zijn bij de werkgever. De onderhavige wettelijke regeling beoogt, ter ondersteuning van verlof-afspraken tussen een werkgever en een werknemer, een financiële tegemoetkoming te verstrekken ingeval van verlof van een zekere omvang. Er is geen reden om in het specifieke geval van palliatief verlof hiervan af te wijken, en verlof van een mindere dan halftijdse omvang voor financiering in aanmerking te brengen. Hetzelfde geldt voor de eis dat er ten minste een jaar moet zijn verstreken om voor een nieuwe financiering in aanmerking te komen, artikel 2 lid 2 onder b ziet daarop alsmede op de eis om ten minste een jaar in dienst te zijn bij de werkgever. De werkgever en werknemer zullen als niet aan deze vereisten wordt voldaan zelf in onderling overleg tot afspraken met betrekking tot de betaling van het verlof moeten komen.

Over de mogelijkheden die de verlofganger ten dienste staan als de werkgever niet direct bereid is om het verlofverzoek of de gevraagde omvang ervan te honoreren, de leden van de GPV-fractie vroegen er naar, is hiervoor bij de passage ten aanzien van «goed werkgeverschap» onder 1. Algemeen al ingegaan. Deze leden vroegen voorts in welke mate de onderhavige regeling het palliatief verlof zal stimuleren. Het belangrijkste is naar het oordeel van de regering dat een bijdrage wordt geleverd om een mogelijke belemmering voor het opnemen van het verlof weg te nemen, namelijk door te financieren. Het onbetaalde karakter, zo is uit onderzoek over ouderschapsverlof bekend weerhoudt met name mannen ervan om verlof op te nemen. Bij palliatief verlof zal dat zo mag worden aangenomen niet anders liggen. Met de financiering die de onderhavige wet biedt moet een regeling met de werkgever die mogelijk zelfs tot volledige doorbetaling van loon leidt binnen bereik liggen.

Er zal, de leden van de PvdA-fractie vroegen er om, specifieke voorlichting over palliatief verlof komen.

4. Hoogte en status van de loopbaanonderbrekingsfinanciering

De leden van de fracties van de PvdA, D66, RPF en GPV vroegen naar de gevolgen voor de inhouding van de premies werknemersverzekeringen bij de uitbetaling van de loopbaanonderbrekingsfinanciering via de werkgever. De leden van deze fracties vroegen zich af of verlofgangers die de loopbaanonderbrekingsfinanciering rechtstreeks via de werkgever krijgen een lager netto bedrag ontvangen dan verlofgangers die de uitkering via het Lisv krijgen.

Geantwoord zij dat tijdens de verlofperiode de arbeidsovereenkomst in stand blijft. De verlofganger en zijn werkgever kunnen, als bij cao of publiekrechtelijke regeling is bepaald dat tijdens het verlof het loon aan de verlofganger geheel of gedeeltelijk wordt doorbetaald, afspreken dat de financiering via de werkgever loopt. Over de financiering zijn geen premies werknemersverzekeringen verschuldigd. Dit leidt dus niet tot verschillen in het netto te ontvangen bedrag. Op de financiering wordt wel volgens de normale regels de loonheffing in gehouden. Als het Lisv de financiering aan de verlofganger betaalt, houdt het Lisv de loonbelasting en premies volksverzekeringen in. Loopt de financiering via de werkgever en betaalt hij een deel van het loon door, dan houdt de werkgever voor het geheel de loonbelasting en premies volksverzekeringen in, en zijn alleen voor het loondeel premies werknemersverzekeringen verschuldigd. Dit leidt tot een handeling in de loonadministratie. Zo dit al tot een ingewikkelder loonadministratie zou leiden, de leden van de D66-fractie vroegen er naar, dan moet worden opgemerkt dat het een afweging van de werkgever zelf is of hij de vergoeding via hem wil laten uitkeren.

De leden van nagenoeg alle fracties vroegen op basis van welke overwegingen de financiële tegemoetkoming voor personen die 20 tot 30

uur verlof opnemen slechts de helft bedraagt van wat personen die 30 uur of meer verlof opnemen ontvangen. Worden deeltijders niet in onevenredige mate benadeeld, zo vroegen de leden van de fracties van D66 en GroenLinks. De leden van de fractie van de RPF ervoeren f 160 voor een verlofganger die 19 uur verlof opneemt niet als een substantiële prikkel. Voorts vroegen de leden van de fracties van CDA en VVD of de staffeling er toe leidt dat een werknemer het aantal verlofuren zal afstemmen op de hogere vergoeding, hetgeen tot budgettaire problemen kan leiden. Deze leden alsmede de leden van de D66-fractie vroegen waarom er voor gekozen is de bedragen trapsgewijs te laten aflopen en niet per uur verlof vast te stellen. De leden van de fractie van GroenLinks achtten de financiële tegemoetkoming aan de lage kant en vroegen of de regering de baten van de regeling wil inzetten voor verhoging van de bedragen.

Vooropgesteld zij dat de financiering van loopbaanonderbreking van een geheel andere aard is dan een uitkering in verband met gederfd loon tijdens de verlofperiode. De financiering is niet bedoeld om verlofgangers tijdens het verlof voldoende middelen van bestaan te verschaffen, maar uitsluitend als een ondersteuning richting werkgevers en werknemers om afspraken te maken over langerdurend voltijd of deeltijd verlof. Om ook in de financieringsvorm niet de indruk te wekken dat er een relatie zou liggen met gederfd loon is daarom afgezien van een financiering per verlofuur. Partijen zullen zelf door te sparen en/of door middel van afspraken over betaling van verlof voor verdere financiële middelen moeten zorgen. Het bedrag van de financiering is daarvoor alleen niet toereikend en houdt ook op geen enkele wijze rekening met de omvang van de terugval in inkomen van de verlofganger als gevolg van verlof.

In het licht van vorenstaande zou in beginsel één vast bedrag, dat voor iedere verlofganger gelijk is, volstaan. Omdat echter niet alleen voltijdverlof maar ook deeltijdverlof voor financiering in aanmerking komt én omdat de variatie in arbeidsduur in Nederland erg groot is, is afgezien van een bedrag dat voor iedereen gelijk is en gekozen voor een staffeling in vier categorieën. De regering heeft vervolgens voor een staffeling gekozen die, met inachtneming van de budgettaire neutraliteit, rekening houdt met en voldoende ruimte biedt aan herintreders om als vervanger op te treden. Herintreders laten immers geen uitkering achter en er wordt dus geen WW- of ABW-uitkering bespaard wanneer een herintreder een verlofganger gaat vervangen. Gevolg van de gekozen staffeling is dat weliswaar het verschil in vergoeding tussen 29 en 31 uur verlof opvallend moge lijken, die tussen 21 en 40 uur rechtvaardigt een halvering daarentegen volledig. Hoewel niet ontkend kan worden dat de vergoeding voor het aantal verlofuren dat net onder de grens zit (9, 19 en 29) niet aantrekkelijk lijkt, valt evenmin in te zien waarom de staffeling de werknemer zal verleiden het aantal verlofuren af te stemmen op een hogere vergoeding. Binnen de bandbreedte aan verlofduur die op grond van de regeling voor financiering in aanmerking komt, namelijk verlof voor ten minste de helft van de arbeidsduur tot volledig verlof, ligt het eerder voor de hand dat de keuze zich op deze twee uitersten zal concentreren: voltijdverlof zal een hogere financiering betekenen maar deeltijdverlof een geringere terugval in inkomen. Uit het OSA-onderzoek naar de mogelijkheden van loopbaanonderbreking in Nederland blijkt dat 60% van de werknemers zegt een voorkeur te hebben voor voltijdverlof, 30% verkiest een deeltijdverlof. De individuele arbeidsduur bepaalt dan vervolgens welke financiering bij deze keuze hoort. Voor het budgettaire beslag heeft de keuze voor de omvang van het verlof geen gevolgen, een grotere verlofomvang kan wel een hogere financiering tot gevolg hebben, maar ook een grotere omvang van de dienstbetrekking die met de vervanger moet worden afgesloten en een hogere besparing van diens uitkering. Voor wat de hoogte van de financiële tegemoetkoming betreft, deze is geïnspireerd door de maximum vergoeding van de Belgische regeling.

De leden van de PvdA- en RPF-fractie vroegen verder naar de kosten en baten van het wetsvoorstel bij de volgende staffeling:

30 uur of meer	f 960
20–30 uur	f 720
10–20 uur	f 480
minder dan 10 uur	f 240

Bij deze staffeling stijgen de geraamde kosten van verlofvergoedingen naar 151 mln per jaar. Dit is een stijging met 26 mln. Het positieve saldo van kosten en besparingen voor de collectieve sector, in feite de ruimte voor herintreders, daalt daarmee van 60 mln naar 34 mln per jaar.

De leden van de fracties van het CDA, D66 en GroenLinks vroegen om een nadere onderbouwing van de hoogte van de financiering met het oog op de positie van de laagbetaalde werknemer. De leden van de CDA-fractie merkten op dat het voor hen niet goed mogelijk is om zelf te sparen voor het opnemen van verlof, ook de leden van de D66-fractie wilden voorkomen dat alleen werknemers met een hoger inkomen of tweeverdieners in staat zouden zijn verlof op te nemen. De leden van de fractie van GroenLinks daarentegen vroegen onder verwijzing naar de ervaring in België om een hogere vergoeding en minder beperkingen teneinde te voorkomen dat verlof alleen zal worden opgenomen in laagbetaalde, eenvoudige functies. De leden van de GPV-fractie vroegen een garantie dat in de praktijk de geboden faciliteit ten goede komt aan alle werknemers, ongeacht functie of opleiding, en niet alleen aan degenen die relatief makkelijk vervangbaar zijn.

Op verzoek van de Tweede Kamer is bij de eerste evaluatie van de wettelijke regeling ouderschapsverlof nagegaan of vanwege het onbetaalde karakter van de wettelijke regeling alleen hogere inkomens zich ouderschapsverlof kunnen permitteren. Uit die evaluatie¹⁰ is gebleken dat als wordt gekeken naar het persoonlijk inkomen ouderschapsverlofgangers vrijwel evenveel verdienen als niet-verlofgangers. Wel is het zo dat verlofgangers vaker een partner hebben die meer verdient dan de werknemers die geen verlof hebben opgenomen. Met loopbaanonderbrekingsfinanciering van verlof kan worden bijgedragen aan de belangrijkste belemmering voor het opnemen van verlof, het onbetaalde karakter ervan. De financiering is als een stimulans terzake bedoeld en op zichzelf niet toereikend. Niet alleen door zelf te sparen voor verlof maar ook door afspraken in het arbeidsvoorwaardenoverleg over (gedeeltelijke) doorbetaling van loon tijdens verlof moet het mogelijk zijn dat verlof binnen ieders financiële bereik komt te liggen. Dat de behoefte aan verlof om reden van ouderschap of zorg in het algemeen dan wel verlof om reden van educatie zich bij een ieder ongeacht functieniveau kan voordoen is evident. Met de mogelijkheid om de vervanger niet op de plaats die de verlofganger achterlaat maar elders in de arbeidsorganisatie te werk te stellen is het wetsvoorstel bovendien niet nodeloos beperkend.

De leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie refereerden aan de gevolgen van de inkomensachteruitgang bij (onbetaald) verlof in relatie tot de inkomensafhankelijke regelingen. Deze leden vroegen zich daarbij af of het opnemen van onbetaald verlof betekent dat een werknemer in die periode geen recht kan doen gelden op de inkomensafhankelijke regelingen.

In de memorie van toelichting bij het eerder genoemde wetsvoorstel 25 618 wordt opgemerkt dat het opnemen van onbetaald verlof een vrijwillige keuze is en dat er van uit mag worden gegaan dat bij deze

¹⁰ Evaluatie van de Wet op het ouderschapsverlof, onderzoek onder potentiële verlofgangers. J.Spaans en C. van der Werf, VUGA, juni 1994.

keuze de inkomensconsequenties zijn meegewogen. Wanneer desondanks een beroep op algemene bijstand zou worden gedaan zou dit getuigen van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor deze voorziening, hetgeen de uitkeringsinstantie de bevoegdheid verleent om het recht op en de hoogte van de bijstand daarop af te stemmen. Alhoewel hiermede de mogelijkheden om bij onbetaald verlof een beroep te doen op de Algemene bijstandswet (Abw), reeds begrensd zijn, heeft het kabinet gemeend dat dat ook in de wet tot uitdrukking dient te komen. Bij inkomensvoorzieningen zoals de Abw, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en de Toeslagenwet (TW)) is het immers van belang dat de aanvrager zelf al het mogelijke doet om in zijn inkomen te voorzien. Pas wanneer dat niet lukt bestaat recht op een voorziening. In het wetsvoorstel 25 618 wordt daarom voorgesteld in de Abw, IOAW, IOAZ en TW een expliciete bepaling op te nemen die aangeeft dat geen aanvullend recht op deze voorzieningen bestaat als de noodzaak tot het verstrekken van deze aanvullende voorziening is gelegen in een inkomensachteruitgang ten gevolge van het opnemen van onbetaald verlof. De nu reeds geldende uitzondering voor de éénouder-gezinnen die ouderschapsverlof opnemen, blijft in de Abw echter gehandhaafd. Voor twee-oudergezinnen bestaat deze mogelijkheid niet. Zij kunnen immers hun werk- en zorgverdeling zodanig afstemmen dat het gezin niet onder het bestaansminimum hoeft te komen. Ook bestaat in die situatie de mogelijkheid om het verlof af te breken indien het inkomen als gevolg van onvoorziene omstandigheden onder het relevante sociaal minimum terecht komt.

Ten aanzien van de overige inkomensafhankelijke regelingen zoals de huursubsidie of de studiefinanciering, worden in eerder genoemd wetsvoorstel 25 618 geen maatregelen voorgesteld.

Het recht op inkomensafhankelijke regelingen hangt af van bepaalde criteria zoals bijvoorbeeld van de indicatie voor een bepaald aantal uren thuiszorg en van de draagkracht gemeten naar het inkomen en/of het vermogen. Er wordt bij deze toetsing niet gekeken naar de achterliggende oorzaak van het geringe inkomen. Evenmin is er sprake van een expliciet geformuleerde inspanningsverplichting om de afhankelijkheid van deze regelingen vanuit de inkomstenkant te verminderen. In beginsel heeft de verlofganger dus hetzelfde recht op inkomensafhankelijke regelingen als ieder ander in vergelijkbare omstandigheden. Door de terugval in inkomen die mogelijk met het opnemen van verlof gepaard gaat zal het recht op subsidie meestal toenemen en de eigen bijdrage geringer worden, zij het dat door de naijling in de meeste regelingen dit voordeel vaak pas in een latere periode zal worden genoten.

De leden van de RPF-fractie vroegen of er geen situaties denkbaar zijn die een voortzetting van de financiering rechtvaardigen ook als de verlofganger weer werkzaamheden gaat verrichten. De leden van de GPV-fractie vonden het merkwaardig dat een vermindering van het oorspronkelijk op te nemen aantal verlofuren tot beëindiging van de financiering leidt en vroegen waarom een vermindering van de financiering niet volstaat.

In goed overleg met de werkgever zal tussentijds afbreken van het verlof in geval van bijzondere omstandigheden in de praktijk mogelijk (moeten) zijn. De wettelijke regeling voor het ouderschapsverlof voorziet nadrukkelijk in een afwegingskader ter zake, de werkgever is verplicht in te stemmen met een verzoek van de verlofganger om het verlof niet voort te zetten op grond van onvoorziene omstandigheden, tenzij gewichtige redenen zich hiertegen verzetten. Voor de niet wettelijk geregelde

verlofvormen zal het eerder beschreven beginsel van goed werkgeverschap soelaas kunnen bieden.

De financiële tegemoetkoming eindigt echter indien de verlofganger het verlof tussentijds geheel afbreekt en zijn werkzaamheden hervat. De tegemoetkoming is immers bedoeld om verlof te stimuleren: indien het verlof eindigt, is het logisch dat ook de tegemoetkoming eindigt. Indien echter, in overleg tussen werkgever en werknemer, het oorspronkelijk op te nemen aantal verlofuren vermindert, leidt dit, anders dan de leden van de GPV-fractie opmerken, niet tot beëindiging van de financiële tegemoetkoming, zolang uiteraard het verlof ten minste de helft van de wekelijkse arbeidsduur blijft bedragen. De verlofganger is wel verplicht om van een dergelijke wijziging het Lisv onverwijld mededeling te doen.

5. De verlofganger en diens positie tijdens en na afloop van het verlof

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD en RPF wezen op de samenhang van het onderhavige wetsvoorstel met het wetsvoorstel 25 618 (Wijziging van de Ziektewet, de WAO, de WW en enkele andere wetten in verband met het wegnemen van belemmeringen in sociale zekerheidswetten bij het opnemen van onbetaald verlof). Ook de regering legt die samenhang nadrukkelijk.

De leden van de VVD-fractie merkten daarbij op dat zij uit het feit dat de loopbaanonderbrekingsfinanciering geen loon is op grond waarvan de verlofganger verzekeringsplichtig is, begrijpen dat de verlofganger gedurende de periode van verlof nog wel een dienstverband met zijn werkgever heeft, maar geen rechten kan doen gelden op ziekenfonds, arbeidsongeschiktheidsuitkering etc. De leden van de VVD-fractie namen aan dat met het wetsvoorstel 25 618 belemmeringen voor het opnemen van onbetaald verlof of verlof in het kader van loopbaanonderbreking, worden weggenomen.

In het algemene deel van de memorie van toelichting op het onderhavige wetsvoorstel is aangegeven dat de loopbaanonderbrekingsfinanciering geen loon is op grond waarvan de verlofganger verzekeringsplichtig is en in aanmerking komt voor sociale zekerheidsrechten en een Ziekenfondswetverzekering. Het verlof met gebruikmaking van loopbaanfinanciering zal voor de sociale verzekeringen in de meeste gevallen als onbetaald verlof moeten worden aangemerkt. Op grond van de vigerende bepalingen zou dit veelal tot gevolg hebben dat de verlofganger vanaf de eerste of de tweede maand van het onbetaalde verlof niet meer verzekerd is voor de WAO, de ZW en de daaraan gekoppelde verzekering voor de Zfw. Ook kunnen nadelige gevolgen optreden ten aanzien van het recht op een WW-uitkering.

Met het wetsvoorstel 25 618 wordt de positie van de verlofganger, die onbetaald verlof opneemt, al dan niet met gebruikmaking van loopbaanfinanciering, geregeld. Nadelige gevolgen van het onbetaalde verlof op het terrein van de sociale verzekeringen, die een belemmering vormen om onbetaald verlof op te nemen, worden met de voorgestelde wijzigingen van de Ziektewet, de WAO, de WW en de Zfw weggenomen.

Als gevolg hiervan zal de verlofganger na afloop van de verlofperiode geen 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.

Tevens wordt voorgesteld de ziekenfondsverzekering gedurende maximaal zes maanden onbetaald verlof te continueren. Het Aanwijzingsbesluit verplicht verzekerden Ziekenfondswet zal daartoe worden aangepast, waarbij tevens een bijzonder premieregime geïntroduceerd wordt. Voor voltijd ouderschapsverlof is het Aanwijzingsbesluit al met ingang van 1 augustus 1997 gewijzigd.

De CDA-fractie vroeg of er met betrekking tot pensioenaanspraken van verlofgangers problemen bestaan.

Het opnemen van verlof kan consequenties hebben ten aanzien van de pensioenaanspraken van de verlofganger die deelneemt in een pensioenregeling. In de memorie van toelichting is hierop ingegaan. Daarbij is aangegeven dat het opnemen van verlof gevolgen kan hebben voor het aanvullende pensioen, met name voor het nabestaanden- en het invaliditeitspensioen. Aangezien er in Nederland een grote variëteit is aan pensioenregelingen, zijn ook de consequenties met betrekking tot pensioenaanspraken uiteenlopend. In juni 1994 is door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid reeds onderzoek gedaan naar de consequenties voor pensioenaanspraken bij het opnemen van ouderschapsverlof. In de nota Werken aan Zekerheid is eveneens ingegaan op de gevolgen van het opnemen van verlof voor aanvullende pensioenen. Daarin is neergelegd dat het de taak van sociale partners is om adequate maatregelen te treffen, met name voor zover er sprake is van een onevenredige achteruitgang in de hoogte van het nabestaanden- of arbeidsongeschiktheidspensioen. De Stichting van de Arbeid heeft in dit kader in 1995 enkele aanbevelingen gedaan aan sociale partners.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven zal in 1998 een evaluatie plaatsvinden met betrekking tot de consequenties van verlof voor de pensioenregelingen. Indien blijkt dat de sociale partners er onvoldoende in slagen belemmeringen weg te nemen, wordt alsnog wetgeving overwogen.

De leden van de D66-fractie vroegen zich af of in het voorliggende wetsvoorstel niet ook de veranderende arbeidsmarkt tot uitdrukking moet worden gebracht. Zij vroegen wat op dit punt de relatie met de uitvoering van het zogenaamde flexacoord van de Stichting van de Arbeid is.

Mede naar aanleiding van deze vraag wordt het voorliggende wetsvoorstel bij nota van wijziging aangepast. In artikel 2 lid 2, onder a, wordt in het voorliggende wetsvoorstel artikel 673 lid 1 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van overeenkomstige toepassing verklaard. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Flexibiliteit en Zekerheid 25 263 komt dit artikel echter te vervallen. In het betreffende wetsvoorstel wordt een nieuw artikel voorgesteld betreffende opvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (artikel 668a). In dit artikel wordt bepaald in welke gevallen voortgezette arbeidsovereenkomsten gelden als één voor onbepaalde tijd aangegane arbeidsovereenkomst. Bij nota van wijziging wordt bepaald dat, indien het wetsvoorstel Flexibiliteit en Zekerheid in werking treedt, de verwijzing in artikel 2, tweede lid onder a naar artikel 673 lid 1 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek wordt gewijzigd in een verwijzing naar artikel 668a.

Daarmee wordt ook geregeld wanneer, als het wetsvoorstel Flexibiliteit en Zekerheid in werking treedt, werknemers die op basis van flexibele arbeidscontracten via uitzendbureaus en detachingsbureaus werken, aanspraak kunnen maken op een financiële tegemoetkoming. Als in deze situaties sprake is van een uitzendovereenkomst als bedoeld in artikel 690 van het wetsvoorstel Flexibiliteit en Zekerheid wordt namelijk artikel 668a eerst van toepassing zodra de werknemer in meer dan 26 weken arbeid heeft verricht. Perioden waarin arbeid wordt verricht die elkaar opvolgen met tussenpozen van minder dan een jaar worden daarbij mede in aanmerking genomen. Met andere woorden: werkt een werknemer op basis van een uitzendovereenkomst voor een uitzendbureau of een detachingsbureau dan komt deze werknemer voor een financiële tegemoetkoming in aanmerking als hij 12 maanden of langer in dienst is bij deze werkgever (i.c. het uitzendbureau of het detachingsbureau), vanaf het moment dat artikel 668a van toepassing is.

Met behulp van voorlichting zal de (potentiële) verlofganger worden geïnformeerd over de gevolgen van verlof voor de inkomensafhankelijke regelingen. Voor wat betreft de kanalen die daarvoor in ieder geval gebruikt worden, de leden van de SGP-fractie vroegen daarnaar, kan naar het voorbeeld van ouderschapsverlof worden verwezen: Van de publicatie over de wijziging van de Wet op het ouderschapsverlof en het calamiteitenverlof zijn 100 000 exemplaren gedrukt. De mailing richtte zich tot bedrijven en organisaties en hun ondernemingsraden (26 000 adressen). Daarnaast zijn werkgevers- en werknemersorganisaties ingelicht. Voorts is de brochure met een diskette met een concept-tekst naar 750 huis-aan-huis-bladen gezonden. De vraag naar de brochures is inmiddels zo groot dat een herdruk van 75 000 exemplaren noodzakelijk is.

6. De vervanger en aan de vervanging te stellen voorwaarden

De leden van de meeste fracties onderschreven het voorstel om ook herintreders tot de kring van vervangers toe te laten. Zij vroegen echter waarom alleen die personen als herintreder worden aangemerkt, die voorafgaand aan de vervanging ten minste twee jaar lang geen betaalde arbeid hebben verricht en als werkzoekende staan ingeschreven bij de arbeidsvoorziening. De leden van de PvdA-fractie vroegen of ook mensen die in die periode een klein oproep of uitzendbaantje hebben gehad daarmee buiten de kring van vervangers vielen. Deze leden vroegen ook om een schatting van hun aantal.

Voorts vroegen de leden van de fracties van de PvdA, de VVD, het CDA, D66 en GPV waarom eenmaal als vervanger gewerkt hebbend zij vervolgens gedurende twee jaar lang in het kader van de onderhavige wet geen kansen meer krijgen. De leden van de fractie van de PvdA vroegen te reageren op de stelling dat herintreders zich juist wél onderscheiden van andere werkzoekenden, omdat zij geen uitkering achterlaten. De leden van de fractie van de VVD vroegen zich af of op deze wijze zinvol gestalte wordt gegeven aan de doelstelling van reïntegratie op de arbeidsmarkt. De leden van de D66 fractie spraken het vermoeden uit dat herintreders die aan de gestelde criteria voldoen moeilijk zijn te vinden. Waarom wordt er van herintreders gesproken en niet bijvoorbeeld van werkzoekenden zonder uitkering, zo vroegen de leden van de GPV-fractie.

Voor wat betreft een schatting van het aantal herintreders kan op basis van het onderzoek «Hoe Zoeken Werkzoekenden» (HZW) dat in opdracht van Arbeidsvoorziening wordt uitgevoerd door Research voor Beleid het volgende worden opgemerkt. In HZW worden de volgende personen gerekend tot de groep «herintreders»: a) werkzoekenden: personen die om reden van de verzorging van het gezin een periode buiten het arbeidsproces zijn geweest en daarin nu willen terugkeren en die werkloos waren op het moment van de enquête en b) baanvinders, personen die vanwege de verzorging van het gezin een periode buiten het arbeidsproces zijn geweest en die het afgelopen jaar een baan hebben gevonden. Op basis van cijfers van HZW 1992 en 1994 is de totale omvang van de groep herintreders te schatten op circa 150 duizend personen, waarvan in totaal circa 70% langer dan twee jaar geen baan had (de periode zonder werk voorafgaand aan de baanvondst is voor herintreders die een baan hebben gevonden wat korter dan de periode zonder werk van herintreders die nog geen baan hebben gevonden). Van de herintreders die langer dan twee jaar zonder werk waren hadden naar schatting 60 duizend personen géén uitkering.

Het verschijnsel herintreders is, mede gelet op de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en met name ook van vrouwen met jonge kinderen, een verschijnsel dat afneemt. Zoals ook uit de gegeven cijfers moge blijken, is de groep echter nog niet van een zodanig geringe

omvang dat de regering de zorg van de D66-fractie deelt, dat herintreders die aan de definitie voldoen moeilijk zouden zijn te vinden.

Vooropgesteld zij dat met inachtneming van de budgettaire neutraliteit er slechts binnen bepaalde grenzen ruimte is om ook personen die geen uitkering achterlaten tot de kring van vervangers toe te laten. Die grenzen worden in de vorm van een quotum jaarlijks gekwantificeerd. Omdat de onderhavige regeling mede tot doelstelling heeft om de arbeidsinpasbaarheid van werkzoekenden te bevorderen is gekozen voor een definitie van personen die geen uitkering achterlaten, waarin de afstand tot de arbeidsmarkt het bepalende element is. Dat het voor een langere periode niet werkzaam zijn geweest op de arbeidsmarkt de kansen op een betaalde baan negatief beïnvloedt is evident, scholing en opgedane werkervaringen verouderen, de tijdens de zorgperiode opgedane ervaringen kunnen die opgelopen achterstand niet altijd goedmaken. Het is eveneens een gegeven dat hoe langer deze periode duurt, hoe moeilijker het wordt om weer aan de slag te komen. Die afstand tot de arbeidsmarkt is tot uitdrukking gebracht in een toetsbaar criterium: werkzoekend zijn, hetgeen blijkt uit de inschrijving bij de arbeidsvoorziening waarbij de duur van de inschrijving overigens niet van belang is, en gedurende twee jaar voorafgaande aan de vervanging geen betaalde arbeid hebben verricht. Die afstand tot de arbeidsmarkt maakt dat deze personen zeer goed zijn te onderscheiden van andere werkzoekenden zonder uitkering, te weten de baanbezitters die een verandering van werkkring beogen. Zouden ook zij worden toegelaten, zoals de leden van de GPV-fractie voorstellen, dan zouden in beginsel alle werknemers in Nederland tot de kring van vervangers in het kader van de onderhavige regeling kunnen worden gerekend. Dat voert niet alleen te ver gelet op de beperkte omvang van het aantal vervangingsbanen voor herintreders, maar betekent bovendien dat de regeling niet beantwoordt aan zijn doel van het bevorderen van de arbeidsinpasbaarheid van degenen die thans ongewild buiten het arbeidsproces staan.

Het moeten vertalen van die afstand tot de arbeidsmarkt in een toetsbaar criterium, waarbij de keuze om die periode op twee jaar te stellen overigens een arbitraire is, betekent inderdaad dat mensen die binnen die periode betaald werk hebben verricht pas nadat twee jaar zijn verstreken als vervanger in aanmerking komen. Ook geldt dat herintreders die eenmaal als vervanger hebben gewerkt niet direct aansluitend weer als vervanger aan de slag kunnen als zij geen recht op een uitkering hebben opgebouwd. Anders gezegd en in reactie op de stelling van de leden van de PvdA-fractie: zij laten geen uitkering achter, maar met het betaalde werk dat zij «recent» hebben verricht is hun afstand tot de arbeidsmarkt niet zodanig dat zij niet net als andere werkzoekenden zonder uitkering zelf op eigen kracht een nieuwe baan zouden kunnen vinden. Zij onderscheiden zich derhalve niet langer binnen de groep van werkzoekenden die geen uitkering achterlaten.

De leden van de fractie van de VVD vroegen hoe voor het eerste jaar het quotum zal worden vastgesteld. Omdat voor het eerste jaar nog geen gegevens beschikbaar zijn over aantallen verlofgangers en vervangers die een uitkering achterlaten zal vaststelling aan de hand van een schatting moeten geschieden. Het voornemen is die raming van het quotum voor het eerste jaar te stellen op 10% van het geschatte aantal verlofgangers in dat jaar. Het quotum zal bij ministeriële regeling worden vastgesteld, op grond van jaarlijks door de uitvoeringsinstellingen te verstrekken gegevens, waaruit de aantallen vervangers en de aard van de door de vervangers achter gelaten uitkering blijkt.

De leden van de RPF-fractie vroegen hoe het bij ministeriële regeling vast te stellen quotum kan worden gehandhaafd. De uitvoeringsinstellingen zullen bijhouden hoeveel loopbaanonderbrekingsfinancieringen

ze verstrekken en de hoeveel vervangers een uitkering achterlaten. Zij zullen dit regelmatig aan het Lisv melden. Het Lisv zal dan kunnen signaleren wanneer het quotum is bereikt. Indien het quotum is bereikt zal het Lisv de uitvoeringsinstanties daarvan op de hoogte stellen, waarmee vanaf dat moment voor het lopende jaar de vervanging niet meer toegankelijk is voor herintreders.

Dat herintreders niet zouden kunnen toetreden tot de arbeidspool, de leden van de fractie van de PvdA vroegen om een uitleg, is een misvatting. Vervangers (zonder dat dan nog onderscheid wordt gemaakt naar het al dan niet achterlaten van een uitkering) kunnen dan wel in dienst treden bij de werkgever dan wel in dienst zijn van een arbeidspool en naar de werkgever van de verlofganger worden gedetacheerd. Die arbeidspool dient evenwel tot doel te hebben uitkeringsgerechtigden te detacheren. Een arbeidspool derhalve die zich uitsluitend zou richten op herintreders voldoet niet aan deze eis en is dus geen arbeidspool die in het kader van deze regeling vervangers mag detacheren.

Het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of een interne arbeidspool waarin gebruik wordt gemaakt van WW-gelden, zoals bijvoorbeeld bij Stork, zich ook kwalificeert voor de regeling financiering van loopbaanonderbreking is afhankelijk van het antwoord op de vraag of deze pools voldoen aan de eis dat sprake is van een pool met een allocatiefunctie ten behoeve van de arbeidsmarkt. De in de vraagstelling genoemde pool zou voldoen aan de in het onderhavige wetsvoorstel gestelde voorwaarde dat deze ten doel moet hebben uitkeringsgerechtigden in dienst te nemen. De tweede eis, die van het hebben van een allocatiefunctie ten behoeve van de arbeidsmarkt, wordt in de wet vertaald in de voorwaarde dat er sprake moet zijn van het ter beschikking stellen van vervangers aan andere werkgevers (meervoud). Alleen als voornoemde pools ook aan die eis voldoen komen zij in aanmerking om vervangers als bedoeld in de onderhavige wet te bemiddelen. Voor de goede orde, in het genoemde voorbeeld komen de betreffende werknemers in dienst van de arbeidspool in aanmerking voor een WW-uitkering. Als detachering via de arbeidspool niet mogelijk zou zijn, kan de werkgever van de verlofganger hen wel als vervanger in dienst nemen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het versoepelen van de eisen betreffende de aanvangsdatum van het contract met de vervanger, zodat meerdere vervangingen gecombineerd kunnen worden, niet zou leiden tot een hoger vervangingspercentage.

Vooropgesteld zij dat het vervangingspercentage, palliatief verlof buiten beschouwing gelaten, op grond van het wetsvoorstel niet anders dan 100% kan zijn. Vervanging is in alle gevallen een voorwaarde. Met de voorgestelde ingangsdatum van het arbeidscontract met de vervanger, te weten niet vroeger dan één maand voor en niet later dan één maand na de ingang van het verlof, is naar het oordeel van de regering een goed midden gevonden tussen flexibiliteit enerzijds en de voorwaarde dat het om vervanging moet gaan anderzijds.

De leden van de VVD-fractie hebben met betrekking tot de mogelijkheid dat vervangers ook in dienst kunnen komen bij een arbeidspool de vraag gesteld of die vervangers wel voldoende relevante arbeidservaring opdoen om op den duur voor een vast dienstverband in aanmerking te komen. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af waarom werknemers van interne arbeidsbureau's niet als vervanger kunnen worden aangemerkt.

Zoals de leden van de VVD-fractie terecht memoreerden is het onderhavige wetsvoorstel mede gericht op het bevorderen van de arbeidsinpas-

baarheid van werkzoekenden. Het is ook uit dien hoofde dat van de arbeidspool wordt verlangd dat deze een duidelijke allocatiefunctie ten behoeve van de arbeidsmarkt heeft. Dergelijke arbeidspools richten zich doorgaans op bepaalde (niet aan een specifieke branche gebonden) categorie van werkzaamheden (bijv. administratief werk of verkoopwerkzaamheden), of op een bepaalde branche; het wegvervoer kent bijvoorbeeld een dergelijke pool. In het verlengde hiervan zal een vervanger die bij een dergelijke arbeidspool in dienst is op een bepaald terrein werkervaring opdoen en daarvoor ook scholing ontvangen. In het hiervoor genoemde voorbeeld van het wegvervoer wordt, dit ter informatie aan de leden van de VVD-fractie, de scholing gefinancierd uit sectorgelden.

De regering ziet dan ook geen wezenlijk verschil tussen een vervanger die rechtstreeks bij een werkgever tijdelijk in dienst treedt en de vervanger die via een arbeidspool tijdelijk bij verschillende werkgevers tewerkgesteld wordt en aldaar gelijksoortige werkzaamheden verricht. Beiden doen op een bepaald terrein (actuele) werkervaring op die bij het verkrijgen van een vast dienstverband van doorslaggevende betekenis kan zijn. Een vervanger die na afloop van de vervanging aan de eisen die aan een vervanger worden gesteld voldoet kan direct opnieuw als vervanger in aanmerking komen. Aan het aantal vervangingen is geen limiet gesteld, de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek over contracten van bepaalde tijd zijn van toepassing.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af of verlof zonder vervanging mogelijk is indien een bedrijf moet inkrimpen en anders mensen moet ontslaan. Zoals eerder gesteld, vervanging is met uitzondering van het palliatieve verlof in alle gevallen een voorwaarde waaraan moet worden voldaan.

Deze leden vroegen zich voorts af waarom er voor gekozen is dat de vervanger uit de kring van werkloze werkzoekenden wordt geworven. Ook werkloze ouderen die niet als werkzoekende staan ingeschreven of schoolverlaters zouden, zo merken deze leden op, toch als vervanger moeten kunnen optreden. In het verlengde hiervan stelden zij de vraag of de mogelijkheid om tijdelijk als vervanger werkervaring op te doen niet juist ook voor nieuwkomers op de arbeidsmarkt zeer aantrekkelijk zou kunnen zijn.

In de onderhavige wet is ervoor gekozen om de vervanger te werven uit de kring van uitkeringsgerechtigden en werkzoekenden die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Schoolverlaters zijn hiervan in beginsel, als zij voldoen aan de eis van twee jaar voorafgaande aan de vervanging geen betaalde arbeid hebben verricht, in tegenstelling tot hetgeen de leden van de fractie van GroenLinks vooronderstellen, niet uitgesloten. Overigens vallen schoolverlaters tot 23 jaar onder de sluitende benadering van de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) en voor hen staan de voorzieningen ingevolge de Wiw open. Mocht op voorhand reeds door de uitvoeringsorganisaties geoordeeld worden dat de afstand van de schoolverlater tot de arbeidsmarkt groot is, dan kan aan het voor de betrokkene vastgestelde traject meteen uitvoering worden gegeven.

Ook werkloze ouderen zijn in het geheel niet uitgesloten om als vervanger in het kader van de onderhavige regeling aan de slag te gaan. Zij zijn, wanneer zij althans ouder zijn dan 57½ jaar, weliswaar niet verplicht maar wel gerechtigd zich bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie te doen inschrijven.

De leden van de RPF-fractie vroegen zich af of de eis dat met de vervanger een arbeidsovereenkomst van ten minste 18 uur moet worden aangegaan niet leidt tot een ongelijke behandeling naar arbeidsduur.

Zeker als er sprake is van een kleine deeltijd baan zal de werkgever, zo schatte deze leden in, niet snel bereid zijn om een arbeidsovereenkomst met de vervanger aan te gaan voor ten minste 18 uur. De leden van de GPV-fractie wilden weten waarom voor vervangers in dienst van een arbeidspool de eis van ten minste 18 uur detachering niet is gesteld. Ook de leden van de GPV-fractie stelden vragen over de minimum-grens van 18 uur en veronderstelden dat herintreders voor minder uren zouden willen vervangen.

In de toelichting heeft de regering aangegeven dat de minimumgrens is ingegeven door enerzijds de voorwaarde van budgettaire neutraliteit die een besparing op de uitkering van enige omvang eist, en anderzijds door het nut dat voor de uitkeringsgerechtigde door te gaan vervangen kan worden behaald. De regering heeft daarbij in overweging genomen dat vervanging ook voor minder uren nodig kan zijn en de eis van ten minste 18 uur niet gesteld aan detacheringen. Daarvoor is in de toelichting aangevoerd dat de omvang van de detachering nog niets zegt over de omvang van het dienstverband van de betrokkene. Dat dienstverband kan gelijk zijn aan de detachering maar kan ook omvangrijker zijn en kan mede scholing omvatten zoals uit het voorbeeld van het wegvervoer blijkt. Herintreders die zich voor minder dan 18 uur beschikbaar willen stellen op de arbeidsmarkt, kunnen dat in het kader van onderhavige regeling via een arbeidspool doen. Van ongelijke behandeling naar arbeidsduur is dan ook naar het oordeel van de regering geen sprake.

De leden van de GPV-fractie hebben een vraag gesteld over het verhaal van de loopbaanonderbrekingsfinanciering op de werkgever indien de werkgever niet binnen drie weken een nieuwe vervanger in dienst neemt bij een voortijdige beëindiging van de arbeidsovereenkomst met de oorspronkelijke vervanger. Anders dan de leden van deze fractie opmerken, is artikel 6 lid 3 niet geformuleerd als een «kan-bepaling». In artikel 6 lid 3 is bepaald dat in de hiervoor beschreven situatie verhaal door het Lisv plaatsvindt. Vervanging is immers in alle gevallen geboden, hetgeen de werkgever op voorhand weet.

7. De uitvoeringsinstantie

De leden van de fractie van de VVD zouden nader geïnformeerd willen worden over de (beleids)regels die het Lisv kan stellen over aanvraag en controle, zoals genoemd in paragraaf 4.1 van de toelichting. Vanuit de algemene verantwoordelijkheid van het Lisv voor de informatie-huishouding in het kader van de uitvoering ligt het in de rede dat het Lisv de verschillende wettelijke criteria operationaliseert in termen van concreet benoemde gegevens en bewijsstukken. Hierdoor wordt enerzijds op doelmatige wijze de rechtmatigheid verzekerd en wordt anderzijds bewerkstelligd dat de verschillende uitvoerders op uniforme wijze vorm geven aan de uitvoering.

Deze leden vroegen voorts waarom men de aanvraag tot uiterlijk vier weken na aanvang van het verlof kan indienen. Deze periode van vier weken hangt samen met het feit dat de dienstbetrekking die met de vervanger moet worden aangegaan ook tot maximaal een maand na ingang van het verlof mag worden aangegaan. Daarmee staat het uiterste moment vast waarop bezien kan worden of aan de voorwaarden voor een tegemoetkoming is voldaan.

De leden van de D66-fractie zij er voor de duidelijkheid op gewezen dat de controle nadrukkelijk niet de toetsing van de verlofdoelen betreft. Indien werkgever en werknemer overeenkomen dat het verlof wordt benut om reden van zorg of educatie dan volstaat een dienovereenkomstige

verklaring van de werkgever en werknemer dat het verlof om die reden zal worden opgenomen.

8. Samenloop met een Abw-uitkering en met andere vormen van gesubsidieerde arbeid

De leden van de VVD-fractie merkten op dat ten aanzien van het verstrekken van een subsidie aan een werkgever die met een persoon uit de doelgroep van de Wiw een arbeidsovereenkomst sluit (het onder punt 2. in paragraaf 5.2 genoemde) in de Memorie van Toelichting is gesteld dat vooralsnog geen beperkende voorwaarden zijn opgenomen. De leden van de fractie van de VVD vroegen het kabinet aan te geven waarom dat het geval is en of het kabinet voornemens is alsnog met beperkende maatregelen te komen die samenloop uitsluiten.

In de toelichting is aangegeven dat wat betreft de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) in een specifieke situatie samenloop kan voorkomen. Dit betreft de situatie dat een subsidie wordt verstrekt aan een werkgever die met een tot de doelgroep van de Wiw behorende persoon een arbeidsovereenkomst sluit om hem werkervaring te laten opdoen. Ten aanzien hiervan is het standpunt ingenomen om vooralsnog geen beperkende voorwaarden op te nemen. Ingevolge de Wiw is ruimte geschapen voor gemeenten om werkervaringsplaatsen te bekostigen. Op deze manier wordt de gemeenten een aanvullende mogelijkheid gegeven om bij te dragen aan de toeleiding naar de reguliere arbeidsmarkt van kansarme werklozen. Het werkzaam laten zijn op een vervangingsplaats ingevolge de onderhavige wet kan gerealiseerd worden met behulp van een werkervaringsplaats ingevolge de Wiw. Onderkend is dat hieraan zowel positieve als negatieve aspecten te onderscheiden zijn. Positief is dat relevante werkervaring wordt opgedaan; negatief kan zijn dat na ommekomst van de vervangingsperiode doorstroming naar een reguliere arbeidsplaats niet zeker is. Verwacht mag worden dat gemeenten bij de invulling van werkervaringsplaatsen rekening zullen houden met doorstroomkansen. Nadere maatregelen worden dan ook niet overwogen.

9. Budgettaire en bedrijfseffecten

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarop is gebaseerd dat ca 15 000 tot 20 000 herintreders op grond van de onderhavige regeling als vervanger aan de slag zouden kunnen. Ook de leden van de SGP-fractie vonden deze raming aan de hoge kant.

De betreffende passage is niet meer dan een samenvatting van de budgettaire effecten en bedoeld om inzicht te geven in de omvang van de besparingen. Met deze leden is de regering van oordeel dat een quotum van 10% voorshands een voldoende substantieel aandeel vormt.

Deze leden vroegen voorts of in de ramingen rekening is gehouden met het feit dat iemand die deeltijdverlof neemt een lage financiële tegemoetkoming ontvangt, terwijl in veel gevallen wel een volledige uitkering van een vervanger wordt bespaard.

Bij de berekeningen is aan deze mogelijkheid aandacht besteed, evenals aan de tegenovergestelde mogelijkheid dat iemand met bijvoorbeeld een WW-uitkering van 20 uur een verlofganger die meer dan 30 uur verlof opneemt volledig gaat vervangen, in welk geval slechts een halve WW-uitkering wordt bespaard terwijl een volledige verlofvergoeding wordt uitgekeerd. Aangenomen is dat het effect van een en ander per saldo voor de ramingen verwaarloosbaar is.

De leden van de PvdA-fractie vroegen tevens op basis van welke overwegingen aangenomen wordt dat 50% van de vervangers uit de WW gerecruteerd zal worden en 50% uit de ABW.

Deze raming is gebaseerd op het gegeven dat personen met een WW-uitkering over het algemeen een recenter arbeidsverleden hebben dan ABW-gerechtigden, zij staan hierdoor veelal dichter bij de arbeidsmarkt dan ABW-gerechtigden. De kans dat een WW-er zal gaan vervangen mag dan ook hoger ingeschat worden dan die van een ABW-er. Hiertegenover staat echter dat het aantal ABW-ers aanzienlijk groter is dan het aantal WW-ers. Op basis van deze overwegingen acht het kabinet een 50-50-verdeling tussen WW-ers en ABW-ers aannemelijk.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de budgettaire effecten voor de fiscus. Het maken van een nauwkeurige berekening van deze effecten is zeer complex. De gevolgen van een loopbaanonderbreking voor de fiscus zijn van veel factoren afhankelijk. Niet alleen de inkomens van vervanger en verlofganger zijn van invloed op de belastingen en premies, ook aftrekposten spelen daarbij een rol. In sommige gevallen kan dit leiden tot lagere belasting- en premie-opbrengsten, in andere gevallen – met name wanneer de vervanger een herintreder is – tot hogere. Daarnaast spelen ook macro-aspecten een rol, zoals de verwachting dat de regeling een gunstig effect op de werkloosheid zal hebben. Of per saldo positieve dan wel negatieve effecten voor belastingen en premies resulteren valt moeilijk te zeggen.

De leden van de VVD-fractie zouden ook graag een staatje zien waarbij de doorwerkingseffecten op de WW zijn betrokken. Ook de leden van de SGP-fractie vroegen naar de effecten van het opbouwen van WW-rechten door herintreders.

Vooropgesteld moet worden dat in de ramingen rekening is gehouden met de mogelijkheid dat vervangers terugvallen in de WW. Overige doorwerkingseffecten zullen naar verwachting het saldo van kosten en besparingen niet wijzigen. Enerzijds zullen vervangers gedurende de vervangingsperiode nieuwe arbeidsmarktervaring opdoen en zodoende hun arbeidsmarktkwalificaties verbeteren. Dit zal het beroep op WW- en ABW-uitkeringen verlagen. Anderzijds zal een deel van de vervangers gedurende de vervangingsperiode nieuwe WW-rechten opbouwen.

Verondersteld is dat deze effecten grosso modo gelijk zullen zijn.

Ervaringen over de mogelijkheden van doorstroming uit Denemarken waarin 45% van de vervangers doorstroomt naar een reguliere functie en ervaringen uit een met loopbaanonderbreking vergelijkbaar experiment Intensivering Bijscholing, in het Noorden van Nederland, waar drie maanden na afloop van de vervanging zelfs 82% van de vervangers werk had gevonden (51% een vaste baan, 31% een tijdelijke baan) zijn op dit punt zeer bemoedigend. De ramingen over terugval zijn aan deze ervaringen ontleend.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar aanleiding van de MIMIC-berekeningen de gunstige effecten op de werkgelegenheid en werkloosheid nader te kwantificeren.

Zoals in de Memorie van Toelichting naar voren is gebracht verwacht het kabinet in het onderhavige voorstel gunstige effecten op de werkgelegenheid en werkloosheid, onder meer doordat vervangers de gelegenheid krijgen weer arbeidservaring op te doen wat hun arbeidsmarktkwalificaties ten goede komt. Het MIMIC model is evenwel niet geschikt om deze effecten nader te kwantificeren.

Het is de leden van de RPF-fractie niet duidelijk waarop de verwachting is gebaseerd dat het aantal vervangers met een uitkering op basis van de ANW zeer gering zal zijn.

Aangenomen is dat ANW-gerechtigden die zich als vervanger zouden willen aanbieden, met name behoren tot de groep waarvan het jongste kind binnen afzienbare tijd 18 jaar wordt, ten gevolge waarvan het recht op ANW-uitkering komt te vervallen. Gegeven het overgangsrecht in de ANW is deze categorie de eerstkomende jaren nog zeer beperkt van omvang.

De leden van de GPV-fractie vroegen of de op werkgevers te verhalen kosten van loopbaanonderbrekingsfinanciering bij een voortijdig vertrek van de vervanger verwaarloosbaar zijn. De kosten waar deze leden over spreken betreffen de uitgekeerde financieringen aan verlofgangers over de periode dat zij niet worden vervangen, om de reden dat de werkgever niet langer een vervanger in dienst heeft en ook niet van zins is een arbeidsovereenkomst met een nieuwe vervanger aan te gaan. Of deze situatie zich in de praktijk vaak zal voordoen is de vraag. De bepaling in de wet die hier op toe ziet is met name gericht op het geven van duidelijkheid aan de verlofganger. Die mag ervan uitgaan dat als voor verlof eenmaal een financiële tegemoetkoming is toegekend, aan die tegemoetkoming geen einde komt op het moment dat aan de voorwaarde van vervanging niet langer wordt voldaan.

Artikelsgewijze opmerkingen

Op de vraag van de leden van de RPF-fractie over het derde lid van artikel 2 is de regering hiervoor al ingegaan.

De regering heeft voorts in de toelichting bij de onderhavige wet al aangegeven dat deze wet niet eerder in werking kan treden dan op het moment waarop het wetsvoorstel inzake het onbetaald verlof (kamerstukken II 1996/1997, 25 618) kracht van wet heeft.

Naar verwachting zal de inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen in het begin van 1998 kunnen plaatsvinden.

Tenslotte wijst de regering erop dat van deze gelegenheid gebruik is gemaakt artikel 3 zodanig aan te vullen dat daarin tevens een termijn wordt opgenomen waarbinnen het Lissv op een aanvraag van een verlofganger om een financiële tegemoetkoming dient te beslissen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op onderdeel B van de nota van wijziging.

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