

's-Gravenhage, 30 mei 2000

Hierbij zend ik u ter kennisneming twee onderzoeksrapporten: het rapport **Evaluatie Wet op het ouderschapsverlof** (Research voor Beleid) en het rapport **Vrij baan voor zorg en educatie** (Nederlands Economisch Instituut), de eerste evaluatie van de Wet Financiering Loopbaan-onderbreking (Wet Finlo).

In het onderstaande informeer ik u allereerst over de belangrijkste resultaten van de onderzoeken, waaronder de belemmeringen voor het gebruik van beide wetten. Daarnaast geef ik aan welke beleidsconsequenties het kabinet aan de uitkomsten van de evaluaties zal verbinden.

Wettelijke regeling ouderschapsverlof

De evaluatie van de wettelijke regeling (onbetaald) ouderschapsverlof had tot doel inzicht te geven in het gebruik en de kenmerken van de gebruikers van het ouderschapsverlof, alsmede in de factoren die gebruik stimuleren dan wel belemmeren. Voor het onderzoek zijn verlofgangers, rechthebbende niet-verlofgangers en werkgevers ondervraagd.

Vanaf 1 januari 1991, het moment dat de wet van kracht werd, heeft circa 20% van de rechthebbende ouders gebruik gemaakt van het ouderschapsverlof. Het gaat daarbij om ongeveer 47 000 verlofgangers per jaar (CBS-cijfers). Van de rechthebbende ouders neemt 78% geen verlof (ze werken gewoon door met hetzelfde aantal of minder uren); ongeveer 2% van de rechthebbenden (bijna allemaal vrouwen) stopt met werken. Verreweg de meeste rechthebbende ouders zijn bekend met de wet: slechts 13% van de niet-gebruikers wist niet van het bestaan ervan. Van de rechthebbende ouders is 78% (zeer) positief over de wettelijke ouderschapsverlofregeling.

Veel ouders weten niet dat ouderschapsverlof een absoluut recht is: 50% van de niet-gebruikers meende ten onrechte dat ouders geen verlof kunnen opnemen zonder toestemming van de werkgever. Van hen zou 17% verlof genomen hebben als ze geweten hadden dat toestemming niet vereist was.

Van de rechthebbende vaders maakt 12% gebruik van het verlof, van de moeders 28%. Van deze vrouwen zou 13% gestopt zijn met werken als ouderschapsverlof niet mogelijk was geweest. Verlofgangers hebben relatief vaak een verzorgende, dienstverlenende of administratieve functie: van de rechthebbenden in deze functiesoorten neemt ongeveer een kwart verlof, van degenen met een technische functie slechts 5% en van de werknemers met een bestuurlijke functie neemt 15% verlof. Ruim de helft van de verlofgangers (58%) is tijdens het verlof niet vervangen: noch door een daartoe aangetrokken vervanger, noch door een collega. Vrouwen worden vaker vervangen dan mannen: van de vrouwelijke verlofgangers wordt 52% geheel of gedeeltelijk vervangen, tegenover 21% van de mannelijke verlofgangers. Mogelijk speelt daarbij mee dat vrouwelijke verlofgangers vaker werkzaam zijn in de dienstverlening: een sector waarbinnen volledig vervangen gebruikelijker is. Bovendien is de noodzaak om mannelijke verlofgangers te vervangen wellicht ook kleiner. Immers: mannen nemen over het algemeen minder uren verlof per week dan vrouwen: mannen nemen meestal 1 tot 8 uur per week, vrouwen meestal één of twee dagen per week.

Betaling van ouderschapsverlof

De wettelijke regeling ouderschapsverlof is, zo blijkt, nog niet bij iedereen bekend. Deze onbekendheid vormt een belemmering voor optimaal gebruik en daarom zal in de publiekscampagne Combineren Werk en Privé (mei/juni) ook aandacht aan ouderschapsverlof worden geschonken. Naarmate het gezinsinkomen lager is, wordt er minder vaak gebruik gemaakt van het verlof. Van ouders met een gezinsinkomen tot 3 500 netto per maand neemt 13% verlof, tegenover een gemiddeld gebruik van 20%. In sectoren waar het verlof wordt betaald nemen vijf maal zoveel rechthebbende ouders verlof als waar het verlof niet wordt betaald. Ruim een kwart van de niet-verlofgangers vindt dat gebruikmaken van het (onbetaalde) ouderschapsverlof financieel niet haalbaar is. Daar tegenover staat dat een derde van de niet-verlofgangers ook bij een vrijwel gelijk-blijvend salaris geen verlof zou opnemen. Mannen blijken gevoeliger voor betaling dan vrouwen. Van de vaders met recht op (grotendeels) betaald verlof neemt 44% verlof, is het verlof onbetaald dan is hun gebruik slechts 7%. Van de moeders met betaald verlof gebruikt 69% haar recht, bij onbetaald verlof is dit 19%. De extra-gevoeligheid van mannen voor betaling blijkt ook uit het gegeven dat met name mannelijke betaalde verlofgangers aangeven dat ze geen verlof genomen zouden hebben als het onbetaald was geweest.

Wet Finlo

De evaluatie van de Wet Finlo beoogde het gebruik van de wet (naar omvang en kenmerken) na te gaan en belemmeringen voor gebruik te inventariseren. Daarbij dient te worden bedacht dat op het tijdstip van evaluatie (najaar 1999) de Wet Finlo nog maar een jaar van kracht was. Bij de behandeling van de wet in de Tweede Kamer is afgesproken dat deze na twee jaar geëvalueerd zou worden. De motie Bussemaker/Schimmel (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 447, nr. 5) maakte dat dit werd vervroegd en de wet al na één jaar werd geëvalueerd, omdat uit de eerste Lisv-cijfers bleek dat maar zeer weinig personen van de wet gebruik maakten. Hoewel de evaluatie zonder twijfel belangrijke gegevens heeft opgeleverd, zijn enkele kanttekeningen op hun plaats. Allereerst moet er bij het bezien van de evaluatieresultaten rekening gehouden worden met de aanloopproblemen die voor elke wet gelden en met het feit dat het altijd enige tijd vergt voordat een nieuwe wet goed geïmplementeerd is. Verder impliceert een evaluatie bij een (nog) zo klein aantal gebruikers, dat bij een analyse van belemmerende en bevorderende factoren tendensen en mogelijke verbanden gesignaleerd kunnen worden, maar dat voor het trekken van meer definitieve conclusies nodig is dat over een langere periode ervaring wordt opgedaan met de wet.

Het gebruik van de wet is tot op heden zeer bescheiden, zij het dat er sprake is van een lichte groei in de laatste maanden. Inmiddels is uit Lisv-cijfers over 1999 bekend dat vorig jaar 205 verlofgangers een financiële bijdrage via de Wet Finlo (max. f 960,- bruto per maand bij 38 uur verlof per week) kregen toegekend. Van hen nam 53% palliatief verlof. Voor deze vorm van verlof geldt geen vervangingseis. Vandaar dat er in 1999 minder dan 205, namelijk 95 vervangers werden ingezet. De meesten van hen (78) waren vrouwen, voornamelijk afkomstig uit een uitkerings-situatie met WW (29) en in mindere mate met ABW (16) en WAO (11), terwijl 14 vervangsters herintreedster zonder uitkering waren. Behalve voor palliatief verlof (108 personen), werd de loopbaanonderbreking gebruikt voor ouderschapsverlof (24 personen) en educatief verlof (45). Voor het overige betrof het algemeen zorgverlof (25) of adoptieverlof (3). Het evaluatieonderzoek is gebaseerd op de eerste 9 maanden van de wet: de periode van 01.10.98 tot 01.07.99, waarin sprake was van 137 verlofgangers. Voor het onderzoek werden verlofgangers, hun werkgevers en

vervangers en de betrokken uvi's ondervraagd, maar ook niet-gebruikers (werkgevers en werknemers). Uit het onderzoek blijkt dat het vooral vrouwen zijn die een beroep doen op de wet (tweederde van de gebruikers). Driekwart van de verlofgangers neemt vier tot zeven maanden verlof. De meeste verlofgangers zijn tussen de 35 en 45 jaar, werkzaam in de gezondheids- of welzijnzorg en het onderwijs en werken al meer dan zeven jaar bij hun werkgever.

Belangrijkste belemmeringen Wet Finlo

De belangrijkste belemmeringen van de Wet Finlo zijn, blijkens de evaluatie, de onbekendheid van en met de wet en het vervangingsvereiste.

Uit een enquête onder een a-selecte steekproef van werknemers blijkt slechts 10 tot 20% op de hoogte van het bestaan van de Wet Finlo. Degenen bij wie de wet wel bekend was (verlofgangers en hun werkgevers), stuitten bij de regiokantoren van de uvi's regelmatig op onbekendheid met de procedures, regelingen en voorwaarden van de wet.

Het vervangingsvereiste in de wet vormt eveneens een duidelijk struikelblok voor gebruik. In 1999 werden 304 aanvragen voor een financiële bijdrage ingediend, waarvan er 205 (67%) werden gehonoreerd. De belangrijkste reden voor afwijzing is, zo melden de uvi's, dat in dergelijke gevallen de vervanging niet volgens de voorwaarden van de wet is geregeld: of er is geen vervanger, of er is niet voldaan aan de vereisten voor vervanging (de vervanger behoort niet tot één van de doelgroepen of het aantal vervangingsuren is niet gelijk aan het aantal verlofuren). Verder zegt ongeveer de helft van de werkgevers die betrokken waren bij langerdurend verlof in het kader van de Wet Finlo, dat zij voor alle functies problemen voorzien als het gaat om het vinden van tijdelijk personeel. Bovendien zijn verlofgangers vooral werkzaam in de gezondheidszorg en het onderwijs, waar de arbeidsmarkt al zeer krap is: een derde respectievelijk de helft van de vacatures in deze sectoren is moeilijk vervulbaar. Hoewel in het algemeen vervangingsproblemen worden voorzien, zegt driekwart van de werkgevers die een vervanger in het kader van de wet Finlo hebben aangesteld, dat zij feitelijk zonder veel moeite een vervanger hebben gevonden. Opvallend is overigens dat vervangers in het algemeen worden ingezet op de functie van de verlofganger, terwijl dat geen wettelijk vereiste is: vervangers kunnen overal in de organisatie te werk worden gesteld.

Beleidsconclusies ouderschapsverlof

In de nota «Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg» (voorjaar 1999) schetste het kabinet zijn visie op de rol van de overheid op het terrein van arbeid en zorg: waar nodig minimum bescherming bieden, belemmeringen wegnemen en een stimulerende rol vervullen. Het kabinet ziet in de resultaten van beide evaluaties aanleiding om met betrekking tot ouderschapsverlof te komen tot een extra impuls: een impuls die belemmeringen voor het gebruik van ouderschapsverlof vermindert en het gebruik ervan in het algemeen stimuleert.

Voor (het stimuleren van) betaald ouderschapsverlof zijn de volgende *argumenten* aan te voeren:

1. op het terrein van arbeid en zorg gaat het er om het combineren van arbeid en zorg te vergemakkelijken: door aanpassingen in de sfeer van de arbeid en door ruimere mogelijkheden voor het uitbesteden van zorg én voor het zelf zorgen. Het beleid op dit terrein steunt daarom op vier pijlers: deeltijdarbeid, kinderopvang, dagindeling en verlof-

- regelingen. Betaald ouderschapsverlof vormt een bouwsteen van deze laatste pijler en is ook als zodanig onmiskenbaar van belang.
2. voor de lagerbetaalden en voor alleenstaande ouders is betaling van verlof bij uitstek van belang. Een financiële belemmering voor ouderschapsverlof impliceert met name voor hen een belemmering voor het combineren van zorg en arbeid, waardoor voor deze groepen achterstand dreigt. Zij dienen dan ook via arbeid-en-zorgregelingen te worden gesteund in hun streven op de arbeidsmarkt actief te worden dan wel te blijven.
 3. een situatie waarin mannen en vrouwen «een economisch zelfstandig bestaan met zorgverantwoordelijkheid kunnen combineren», zoals de Meerjarennota Emancipatie stelt, veronderstelt ook een herverdeling van de onbetaalde zorgtaken tussen mannen en vrouwen. Van mannen vraagt dit een groter aandeel in de onbetaalde zorg. Gezien hun relatief grote gevoeligheid voor betaling van ouderschapsverlof lijkt een regeling voor betaald ouderschapsverlof het instrument bij uitstek om mannen tot zorgparticipatie te «verleiden».

Met een regeling voor betaald ouderschapsverlof wordt overigens aangesloten bij een ontwikkeling in Europa, waarbij langzamerhand steeds meer Europese lidstaten een regeling treffen voor betaald ouderschapsverlof. Nederland behoort nu (samen met het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Ierland, Spanje, Portugal en Griekenland) tot een groep lidstaten die nog geen regeling voor betaald ouderschapsverlof kennen.

Wanneer de bevindingen van de evaluatie van de wettelijke regeling ouderschapsverlof gecombineerd worden met die van de Wet Finlo, is duidelijk dat de wet Finlo maar zeer beperkt de functie kan vervullen van een regeling voor betaald ouderschapsverlof. Immers: van de circa 50 000 ouders die per jaar ouderschapsverlof nemen, ontvangen er op dit moment slechts ongeveer twintig een financiële bijdrage via de Wet Finlo. Het vervangingsvereiste en de beperkte vergoeding via de Wet Finlo vormen de belangrijkste oorzaak daarvan. Beide kenmerken van de wet vloeien voort uit het financiële kader van budgettaire neutraliteit waarbinnen de Wet Finlo is vormgegeven. Dit betekent dat, gezien de genoemde zwaarwegende argumenten om tot een regeling voor betaald ouderschapsverlof te komen, een andere regeling dan de bestaande noodzakelijk is.

Het kabinet heeft eerder al, in de nota *Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg*, aangegeven dat de regelingen en voorzieningen die nodig zijn op het terrein van arbeid en zorg gebaseerd dienen te zijn op een mix van zelfregulering van sociale partners, werkgevers en werknemers en overheidsregulering, waarbij een wettelijk verzekerde basis aan verlofrechten wordt aangevuld met afspraken tussen werkgevers en werknemers. Daarbij wordt de kaderstellende rol van sociale partners op cao-niveau van grote betekenis geacht, temeer daar binnen cao's een goede balans gevonden kan worden tussen diverse belangen. Dit uitgangspunt leidt ertoe dat het aangewezen lijkt een regeling voor betaald ouderschapsverlof vorm te geven die de sociale partners direct aanspreekt op en stimuleert tot verantwoordelijkheid voor nadere afspraken. Een vormgeving van een regeling voor betaald ouderschapsverlof door een structurele wijziging van de Wet Finlo, bijvoorbeeld door het laten vervallen van de vervangingseis, lijkt niet de aangewezen weg. Weliswaar zou een betaling daarmee voor alle rechthebbenden toegankelijk zijn. Echter, op die manier zou een uitkeringsrecht worden gecreëerd, zonder dat werkgevers en werknemers worden aangesproken op hun primaire verantwoordelijkheid waar het de arbeidsvoorwaardenvorming betreft. Een dergelijk bezwaar geldt ook voor andere (bijvoorbeeld fiscale) regelingen op grond waarvan aan indivi-

duale werknemers een uitkering, betaling of financiële compensatie wordt verstrekt.

Ook nu al maakt een regeling voor betaald ouderschapsverlof onderdeel uit van (centrale) afspraken tussen werkgevers en werknemers. Blijkens onderzoek van de Arbeidsinspectie naar arbeid en zorg in cao's (waarvan u de rapportage onlangs heeft ontvangen) bevatte in 1998 50% van de cao's een afspraak over ouderschapsverlof. In 20% van de cao's houdt de afspraak niet méér in dan een verwijzing naar of een regeling conform de wettelijke regeling. Van de overige 30% van de cao's met een bovenwettelijke regeling kent een klein deel (5% van de cao's) een afspraak over (gedeeltelijk) betaald ouderschapsverlof. Deze cao's zijn van toepassing op 3% van werknemers in het bedrijfsleven en circa 37% van de werknemers bij de overheid. Van een brede regeling voor betaald ouderschapsverlof is dan ook vooralsnog geen sprake. Duidelijk is dat voor het tot stand komen van cao-afspraken over (gedeeltelijke) betaling van ouderschapsverlof een extra stimulans nodig is.

Het kabinet zal daarom komen met een (fiscale) stimuleringsregeling ten behoeve van betaald ouderschapsverlof, die uitgaat van de primaire verantwoordelijkheid voor betaald ouderschapsverlof bij werkgevers en werknemers in het kader van cao-afspraken c.q. individuele afspraken. De budgettaire consequenties en de verdere uitwerking van een dergelijke regeling zullen aan de orde komen bij de besluitvorming van het kabinet over de begroting 2001 in augustus en hun neerslag vinden in het belastingplan voor dat jaar.

Beleidsconclusies Wet Finlo

Teneinde de gesignaleerde belemmeringen voor het gebruik van ouderschapsverlof weg te nemen zal het kabinet, zoals boven gesteld, komen met een (fiscale) stimuleringsregeling. Voor het palliatief verlof, het overig zorgverlof en het educatief verlof geldt het volgende. De evaluatie van de Wet Finlo bevat slechts zeer beperkte gegevens over het gebruik van en de potentiële behoefte aan palliatief verlof en overig zorgverlof en over eventuele financiële belemmeringen voor gebruik van deze verlofvormen. Dergelijke gegevens zijn wel beschikbaar als in het najaar de Verkenning langerdurend zorgverlof is afgerond. Wat betreft educatief verlof stelt het kabinet in de nota «Naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg» dat dit verlof van belang is voor de werknemer zelf, maar ook voor diens werkgever. De (beperkte) gegevens uit de evaluatie van de Wet Finlo lijken deze stelling te ondersteunen. Verlofgangers met educatief verlof geven in meerderheid aan, dat het verlof bedoeld is als investering in henzelf. Door opleiding, cursussen, studie en training beogen ze de eigen loopbaankansen in het algemeen te vergroten. Een beter opgeleide werknemer is echter ook in het belang van de werkgever. De ondervraagde werkgevers staan dan ook in meerderheid positief tegenover educatief verlof met zelfinvestering als doel. De Wet Finlo biedt een financiële bijdrage aan werknemers die met hun werkgever tot afspraken over educatief verlof zijn gekomen. Met de toekomstige regeling voor verlofsparen worden de mogelijkheden van een financiële regeling van educatief verlof nog verder uitgebreid. Daarmee lijkt een vergaande wijziging van de Wet Finlo ten behoeve van educatief verlof evenmin noodzakelijk. Wel lijkt het zinvol de werking van de Wet Finlo op de volgende punten te verbeteren:

1. Het ligt in de rede om de onbekendheid van de Wet Finlo aan te pakken. Daarvoor zal op basis van de onderzoeksgegevens worden bekeken of en zo ja op welke punten extra voorlichtingsactiviteiten noodzakelijk zijn.

2. Onder werkgevers kan grotere bekendheid worden gegeven aan de mogelijkheid een vervanger in te zetten op een andere functie dan die van de verlofganger. Uit de evaluatie blijkt dat werkgevers zich niet altijd bewust van zijn van deze mogelijkheid. Dit zou het zoeken naar een vervanger eenvoudiger kunnen maken.
3. Omdat ook bij de uvi's onbekendheid met (de voorwaarden en procedures van) de Wet Finlo is geconstateerd, zal worden nagegaan of, en zo ja, hoe actie ondernomen kan worden gericht op de uvi's en/of het Lisv.
4. Ten aanzien van de punten 1, 2 en 3 kan tevens worden gesteld dat de in mei/juni startende publiekscampagne Combineren Werk en Privé (waarin Arbeid en Zorg en Dagindeling samengaan) en het daarbij horende intermediaire traject in de voorlichting, de mogelijkheid bieden ook de aandacht te vestigen op de Wet Finlo en de minder bekende aspecten daarvan.
5. Overwogen wordt om het vereiste te handhaven dat de vervanger voor minimaal 18 uur in tijdelijke dienst moet worden genomen, maar het vereiste te laten vervallen dat het aantal vervangingsuren minimaal gelijk dient te zijn aan het aantal verlofuren. Zo worden de mogelijkheden verruimd voor degenen die fulltime verlof willen nemen, maar voor wie slechts parttime een vervanger kan worden gevonden.
6. Overwogen wordt de categorieën uitkeringsgerechtigden waaruit vervangers in het kader van de Wet Finlo gerekruteerd mogen worden, uit te breiden tot personen die via een uitzendbureau bemiddeld worden naar werk, indien de vervangingsbaan voor deze personen voorkomt dat ze (opnieuw) in een uitkeringssituatie terecht komen.
7. Verder zou in de Wet Finlo expliciet de mogelijkheid gecreëerd kunnen worden om, indien daarmee wordt voorkomen dat de vervanger (opnieuw) een beroep moet doen op een uitkering, een vervanger in te zetten die direct voorafgaand aan de vervangingsperiode waarvoor de aanvraag wordt ingediend bij dezelfde werkgever in dienst was als tijdelijk vervanger in het kader van de Wet Finlo. Deze mogelijkheid wordt nu in de Memorie van Toelichting genoemd.

Het kabinet zal u de nader uitgewerkte voorstellen ten aanzien van een (fiscale) stimuleringsregeling voor ouderschapsverlof in september voorleggen en u in de loop van dit jaar wijzigingsvoorstellen voor de wettelijke regeling van de financiering van loopbaanonderbreking aanbieden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. E. Verstand-Bogaert

Bijlage is niet elektronisch beschikbaar.