

Vergaderjaar 1998–1999

26 447

Arbeid en zorg

Nr. 3

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 juni 1999

Ten behoeve van het op 24 juni geplande overleg met de Vaste commissie SZW over de nota «Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg» bied ik u aan een verslag van een door SZW in het kader van het consultatieproces georganiseerde wetenschappelijke expertmeeting, die is gehouden op 19 mei jl. (bijlage 1).¹ Voorts ontvangt u, zoals in mijn brief van 14 juni jl. reeds is aangekondigd, een verkenning van de kosten van zorgverlof (bijlage 2).¹ De verkenning bevat een analyse en beoordeling van door mij geraadpleegde economische deskundigen van CPB, NYFER en de Universiteit van Amsterdam (Scholar) over de economische effecten van de nota: de econometoets.

De econometoets is in die zin beperkt, dat uitsluitend de kosten voor werkgevers en werknemers en macro-economische effecten in beeld zijn gebracht van een wettelijk recht op tien dagen zorgverlof per jaar voor de zorg van zieke kinderen en naasten. Naast een samenvatting van de belangrijkste bevindingen, bied ik u de vier analyses aan die aan deze bevindingen ten grondslag liggen (bijlagen 3 tot en met 6).¹

Ik vervolg deze brief met een korte samenvattende schets van de adviezen en reacties die ik naar aanleiding van de nota heb ontvangen. Deze adviezen, die deels op mijn verzoek zijn uitgebracht en deels uit eigen beweging, zijn grotendeels reeds in uw bezit.

Bij de gevraagde adviezen betreft het de Stichting van de Arbeid, Raad voor het overheids personeelsbeleid, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Sjakuus, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, DIVOSA, Vrouwenalliantie, E-Quality en de Nederlandse Orde van Advocaten. Door MKB Nederland, het Samenwerkingsverband Mensen Zonder Betaald Werk, Y. den Brok, de Commissie gelijke behandeling, Katholieke Plattelandsvrouwen Nederland, FENN, Unie KBO, Clara Wichmann Instituut, VOG, Trillium, Nederlandse Gezinsraad, ANBO, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, Stichting Pleegzorg Nederland en Landelijke Organisatie Thuisverzorgers zijn uit eigen beweging adviezen

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

uitgebracht. De drie laatstgenoemde adviezen zijn nog niet in uw bezit en derhalve bijgevoegd (bijlagen 7, 8 en 9).¹

De adviezen en het overleg met uw Kamer markeren het einde van het consultatieproces, dat aan de concrete uitwerking van de nota vooraf gaat. Het grote aantal reacties en de inhoud ervan laten zien dat het thema van de combinatie van arbeid en zorg dat in de nota wordt uitgewerkt, in de samenleving volop leeft. Dat heeft geresulteerd in waardevolle adviezen die worden betrokken bij de vorming van het kabinetsstandpunt ten aanzien van de verdere uitwerking, die na het overleg met uw Kamer gestalte zal krijgen.

Uit de ontvangen adviezen komt een aantal hoofdlijnen naar voren, zowel rond een aantal meer algemene aspecten van de nota, als met betrekking tot een aantal concrete voorstellen. Bij de meer algemene punten gaat het om de filosofie van de nota en maatschappelijke trends, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, sociale partners en het individu, de maatschappelijke en economische relevantie van zorg en de relatie met het zorgbeleid, en de betekenis voor specifieke groepen. Bij de concrete voorstellen betreft het onder meer de verlofregelingen in de Algemene Wet Arbeid en Zorg, het verlofsparen, de arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders in de bijstand en kinderopvang ten behoeve van werkenden en werkzoekenden. De waardering voor de concrete voorstellen loopt uiteen. In een deel van de adviezen wordt uitgesproken dat de voorstellen op onderdelen veel te ver gaan. Aan de andere kant worden de voorstellen als teleurstellend en te weinig ambitieus beoordeeld. Mede met het oog op het met uw Kamer te voeren overleg wil ik de hoofdlijnen van de adviezen op deze punten als volgt kort samenvatten.

Filosofie van de nota en maatschappelijke trends

Uit de adviezen blijkt dat er steun is voor de agendering van dit thema vanwege de veranderingen die zich in de samenleving voordoen. Ook wordt de opvatting van het kabinet onderschreven dat het nodig is de mogelijkheden voor het combineren van arbeid en zorg te vergroten. Wat betreft de beleidsconsequenties die aan die veranderingen moeten worden verbonden, sluiten de adviezen aan bij de zienswijze van het kabinet dat de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen, het daarbij achterblijven van de verdeling van onbetaalde arbeid tussen mannen en vrouwen, het in belang afnemen van het kostwinnersmodel, de wensen van mannen en vrouwen om beiden te werken en zorgtaken gelijk te verdelen, de veranderingen in arbeidspatronen, de veranderingen op de arbeidsmarkt en de gewenste verbreding van het draagvlak van de sociale zekerheid tot nieuwe afwegingen moeten leiden. Dat het kabinet daarbij als vertrekpunt het combinatiescenario heeft gekozen, kan op algemene steun rekenen, met de kanttekening (van onder meer de Stichting van de Arbeid) dat dit de keuzevrijheid van mannen en vrouwen niet in de weg dient te staan, en het creëren van meer mogelijkheden tot uitbesteding niet behoef te belemmeren.

Rol van overheid, sociale partners en het individu

Er is steun voor de opvatting van het kabinet dat de voorzieningen die nodig zijn voor de combinatie van arbeid en zorg, de vergroting van de arbeidsparticipatie en de economische zelfstandigheid van vrouwen, en het tegemoetkomen aan de vraag op de arbeidsmarkt, gebaseerd moeten zijn op een wisselwerking tussen overheid, sociale partners en individuele werknemers en werkgevers. De beantwoording van de vraag hoe die wisselwerking in de praktijk vorm dient te krijgen en waar de accenten in de verantwoordelijkheid moeten worden gelegd, loopt uiteen.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

In veel van de uitgebrachte adviezen komt bijvoorbeeld naar voren dat het scheppen van een recht op termijngebonden of langdurig verlof, alsmede het financieren van een inkomensvoorziening gedurende dergelijk verlof worden gerekend tot de verantwoordelijkheid van de overheid. Sociale partners zijn verdeeld over de vraag of een wettelijke regeling van het recht op verlof gewenst is (werkgevers willen dit niet, werknemers wel), dan wel tot de verantwoordelijkheid van cao-partijen moet worden gerekend. Wat betreft de financiering stellen werknemers met uitzondering van de MHP een wettelijke collectieve voorziening voor, aangevuld met cao-afspraken en individuele regelingen. Werkgevers rekenen zowel het recht als de financiering tot het domein van sociale partners en zijn beducht voor de effecten van een wettelijke collectieve voorziening. Ten aanzien van enkele andere voorstellen (zoals bijvoorbeeld de pensioenvoorziening) wordt door sociale partners gewezen op het primaat van sociale partners bij de regeling van arbeidsvoorwaarden en de terughoudende rol die de overheid dient te spelen bij het realiseren van algemene doelstellingen van kabinetsbeleid binnen dit arbeidsvoorwaardelijk kader.

De maatschappelijke en economische relevantie van zorg en de relatie met het zorgbeleid

In veel van de uitgebrachte adviezen wordt aangegeven dat beleid gericht op het combineren van arbeid en zorg moet worden ontwikkeld vanuit een integrale visie op zowel arbeid als zorg. Vanuit dat gezichtspunt worden kanttekeningen geplaatst bij het aan de nota ten grondslag liggende uitgangspunt van behoud van en toeleiding naar betaalde arbeid, gepaard gaand met meer mogelijkheden tot het bieden van zorg. In veel adviezen wordt daarom bepleit om de zorgbehoefte zelf, en degenen die van die zorg afhankelijk zijn, centraler te stellen en een sterkere samenhang aan te brengen met het beleid in de zorgsector en demografische aspecten, nu en in de toekomst. Voorts wordt gewezen op het belang van het analyseren en kwantificeren van de zorgbehoefte (niet alleen voor kinderen). De in de nota geduide raakvlakken en voorgestelde beleidsmaatregelen die raken aan andere beleidsvelden (zoals bijvoorbeeld de kinderopvang en de voorstellen in het kader van de stimuleringsmaatregel dagindeling) gaan in deze zienswijze niet ver genoeg. Ook wordt veelvuldig gewezen op de noodzaak om bij de berekening van de kosten en baten van de voorstellen in de nota de effecten van de voorstellen op andere beleidsvelden (met name de zorg) te betrekken.

Betekenis voor specifieke groepen

De centrale plaats die het combinatiescenario en betaalde arbeid in de nota innemen, heeft ook tot veel reacties geleid in verband met de positie van mensen die een grotere afstand hebben tot betaalde arbeid, of die anders dan in relatie tot een werkgever (betaalde) arbeid verrichten. In veel adviezen wordt aandacht gevraagd voor de uitwerking en praktische betekenis van de in de nota gepresenteerde voorstellen voor specifieke groepen. Daarbij gaat het dan om groepen die niet op de arbeidsmarkt actief (kunnen) zijn, zoals ouderen en uitkeringsgerechtigden, en andere groepen zoals zelfstandigen, alleenstaanden, alleenstaande ouders, lager betaalden en migranten- en vluchtelingenvrouwen. Ten aanzien van hen komen vragen naar voren als de verhouding tussen de rechten op verlof die in de Algemene Wet Arbeid en Zorg (AWAZ) zullen worden opgenomen en de aan uitkering verbonden verplichtingen, de betekenis van verlofsparen voor lager betaalden, de vrijlating van inkomsten uit deeltijdarbeid ingevolge de Algemene bijstandswet en dergelijke. Ook wordt in dit verband aangegeven dat in deze groepen verschillende opvattingen kunnen leven over de combinatie van arbeid en zorg en de te verlenen zorg.

Een regelmatig terugkerende suggestie is om de voorstellen in de nota ook toe te passen op pleegouders.

Verlofregelingen in de Algemene Wet Arbeid en Zorg

In een aantal adviezen wordt erop gewezen dat elke vorm van verlof die onbetaald is, mogelijk verschillend uitwerkt voor vrouwen en mannen, en wordt de aanbeveling gedaan het mogelijke effect van sommige voorstellen op gedragspatronen van vrouwen en mannen te bezien.

De voorgenomen *bundeling* van verlofrechten ter vergroting van de samenhang, inzichtelijkheid en flexibiliteit kan zich in vrij algemene steun verheugen, zij het dat in een aantal adviezen kanttekeningen worden geplaatst bij de regeling in één omvattende kaderwet. Het overbrengen van het zwangerschaps- en bevallingsverlof en het recht op uitkering gedurende dat verlof naar de AWAZ wordt ondersteund.

De *uitbreiding* met het *bindingsverlof* wordt gesteund. In meerdere adviezen wordt geadviseerd het recht op uitkering aan beide ouders toe te kennen, eventueel voor twee weken ieder, of voor een langere periode. Voor regeling van het *kraamverlof* is vrij brede steun, met uitzondering van sociale partners die geen behoefte hebben aan een nadere wettelijke regeling op dit punt.

Voor wat betreft de introductie van het recht op *termijnggebonden zorgverlof* en *langdurig zorgverlof* is er brede steun, met uitzondering van werkgevers die daartegen blijkens het advies van de Stichting van de Arbeid ernstige bezwaren hebben. Voor de *betaling* ervan wordt veelvuldig een collectieve voorziening voorgesteld ter hoogte van 70% van het loon, dan wel het minimumloon. Eerder in deze brief merkte ik reeds op dat sociale partners op dit punt verdeeld zijn. Voorts wordt er veelvuldig op gewezen dat mannen alleen gebruik zullen maken van zorgverlof, als het betaald is en alleen die faciliteit zal leiden tot herverdeling van zorgtaken tussen mannen en vrouwen. In een enkel advies wordt de wenselijkheid van de introductie van het termijnggebonden zorgverlof afhankelijk gesteld van de betaling ervan.

Op dit onderdeel van de voorstellen uit de nota is het oordeel gevraagd van drie economische instituten. Een en ander is uitgemond in een economentoets die u bijgaand wordt aangeboden.

Voor de *flexibilisering* van verlofrechten is weinig steun, met uitzondering van het ouderschapsverlof. Zo wordt de splitsing van het zwangerschaps- en bevallingsverlof in veel adviezen afgewezen, en ondervindt ook de eventuele overdracht van het bindingsverlof in een aantal adviezen geen gunstig onthaal. Met betrekking tot de *uitruil* van verlof tegen vakantie-dagen is in verband met de behandeling van het wetsvoorstel 26 079 tot aanpassing van Boek 7, titel 10 BW in verband met meerlingen en vakantie, onlangs een aanvullende adviesaanvraag aan de Stichting van de Arbeid gericht.

Op de voorstellen tot *clausulering* van verlofvormen zijn veel reacties gekomen. Met de kanttekening dat werkgevers bezwaar hebben tegen de voorstellen, bepleiten de adviezen overigens in overwegende mate, in elk geval waar het termijnggebonden zorgverlof (en meestal ook langdurig zorgverlof) betreft, om het recht op verlof niet teveel te clausuleren, maar daaraan zeker als het ernstige situaties betreft een absoluut karakter te geven. Ook worden in veel adviezen aanbevelingen gedaan met het oog op de vaststelling van de kring van personen die is aangewezen op de zorg van degene die het verlof vraagt, en wordt gevraagd om een heldere afbakening en uitbreiding van de groep mensen die voor het zorgverlof in aanmerking kan komen. Anderzijds wordt in veel adviezen gewezen op het belang van de vervanging van degene die van het zorgverlof gebruik wil maken.

Verlofsparen

Ten aanzien van dit voorstel is er brede steun van sociale partners, waarbij op onderdelen door hen wel enkele kanttekeningen zijn geplaatst. Tegelijkertijd wordt er in een groot deel van de adviezen op gewezen dat dit voorstel weinig praktische betekenis zal hebben voor mensen met een lager inkomen, omdat zij zich een financiële verlofspaarregeling niet zullen kunnen veroorloven.

Arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders in de bijstand

De meeste adviezen spreken een voorkeur uit voor de introductie van een partiële arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders in de bijstand met kinderen van 0 tot 12 (en soms 16) jaar en wijzen in dit verband op het blijvend belang van maatwerk (bijlage 10 geeft een beknopt overzicht). Als voordeel van die benadering wordt gezien het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt (of het behouden van de band ermee). In praktisch alle adviezen wordt dit mede afhankelijk gesteld van de beschikbaarheid van voldoende en kwalitatief goede kinderopvang en van een redelijke vrijlating van inkomsten uit deeltijdarbeid.

Kinderopvang ten behoeve van werkenden en werkzoekenden

In alle adviezen wordt belang gehecht aan de beschikbaarheid van voldoende kinderopvang die kwalitatief goed is, bereikbaar en betaalbaar. Voor de aangekondigde Wet basisvoorziening kinderopvang is veel steun. Ook voor de voorstellen in de nota met betrekking tot de uitbreiding van de mogelijkheden tot kinderopvang waarvan Lisv-uitkeringsgerechtigden gebruik kunnen maken is steun, met uitzondering van de vertegenwoordigers van werkgevers in de Stichting van de Arbeid.

Dagindeling

In veel adviezen wordt het belang onderschreven van experimenten op het gebied van dagindeling, waarvoor in deze kabinetsperiode 60 miljoen beschikbaar is. Als belangrijk punt wordt gezien de mogelijkheid om ervaring op te doen met het treffen van concrete maatregelen die de grenzen van elkaar rakende beleidsterreinen overschrijden, bijvoorbeeld ten aanzien van de afstemming van arbeidstijden en schooltijden.

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