

Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid  
inzake de nota  
'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'

## 1 Inleiding

Bij brief van 24 maart 1999 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mevrouw Verstand-Bogaert, aan de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid de nota aangeboden 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'.

In de aanbiedingsbrief wordt aangegeven dat het kabinet ter uitvoering van het regeerakkoord voorstellen doet die moeten leiden tot betere mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren. Het gaat het kabinet daarbij primair om het vastleggen, uitbreiden en flexibiliseren van verlofrechten. In het regeerakkoord is opgenomen dat de bestaande wettelijke verlofregelingen in één wettelijk kader moeten worden ondergebracht. Daarnaast zijn er voorstellen voor fiscale maatregelen die het sparen van verlof mogelijk moeten maken en voorstellen voor een beter evenwicht tussen arbeid en zorg voor alleenstaande ouders in de bijstand.

In de aanbiedingsbrief wordt de Raad gevraagd om een reactie ten aanzien van de in de nota neergelegde voorstellen. Dit, omdat het kabinet ten aanzien van verschillende onderwerpen nog niet met een uitgewerkt standpunt komt, maar het kabinet daarover eerst het oordeel van sociale partners, individuele werkgevers en werknemers, de vrouwenbeweging en groepen van uitkeringsgerechtigden wil vernemen. 'Zij zullen moeten aangeven op welke wijze en onder welke voorwaarden het nieuwe evenwicht tussen arbeid en zorg het beste gestalte kan krijgen', zo vermeldt de nota. Pas daarna kan met concrete voorstellen worden gekomen.

De Raad voldoet bij deze gaarne aan het verzoek van de Staatssecretaris. De Raad refereert bij zijn advies aan zijn eerder uitgebracht advies van 22 april 1998 naar aanleiding van de nota 'Kansen op combineren: Arbeid, Zorg en Economische Zelfstandigheid'. Mede daardoor zal de reactie van de Raad zich thans zoveel mogelijk beperken tot de specifiek voor het overheidspersoneel relevante onderdelen van de nota.

## 2 Standpunten van de Raad

### 1 Op hoofdlijnen

#### *Belang van nieuwe impulsen*

De Raad is het met het kabinet eens dat de maatschappelijke ontwikkelingen er toe hebben geleid dat ter bevordering van de combinatie arbeid en zorg en de herverdeling van arbeid nieuwe impulsen gewenst zijn. Ook is de Raad van mening dat, onder andere als gevolg van de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen en daarmee de toename van het aantal tweeverdieners, nieuwe eisen worden gesteld aan het bereiken en/of handhaven van een verantwoord evenwicht tussen arbeid en zorg. De Raad erkent dat de herverdeling van arbeid in termen van (betaalde) arbeid en (onbetaalde) zorg over mannen en vrouwen met eerdergenoemde toename geen gelijke tred gehouden heeft.

Ook erkent de Raad dat een verbeterde herverdeling van arbeid en zorg niet alleen de positie van de betrokken individuen kan verbeteren. Dit in die zin dat er betere mogelijkheden komen voor zorgverlening, de persoonlijke ontwikkeling, voor scholing of voor maatschappelijke activiteiten, maar dat daarmee ook belangen gediend kunnen zijn die het individuele belang overstijgen, zoals onder meer:

- \* een vergroting van de arbeidsparticipatie, een verkleining van de tekorten op de arbeidsmarkt en een in standhouding van het draagvlak voor de sociale voorzieningen;
- \* meer ruimte voor ontplooiing en scholing, waardoor een beter gekwalificeerd arbeidspotentieel kan worden verkregen;
- \* het ook beter kunnen behouden van dat gekwalificeerde arbeidspotentieel;
- \* het verminderen van de uitstroom naar de sociale zekerheid en het beroep op de ziektekostenverzekeringen.

Wel wijst de Raad er op, dat de combinatie arbeid en zorg uiteraard niet alleen door het creëren en flexibiliseren van verlofregelingen bevorderd kan worden. Naar het oordeel van de Raad verdienen bijvoorbeeld het beter afstemmen van werktijden op zorgtaken en schooltijden, het bevorderen van de mogelijkheden en bijdragen die de moderne informatie- en communicatietechnologie op deze terreinen kan leveren, en het verbeteren en uitbreiden van kinderopvangmogelijkheden minstens evenveel aandacht.

#### *Verantwoordelijkheidsverdeling in taken en kosten*

Met betrekking tot de vraag hoe in relatie tot de kabinetsvoorstellen de combinatie van arbeid en zorg het best kan worden verbeterd en dat in termen van enerzijds de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, sociale partners en de individuele werkgevers en werknemers in taken en anderzijds de verdeling van de met deze impulsen gepaard gaande kosten, merkt de Raad het volgende op.

Over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, sociale partners en de individuele werkgevers en werknemers in taken wordt in de nota een visie gegeven die de Raad op hoofdlijnen kan onderschrijven. Ook is de Raad van oordeel dat het kunnen leveren van maatwerk onontbeerlijk en een eerste vereiste is om op het gebied van onderhavige materie het snelst en op de beste wijze concrete resultaten te boeken. Naar het oordeel van de Raad kan dat niet anders dan hierbij de verantwoordelijkheid te leggen bij sociale partners op sectoraal niveau (CAO-partijen) en de individuele werkgevers en werknemers in die sectoren. Maatwerk is immers vaak de beste garantie voor het verkrijgen van draagvlak voor nieuwe impulsen en doet bovendien recht aan andere maatschappelijke ontwikkelingen die niet vergeten mogen worden zoals de toegenomen behoefte aan flexibilisering en individualisering. Maatwerk, dat zich op het gebied van onderhavige materie overigens niet alleen tot het individuele niveau behoeft uit te strekken, maar ook maatwerk dat rekening kan houden, c.q. gericht kan zijn op bijvoorbeeld verschillen in activiteiten en grootte van bedrijven en instellingen in de diverse sectoren, verschillen in functies en functiebelasting van de werknemers in die sectoren en verschillen in financiële draagkracht van die werknemers. Zaken, waaraan in de nota ook terecht wordt gerefereerd

Waar naar het oordeel van de Raad derhalve de verantwoordelijkheid voor de bevordering van de combinatie van arbeid en zorg primair bij sociale partners en de individuele werkgevers en werknemers behoort te liggen, brengt dat met zich mee dat de overheid zich op dat punt beperkt tot het aanreiken van instrumenten, het wegnemen van wettelijke belemmeringen en het in financiële zin stimuleren en activeren.

Hoewel deze verantwoordelijkheidsverdeling op hoofdlijnen in de nota wel wordt gevolgd en de Raad deze hoofdlijnen in zijn algemeenheid dus kan onderschrijven, plaatst de Raad terzake toch enkele kanttekeningen.

Zo is de Raad het met het kabinet eens, dat het vastleggen van de bestaande wettelijke verlofregelingen in een wettelijk kader de samenhang en inzichtelijkheid van die regelingen zal vergroten, waardoor ook een afgewogen en meer flexibele omgang met die regelingen mogelijk wordt. Tevens kan een dergelijk wettelijk kader dienen als algemene minimumbescherming voor zowel werknemers als ambtenaren.

Het kabinet vraagt in haar adviesaanvraag in het kader van de minimale ordening om de opvatting van de ROP over een wettelijk verzekerde vloer aan verlofrechten.

De ROP verzet zich hier niet tegen, maar merkt op dat het verzekeren van de betaling van dit verlof gepaard dient te gaan met een dienovereenkomstige overheidsbijdrage. Van sociale partners kan redelijkerwijze niet gevraagd worden dat uitsluitend zij arbeidsvoorwaardengeld beschikbaar stellen voor wettelijke regelingen waarbij zij niet de enige belanghebbenden zijn.

Voorts vraagt de Raad zich af of het bundelen en vastleggen van de bestaande wettelijke verlofregelingen in een afzonderlijke wet (de Algemene wet arbeid en zorg) de meest verstandige keus is. Weliswaar mag zo'n wet dan mede de beoogde stroomlijning tussen werknemers en ambtenaren visualiseren en benadrukken, echter de aanspraken en verplichtingen van deze wet zijn dusdanig nauw op de individuele werkgevers en werknemers betrokken dat zij in die zin beter zouden passen voor onderbrenging in respectievelijk het Burgerlijk Wetboek en de Ambtenarenwet. Voor de individuele werkgevers en werknemers zal dit overzichtelijker en meer samenhangend zijn dan rekening te moeten houden met nog een wet, waaraan op individueel niveau rechtstreeks rechten en verplichtingen te ontleen zijn. De Raad heeft derhalve een voorkeur voor onderbrenging van het wettelijk kader in respectievelijk het Burgerlijk Wetboek en de Ambtenarenwet.

Wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling voor de kosten die de nieuwe impulsen met zich meebrengen is de nota naar het oordeel van de Raad ronduit summier en terughoudend.

Weliswaar vermeldt de nota dat ondersteuning van de overheid in de rede kan liggen waar voorstellen bijdragen aan algemene doelstellingen van kabinetsbeleid en worden er onder meer voorstellen gedaan voor fiscale facilitering van verlofsparen en verbeterde kinderopvangmogelijkheden. Maar met name met betrekking tot de voorstellen waaraan de medewerking van sociale partners voor de verwezenlijking onontbeerlijk is laat de nota zich op het punt van de financiële verantwoordelijkheidsverdeling hoegenaamd niet uit. De Raad betreurt dit. Niet alleen het stimuleren en activeren van initiatieven tot het bereiken van de gewenste doelstellingen veronderstelt en rechtvaardigt een naar ieders belang afgemeten reële financiële bijdrage, maar ook de verwezenlijking van de in de nota gedane voorstellen zelf. Conform het ook in de nota gestelde wil dat zeggen dat, waar gewenste doelstellingen overwegend doelstellingen van kabinetsbeleid zijn, de financiële bijdrage van de overheid navenant zou moeten zijn, en waar deze doelstellingen in het bijzonder de belangen van werkgevers en/of werknemers dienen, van hen een overeenkomstige bijdrage mag worden verwacht. Duidelijkheid in de financiële verantwoordelijkheidsverdeling acht de Raad derhalve een eerste vereiste. Duidelijkheid in die zin dat van te voren vast staat in welke omvang, op welke wijze en onder welke condities de overheid bereid is financieel bij te dragen aan de verwezenlijking door sociale partners van de door haar gedane voorstellen. Dit, omdat sociale partners dan bijvoorbeeld inzicht kunnen verkrijgen in het beslag van de verwezenlijking op de beschikbare arbeidsvoorwaardenruimte en aan de hand daarvan verantwoorde keuzes kunnen maken en beter maatwerk kunnen leveren. Kortom, een duidelijkheid die voor sociale partners niet alleen noodzakelijk is om verder op te kunnen bouwen, maar ook een duidelijkheid die –

mede door de financiële overheidsbijdrage – het snelst en best tot concrete en verantwoorde combinaties van arbeid en zorg op maat zal leiden.

Overigens wijst de Raad er nadrukkelijk op dat de overheidssectoren op het terrein van arbeid en zorg al het nodige – zowel gericht op maatwerk als op het gebied van de financiering ervan - tot stand hebben gebracht en daarvoor tot dusver ook nog steeds zelf de - ook financiële - inspanningen hebben opgebracht. Uiteraard laat dit het vorenvermelde over de financiële verantwoordelijkheidsverdeling geheel onverlet.

Tenslotte en wellicht ten overvloede wijst de Raad erop dat er ten aanzien van de overheidsbijdrage uiteraard verschillende financieringsmogelijkheden zijn. Mogelijkheden zoals bijvoorbeeld fondsvorming, dan wel het verminderen van de fiscale lasten van werkgevers en/of werknemers. In overleg met sociale partners zou tot de meest geschikte keuze uit deze mogelijkheden moeten worden gekomen, een keuze die uiteraard per voorstel zou kunnen verschillen. Zou de overheid terzake van haar bijdrage condities willen stellen, dan spreekt het uiteraard ook voor zich dat daarover voorafgaand overleg met sociale partners zou plaatsvinden. Condities, waarmee bijvoorbeeld ook een gewenste stroomlijning tussen te maken afspraken door sociale partners en de gewenste doelstellingen van de overheid zou kunnen worden bewerkstelligd.

## 2 Op onderdelen

Ten aanzien van de nota op onderdelen en met betrekking tot een aantal daarin gedane voorstellen, merkt de Raad nog het volgende op.

### *Zwangerschaps- en bevallingsverlof*

De Raad kan zich erin vinden om de aanspraak op het zwangerschaps- en bevallingsverlof in een wettelijk kader onder te brengen nu dit voor de privaatrechtelijk gebonden werknemers nog niet is gebeurd. Wel heeft de Raad, zoals eerder opgemerkt, een voorkeur voor een weliswaar gelijkkluidende, maar aparte opname in respectievelijk het Burgerlijk Wetboek en de Ambtenarenwet. Wat betreft de betaling van genoemd verlof wijst de Raad er op dat het overheidspersoneel geen aanspraak heeft op gelden uit het Algemeen werkloosheidsfonds en het vooralsnog onduidelijk is of het deze aanspraak wel krijgt in het kader van de zgn. OOW-operatie. De Raad is van oordeel dat hierover vooraf duidelijkheid dient te bestaan. De Raad is overigens van oordeel dat er een voorziening dient te worden getroffen voor het overheidspersoneel. Mutatis mutandis geldt dit ten aanzien van het voorgestelde bindingsverlof.

### *Ouderschapsverlof, termijngebonden zorgverlof en mantelzorgverlof*

Met name ten aanzien van deze verlofinstrumenten heeft de Raad de visie van het kabinet gemist over de door haar gedachte financiële verantwoordelijkheidsverdeling tussen enerzijds de overheid en anderzijds werkgevers en werknemers. Dit te meer, nu het kabinet in ieder geval het termijngebonden zorgverlof en zo mogelijk ook het mantelzorgverlof als extra verlofregelingen wil invoeren en wettelijk wil inkaderen, zij het dan vooralsnog onbetaald.

De Raad betreurt dit. Immers, nu lijkt het erop - net als overigens met de reeds bestaande ouderschapsverlofregeling - dat het kabinet deze verlofregelingen wel dusdanig van algemeen belang acht dat zij een wettelijke oplegging voorstaat, doch door het onbetaald laten daarvan feitelijk alle kosten voor sociale partners en de individuele werkgevers en werknemers laat. Het komt de Raad voor dat zulks zich niet verenigt met de in de nota zelf aangegeven uitgangspunten van de financiële verantwoordelijkheidsverdeling. Dit nog daargelaten dat mag worden aangenomen dat het ook juist deze verlofregelingen zijn die een reële besparing kunnen opleveren op de kosten van de sociale zekerheid en - vooral - de ziekteverzorging. Besparingen ook op de algemene middelen derhalve, zodat naar het oordeel van de Raad alleen al daarom een reële financiële bijdrage van de overheid voor de verwezenlijking van deze verlofregelingen op zijn plaats zou zijn.

Zoals de Raad ook in eerdere adviezen heeft aangegeven, spreekt het daarbij in zijn algemeenheid voor zich dat naarmate deze verlofregelingen gepaard gaan met een hogere vervangende inkomensvoorziening ('betaald worden') het gebruik ervan - juist onder mannen - toeneemt en het de verwezenlijking van de doelstellingen sneller bevordert. De Raad hecht er derhalve aan dat het kabinet ten aanzien van deze verlofregelingen haar eigen rol in de financiële verantwoordelijkheidsverdeling nader concretiseert en verwijst daarbij ten overvloede naar onderzoeken, die op dit punt reeds gaande zijn.

### *Politiek verlof*

De Raad vindt het prematuur om in beginsel reeds nu te beslissen tot afschaffing van het terugkeerrecht van ambtenaren. Eerst verdienen de resultaten van het daarnaar gaande onderzoek een open discussie zonder van te voren reeds ingenomen principestandpunten.

### *Meer maatwerk bij zwangerschaps- en bevallingsverlof, bindingsverlof en ouderschapsverlof*

Zoals reeds aangegeven, acht de Raad het kunnen leveren van maatwerk van essentieel belang voor het snelst en het best verwezenlijken van de gewenste doelstellingen. Maatwerk dient echter zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de 'werkvloer' en kan derhalve niet anders dan zijn voorbehouden aan sociale partners op sectoraal niveau, alsmede de individuele werkgevers en werknemers in die sectoren. Behoudens terughoudendheid bij het zwangerschap- en bevallingsverlof waar dit verlof zich immers primair ook richt op het welzijn en de bijzondere

bescherming van moeder en kind rondom de geboorte, is de Raad derhalve voorstander van het wegnemen van de wettelijke belemmeringen waar deze terzake nog bestaan en acht de Raad een actieve stimulering door de overheid – ook in financiële zin - van sectorale inspanningen ter verwezenlijking van dit maatwerk een goede zaak.

#### *De pensioenpositie van de verlofganger*

De Raad acht het een goede zaak dat de verlofganger met betrekking tot zijn pensioen de mogelijkheid heeft om tijdens zijn verlof de dekking van het overlijdens- en arbeidsongeschiktheidsrisico voort te zetten, alsmede dat voor hem een vrijwillige voortzetting van premiebetaling openstaat. Dit laatste zodanig dat zijn pensioenopbouw bij een eventuele terugval in inkomen door het genieten van verlof daarvan geen nadeel ondervindt. Mochten terzake nog fiscale belemmeringen bestaan, dan is de Raad voorstander om ook deze belemmeringen weg te nemen.

De Raad ziet met belangstelling uit naar de resultaten van de aangekondigde onderzoeken en verkenningen op dit terrein. In eerdere adviezen van de ROP werd deze belangstelling reeds uitgesproken.

#### *Verlofsparen*

De Raad verwelkomt de aangekondigde fiscale faciëring van het verlofsparen alsmede ook de mogelijkheid om bovenwettelijke vakantiedagen te kunnen sparen. Gezien het feit dat het bij fiscaal sparen gaat om sparen op basis van het brutoloon, vraagt de Raad zich wel af in hoeverre dit een optie is voor de laagbetaalden met zorgtaken, gezien doorgaans hun financiële ruimte. In ieder geval pleit dit naar het oordeel van de Raad nogmaals voor gedifferentieerde aanpakmogelijkheden bij de verwezenlijking van de doelstellingen, hetgeen door middel van maatwerk het best door sociale partners op sectoraal niveau kan worden ingevuld, zoals nu onder andere bij de sectoren rijk, onderwijs en politie. Hierbij moet de fiscale regelgeving verlofspaarmogelijkheden niet beperken en bestaande afspraken met de fiscus respecteren.

#### *Kinderopvang*

De Raad is van mening dat kinderopvang een wezenlijk onderdeel uitmaakt van arbeid en zorg arrangementen. Het ontbreken van voldoende opvangmogelijkheden is immers voor veel vrouwen nog steeds een reden om te stoppen met werken of er niet aan te beginnen. De Raad is op de hoogte van het streven van het kabinet om (buiten het kader van de nota om) in 2010 een toereikende voorziening tot stand te brengen. De Raad signaleert echter dat dit streven in ieder geval niet beantwoordt aan de acute behoefte die thans aan kinderopvang bestaat. De Raad constateert tevens dat in de afgelopen jaren het aandeel van de overheid in de bijdrage aan kinderopvang is gestagneerd, terwijl dat van sociale partners is gestegen. Als het kabinet doelstellingen op het terrein van arbeid en zorg wil realiseren, meent de Raad dat ook in deze een evenredige overheidsbijdrage noodzakelijk is.

### 3 Resumerend

Resumerend kan gesteld worden dat de Raad:

- \* het met het kabinet eens is dat voor een optimale combinatie van arbeid en zorg de daarmee gepaard gaande herverdeling van arbeid en zorg nieuwe impulsen wenselijk zijn;
- \* van oordeel is dat de overheid zich bij de verwezenlijking daarvan dient te richten op het aanreiken van instrumenten, het wegnemen van belemmeringen, alsmede het activeren en stimuleren van door sociale partners en werkgevers en werknemers te ontplooiën initiatieven, ook in financiële zin;
- \* van oordeel is dat de verwezenlijking zelf primair een verantwoordelijkheid is voor sociale partners op sectoraal niveau en werkgevers en werknemers in die sectoren, omdat deze het best kunnen zorgdragen voor draagvlak en maatwerk bij die verwezenlijking;
- \* van oordeel is dat ook van de overheid een reële financiële bijdrage mag worden verwacht in het kader van de verwezenlijking, zulks onder meer afgemeten naar hetgeen die verwezenlijking bijdraagt aan algemene doelstellingen van kabinetsbeleid en de besparingen ervan op de algemene middelen. Dit geldt in het bijzonder voor het termijngebonden zorgverlof.
- \* van oordeel is dat voor deze verwezenlijking reeds nu zoveel mogelijk dient te worden geconcretiseerd tot welke omvang de financiële bijdragen door de overheid strekken, op welke wijze deze bijdragen plaatsvinden en onder welke condities dit geschiedt. Dit, omdat sociale partners en de individuele werkgevers en werknemers pas dan een noodzakelijke basis hebben om verder op voort te kunnen bouwen en alsdan het best en snelst tot concrete en verantwoorde arrangementen van arbeid en zorg zullen komen.
- \* van oordeel is dat een clustering van arbeid en zorg arrangementen wenselijk is, maar dat daarbij de voorkeur uitgaat naar opname in het Burgerlijk Wetboek en de Ambtenarenwet.



**Door de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid uitgebrachte adviezen:**

1. Tijdelijke Wet bevrozing lonen, 1994.
2. Mogelijkheden tot versterking van werkgelegenheid in laagbetaalde functies, 1994.
3. De positie van de overheid, 1994.
4. Nederlandse sollicitatiecode, 1994.
5. Kabinetsvoornemens ten aanzien van de ZW, WAO en AAW, 1995.
6. Wet op het ouderschapsverlof, 1995.
7. Voorstel van Wet OOW, 1996.
8. Leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving, 1996.
9. Wetgeving ter bestrijding van leeftijdsdiscriminatie bij werving en selectie, 1996.
10. Arbeid en Zorg, 1996.
11. Werken aan Zekerheid, 1997.
12. Taakafbakening pensioenfondsen, 1998.
13. Kansen op combineren: Arbeid, Zorg en Economische Zelfstandigheid, 1998.
14. Werving en selectie, 1998.
15. Organisatie uitvoering sociale zekerheid, 1998.
16. Nationaal Actieprogramma Een Leven Lang Leren, 1998.
17. Ambtelijke status, 1998.

Voor bestelling en informatie:

Centrum Arbeidsverhoudingen (CAOP)  
Postbus 556  
2501 CN 's- Gravenhage  
Telefoon 070 - 3 765 765  
Telefax: 070 - 3 457 528  
E-mail: lv13@caop.nl  
Internet: <http://www.caop.nl>