

# Kabinetsstandpunt evaluatie Wet arbeid en zorg

## 1. Inleiding

### 1.1 Ontstaan Wet arbeid en zorg

In maart 1999 werd door de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de nota “Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg” aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze nota bevatte voorstellen voor het vastleggen, uitbreiden en flexibiliseren van verlofregelingen om het beter mogelijk te maken arbeid en zorg te combineren. Over deze nota heeft een brede consultatieronde plaatsgevonden en is met de Tweede Kamer overleg gevoerd. Dit resulteerde in de indiening van het wetsvoorstel Wet arbeid en zorg op 27 juni 2000. De Wet arbeid en zorg trad per 1 december 2001 in werking.

De Wet arbeid en zorg beoogt voor mannen en vrouwen het combineren van betaalde arbeid met onbetaalde zorg te vergemakkelijken. Het gaat hierbij om zwangerschaps- en bevallingsverlof; adoptie- en pleegzorgverlof, kraamverlof, ouderschapsverlof, calamiteiten- en ander kort verzuimverlof en kortdurend zorgverlof. In de wet is voor de verschillende verlofvormen een recht op (gedeeltelijke) betaling geregeld in de vorm van loon of een uitkering (behalve voor ouderschapsverlof).

Op 5 juli 2002 is een wetsvoorstel ingediend voor een recht op langdurend zorgverlof: het sluitstuk van de Wet arbeid en zorg.<sup>1</sup> Dit onbetaalde verlof is bedoeld voor werknemers die hulp bieden aan een levensbedreigend zieke partner, kind of ouder.

### 1.2 Wijzigingen Wet arbeid en zorg

Sinds de invoering van de Wet arbeid en zorg zijn er op een aantal punten wijzigingen in de wet aangebracht. Zo is per 1 augustus 2004, behoudens overgangsrecht, het recht op een uitkering voor zelfstandigen in verband met zwangerschap en bevalling, adoptie en opname in het gezin van een pleegkind vervallen. Alleen voor alfahulpen en personen die geen werknemer in de zin van de werknemersverzekeringen zijn maar wel een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht hebben, is vanwege internationale verplichtingen het recht op een zwangerschaps- en bevallingsuitkering gehandhaafd.<sup>2</sup> Aanleiding voor deze afschaffing was dat uit onderzoek onder zelfstandigen bleek, dat zij in meerderheid geen behoefte hebben aan een verplichte publieke arbeidsongeschiktheidsverzekering, waaronder die voor een zwangerschaps- en bevallingsuitkering.

Daarnaast heeft het kabinet in het kader van het wetsvoorstel langdurend zorgverlof voorgesteld de financieringsregeling loopbaanonderbreking op te heffen, omdat de regeling niet doelmatig is.<sup>3</sup> Het aantal werknemers dat gebruik maakt van deze regeling is erg laag en de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering staan niet in verhouding tot het (beperkte) aantal uitkeringen. In plaats van de financieringsregeling loopbaanonderbreking zal in de Wet arbeid en zorg een recht worden opgenomen om te sparen in het kader van de levensloopregeling. Dit wettelijk recht houdt in dat werknemers die dat wensen de gelegenheid hebben een fiscaal gefacilieerd tegoed op te bouwen, dat gebruikt kan worden voor de financiering van periodes van onbetaald verlof.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2001-2002, 28 467, nr. 1,2.

<sup>2</sup> De EG-zwangerschapsrichtlijn (92/85/EEG) en Europees Sociaal Handvest (artikel 8, eerste lid).

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 28 467, nr. 8.

### 1.3 Kenmerken Wet arbeid en zorg

Het uitgangspunt van de Wet arbeid en zorg is dat mogelijkheden voor het combineren van arbeid en zorg de verantwoordelijkheid zijn van werknemers, werkgevers en de overheid. Tegelijkertijd is in de wet getracht op evenwichtige wijze aan verschillende belangen recht te doen. Zo dient de regelgeving *collectieve belangen* doordat met een verlofsysteem het combineren van arbeid- en zorgtaken wordt ondersteund, waarmee een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen en mannen mogelijk is. De *belangen van de werknemer* komen tot uiting waar individuele rechten worden geboden. Een wettelijke regeling bevordert de gelijkheid tussen werknemers, de rechtszekerheid en de duidelijkheid.

Met de *belangen van werkgevers* is in de regelgeving rekening gehouden door het strikt formuleren van de voorwaarden voor, de omvang en de doelgroepen van de verlofrechten. Daarnaast zijn de aanspraken op bepaalde rechten geclausuleerd. Ook bij elke financieringsvorm is gezocht naar een passend evenwicht tussen de kosten voor de overheid, de werkgever en de werknemer.

Om maatwerk mogelijk te maken kan van de Wet arbeid en zorg in CAO-afspraken dan wel in overleg met de ondernemingsraad (OR) of personeelsvertegenwoordiging (PV) (maar niet op individueel niveau ten nadele van de werknemer) worden afgeweken. Bij mogelijkheden voor afwijkingen doen zich bij de diverse verlofregelingen verschillen voor. Al naar gelang de verlofregeling die het betreft, kan de collectieve afspraak een inperking inhouden van de verlofduur, de betaling van het verlof, de voorwaarden voor het verlof, of de uitruil met bovenwettelijke vakantiedagen. Uiteraard kunnen ook uitbreidingen van verlofregelingen worden overeengekomen.

### 1.4 Evaluatie

De Wet arbeid en zorg bevat de bepaling dat deze binnen drie jaar na inwerkingtreding geëvalueerd dient te worden.<sup>4</sup> De evaluatie richt zich vooral op de rol van de wettelijke verlofregelingen in de praktijk: relevante vragen zijn onder meer: kunnen werknemers die in verband met het combineren van arbeid en zorg behoefte hebben aan tijd om te zorgen van deze regelingen gebruik maken? Welke belemmeringen doen zich daarbij voor? Is de wet voldoende bekend en ervaren werkgevers en werknemers knelpunten bij de toepassing van de wet?<sup>5</sup> Ten behoeve van deze evaluatie zijn in de loop van 2004 verschillende onderzoeken verricht. Dit betreft een werknemersonderzoek<sup>6</sup>, een werkgeversonderzoek<sup>7</sup>, een CAO-onderzoek, een jurisprudentieonderzoek, een inventarisatie van aan de informatielefoon van SZW gestelde vragen een analyse van gegevens van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en een globaal overzicht van de situatie ten aanzien van verlofregelingen in Europa.<sup>8</sup> Van de verschillende onderzoeken worden hieronder de belangrijkste resultaten weergegeven.

## 2 Werknemersonderzoek

### 2.1 Behoeftte en gebruik

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verrichtte in november 2002 een uitgebreid onderzoek onder 3100 werknemers naar de behoefte aan tijd voor zorg en

---

<sup>4</sup> Artikel 8:1 van de Wet arbeid en zorg. Stb 2001, 567.

<sup>5</sup> zie ook beleidsartikel 25 van de Begroting 2005 van SZW.

<sup>6</sup> Uitgevoerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau, in opdracht van het ministerie van SZW.

<sup>7</sup> Uitgevoerd door Research voor Beleid, in opdracht van het ministerie van SZW.

<sup>8</sup> De laatste vier onderzoeken zijn uitgevoerd door het ministerie van SZW.

het gebruik van vrije dagen (vakantie/ adv-dagen) en verlof in situaties waarin zorg voor naasten of het huishouden noodzakelijk is.<sup>9</sup> Per situatie werd nagegaan of er verlof was opgenomen of vrije dagen waren ingezet. Indien er sprake was van verlof werd gevraagd van welke verlofregeling. Alleen vragen naar de wettelijke regelingen zou voorbijgaan aan een deel van de praktijk. Voor werknemers gelden vaak naast wettelijke verlofregelingen ook bepalingen in CAO's of regelingen op bedrijfsniveau. Vóór het van kracht worden van de Wet arbeid en zorg bestond voor bepaalde situaties nog geen wettelijk recht op verlof (kortdurend zorgverlof) waardoor mogelijk vrije dagen werden ingezet. Ook hiermee werd in het onderzoek rekening gehouden.

In kortdurende zorgsituaties (bevalling van de partner, calamiteiten, kortdurend zieke) is de *behoefte* aan tijd voor zorg groot: tussen de 87% en 95% van degenen die een dergelijke situatie meemaken, heeft daaraan behoefte. In deze kortdurende situaties *neemt* ook een groot deel van deze groep vrije dagen dan wel één of andere vorm van verlof. Meestal worden vakantiedagen ingezet: bij calamiteiten in 40% van de gevallen, bij kortdurend zieken in 56% van de gevallen en na de bevalling van de partner in 67% van de gevallen.

Als gezien wordt in hoeverre gebruik gemaakt wordt van de wettelijke regeling die bedoeld is voor de betreffende specifieke situatie, dan blijken werknemers voor een calamiteit in 5% van de gevallen calamiteitenverlof op te nemen en bij een kortdurend zieke partner, kind of ouder in 9% van de gevallen kortdurend zorgverlof. Van de mannen die na de bevalling verlof of vrije dagen namen, zette 51% (ook) kraamverlof in.

De motie-Van Gent verzoekt de regering na te gaan of – bijvoorbeeld via een 'keuzekaart'- voor mensen in andere leefvormen dan het gezin uitbreiding mogelijk is van de kring hulpbehoevenden voor wie kortdurend zorgverlof mag worden opgenomen.<sup>10</sup> Uit het onderzoek blijkt dat in ongeveer een op de vijf situaties het niet zo gemakkelijk of helemaal niet gemakkelijk was om verlof op te nemen voor een ander ziek familielid of zieke vriend(in)/ kennis. Dit percentage is niet hoger dan in geval men verlof voor een ziek kind of een zieke partner wil opnemen.

Ouders met een kind onder de 8 jaar is gevraagd naar hun behoefte aan ouderschapsverlof. Van deze groep werknemers heeft 26% behoefte aan verlopen daarvan neemt uiteindelijk 28% feitelijk ouderschapsverlof op. Gevraagd naar de redenen waarom men geen behoefte had aan ouderschapsverlof, werden als belangrijkste factoren aangegeven dat er voldoende kinderopvang aanwezig was, dat de partner niet (meer) werkte en dat de werknemer in deeltijd werkte of was gaan werken.

Vrouwelijke werknemers geven vaker dan mannelijke werknemers aan dat ze zich in een situatie bevinden waarin zorg nodig is, zij hebben wat vaker behoefte aan tijd voor zorg. Zij maken er ook vaker dan mannen gebruik van verlofregelingen of zetten vakantie- of adv-dagen in.

## 2.2 Belemmeringen

Belemmeringen voor gebruik van vrije dagen of verlof kunnen van algemene en/of van specifieke aard zijn; het kan in het algemeen moeilijk zijn om vrije dagen of

---

<sup>9</sup> Tot de werknemers behoorden ook personen die vanwege zorgtaken recentelijk gestopt waren met werken.

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 2000-2001, 27 207, nr. 42. .

verlof te nemen of het is lastig om een specifieke vorm van verlof (bijvoorbeeld calamiteitenverlof of kortdurend zorgverlof) op te nemen. In het werknemers onderzoek is gevraagd naar (algemene) belemmeringen.

Werknemers die geen vrije dagen of verlof namen terwijl zij daaraan wel behoefte hadden, voeren daarvoor vooral werkgerelateerde redenen aan. 'Het werk liet het niet toe'; 'anders moeten collega's het werk overnemen' en 'verstoring continuïteit van het werk' scoorden hoog. De reden 'werkgever vond het niet goed' werd relatief weinig genoemd (tussen de 4% en 10%). Bij kortdurend zieken is verder een belangrijke reden dat de werknemer te weinig vrije dagen (over) had. Tijd vrijmaken voor een kortdurend zieke was voor ongeveer één op de vijf verlofgangers moeilijk te regelen.

Bij ouderschapsverlof zijn vooral het verwachte inkomensverlies en voldoende beschikbaarheid van kinderopvang een reden voor niet-gebruik.

Daarnaast noemde 10% tot ruim 30% van de werknemers met behoefte aan tijd voor zorg die uiteindelijk geen verlof of vrije dagen namen, dat de zorgsituatie al op een andere manier was opgelost: de partner had verlof opgenomen. Onbekendheid met voor de situatie geldende regelingen vormde voor ongeveer 10% van hen een reden voor niet-gebruik.

Bij werknemers die wel vrije dagen of verlof namen, is nagegaan of men de *duur* van die periode voldoende vond. Ongeveer een tiende van deze groep vond die periode bij kortdurend zieken en calamiteiten te kort (in 77% van de gevallen 1 tot 4 dagen). De motie-Schimmel/Bussemaker<sup>11</sup> verzocht na te gaan of de duur van het kortdurend zorgverlof voor alleenstaanden voldoende is. Van degenen die vrije dagen of verlof namen vond, zoals gezegd, 14% die periode te kort.<sup>12</sup> De kleine aantallen maakten echter dat niet kon worden vastgesteld of het significant vaker alleenstaanden betrof.

### 3. Werkgeversonderzoek

Om inzicht te krijgen in de ervaringen van werkgevers met de Wet arbeid en zorg verrichtte Research voor Beleid in 2004 een onderzoek onder een representatieve steekproef van werkgevers. Het onderzoek was erop gericht om bij werkgevers na te gaan welke mogelijkheden zij bieden in situaties dat arbeid en zorg gecombineerd moeten worden. Een korte vragenlijst werd telefonisch afgenomen onder ruim 2000 werkgevers, waarvan er ruim 800 vervolgens bereid waren een uitgebreidere, schriftelijke enquête in te vullen. Tenslotte heeft met een aantal werkgevers ook een groepsdiscussie plaatsgevonden.

#### 3.1 Door werkgevers geboden mogelijkheden

Aan de 2000 werkgevers in de telefonische enquête zijn drie praktijkvoorbeelden voorgelegd over calamiteitenverlof, kraamverlof en kortdurend zorgverlof. De vraag was of een werknemer in die situatie gebruik kan maken van een daartoe bestemde verlofregeling dan wel vakantiedagen opneemt. Bijna driekwart van de werkgevers zegt dat na de bevalling van de partner werknemers kraamverlof kunnen krijgen; Calamiteitenverlof of kortdurend zorgverlof wordt door rond de 60% van de werkgevers verleend. De overige werkgevers gaven aan, dat de werknemers in de genoemde gevallen vakantieverlof opnemen.

De werkgevers met meer dan 50 werknemers en vooral die met meer dan 200 werknemers bieden over het algemeen meer verlofmogelijkheden dan de werkgevers

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2000-2001, 27 207, nr. 61.

<sup>12</sup> Zoals vermeld nam 9% procent hierbij kortdurend zorgverlof op; twee derde nam vakantie- of adv-dagen op.

met minder dan 50 werknemers. In grotere organisaties wordt er volgens de werkgevers vaker en door meer mensen verlof opgenomen .

In de daaropvolgende schriftelijke enquête is nader onderzocht hoe op een verzoek om verlof wordt gereageerd. Bij een verzoek om calamiteitenverlof of kortdurend zorgverlof wordt volgens ongeveer 30% van alle werkgevers de werknemer in eerste instantie gevraagd om nog resterende vakantiedagen op te nemen.<sup>13</sup> Bij ouderschapsverlof en kraamverlof, meldde ongeveer 8% van alle werkgevers deze werkwijze (hoewel een uitruil met vakantiedagen voor deze verlofvormen wettelijk niet is geregeld).

In kleinere organisaties wordt bij een verzoek om verlof vaker dan in grotere organisaties gevraagd eerst nog resterende vakantiedagen te gebruiken. Uit de groepsdiscussies blijkt dat werkgevers dit laten afhangen van de ernst van de situatie, de hoeveelheid resterende vakantiedagen van de werknemer en diens getoonde betrokkenheid.

### 3.2 Concrete invulling van verlofregeling door werkgevers

Onderzocht is in welke mate werkgevers *loon doorbetalen* tijdens verlof. Meer dan de helft van de werkgevers betaalt het salaris bij kraamverlof en bij calamiteitenverlof volledig door, conform de wettelijke regeling. Ongeveer een op de vijf werkgevers geeft aan dat het calamiteitenverlof onbetaald is. Bij kortdurend zorgverlof wordt het salaris relatief vaak volledig (38% van de werkgevers) of helemaal niet (24% van de werkgevers) doorbetaald; een minderheid (20%) betaalt, overeenkomstig de wettelijke regeling, 70% van het salaris. Ouderschapsverlof tenslotte wordt volgens 17% van de werkgevers volledig en bij 35% van de werkgevers deels doorbetaald; bij de helft van de werkgevers is ouderschapsverlof onbetaald, conform de wettelijke regeling.

Ook de *duur* van het verlof laat een diverse praktijk zien. Bij ruim een op de tien organisaties is het mogelijk om jaarlijks langer dan 2 weken kortdurend zorgverlof te krijgen. Bij een kwart van de organisaties heeft de werknemer recht op 3 dagen of langer kraamverlof (in plaats van de wettelijke 2 dagen). De maximale omvang van het ouderschapsverlof is bij een derde van de bedrijven groter dan de wettelijk vastgelegde 13 weken.

Niet nagegaan is of de praktijk waarbij minder geboden wordt dan in de wet, gebaseerd is op een CAO, een afspraak met de OR of PV waarin deze afwijking van de wet is opgenomen.

### 3.3 Interpretatie van de wet

Ongeveer de helft van de werkgevers zegt dat de wet voldoende houvast biedt om te bepalen of een verlofregeling wel of niet van toepassing is; 12% vindt het houvast onvoldoende. Aan hen is vervolgens gevraagd bij welke verlofregelingen zij onduidelijkheden ervaren. Dit is vooral het geval bij de regelingen voor calamiteitenverlof en kortdurend zorgverlof. Uit de groepsdiscussie blijkt dat hierbij de volgende vragen spelen: wat is een calamiteit? Wat is noodzakelijke verzorging? Hoe ernstig moet de ziekte zijn? Op de werknemer rust overigens de verplichting om desgevraagd achteraf de noodzaak van het verlof aannemelijk te maken en verder heeft de werkgever de mogelijkheid om aanvullende informatie te vragen. Ook bij ouderschapsverlof blijken onduidelijkheden voor te komen over de spreidingsmogelijkheden en over de aansluiting met zwangerschaps- en bevallingsverlof.

---

<sup>13</sup> Deze vraag is alleen gesteld aan werkgevers, die aangaven dat verlof in die specifieke situatie in principe mogelijk is

### 3.4 Ervaren effecten van verlofregelingen

Ongeveer de helft van de werkgevers zegt niet of nauwelijks gevolgen te ervaren van het gebruik van verlofmogelijkheden. Als belangrijkste positief effect van de verlofregelingen wordt de grotere tevredenheid onder het personeel genoemd en daarnaast een lager ziekteverzuim (vooral bij de kortdurende verlofregelingen en bij werkgevers van grotere bedrijven en instellingen).

Een deel van de werkgevers (14%) ervaart voornamelijk negatieve gevolgen: zij geven bijvoorbeeld aan problemen te hebben met het plotselinge karakter van het gebruik van de kortdurende verlofregelingen. Ook het regelen van vervanging wordt in beperkte mate als moeilijk ervaren. Bij de langerdurende verlofvormen speelt de last van vervanging een grotere rol dan bij de kortdurende verlofvormen. Het regelen van vervanging blijkt vooral voor de kleinere werkgevers met minder dan 50 werknemers moeilijk.

### 3.5 Bekendheid met de wet

Van de grotere organisaties (met meer dan 50 werknemers) geeft meer dan driekwart van de werkgevers aan “de Wet arbeid en zorg te kennen”; onder de werkgevers van kleinere bedrijven is dit minder dan de helft.

Aan de werkgevers die aangaven de wet te kennen, is vervolgens gevraagd om zoveel mogelijk verlofregelingen uit de Wet arbeid en zorg te noemen. De helft van de werkgevers die aangaven de wet te kennen, heeft wel van de wet gehoord, maar weet geen van de verlofregelingen te noemen. Hieronder bevinden zich voornamelijk werkgevers van kleine organisaties (minder dan 10 werknemers).

## 4 Overig onderzoek

### 4.1. Arbeid en zorgregelingen in CAO's

Voor het CAO-onderzoek zijn de 122 ‘grootste’ CAO's uit 2003 geanalyseerd op het voorkomen van verlofregelingen.<sup>14</sup> Een deel van de CAO's (22%) bevat afspraken over verlofregelingen die uitgaan boven de wet en de werknemer méér bieden dan de wettelijke regelingen. In bijna 25% van de CAO's zijn bovenwettelijke afspraken opgenomen over kraamverlof en ouderschapsverlof. Bij kraamverlof gaat het daarbij om een langere duur van het verlof; bij ouderschapsverlof gaat het zowel om een langere verlofduur (15%) als om een gedeeltelijke doorbetaling van het loon (10% van de CAO's). In 12% van de CAO's zijn bovenwettelijke regelingen met betrekking tot kortdurend zorgverlof opgenomen. Dit betreft zowel een hoger niveau van loondoorbetaling als een langere duur van het verlof. Voor zwangerschaps- en bevallingsverlof is in 6 procent van de CAO's een bovenwettelijke regeling opgenomen; deze betreffen in alle gevallen een (onbetaalde) verruiming van de verlofduur. Met betrekking tot calamiteitenverlof is in geen van de CAO's een bovenwettelijke regeling aangetroffen. Bovenwettelijke regelingen met betrekking tot adoptieverlof komen in 3 procent van de CAO's voor; deze betreffen in alle gevallen een langere verlofduur.

Van de mogelijkheid om in CAO's afspraken te maken die de verlofrechten *inperken*, wordt eveneens regelmatig gebruik gemaakt: in 26% van de CAO's komen bepalingen voor die de voorwaarden, de duur of de betaling van de verlofregelingen

---

<sup>14</sup> Deze CAO's zijn van toepassing op 85 % van het totaal aantal werknemers dat onder een CAO valt. De steekproef betreft alle bedrijfstak-CAO's met 10.000 of meer werknemers en alle ondernemings-CAO's met 3.000 of meer werknemers.

inperken. Voor adoptieverlof is in ruim een kwart van de CAO's een afwijkende regeling opgenomen; deze betreffen in alle gevallen een inperking van de verlof*duur*. Dit is opmerkelijk, omdat de wet bij adoptieverlof geen mogelijkheid tot afwijkingen biedt. In 13% van de CAO's is een afwijkende regeling met betrekking tot kraamverlof opgenomen (deze betreffen zowel een inperking van de verlof*duur* als de *betaling*). Tenslotte zijn in 3 tot 9 % van de CAO's afwijkende regelingen opgenomen met betrekking tot ouderschapsverlof (3%), calamiteitenverlof (3%) en kortdurend zorgverlof (9%). Deze inperkingen betreffen zowel de duur van het verlof, de voorwaarden voor verlof, de betaling van het verlof als de uitruil met bovenwettelijke vakantiedagen.

#### 4.2. Jurisprudentieonderzoek

Jurisprudentie kan een indicatie geven van problemen en knelpunten met de toepassing van de Wet arbeid en zorg. Uit het onderzoek blijkt dat er over deze wet weinig en over de kortdurende verlofvormen in het geheel geen jurisprudentie bestaat. Wel is er jurisprudentie over de langerdurende verlofvormen, zoals het ouderschapsverlof en het zwangerschaps- en bevallingsverlof. Mogelijk zijn werknemers niet zo snel geneigd om een onopgelost conflict met hun werkgever over een relatief korte verlofperiode aan de rechter voor te leggen. Een andere reden kan zijn dat vooral het kortdurend zorgverlof nog relatief nieuw en daardoor onbekend is. De meeste rechtszaken gaan over het ouderschapsverlof. Vooral het bindend karakter van dit recht, het opzegverbod tijdens het verlof en de spreiding van verlof blijken soms tot conflicten te leiden. Bij invoering van de Wet arbeid en zorg is het recht op ouderschapsverlof flexibeler gemaakt. Over deze aanpassing zijn geen zaken aangetroffen en dat kan als positief worden aangemerkt.

#### 4.3. Informatietelefoon

Van alle vragen die binne komen bij de Informatietelefoon van SZW, heeft 5% betrekking op verlofregelingen uit de Wet arbeid en zorg. Jaarlijks komen ruim 5 duizend vragen op dit terrein binnen. De meeste vragen (89%) worden telefonisch gesteld. Alleen van de vragen die per e-mail gesteld werden, is bijgehouden op welke verlofregeling de vraag betrekking had. De meeste vragen hadden betrekking op ouderschapsverlof (36%), gevolgd door zwangerschaps- en bevallingsverlof (29%). Over calamiteitenverlof (14%), en het kortdurend zorgverlof (12%) werden minder vragen gesteld. De overige vragen (9%) hadden betrekking op adoptieverlof, kraamverlofen loopbaanonderbreking.

De vragen zijn afkomstig van werknemers, werkgevers, maar ook van advocaten of administratiekantoren. Uit alle reacties van werknemers blijkt dat er grote behoefte is aan verlof in verschillende kortdurende en langdurende zorgsituaties en dat ze bijdragen aan het beter kunnen combineren van arbeid en zorg. Maar werknemers geven ook regelmatig aan dat zij uitbreiding van een bepaalde verlofregeling noodzakelijk vinden. Het ouderschapsverlof zouden werknemers graag nog wat langer zien. Daarentegen geven werkgevers soms, vanwege de continuïteit in de personeelsbezetting, aan grote moeite te hebben met de in hun ogen ruime mogelijkheden voor verlof. Ook melden zij administratieve lastendruk door de verschillende verlofregelingen.

De vragen over het ouderschapsverlof betreffen niet alleen de vormgeving in de praktijk (hoeveel uur per week, welke spreiding) maar ook het van kracht blijven van

overige rechten tijdens het verlof (opbouw pensioen en sociale verzekeringen). De invulling van het verlof geeft soms ook aanleiding tot conflicten tussen werkgever en werknemer. Deze gaan niet alleen over de verdeling van de verlofuren per week, maar bijvoorbeeld ook over het blijven uitoefenen van de eigen functie na afloop van het verlof.

De vragen met betrekking tot zwangerschaps- en bevallingsverlof betreffen eveneens verschillende aspecten: over het moment dat het verlof ingaat, wie dat bepaalt, hoe deze regeling zich verhoudt tot ziekwet en WAO, of er ontslagbescherming geldt tijdens het verlof, of de opbouw van vakantiedagen doorloopt en hoe het zit met secundaire arbeidsvoorwaarden tijdens het verlof.

Bij calamiteitenverlof of ander kort- verzuimverlof worden vooral vragen gesteld over de interpretatie van het begrip 'calamiteit' (wanneer heb je recht op dit verlof?), de doorbetaling van dit verlof en hoe dit verlof zich verhoudt tot kortdurend zorgverlof. Bij kortdurend zorgverlof roept de interpretatie van het begrip 'ziek' de meeste vragen op, vooral in verband met het dubbele 'noodzaak-criterium': verzorging moet noodzakelijk zijn en het moet noodzakelijk zijn dat deze werknemer zorg verleent. Ook wordt regelmatig de vraag gesteld of het verlof voor beide partners geldt en of het kan worden ingezet voor ziekenhuisbezoek of tijdens de operatie van een kind.

#### 4.4. Gegevens van UWV

Voor het zwangerschaps- en bevallingsverlof zijn door het ministerie in het kader van deze evaluatie enkele gegevens van UWV nagegaan. Aangezien bij zwangerschaps- en bevallingsverlof het gebruik honderd procent is en er daarmee geen discrepantie is tussen behoefte en gebruik, is deze verlofregeling niet in het werknemersonderzoek meegenomen. Men kan zich echter de vraag stellen of de duur van het zwangerschaps- en bevallingsverlof aan de behoefte van de verlofgangers voldoet. Een belangrijk signaal daarvoor zou zijn een hoog ziekteverzuim ten gevolge van de zwangerschap en bevalling direct na afloop van het bevallingsverlof. Cijfers laten zien dat dit niet het geval is, want ongeveer 3% van de vrouwelijke werknemers meldt zich direct na afloop van het bevallingsverlof ziek als gevolg van de zwangerschap en bevalling.

#### 4.5 Verlofregelingen in Europa

Er is in Europa sprake van een groeiende overeenstemming over de noodzaak van faciliteiten voor het combineren van arbeid en zorg. De achtergrond daarvan is vooral, dat zonder dergelijke faciliteiten een vergroting van de arbeidsparticipatie van vrouwen – die nodig is vanwege de vergrijzing – niet haalbaar lijkt. Daarnaast is de aandacht voor arbeid-en-zorgfaciliteiten ook een gevolg van Europese richtlijnen, die de landen die achterblijven ertoe aanzetten om beleid te formuleren.<sup>15</sup> Wel is er op dit moment nog sprake van een grote variatie in arbeid-en-zorgarrangementen zoals verlofregelingen en voorzieningen voor kinderopvang. Uiteraard liggen aan deze variatie verschillende visies op het combineren van arbeid en zorg en op de verantwoordelijkheid van de verschillende betrokken partijen voor arbeid-en-

---

<sup>15</sup> Conclusies van de Europese Raad van Lissabon van 23 /24 maart 2000; ILO- verdrag nr.156 over het recht op gelijke kansen en gelijke behandeling van werknemers met gezinsverantwoordelijkheid; aanbeveling nr. R (96/5) van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten; de 4e Europese ministeriële conferentie over gelijkheid van mannen en vrouwen met betrekking tot onder meer een grotere deelneming van mannen aan het gezinsleven, 1997, Istanbul; Relevante bepalingen van het Actieprogramma van Peking, en het VN-Vrouwenverdrag.



zorgfaciliteiten ten grondslag. Nederland neemt daarin een bijzondere plaats in. Enerzijds wordt in Nederland grote waarde gehecht aan de arbeidsparticipatie van de vrouwen, anderzijds wordt veel belang gehecht aan het zelf (kunnen) zorgen voor de kinderen. Het gevolg is een stelsel van arbeid-en-zorgarrangementen met een mengeling van overheidsverantwoordelijkheid, werkgeversverantwoordelijkheid en eigen verantwoordelijkheid van ouders. In andere – vooral de Scandinavische - landen ligt de nadruk veel meer op het maatschappelijk belang van evenredige arbeidsparticipatie van vrouwen en mannen. Daarbij wordt wel een uitzondering gemaakt voor de eerste jaren na de geboorte van een kind: in die periode krijgt de zorgtaak van ouders voorrang. In Zuid-Europese landen wordt de verantwoordelijkheid voor arbeid-en-zorgregelingen veeleer in de kring van de familie gelegd.

Vergeleken met 15 andere Europese landen zijn de Nederlandse verlofregelingen relatief beperkt, zowel naar duur van de verlofperiode als naar betaling.<sup>16</sup> Zo is in Nederland het zwangerschaps- en bevallingsverlof relatief goed betaald (100% loon), maar is het met 16 weken korter dan in veel andere landen. Het ouderschapsverlof is (veel) korter dan in de meeste andere landen en onbetaald, terwijl in 8 van de 15 onderzochte landen betaald verlof is geregeld. Het Nederlandse kortdurend zorgverlof scoort in de vergelijking gemiddeld.

## **5. Nabeschuwing**

De Wet arbeid en zorg beoogt voor mannen en vrouwen het combineren van betaalde arbeid met onbetaalde zorg te vergemakkelijken. Het gaat hierbij om zwangerschaps- en bevallingsverlof; adoptie- en pleegzorgverlof, kraamverlof, ouderschapsverlof, calamiteiten- en ander kort verzuimverlof en kortdurend zorgverlof. Voor verschillende situaties is wettelijk bepaald of een werknemer gezien de ernst van de situatie en de verantwoordelijkheid voor naasten, voor verlof in aanmerking komt. Met de Wet arbeid en zorg is een stelsel van verlof- en (voor de meeste verlofvormen ook) financieringsmogelijkheden geboden voor de belangrijkste zorgsituaties waarmee werknemers geconfronteerd kunnen zien. Nederland verschilt in dit opzicht niet van andere Europese landen. Wel zijn in vergelijking met de andere Europese landen de Nederlandse verlofregelingen relatief beperkt, zowel naar duur van de verlofperiode als naar betaling.

### *5.1 Tijd voor zorg*

De verschillende hiervoor genoemde onderzoeken geven tezamen een goed beeld van de manier waarop werknemers en werkgevers omgaan met situaties waarin arbeid en zorg gecombineerd moeten worden, de mate waarin en de manier waarop daarbij (wettelijke) regelingen voor verlof worden ingezet.

Uit het onderzoek onder werknemers blijkt dat ongeveer negen van de tien werknemers behoefte heeft aan tijd voor zorg in onverwachte situaties of als er kortdurend zieken te verzorgen zijn. In veel gevallen zetten werknemers vakantiedagen of adv-dagen in en slechts in een beperkt aantal gevallen de voor de situatie bestemde (wettelijke) verlofregeling.

De visie van het kabinet op deze bevinding is als volgt.

Allereerst dient opgemerkt dat juist voor degenen die om welke reden dan ook geen vrije dagen kunnen nemen, een wettelijk recht op verlof voor specifiek die situatie (calamiteiten-, kortdurend zorg- of kraamverlof) van belang is. Zo is gegarandeerd

---

<sup>16</sup> SZW-werkdocument: Verlofregelingen in Europa. november 2003.

dat aan het huishouden, de partner, het kind of een ouder (dringend) noodzakelijke zorg verleend kan worden.

Verder verwacht het kabinet dat het gebruik van de wettelijke regelingen ten opzichte van het gebruik van vakantiedagen en adv-dagen zal toenemen. Ten tijde van de dataverzameling voor het werknemersonderzoek (november 2002) bestond de wet nog geen jaar. Met de jaren zal de bekendheid van de wettelijke verlofregelingen en vooral die van het kortdurend zorgverlof dat nog maar relatief kort bestaat, groter worden. Hierdoor en door toenemende ervaring met het toepassen van de wet zal ook het gebruik van de wettelijke regelingen in de daarvoor bestemde situaties toenemen.

### 5.2 *Financiering ouderschapsverlof*

Uit het onderzoek onder werknemers blijkt ook dat van de werknemers met behoefte aan ouderschapsverlof slechts 28% feitelijk ouderschapsverlof opnam. Dat men ondanks de behoefte aan dit (onbetaald) verlof afziet van gebruik ervan heeft, zo geeft het onderzoek aan, vooral te maken met het verwachte inkomensverlies. Met andere woorden: een financieringsregeling voor dit verlof, zoals de levensloopregeling met bijbehorende ouderschapsverlofkorting, kan het gebruik ervan vergemakkelijken.

### 5.3 *Zwangerschaps- en bevallingsverlof*

Met betrekking tot het zwangerschaps- en bevallingsverlof lijken de gegevens van UWV te indiceren dat dit verlof over het algemeen voor vrouwen voldoende lang is om lichamelijk en geestelijk te herstellen alvorens zij hun werk weer hervatten.

### 5.4 *Meer en minder bieden dan de wet*

Uit het werkgeversonderzoek blijkt dat werkgevers in de praktijk heel verschillend invulling geven aan de wettelijke verlofregelingen. Daarbij bieden sommigen méér dan de wet, maar anderen ook minder. Niet is nagegaan of aan deze laatste praktijk een CAO- afspraak, een afspraak met ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging ten grondslag lag.

In CAO's worden de verlofrechten ongeveer even vaak uitgebreid voor wat betreft duur, betaling en dergelijke als ingeperkt. Het aantal 'bovenwettelijke afspraken' maakt duidelijk dat werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers het belang van goede verlofregelingen inmiddels erkennen.

### 5.5 *Interpretatie en implementatie van de wet*

Voor een klein deel van de werkgevers biedt de Wet arbeid en zorg onvoldoende houvast voor het omgaan met verzoeken tot verlof. Daarbij worden vooral interpretatieproblemen met betrekking tot het recht op kortdurend zorgverlof genoemd. Soortgelijke interpretatieproblemen kwamen naar voren in de vragen die aan de informatietelefoon van SZW werden voorgelegd.

Met de Wet arbeid en zorg is een (basis)norm geformuleerd voor de toekenning van verlof in specifieke situaties. Deze norm is alleen in sommige artikelen nader gespecificeerd om het evenwicht tussen de belangen van werkgever en werknemer te bewaren. Zo zit in het criterium 'noodzakelijk' bij het kortdurend zorgverlof een zekere inperking besloten. Dit criterium ziet namelijk niet alleen op de noodzakelijkheid van de verzorging als zodanig maar ook op de noodzaak dat de betrokken werknemer zorg verleent. Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat gedurende de periode vlak na de invoering van de wet melding gemaakt wordt van enige interpretatieproblemen. Naarmate de Wet arbeid en zorg langer geldt, zullen werkgevers en werknemers beter op de hoogte raken van het bestaan van de

verlofregelingen en de inhoud ervan. Dat zal bijdragen aan de gebruikswaarde van de wet en daarmee aan de betere combineerbaarheid van arbeid en zorg

Dit proces van verdere implementatie van de Wet arbeid en zorg zal gevolgd worden aan de hand van de gegevens van de Monitor combineren arbeid en zorg, die het CBS in opdracht van het ministerie van SZW vanaf 2005 zal uitvoeren. Deze monitor biedt gegevens over de mate waarin werknemers gebruik maken van de verschillende verlofregelingen in situaties waarin zorg nodig is, over de soort verlofregelingen waarvan gebruik wordt gemaakt en over de belemmeringen voor het opnemen van verlof. De eerste meting vindt plaats in 2005 en de eerste resultaten zullen gerapporteerd worden in 2006.