Raad van State

No.W12.11.0065/III 's-Gravenhage, 18 april 2011

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 25 februari 2011 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Van Gent tot wijziging van onder andere de Wet arbeid en zorg (Wet Babyverlof), met memorie van toelichting.

Het initiatief vervangt het huidige kraamverlof van twee dagen voor de partner van de moeder door een babyverlof van een werkweek. De partner heeft gedurende die periode recht op een uitkering op grond van de Wet arbeid en zorg (Wazo). De uitkering wordt gefinancierd uit het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF). Het initiatief is een aangepaste versie van een initiatief van de indiener uit 2007, de Wet Vaderverlof. Dat initiatief voorzag in twee werkweken verlof met doorbetaling van loon door de werkgever.
De Afdeling maakt opmerkingen over de samenhang met andere verlofregelingen, de financiering uit het AWF, de arbeidskosten, de uitvoeringskosten en de vergelijking met andere landen.

1. Inleiding

Tot de invoering van de Wazo had een werknemer na de bevalling van zijn partner aanspraak op een korte periode van betaald verlof, als hij niet kon werken wegens de bevalling van de partner of om aangifte van de geboorte te doen. Op grond van artikel 4:2 van de Wazo heeft de werknemer thans recht op twee dagen doorbetaald verlof. Dit moet worden opgenomen binnen vier weken na de geboorte of de thuiskomst van het kind uit het ziekenhuis. Op de dag of de dagen waarop de bevalling plaatsvindt heeft de partner van de moeder op grond van artikel 4:1, eerste en tweede lid, van de Wazo recht op doorbetaald calamiteitenverlof. Een aantal cao's kent een langer kraamverlof voor de partner van de moeder. In 2004 had volgens de memorie van toelichting een werknemer aanspraak op gemiddeld drie dagen kraamverlof.
De Wet Vaderverlof is in februari 2010 verworpen door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.[1] Naar aanleiding van een algemeen overleg over dit onderwerp in november 2010 heeft de indiener de Wet Babyverlof ingediend.[2]

2. Samenhang met andere verlofregelingen

Volgens de indiener heeft de voorgestelde uitbreiding van het kraamverlof[3] twee doelen. De partner van de moeder kan in die periode wennen aan de nieuwe huiselijke situatie, leren de baby te verzorgen en de moeder ondersteunen. Daarnaast beoogt het verlof te bevorderen dat mannen meer zorgtaken op zich nemen doordat zij kort na de geboorte meer tijd met hun kind kunnen doorbrengen. Volgens de indiener kan het bestaande ouderschapsverlof op grond van artikel 6:1 van de Wazo hiervoor niet gebruikt worden, omdat dit verlof is bedoeld om de combinatie van arbeid en zorg te verlichten. Bovendien maken veel vaders geen gebruik van ouderschapsverlof, omdat er geen wettelijke verplichting tot doorbetaling van het loon bestaat.[4] Bij de parlementaire behandeling van de Wet Vaderverlof is naar voren gebracht dat de

1 Handelingen II, 2009/10, nr. 57, blz. 5239.
2 Kamerstukken II 2010/11, 26 447, nr. 55, blz. 9 en 12.
3 Gelet op de redactionele opmerking in de bijlage hanteert de Afdeling in dit advies de term "kraamverlof".
4 Memorie van toelichting, blz. 2-3.

partner van de moeder vakantie- of adv-dagen voor een deel kan gebruiken om het kraamverlof geheel doorbetaald te verlengen. De indiener heeft in het debat over de Wet Vaderverlof naar voren gebracht dat er voor belangrijke gebeurtenissen in een mensenleven verlofregelingen dienen te zijn. Bovendien is het niet voor elke werknemer mogelijk deze verlofdagen naar eigen keuze op te nemen.[5]

Hoezeer de overwegingen die aan het voorstel ten grondslag liggen ook van belang zijn, de keuze voor uitbreiding van het kraamverlof ligt, naar het oordeel van de Afdeling, niet zonder meer voor de hand. De vraag kan worden gesteld of het huidige systeem van verlofregelingen, waarbij aan elke belangrijke gebeurtenis in het leven een eigen regeling met eigen aanspraken en voorwaarden wordt gekoppeld, nog wel aansluit bij de toegenomen individuele voorkeuren en de behoefte aan meer flexibiliteit in het combineren van arbeid en zorg. De Afdeling wijst op de Beleidsverkenning modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden die de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in november 2008 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd.[6] Hierin wordt gewezen op de nadelen van een scherpe categorisering van verlofaanspraken. Voor elke situatie geldt thans een specifieke verlofregeling met eigen voorwaarden en regels. Voor situaties die buiten die voorwaarden en regels vallen, moeten steeds nieuwe regelingen in het leven worden geroepen. Dat leidt tot een uitdijend en onoverzichtelijk stelsel van verlofaanspraken, dat moeilijk aansluit bij de behoeften van werknemers en werkgevers. Het is bijvoorbeeld moeilijk niet gebruikte verlofaanspraken over te hevelen naar andere verlofvormen. Zo werd in de beleidsverkenning opgemerkt dat het zorgverlof niet kon worden gebruikt om het kraamverlof te verlengen.[7]

De beleidsverkenning roept de vraag op of het niet overweging verdient meer flexibiliteit in bestaande verlofvormen mogelijk te maken in plaats van afzonderlijke verlofaanspraken, zoals het kraamverlof, verder uit te breiden. Datzelfde geldt voor de mogelijkheid om andere nog niet gebruikte verlofaanspraken, zoals vakantie- en adv-dagen, te gebruiken voor verlenging van het kraamverlof.

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande de uitbreiding van het kraamverlof nader te bezien en in de toelichting in te gaan op de mogelijkheid om andere aanspraken op verlof te gebruiken voor kraamverlof.

3. Financiering uit het AWF

Het kraamverlof wordt gefinancierd uit het AWF, net als zwangerschaps- en bevallingsverlof. Sinds de invoering van de verplichte loondoorbetaling van werkgevers bij ziekte in 1995 wordt het zwangerschaps- en bevallingsverlof gefinancierd uit het AWF. Mede gelet op verdragsverplichtingen[8], werd het destijds ongewenst geacht om

---

5 Handelingen II 2009/10, nr. 56, blz. 5089 en 5100.
6 Kamerstukken II 2008/09, 26 447, nr. 42, blz. 4.
7 Idem, blz. 10.
8 Bedoeld zijn artikel 8 van Richtlijn 92/85/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 inzake de tenuitvoerlegging van maatregelen ter benadering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid op het werk van werkneemsters tijdens de zwangerschap, na de bevalling en tijdens de lactatie (Pb EG 1992, L 348), artikel 11, derde lid, van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen en artikel 4 van ILO Verdrag nr. 103 (herzien) ter bescherming van het moederschap (Trb. 1953, 129): in 2000 herzien als Verdrag nr. 183, (Trb. 2006, 16).

deze kosten voor rekening van één werkgever of één bedrijfstak te laten komen.[9] De redenering van de indiener dat zo de lasten eerlijk over de werkgevers worden verdeeld sluit in zoverre hierbij aan. Voorts is het volgens de indiener eenvoudig om voor de financiering van kraamverlof aan te sluiten bij een bestaande regeling.

De Afdeling wijst erop dat het AWF wordt gevoed met door werkgevers en werknemers betaalde premies op grond van de Werkloosheidswet.[10] Ten laste van het AWF komen, kort samengevat, de op grond van de Werkloosheidswet te betalen uitkeringen, alsmede de uitgaven die met werkloosheid verband houden, zoals bijvoorbeeld de kosten ten behoeve van de re-integratie van werklozen. De Afdeling acht het niet zonder meer gerechtvaardigd om de doelen van dit fonds uit te breiden tot onderwerpen die niet direct verband houden met de financiering van werkloosheidsuitkeringen.[11]
Sinds 1996 wordt weliswaar het zwangerschaps- en bevallingsverlof van de moeder ook uit het AWF betaald, maar daaraan lag, naast het genoemde argument van verdeling van kosten, ook het argument van de arbeidsmarktpositie van de vrouw ten grondslag.[12] Gelet op de veel kortere verlofperiode van kraamverlof en het feit dat het verlof voor de partner van de moeder geen medische redenen heeft, ontbreekt dat laatste argument voor kraamverlof.

De Afdeling adviseert, gelet op het voorgaande, de financiering van het kraamverlof uit het AWF nader te bezien.

4. Overige opmerkingen

a. *Arbeidskosten*
Volgens paragraaf 9 van de memorie van toelichting zal, op basis van 125.000 uitkeringen, het beroep op het AWF toenemen met € 100 miljoen per jaar. Om dit te financieren, wordt de premie verhoogd met 0,09%. De indiener berekent dat deze bescheiden stijging van de loonkosten een negatief werkgelegenheidseffect van 0,016% heeft.[13] Daartegenover staat een lastenverlichting van € 60 miljoen voor het bedrijfsleven, omdat de werkgever (gemiddeld) drie dagen kraamverlof niet langer hoeft door te betalen. De extra lasten bedragen dus volgens de indiener € 40 miljoen. De Afdeling wijst erop dat hierbij geen rekening wordt gehouden met vervangingskosten. Zeker in het midden- en kleinbedrijf is een verlof van vijf dagen moeilijker op te vangen dan een verlof van twee dagen.

Voorts wijst de Afdeling erop dat ook een beperkte stijging van de loonkosten een negatief signaal kan zijn voor de economische ontwikkelingen, met effecten op de arbeidsmarkt. Hierbij merkt de Afdeling op dat uit de in september 2010 gepubliceerde Macro Economische Verkenning voor 2011 valt op te maken dat de sociale lasten voor werkgevers dit jaar reeds licht zullen toenemen door stijging van de

---

9 Kamerstukken II 1995/96, 24 439, nr. 3, blz. 30.
10 Artikel 99 van de Wet financiering sociale verzekeringen.
11 De Afdeling verwijst naar het voorstel van de leden Eijsink, Poppe, Pechtold en Peters tot vaststelling van regels omtrent de bijzondere zorgplicht voor veteranen (Kamerstukken II 2009/10, 32 414, nr. 1) waarbij de Raad van State in het advies van 29 juli 2010 (nog niet gepubliceerd) evenzeer op de financiering van het AWF is ingegaan.
12 Kamerstukken II 1995/96, 24 439, nr. 3, blz. 30.
13 Memorie van toelichting, paragraaf 9, voetnoot 21 op bladzijde 6.

inkomensafhankelijk bijdrage zorgverzekeringswet, de premie van de sectorale wachtgeldfondsen en de pensioenpremie voor werkgevers.[14]

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de gevolgen van het voorstel voor de arbeidskosten.

b. *Uitvoeringskosten*
De toelichting zegt niets over de uitvoeringskosten en de administratieve lasten. Thans neemt de werknemer twee of drie doorbetaalde vrije dagen op, door dit aan de werkgever te melden. Ingevolge het voorgestelde artikel 4:2a van de Wazo moet de werknemer één maand voor de vermoedelijke bevalling een aanvraag doen bij het UWV, onder overlegging van een verklaring van een arts met de vermoedelijke bevallingsdatum. Ook de werkgever zal volgens de toelichting bij dit artikel een melding moeten doen bij het UWV. Het UWV moet vervolgens de aanvraag toetsen en een uitkering toekennen. Hoewel geen sprake is van een complexe uitkering, zal het UWV 125.000 besluiten per jaar moeten nemen. In een aantal gevallen zal sprake zijn van herziening en beroep. De toelichting maakt niet inzichtelijk hoeveel capaciteit het UWV hiervoor nodig heeft.
De Afdeling adviseert de toelichting op deze onderdelen aan te vullen.

c. *Vergelijking met andere landen*
Paragraaf 4 van de memorie van toelichting bevat een overzicht van regelingen over de duur en doorbetaling van vaderverlof in andere Europese landen, op basis van gegevens van de Europese Commissie. Omdat de acht landen die geen vaderverlof kennen niet in de tabel, maar in een voetnoot zijn opgenomen, staat Nederland onderaan in de tabel. In de tabel is ook niet consequent opgenomen of het verlof volledig of gedeeltelijk wordt doorbetaald. De Afdeling wijst erop dat in de in de tabel opgenomen landen ook van elkaar verschillen bij het punt van de termijnen waarbinnen het verlof mag worden opgenomen. Zo blijkt uit deze gegevens dat de twee weken vaderverlof in Denemarken binnen veertien weken kunnen worden opgenomen en de elf dagen vaderverlof in Frankrijk binnen vier maanden. Verder is niet duidelijk of in de in de tabel opgenomen landen de dag van de bevalling deel uitmaakt van het vaderlof, of dat die onder een vorm van calamiteitenverlof valt, zoals in Nederland.

De Afdeling adviseert de tabel in bovenstaande zin te verduidelijken.

5. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De vice-president van de Raad van State,

[14] Centraal Planbureau, "Macro Economische Verkenning 2011: Economische en Monetaire Unie in zwaar weer", blz. 57-59.

I

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.11.0065/III met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft.

– De term "babyverlof" telkens vervangen door "kraamverlof", omdat het voorstel een uitbreiding van het bestaande kraamverlof is.