

Vergaderjaar 2016–2017

34 617

Wijziging van de Wet arbeid en zorg en enkele andere wetten in verband met de uitbreiding van het kraamverlof teneinde de band tussen de partner en het kind te versterken

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 11 november 2016 en het nader rapport d.d. 25 november 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, de Minister van Defensie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 september 2016, no. 2016001567, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Defensie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet arbeid en zorg en enkele andere wetten in verband met de uitbreiding van het kraamverlof teneinde de band tussen de partner en het kind te versterken, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt het recht op kraamverlof, zoals neergelegd in artikel 4:2 van de Wet arbeid en zorg, uit te breiden ten einde een grotere betrokkenheid van de partner bij de opvoeding van zijn kind te bewerkstelligen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden. Zij geeft in overweging op dit moment, mede gelet op het aangekondigde vervolgonderzoek van de SER, af te zien van het voorstel. Indien het voorstel wel wordt ingediend bij de Tweede Kamer adviseert zij, mede gelet op de positie van zelfstandigen, in ieder geval de gemaakte keuze

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

ten aanzien van de collectieve financiering, en de complexe uitvoering nader te bezien in verband met het genoemde vervolgonderzoek van de SER.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 19 september 2016, nr. 2016001567, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 11 november 2016, nr. W12.16.0277/III, bied ik U hierbij, mede namens mijn ambtgenoten van Veiligheid en Justitie, Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

1. Het voorstel

a. Doel voorstel

Het voorstel heeft tot doel het kraamverlof uit te breiden met drie – collectief bekostigde – dagen van de partner van de bevallen moeder, teneinde de band tussen die partner en het kind te versterken. Ook de SER wijst in zijn onlangs uitgebrachte advies over het combineren van werken, leren en zorgen dat voldoende zorg en aandacht van de ouder voor het kind in het eerste jaar de hechting bevordert.²

b. Huidige en voorgestelde regeling

De partner van de moeder die is bevallen, heeft, indien die partner werknemer is, thans recht op twee dagen kraamverlof.³ De werkgever betaalt het loon over die twee dagen door. Daarnaast heeft de partner, aansluitend op de twee dagen kraamverlof, recht op drie dagen ouderschapsverlof.⁴ Of tijdens genoemde drie dagen ouderschapsverlof het loon (deels) wordt doorbetaald, hangt af van de cao-afspraken in de desbetreffende sector of onderneming of van het beleid van de werkgever.⁵

Het voorstel breidt het kraamverlof van de partner met drie dagen uit. Het uitgangspunt daarbij is, aldus de toelichting, dat de werkgever geen loonkosten behoeft te maken over de extra dagen kraamverlof.⁶ Daarom voorziet het voorstel tevens in bekostiging van de drie extra dagen kraamverlof uit de collectieve middelen.⁷ Daartoe wordt jaarlijks een rijksbijdrage gestort in het Arbeidsongeschiktheidsfonds.

De werknemer krijgt over de drie extra dagen kraamverlof een uitkering ten laste van het Arbeidsongeschiktheidsfonds. De werknemer vraagt deze uitkering aan bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekering (UWV) door tussenkomst van de werkgever en met behulp van een aanvraagformulier. De uitkering is niet hoger dan het maximumdagloon.

² SER – Advies Een werkzame combinatie. Advies over het combineren van werken, leren en zorgen in de toekomst van 26 oktober 2016 (Deel I samenvatting, Deel II analyses).

³ Artikel 4:2 Wet arbeid en zorg.

⁴ Artikel 6:5, vierde lid, Wet arbeid en zorg.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 32 855, nr. 17, blz. 3–4 en 10–11, nota van wijziging met betrekking tot artikel 6.5, vierde lid.

⁶ Toelichting, Algemeen.

⁷ Toelichting, Algemeen.

c. Beperkte opzet en collectieve financiering

De Afdeling constateert dat het voorstel voor de werknemer een beperkte aanpassing meebrengt van het bestaande stelsel. Deze houdt in dat de drie verlofdagen die de werknemer thans reeds in de vorm van onbetaald ouderschapsverlof kan opnemen, in het nieuwe stelsel worden gefinancierd met een uitkering uit de collectieve middelen.

In het vorengenoemde advies over het combineren van werken, leren en zorgen bepleit de SER echter een bredere aanpak. Hij doet de aanbeveling om (opname van) verlof in het eerste jaar na de geboorte van het kind te optimaliseren en nader te verkennen. Bij een aanpassing van de huidige verloffaciliteiten staat de vraag naar de optimale vormgeving van het verlof centraal, aldus de SER. Het verdient naar zijn oordeel aanbeveling om het gebruik in het eerste jaar te stimuleren door bijvoorbeeld incentives in te bouwen, de keuzemogelijkheden voor ouders (zowel vader als moeders) te verruimen en het gebruik van het verlof meer te richten op hetgeen waarvoor het verlof oorspronkelijk is bedoeld: de zorg voor het jonge kind. De SER is voornemens verschillende varianten nader te bestuderen en daarbij na te gaan wat de kosten en baten zijn.⁸

De Afdeling merkt op dat door de thans voorgestelde beperkte aanpak en financiering uit de algemene middelen vooruit wordt gelopen op het aangekondigde vervolgonderzoek van de SER en de daarin te maken afweging tussen de verschillende mogelijke varianten in zowel vorm als wijze van bekostiging van verlofregelingen. Bij de te maken afweging verdient bovendien – zeker in het geval van een uit een rijksbijdrage te financieren regeling – ook de positie van zelfstandigen aandacht. De toelichting gaat hier niet op in.

d. Uitvoering

In het licht van de voorgestelde beperkte aanpassing merkt de Afdeling over de uitvoering van de voorgestelde regeling het volgende op.

Doordat de drie extra verlofdagen door middel van een uitkering worden bekostigd, die de werknemer, via de werkgever, moet aanvragen bij het UWV, is de uitvoering van het voorstel complex. De werkgever betaalt, zoals nu ook het geval is, gedurende de eerste twee dagen van het kraamverlof loon aan zijn werknemer. De werkgever doet een aanvraag voor de uitkering bij het UWV wanneer zijn werknemer de drie extra dagen kraamverlof opneemt. De uitkering wordt door het UWV rechtstreeks betaald aan de werknemer. De administratieve lasten voor de werkgever nemen hierdoor toe. Blijkens de toelichting leidt dit tot extra kosten van € 2 miljoen op jaarbasis.⁹ Bovendien moet de werkgever het loon voor de werknemer gedurende drie dagen inhouden.

Uit de toelichting wordt niet duidelijk wat de overwegingen zijn geweest om te kiezen voor een dergelijke complexe uitvoeringsconstructie. Ook wordt daarin niet ingegaan op de reden waarom niet is gekozen voor aansluiting bij de reeds bestaande uitvoeringsregeling voor zwangere werknemers. In die regeling wordt het loon door de werkgever doorbetaald en worden zijn loonkosten vergoed door het UWV. Ook nu het voorstel slechts voorziet in een uitkering tot het maximum dagloon, zou in een dergelijke constructie voor die werknemers die meer verdienen dan het maximum dagloon de werkgever zelf kunnen kiezen tussen hetzij een inhouding van het daarboven uitstijgende loon voor drie dagen, hetzij het gewoon doorbetalen ervan.

⁸ Advies SER, blz. 52.

⁹ Toelichting, Algemeen, onder Administratieve lasten en regeldruk.

Voorts worden de gevolgen van de voorgenomen constructie voor pensioenregelingen in de toelichting niet inzichtelijk gemaakt.

Uit de Uitvoeringstoets blijkt daarnaast dat het UWV consequenties voorziet op systeemtechnisch gebied, onder meer ten behoeve van de verantwoordings- en beleidsinformatie. Voor de uitvoering van de regeling is een wijziging van het uitkeringssysteem noodzakelijk. Gelet op de complexiteit van de regeling is het noodzakelijk eerst vooronderzoek uit te voeren naar de gewenste systeeminrichting voor de uitvoering van de regeling en betaling van de uitkering aan werkgevers, aldus het UWV. Deze aanpassingen leiden er mede toe dat volledig geautomatiseerde verwerking van de gegevens pas mogelijk is per 1 januari 2019.¹⁰ Het UWV raamt de kosten die met de uitvoering gemoeid zullen zijn op structureel € 2,8 miljoen, waarbij de toelichting aansluit.¹¹

e. Conclusie

De Afdeling stelt vast dat de vraag waarom thans het kraamverlof wordt uitgebreid terwijl de SER een breder onderzoek gaat verrichten in de toelichting niet wordt beantwoord. Voorts concludeert zij dat de wijze waarop het voorstel is vormgegeven leidt tot een uitvoeringstechnisch complex stelsel en structureel hoge uitvoeringslasten, terwijl het voorstel voor de werknemer slechts een beperkte strekking heeft. Dit klemt te meer nu de SER bredere aanbevelingen heeft gedaan om het verlof van ouders in het eerste levensjaar van hun kind nader te beschouwen. Een bredere aanpak biedt de mogelijkheid om tot een betere verhouding tussen de betekenis van de regeling en de uitvoeringslasten te komen. Daarbij zou tevens de positie van zelfstandigen moeten worden betrokken, gezien het feit dat de regeling wordt betaald uit een rijksbijdrage. Bij een beperkte aanpak zoals voorgesteld, dient te worden gewaarborgd dat de uitvoering eenvoudig is. Dat is in het voorstel niet het geval. De Afdeling is dan ook van oordeel dat hetgeen met het voorstel wordt bereikt onvoldoende opweegt tegen de uitvoeringslasten die er in deze vorm aan zijn verbonden.

Gelet op al het voorgaande geeft de Afdeling in overweging op dit moment, mede gelet op het aangekondigde vervolgonderzoek van de SER, af te zien van het voorstel. Indien het voorstel wel wordt ingediend bij de Staten-Generaal adviseert zij, mede gelet op de positie van zelfstandigen, in ieder geval de gemaakte keuze ten aanzien van de collectieve financiering, en de complexe uitvoering nader te bezien in verband met het genoemde vervolgonderzoek van de SER.

1. Het voorstel

Hetgeen onder a (Doel voorstel) en b (Huidige en voorgestelde regeling) door de Afdeling advisering is opgemerkt wordt onderschreven.

c. Beperkte opzet en collectieve financiering

De Afdeling advisering stelt vast dat het wetsvoorstel voor de werknemer een beperkte uitbreiding meebrengt van het huidige verlofstelsel. Dit huidige stelsel bestaat uit twee dagen kraamverlof met behoud van loon en het onvervreembare recht op drie dagen onbetaald ouderschapsverlof. Anders dan de Afdeling in haar advies aangeeft, beoogt het wetsvoorstel niet om deze drie dagen onbetaald ouderschapsverlof met

¹⁰ Uitvoeringstoets UWV van 28 juni 2016, kenmerk SBK/94057/DB, onder de punten 8, 9 en 10; Zie ook toelichting Algemeen, onder Inwerkingtreding.

¹¹ Toelichting, Algemeen, onder Uitvoeringskosten.

een uitkering uit de collectieve middelen te financieren, maar gaat het om een daadwerkelijke uitbreiding van het aantal dagen kraamverlof met drie dagen tot een totaal van vijf dagen. Daarnaast behoudt de werknemer het onvervreembare recht op 3 dagen onbetaald ouderschapsverlof. Inclusief het zogenoemde calamiteitenverlof op dag van de bevalling heeft de werknemer na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel recht op negen dagen verlof bij de geboorte van het kind. Dit is een substantiële periode waarvan de voorgenomen uitbreiding van het kraamverlof met drie dagen een wezenlijk onderdeel uitmaakt.

De Afdeling merkt voorts op dat de SER onlangs een advies over het combineren van werken, zorgen en leren («Een werkende combinatie») heeft vastgesteld. De SER doet daarbij de aanbeveling om de opname van verlof rond de zorg voor jonge kinderen in het eerste jaar na de geboorte van het kind te optimaliseren en nader te verkennen. Het verdient naar het oordeel van de SER aanbeveling om het gebruik van de verlofregelingen in het eerste jaar te stimuleren door incentives in te bouwen, keuzemogelijkheden te verruimen en het verlof meer te richten op waarvoor het is bedoeld, nl. de zorg voor het jonge kind. De SER heeft aangegeven hier nadere studie naar te doen. De Afdeling stelt vast dat de vraag waarom het kraamverlof thans wordt uitgebreid terwijl de SER een breder onderzoek naar het gebruik van de verlofregelingen rond de geboorte van kinderen gaat doen niet wordt beantwoord.

Het SER-advies «Een werkende combinatie» Advies over het combineren van werken, leren en zorgen in de toekomst, is eerst op 21 oktober jl. vastgesteld.

Daarnaast is het gegeven dat de SER onderzoek gaat doen naar het gebruik van de verlofregelingen rond de geboorte van kinderen en mogelijk met een nadere aanbeveling komt geen beletsel voor de voortgang van het voorliggende wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is namelijk in lijn met de opvatting van de SER dat de opname van verlof zoveel mogelijk zou moeten plaatsvinden in het eerste jaar na de geboorte van het kind en bij zou moeten dragen aan datgene waarvoor het verlof is bedoeld: de zorg voor het jonge kind. Immers, het recht op aanvullend kraamverlof kan alleen worden benut in de eerste vier weken na de geboorte van het kind en is bij uitstek bedoeld om de band tussen de vader of partner van de moeder en het kind op te bouwen en te verstevigen. Uit onderzoek is immers gebleken dat betrokkenheid bij de zorg van het kind in de eerste periode na de geboorte wezenlijk bijdraagt aan deze onderlinge binding en de vader of partner stimuleert om ook later meer betrokken te zijn bij de zorg¹². Er wordt dan ook niet verwacht dat het wetsvoorstel zich slecht zal verhouden tot de mogelijk aanvullende aanbevelingen van de SER op dit terrein of dat deze aanvullende aanbevelingen het standpunt over de voorliggende uitbreiding van het kraamverlof zullen doen veranderen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

De Afdeling signaleert dat geen aandacht is geschonken aan de positie van zelfstandigen en dat de toelichting hier niet op ingaat.

Het wetsvoorstel voorziet in een aanvulling van het bestaande kraamverlof waarbij de werknemer twee dagen verlof kan genieten met behoud van zijn loon. Pas nadat eerst deze twee dagen zijn opgenomen, bestaat het recht op aanvullend kraamverlof van drie dagen waarvoor UWV een uitkering verstrekt ter hoogte van het loon (tot aan maximum dagloon). Hiertoe stort het Rijk een bijdrage in het Algemeen arbeidsongeschiktheidsfonds. De doelgroep van de regeling voor aanvullende kraamverlof is dezelfde als de doelgroep voor de reeds bestaande regeling, namelijk werknemers. Dit past bij het uitgangspunt dat zelfstandigen in principe

¹² Zie memorie van toelichting, pagina 8, voetnoot 4.

zelf hun arbeidstijd kunnen bepalen en daarbij voorbereid moeten zijn op al dan niet geplande periodes waarin zij niet in staat zijn om te werken en inkomen te genereren. Dit geldt met name ook ten aanzien van een (korte) verlofperiode rond de geboorte van een kind. Zelfstandigen hebben geen recht op kraamverlof en dat blijft ongewijzigd ook nu het kraamverlof wordt uitgebreid. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

d. Uitvoering

Wat de uitvoeringsstructuur en financiering betreft vraagt de Afdeling wat de beweegredenen zijn geweest om voor deze complexe wijze van uitvoering te kiezen en waarom niet wordt aangesloten bij de regeling die bestaat voor zwangere werkneemsters. Dit betreft het feit dat bij de zwangere werkneemsters de werkgever het loon doorbetaalt en dat zijn loonkosten, tot het maximum dagloon, worden vergoed door UWV.

Het kabinet heeft de intentie gehad om ook wat de uitbetaling betreft in de uitvoeringspraktijk aan te sluiten bij de regeling voor de verlofuitkering aan zwangere en pas bevallen werkneemsters. Gezien de kennelijke onduidelijkheid hierover, zoals volgt uit de reactie van de Afdeling, is het tweede lid van artikel 4.2 van het wetsvoorstel aangepast. In dit artikellid is nu opgenomen dat de uitkering door tussenkomst van de werkgever aan de werknemer wordt verstrekt. De werkgever kan dan in de praktijk het (dag)loon doorbetalen en hoeft dan niet meer de uitkering na ontvangst daarvan door te betalen aan de werknemer. In feite is deze uitkering dan al vooraf betaald. Deze werkwijze is de meest eenvoudige voor de werkgever.

De Afdeling signaleert dat UWV consequenties voorziet op systeemtechnisch gebied die er mede toe leiden dat de regeling voor aanvullend kraamverlof niet eerder dan 1 januari 2019 in werking kan treden en dat het voorstel gepaard gaat met structureel hoge uitvoeringslasten.

Er is gekozen voor de voorgestelde systematiek, omdat met deze systematiek de beschikbare middelen terecht komen bij degene die de kosten maakt. Dit is in de regel de werkgever die het (dag)loon doorbetaalt. Bij maatregelen met een generiek karakter is dat niet zo. Een voorbeeld daarvan is een optie waarbij de werkgevers worden verplicht om gedurende de aanvullende dagen kraamverlof het loon door te betalen en waarbij als compensatie een generieke lastenverlichting wordt geboden. Dit pakt negatief uit voor de werkgever bij wie meer dan gemiddeld gebruik wordt gemaakt van de regeling voor aanvullend kraamverlof, omdat de geboden lastenverlichting dan niet opweegt tegen de kosten van (dag)loondoorbetaling. Daarentegen gaan werkgevers bij wie weinig gebruik gemaakt wordt van het aanvullend kraamverlof er bij deze systematiek financieel op vooruit. Een dergelijke systematiek is niet wenselijk. Gekozen is voor een regeling waarbij UWV een uitkering verstrekt op een wijze die zoveel mogelijk overeenstemt met het verstrekken van de uitkering aan zwangere werkneemsters. Daarbij wordt de door UWV aangegeven implementatieperiode die nodig is om het verstrekken van de uitkering voor kraamverlof in uitvoering te kunnen nemen, gerespecteerd.

e. Conclusie

Het wetsvoorstel is ten aanzien van de wijze van uitbetaling van de uitkering aan de werknemer door tussenkomst van de werkgever gewijzigd overeenkomstig het advies van de afdeling Advisering van de Raad van State. Ten aanzien van de keuze van collectieve financiering en de positie van zelfstandigen is de memorie van toelichting verduidelijkt.

Tevens is aangegeven dat het onderhavige wetsvoorstel in lijn is met de aanbevelingen van het SER-advies «Een werkende combinatie».

2. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

2. Redactionele bijlage

Aan de redactionele opmerkingen van de Afdeling advisering is aandacht besteed.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U mede namens mijn ambtgenoten van Veiligheid en Justitie, Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W12.16.0277/III

- In artikel I, onderdeel A, het voorgestelde derde lid van artikel 4:2 nader inkaderen op de voet van artikel 3:13, vierde lid, en voorts het zesde lid, nader toelichten aan de hand van voorbeelden.
- In artikel II de aan te brengen wijziging in logische volgorde opnemen.