



## Leren van de buren

**Auteur(s):**

Aa, R., van der  
Pepping, M.  
Devisscher, S.  
Peeters, A.

*Eerstgenoemde auteur is werkzaam bij het NEI te Rotterdam. De tweede auteur was werkzaam bij het NEI te Rotterdam. De twee overige auteurs zijn werkzaam bij IDEA Consult te Brussel.*

**Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4324, pagina 730, 21 september 2001

**Rubriek:**

Monitor

**Trefwoord(en):**

loopbaanonderbreking

*Nederlanders lopen niet warm voor loopbaan-onderbreking, terwijl de regeling terzake in België een succes is. Wat is de oorzaak: cultuur of economie?*

**De Wet Financiering Loopbaanonderbreking (Wet Finlo) die sinds oktober 1998 in Nederland van kracht is, is geïnspireerd door de Belgische regeling voor loopbaanonderbreking. Welke factoren zijn verantwoordelijk voor grote verschillen in gebruik van ogenschijnlijk identieke regelingen? In dit artikel gaan we na welke factoren een rol spelen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van evaluatiestudies die in Nederland en België (meer specifiek Vlaanderen <sup>1</sup>) zijn uitgevoerd. Tevens worden enkele suggesties gedaan om het gebruik van de Wet Finlo in de toekomst te bevorderen.**

### Het nut van verlof

Met wettelijke verloffregelingen wil de Nederlandse overheid een betere verdeling tussen arbeid en zorg stimuleren. Redenen voor overheidsbemoediging in dezen liggen vooral op het terrein van rechtvaardigheid (toegang tot de arbeidsmarkt) en de (positieve) externe effecten van (zorg)verlof (naast individueel ook van maatschappelijk belang). Rechtvaardigheidsoverwegingen voor overheidsbemoediging worden ingegeven door ongelijke arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen en de verschillen hierdoor in economische zelfstandigheid. Ook vanuit economisch perspectief ligt het nut van zorgverlof vooral op het vlak van de arbeidsparticipatie van vrouwen; onderinvestering in zorgarrangementen belemmert voor vrouwen met kinderen de toegang tot de arbeidsmarkt. Meer in het algemeen hangen met verlof positieve externe effecten samen, zoals bevordering van arbeidsproductiviteit en mogelijke besparingen in het formele zorgcircuit door betere benutting van mantelzorg.

#### Nederland-België

Nederland kent sinds oktober 1998 de Wet Finlo ter financiële ondersteuning voor het opnemen van langdurig verlof <sup>2</sup>. Deze wet biedt werknemers die langdurig verlof opnemen een financiële tegemoetkoming van maximaal f 978 bruto per maand, bij een verlof van 38 uur per week of meer. In geval van minder verlof wordt het bedrag evenredig verminderd. Het gaat hierbij om een verlofperiode van minimaal twee en maximaal zes maanden (of achttien maanden als dat in de cao overeen is gekomen). De werknemer moet het verlof aanvragen bij de werkgever en hiervoor met hem overeenstemming bereiken. Over toekenning van de financiële vergoeding wordt geoordeeld door het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv), dat hiervoor twee belangrijke voorwaarden hanteert:

» alleen verlof voor zorg of studie komt in aanmerking voor een financiële vergoeding;

» de werkgever moet een uitkeringsgerechtigde, arbeidsgehandicapte of herintreder in dienst nemen om de verlofganger tijdens diens afwezigheid te vervangen; deze vervangingseis geldt niet bij palliatief verlof (stervensbegeleiding) <sup>3</sup>.

De Wet Finlo is geënt op een Belgische regeling, die al sinds 1985 bestaat. De Belgische regeling kent zowel een federale als (aanvullende) Vlaamse component (Vlaamse Aanmoedigingspremie voor Loopbaanonderbreking, kortweg VAL). Voor de federale regeling dienen werknemer en werkgever op basis van een schriftelijk akkoord een aanvraagformulier in bij de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). De werknemer kan dan aanspraak maken op een vergoeding van 12.308 frank (ongeveer 675 gulden) per maand, bij voltijds verlof. In geval van ouderschaps- en palliatief verlof, of verlof voor medische bijstand, verdubbelt de federale uitkering bijna, tot 20.400 frank ofwel circa 1115 gulden.

De Vlaamse stimuleringspremie is additioneel en kan pas worden aangevraagd als men gebruik maakt van de federale uitkering. De VAL biedt een aanvulling voor maximaal twee jaar. De uitkering is dan netto 4450 frank (ongeveer 245 gulden) bij voltijds verlof <sup>4</sup>. Samen met de federale uitkering bedraagt de tegemoetkoming omgerekend zo'n 925 gulden bruto. In geval van ouderschaps- en palliatief verlof, of verlof voor medische bijstand bedraagt de totale bijdrage, inclusief de VAL, 1360 gulden.

## Gebruikersprofiel

In Nederland maken relatief veel mannen en ouderen van de regeling gebruik (zie [tabel 1](#)). Voorts valt op dat in Vlaanderen meer werknemers in de private sector van al of niet gesubsidieerde loopbaanonderbreking gebruik maken, terwijl het in Nederland relatief vaak om (semi) ambtenaren gaat.

**Tabel 1. Gebruikers van Nederlandse en Vlaamse regelingen voor loopbaanonderbreking (in procenten)**

	Wet Finlo 1999/2000	VAL 1998
<i>geslacht</i>		
man	34	12
vrouw	66	88
<i>sector</i>		
(semi-)publiek	54	42
privaat	40	58
<i>leeftijd</i>		
< 25	2	2
25-29	8	20
30-39	32	60
40-49	32	9
> 50	26	9

Bron voor Nederland: nei op basis van bestanden Lisv.

Bron voor Vlaanderen: idea op basis van bestanden VAL (verdeling voor geslacht is gemiddelde over 1994-1999).

De grootste groep verlofgangers in Nederland ([tabel 2](#)) neemt palliatief verlof op (stervensbegeleiding). Dit is niet zo vreemd, omdat voor deze groep verlofgangers de regeling geen vervangingseis oplegt. In Vlaanderen gaat het vooral om ouderschapsverlof.

**Tabel 2. Redenen van verlof in kader van Wet Finlo (in procenten)**

	Wet Finlo 2000	VAL 1999
educatief verlof	20	8
ouderschapsverlof	9	40
overig zorgverlof	13	-
palliatief verlof	58	7
vrije tijd/pers. ontpl.	-	20
overig	-	25

Bron Nederland: NEI o.b.v. Lisv-bestanden.

Bron Vlaanderen: IDEA o.b.v. basis van VAL-bestanden.

## Verschillen en overeenkomsten

In tegenstelling tot Nederland is langdurig verlof in België voor werknemers in de publieke sector een recht (zie [tabel 3](#)). Voor werknemers in de private sector geldt dit niet, tenzij het gaat om ouderschaps- en palliatief verlof<sup>5</sup>. Binnen de Nederlandse wetgeving moet de verlofganger worden vervangen door een persoon uit één van de vastgestelde doelgroepen. In België geldt een minder strenge vervangingseis. Zo zijn bedrijven met minder dan tien werknemers hiervan vrijgesteld en vervalt de vervangingsplicht als de werkgever kan aantonen dat er geen geschikte vervanger gevonden kan worden (te bepalen in overleg met het werkloosheidsbureau).

**Tabel 3. Verschillen en overeenkomsten tussen regelingen in Nederland en België**

	Wet Finlo in Nederland	VAL in België
overeenkomsten	geen wettelijk recht op loopbaanonderbreking	geen wettelijk recht op loopbaanonderbreking, behalve voor ambtenaren en voor werknemers i.g.v. ouderschapsverlof
	hoogte vergoeding (978 gulden bruto)	hoogte vergoeding (925 gulden bruto), behalve in geval van bijzonder zorgverlof waarvoor dubbele (federale) vergoeding geldt (1360 gulden)
verschillen	verlofdoel beperkt tot studie of zorg	geen beperking van verlofdoel
	strenge vervangingseis (palliatief verlof uitgezonderd)	minder strenge vervangingseis
	beperkte definitie van doelgroep	ruime definitie van vervangers

van vervangers	minimaal 2, maximaal 6 maanden	minimaal 3 maanden, maximaal 1 jaar verlof
verlof (eventueel 18 maanden bij cao-afspraken)	verlofaanvraag na dienstverband van minimaal 1 jaar	verlofaanvraag na dienstverband van minimaal ½ jaar

### Tegenvallend gebruik

Het gebruik van de Wet Finlo in Nederland blijft ver achter bij de verwachtingen<sup>6</sup>. Aangenomen werd dat er, na een aanloopperiode van vijf jaar, op jaarbasis zo'n 56.000 mensen van de regeling gebruik zouden maken. In 1999, het eerste volledige kalenderjaar dat de wet van kracht was, werden 304 aanvragen ingediend, waarvan er 205 werden toegekend. Van de 211 aanvragen in 2000 zijn er 128 toegekend<sup>7</sup>. Ten opzichte van 1999 is dit een daling van 31 procent!

Het aantal loopbaanonderbrekers is in Vlaanderen gegroeid van 5120 personen in 1986 tot ruim 56.000 personen in 1999<sup>8</sup>. Hiervan krijgt ruim een kwart een premie van de Vlaamse overheid. Het bereik van de stimuleringsregeling in Vlaanderen is derhalve vele malen groter dan in Nederland. Wel dient te worden opgemerkt dat de reikwijdte van de Wet Finlo veel kleiner is dan die van de Belgische regeling. Immers onder de VAL kan ook ouderschapsverlof worden opgenomen, waarvoor in Nederland een aparte regeling bestaat. Het gebruik van ouderschapsverlof in Nederland wordt geschat op circa 55.000 personen per jaar<sup>9</sup>. Een groot maar helaas onbekend deel hiervan betreft onbetaald verlof van werknemers in de marktsector.

### Belemmeringen

Uit onze enquête onder ruim 400 werkenden blijkt dat ruim tachtig procent niet op de hoogte is van de wet, hoewel 29 procent er "wel eens van heeft gehoord" (eind 1999). Het Lisv, de uitvoerende instanties en de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties zijn vrijwel unaniem van oordeel dat de onbekendheid van de wet, met name de financiële consequenties ervan voor verzekerings- en pensioenrechten, een belangrijk struikelblok is.

Uit de enquête onder werkenden komt bovendien naar voren dat werknemers eerder overwegen van de Wet Finlo gebruik te maken naarmate de financiële vergoeding hoger is. Voor de meeste verlofgangers is de hoogte van de vergoeding niet van invloed geweest op hun beslissing om verlof te nemen. Daarbij moet worden bedacht dat een meerderheid van de verlofgangers voor financiële steun op een partner kan terugvallen. Voorts heeft eenderde van de verlofgangers aanvullende afspraken gemaakt met zijn of haar werkgever over gehele of gedeeltelijke doorbetaling van het salaris. Het geconstateerde hoge aandeel moeilijk vervulbare vacatures bij de bedrijven en instellingen die van de wet gebruik maken, is een indicatie dat zij met serieuze knelpunten in hun personeelsvoorziening te maken hebben. Enerzijds zal een deel van de aanvragen dus niet worden gedaan bij gebrek aan geschikte vervanging. Anderzijds blijkt de regelgeving omtrent de vervanging voor uitvoerende instanties de belangrijkste redenen om verlofaanvragen in het kader van de Wet Finlo af te wijzen.

De procedures rond het aanvragen van een verlofsubsidie worden door verlofgangers in Nederland aanzienlijk vaker als problematisch ervaren dan in Vlaanderen. Ongeveer één op de vijf verlofgangers in Nederland heeft hiermee slechte ervaringen, in Vlaanderen is dit ongeveer één op de twintig.

De hoogte van de financiële vergoeding lijkt in België een minder groot probleem dan in Nederland. Dit komt waarschijnlijk omdat een groot deel van de verlofgangers gebruik maakt van bijzonder zorgverlof en derhalve een hogere vergoeding ontvangt. Een ander verschil is dat de wetgeving omtrent loopbaanonderbreking in België al langer bestaat dan in Nederland, waardoor de wet beter bekend is. Bovendien bestaan er in België minder problemen met de vervangingseis; dit is vooral een inspanningsverplichting om een vervanger te zoeken.

### Verschillen in effectiviteit

In de uitgevoerde evaluatiestudies is het niet mogelijk gebleken om objectief de effectiviteit te meten. Wel zijn er indicaties over de subjectieve effectiviteit van de wetgeving, dat wil zeggen persoonlijke inschattingen van de verlofgangers zelf over de invloed van de wet op hun beslissing om verlof te nemen. Zowel in Nederland als Vlaanderen zegt tien procent van de verlofgangers zeker te weten dat zij zonder het bestaan van een verlofregeling geen verlof hadden opgenomen (zie tabel 4). Niettemin bestaan er verschillen in effectiviteit, waaraan niet zonder meer voorbij gegaan kan worden. Terwijl in Nederland meer dan tachtig procent van de verlofgangers aangeeft ook zonder de Wet Finlo verlof te hebben genomen, is dit in Vlaanderen slechts iets meer dan de helft. Voorts geeft in Vlaanderen eenderde van de verlofgangers te kennen dat het bestaan van de Vlaamse verlofregeling hun verlofbeslissing heeft beïnvloed, terwijl dit in Nederland slechts één procent is. Dit wijst er op dat er van de Vlaamse regeling een groter positief effect uitgaat op het stimuleren van langdurig verlof dan in Nederland.

**Tabel 4. Inschatting van subjectieve effectiviteit door verlofganger in Nederland en Vlaanderen**

	Wet Finlo Nederland	VAL Vlaanderen
geen verschil, toch wel verlof zonder regeling geen verlof genomen	84 10	55 11

regeling heeft verlofbeslissing beïnvloed	1	34
weet niet	5	-
totaal	92	254

Bron: NEI/IDEA.

## Conclusies

De Wet Finlo is inmiddels aangepast. In de publiciteitscampagne over het combineren van werk- en privétaken die in het voorjaar van 2001 van start is gegaan, wordt ook de Wet Finlo onder de aandacht gebracht. Om vervanging van de verlofganger makkelijker te maken is een aantal wijzigingen in de Wet Finlo opgenomen. Het vereiste dat het aantal vervangingsuren minimaal gelijk dient te zijn aan het aantal verlofuren vervalt. Het minimum aantal uren waarvoor de vervanger dient te worden aangesteld wordt verlaagd van achttien naar twaalf uur. Verder kan de verlofganger nu ook worden vervangen door een uitzendkracht. Voorts mag een vervanger direct aansluitend op een periode van vervanging opnieuw als vervanger optreden.

Het is evenwel de vraag of deze instrumentele veranderingen tot een groter gebruik van de wet zullen leiden. De Belgische regeling biedt aanknopingspunten. Een inspanningsverplichting voor werkgevers kan voorkomen dat de huidige krappe arbeidsmarkt een grote hindernis is voor het opnemen van langdurig verlof. Bovendien zou loopbaanonderbreking meer moeten worden geïntegreerd in cao-afspraken. De overheid kan op die manier meer sturen op de verantwoordelijkheid van sociale partners. Tot slot lijkt differentiatie van de vergoeding naar de financiële positie van de verlofganger wenselijk, vooral om langdurig verlof voor de groeiende groep alleenstaanden mogelijk te maken

1 In België liggen de bevoegdheden ten aanzien van werkgelegenheidsbeleid voornamelijk op federaal niveau. Daarnaast hebben Vlaanderen en Wallonië voor bepaalde wetgevingsgebieden aanvullende eigen bevoegdheden.

2 De regeling is inmiddels onderdeel van de nieuwe wet Arbeid en Zorg, die bestaande en nieuwe verlofregelingen bundelt. Deze Kaderwet wordt per 1 januari 2002 van kracht.

3 Behalve ter stimulering van de arbeidsparticipatie van de genoemde doelgroepen is dit onderdeel van de wet ook toegevoegd om de regeling budgettair neutraal te laten zijn: de uitkering die de vervanger achterlaat dient als het ware ter financiering van het verlof.

4 De Vlaamse premie wordt als 4450 frank netto op de rekening gestort, terwijl de federale premie bruto wordt gestort en daarna wordt belast via de personenbelasting.

5 Daarnaast heeft de Belgische wetgever de regel ingebouwd dat drie procent van het totaal aantal werknemers in een onderneming in ieder geval recht heeft op loopbaanonderbreking.

6 R. van der Aa, J. Gravesteijn, T. Hu en M. Pepping, *Vrij baan voor zorg en educatie. Eerste evaluatie van de Wet financiering loopbaanonderbreking*, Elsevier, Den Haag, 2000.

7 *Loopbaanonderbreking 2000 (Finlo)*, Lisv, Utrecht, mei 2001.

8 S. Devisscher, A. Peeters en W. Van der Beeken, *Evaluatie Vlaamse premie loopbaanonderbreking en arbeidsduurvermindering I en II, Eerste onderzoeksfase: analyse Vlaams administratief bestand, Tweede fase: verwerking enqueteresultaten*, Idea Consult, Brussel, 2000.

9 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rijksbegroting 2002*, Den Haag, 2001.