

Ouderschapsverlof

Voorstel voor een wettelijke regeling

PROF. DR. C. K. F. NIEUWENBURG* — DRS. J. J. SIEGERS*

Maatschappelijke gelijkheid van mannen en vrouwen lijkt slechts te realiseren wanneer er sprake is van een zo gelijk mogelijke participatie in de vervulling van alle maatschappelijke taken. Een belangrijk obstakel daarvoor is de omstandigheid dat het verzorgen en opvoeden van kinderen vanwege inflexibele arbeidstijden slecht is te combineren met betaalde arbeid.

In dit artikel worden uitgangspunten geformuleerd en een voorstel gedaan voor een ouderschapsverlofregeling. Een dergelijke regeling zou kunnen inhouden dat een werknemer die één of meer kinderen verzorgt, het recht krijgt de arbeidsduur voor een zekere periode te verminderen tot minimaal twintig uur. Een gewenningsbijdrage zou de ermee gepaard gaande inkomensachteruitgang geleidelijk kunnen doen verlopen, terwijl huishoudens waarvan het inkomen beneden het sociale minimum zou dreigen te zakken, een beroep zouden moeten kunnen doen op de Bijstandswet.

Inleiding

Op tal van maatschappelijke terreinen worden traditionele opvattingen langzaam, maar gestaag verdrongen door andere. Ook wat betreft het huwelijk en de positie van man en vrouw binnen de maatschappelijke arbeidsverdeling veranderen ideeën. In veel ruimere kring dan voorheen wordt het bestaan van geheel andere samenlevingsverbanden dan het huwelijk van man en vrouw geaccepteerd. Tevens wordt in veel ruimere kring erkend dat de in een samenlevingsverband wonende vrouw recht heeft op economische en sociale zelfstandigheid.

Met de constatering dat de maatschappelijke opvattingen zich wijzigen, is niet gezegd dat de inrichting van de maatschappij in gelijke mate verandert. Belemmeringen van velerlei aard verhinderen dat de ontwikkeling van de maatschappelijke organisatie gelijke tred houdt met de veranderende maatschappelijke opvattingen. De erkenning van de maatschappelijke gelijkheid van mannen en vrouwen heeft zich dan ook nog lang niet vertaald in een feitelijke gelijkheid van mannen en vrouwen op alle terreinen van het maatschappelijke verkeer. De genoemde belemmeringen betreffen zowel wettelijke bepalingen 1), door personen en instellingen bedreven directe en indirecte discriminatie 2), als hetgeen wel wordt aangeduid met de term maatschappelijke discriminatie 3).

Van vrouwen wordt door de samenleving bovenal verwacht dat zij de rollen van echtgenote en moeder vervullen en derhalve hun eigen belangen ondergeschikt maken aan de belangen van hun echtgenoot en kinderen. De hieruit voortvloeiende maatschappelijke discriminatie is niet alleen een van de belangrijkste oorzaken van het feit dat vrouwen minder betaalde arbeid verrichten dan mannen, maar ook van het feit dat zowel op het gebied van de betaalde als op het gebied van de onbetaalde arbeid sprake is van een ongelijke taakverdeling tussen mannen en vrouwen. Deze ongelijke taakverdelingen beïnvloeden elkaar over en weer.

Maatschappelijke gelijkheid van mannen en vrouwen lijkt slechts te realiseren wanneer sprake is van een zo gelijk mogelijke participatie van mannen en vrouwen in de uitvoering van elk van de maatschappelijke taken 4). Voor ieder dient

de mogelijkheid open te staan onbetaalde huishoudelijke, verzorgende en opvoedende taken en betaalde beroepstaken te combineren.

De problemen met betrekking tot de combineerbaarheid van deze twee typen taken zijn ook door de Sociaal-Economische Raad als een belangrijk knelpunt aangemerkt 5). Dergelijke problemen doen zich in versterkte mate voor wanneer er (jonge) kinderen in een huishouden aanwezig zijn. Met betrekking tot de combineerbaarheid van met het ouderschap

* De schrijvers zijn als respectievelijk hoogleraar en wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Economisch Instituut van de Rijksuniversiteit te Utrecht. Dit artikel is mede gebaseerd op een eerder door de tweede auteur ten behoeve van de Commissie Vrouw en Arbeid van de SER geschreven notitie. De auteurs danken de leden van de Werkgroep Sociale Verzekeringen van Man-Vrouw-Maatschappij (waaronder in het bijzonder drs. J. J. Smit) en mevrouw T. J. A. van den Wijngaart voor hun commentaar.

1) Zie bij voorbeeld *Anders geregeld, Inventarisatie van alle bepalingen, voorkomend in wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële besluiten, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen mannen en vrouwen en tussen gehuwden en ongehuwden*, opgesteld naar aanleiding van de motie Van Winkel, Den Haag, 1978.

2) Zie bij voorbeeld J. J. Schippers, *Beloningsdiscriminatie van de vrouw in Nederland*, *ESB*, 5 mei 1982 en J. J. Schippers, *Werkgelegenheidsdiscriminatie van de vrouw in Nederland*, concept-artikel, 1982.

3) G. E. Johnson en T. P. Stafford, *Women and the academic labor market*, in C. B. Loyd (red.), *Sex, discrimination and the division of labor*, New York, 1975, blz. 212; R. Oaxaca, *Sex discrimination in wages*, in: O. Ashenfelter en A. Rees (red.), *Discrimination in labor markets*, Princeton (NJ), 1973, blz. 150-151; zie ook J. van Doorne-Huiskes, *Vrouwen en beroepsparticipatie*, dissertatie, Utrecht, 1979, blz. 129 e.v. en G. C. Loury, *A dynamic theory of racial income differences*, in: P. A. Wallace en A. M. LaMond (red.), *Women, minorities, and employment discrimination*, Lexington (Mass.), 1977.

4) Emancipatiecommissie, *Advies arbeid. Visie op de maatschappelijke verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid over vrouwen en mannen met aanzetten voor concreet beleid*, Rijswijk, 1980, blz. 71-72; zie ook J. J. Siegers, *Ongelijkheid tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt*, *Sociaal Maandblad Arbeid*, juli/augustus 1981, blz. 560-562 en C. K. F. Nieuwenburg en J. J. Siegers, *Naar een geëmanciperde arbeidsverdeling (I)*, *ESB*, 1 juli 1981, blz. 624.

5) Sociaal-Economische Raad, *Advies over de verbetering van de arbeidsmarktpositie van vrouwen*, Den Haag, 1979, blz. 30-31 en 32-33.

verband houdende taken en betaalde beroepstaken is in februari 1981 door de toenmalige minister van Sociale Zaken Albada en de toenmalige staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk Kraaijeveld-Wouters advies gevraagd aan de Sociaal-Economische Raad en de Emancipatiecommissie (thans Emancipatieraad) over een regeling voor ouderschapsverlof 6). Nederland kent wel een zwangerschaps- en bevallingsverlof, dat in verhouding tot andere landen overigens minimaal is 7), maar tot op heden nog geen ouderschapsverlof.

In dit artikel wordt een aantal uitgangspunten geformuleerd waaraan een goede wettelijke ouderschapsverlofregeling zou moeten voldoen en wordt een op die uitgangspunten geënt voorstel voor een dergelijke regeling gepresenteerd.

Uitgangspunten

Het recht op ouderschapsverlof wordt in dit artikel gedefinieerd als het recht van ouders die kinderen te verzorgen en op te voeden hebben, op een andere betaalde arbeidstijd dan gangbaar is. Onder ouders wordt in dit verband verstaan ieder die in juridische zin ouder, voogd of verzorg(st)er van een of meer kinderen is. Met betrekking tot leefeenheden van ongetrouwde heterofiele en homofiele samenwonenden valt te denken aan „ouderschapscontracten” naar analogie van de huidige „samenwoningcontracten”. De zinsnede „een andere betaalde arbeidstijd dan gangbaar is” laat een veelheid van mogelijkheden open, variërend van het gedurende een zekere periode terugbrengen van de betaalde arbeidsduur tot het recht op afwijkende aanvangs- en eindtijden van de betaalde arbeidsdag. Tevens laat de gegeven definitie open of de werknemer in de periode dat hij/zij geen kinderen meer te verzorgen heeft, verplicht is de op grond van het opgenomen verlof eventueel verkorte betaalde arbeidstijd weer te verhogen tot het aantal uren dat direct voorafgaande aan het opgenomen verlof aan betaalde arbeid werd besteed of niet.

Het creëren van een speciale verlofregeling voor ouders brengt het gevaar in zich dat (potentiële) ouders in de sfeer van betaalde arbeid — ondanks eventuele formeel-juridische voorzorgsmaatregelen — anders worden behandeld dan de overige werknemers. Dit kan zowel schadelijk zijn voor de arbeidsmarktpositie van de (potentiële) ouders (geringere kans om voor een betaalde baan te worden aangenomen, geringere kans op promotie e.d.) als voor de overige werknemers (als ouders bij voorbeeld relatief gunstige werktijden mogen claimen, resteren voor de overige werknemers werktijden die relatief ongunstig zijn e.d.). De beste oplossing van het vraagstuk van de combineerbaarheid van de met het ouderschap samenhangende taken en betaalde beroepstaken is een (ook op grond van andere overwegingen gewenste) algemene verkorting van de betaalde arbeidstijd per dag tot vijf uur 8) in combinatie met voldoende kinderopvangvoorzieningen. Een speciale verlofregeling voor ouders zal dan doorgaans overbodig zijn. Zolang echter een speciale regeling nodig is, dient deze te worden afgestemd op het gestelde lange-termijndoel.

De invoering van ouderschapsverlof brengt in de huidige situatie nog een tweede gevaar met zich. Men zou namelijk kunnen veronderstellen dat een goede verlofregeling kinderopvangvoorzieningen overbodig maakt. Dat is een misverstand. In de eerste plaats zijn deze voorzieningen te allen tijde noodzakelijk opdat kan worden voldaan aan het in dit artikel onderschreven beginsel dat ouders in staat moeten zijn de voor hen optimale combinatie te kiezen van de mate waarin zij zelf hun kinderen verzorgen en de mate waarin zij gebruik maken van kinderopvangvoorzieningen. In de tweede plaats zal in het navolgende blijken dat ook wanneer er een goede ouderschapsverlofregeling is, zich een aantal knelpunten-situaties zal blijven voordoen die het bestaan van kinderopvangvoorzieningen noodzakelijk maken. De gemeentelijke overheden dient dan ook te worden opgedragen te zorgen voor voldoende kinderopvangvoorzieningen.

Het beginsel dat ouders in staat moeten zijn de voor hen optimale combinatie te kiezen van de mate waarin zij zelf hun kinderen verzorgen en de mate waarin zij gebruik maken van kinderopvangvoorzieningen, sluit overigens ook uit dat de combineerbaarheid van de met ouderschap samenhangende taken en betaalde beroepstaken geheel wordt verkregen door de uitbreiding van kinderopvangvoorzieningen zonder maatregelen in de sfeer van de betaalde arbeid. Dit nog afgezien van het feit dat in dit geval ook niet meer kan worden gesproken van een echte combinatie van met ouderschap samenhangende taken en betaalde beroepstaken, omdat de eerstgenoemde taken voor het overgrote deel aan derden zouden moeten worden uitbesteed.

De vraag kan worden gesteld of wel sprake dient te zijn van een wettelijke regeling; kan een dergelijk verlof niet tot stand komen door afspraken tussen sociale partners op ondernemings- of bedrijfstaksniveau 9). Wanneer dat laatste zou gebeuren, zou dat echter wel betekenen dat van de vrouwen die kinderen hebben in de leeftijd van 0 t/m 3 jaar ongeveer 85% buiten spel staat, omdat zij thuis voor de kinderen zorgen en geen betaalde arbeid verrichten 10). Het laat zich aanzien dat ouderschapsverlof daardoor bij de contractpartijen niet die prioriteit geniet die het uit maatschappelijk oogpunt verdient. Daarnaast stelt zich het bezwaar dat van ondernemingswijze of bedrijfstaksgewijze afspraken kan worden verwacht dat regelingen met betrekking tot ouderschapsverlof eerder tot stand komen en relatief gunstig zijn in ondernemingen c.q. bedrijfstakken waar veel vrouwen werkzaam zijn. Gegeven de huidige rolverdeling betekent dit, dat deze ondernemingen en bedrijfstakken relatief aantrekkelijk voor vrouwen worden, waardoor de reeds bestaande ongelijkheid in de verdeling van mannen en vrouwen over beroepen en bedrijfstakken wordt versterkt.

Na deze algemene opmerkingen volgen hieronder zeven meer specifieke uitgangspunten die aan de in dit artikel voorgestelde ouderschapsverlofregeling ten grondslag liggen:

1. mannen en vrouwen dienen in staat te worden gesteld de onbetaalde huishoudelijke, verzorgende en opvoedende taken en de betaalde beroepstaken te combineren;
2. ouders moeten in staat worden gesteld de voor hen optimale combinatie te kiezen van de mate waarin zij zelf hun kinderen verzorgen en de mate waarin zij gebruik maken van kinderopvangvoorzieningen;
3. wanneer mannen en vrouwen in staat zijn de onbetaalde huishoudelijke, verzorgende en opvoedende taken en betaalde beroepstaken te combineren, is dat in het belang van zowel hen zelf als van hun kinderen 11);

6) Ministerie van Sociale Zaken, *Adviesaanvraag ouderschapsverlof*, Den Haag, 1981. In de adviesaanvraag wordt overigens tevens advies gevraagd over een drietal onderwerpen die in dit artikel buiten beschouwing blijven, te weten: de arbeidsbescherming van zwangere werknemers, het zwangerschaps- en bevallingsverlof van de vrouw en de gelegenheid tot het geven van borstvoeding. Ouderschapsverlof kan worden opgevat als een onderdeel van verzorgingsverlof in het algemeen. Dit laatste heeft niet alleen betrekking op de verzorging van (jonge) kinderen, maar ook op de verzorging van volwassen huisgenoten en familieleden die tijdelijk of permanent verzorging behoeven. Ook deze overige aspecten van verzorgingsverlof blijven in dit artikel buiten beschouwing.

7) J. S. Bakker, *Zwangerschaps- en ouderverlofregelingen in West- en Oost-Europa*, *Demografie*, mei 1981.

8) Zie C. K. F. Nieuwenburg en J. J. Siegers, Naar een geëmancipeerde arbeidsverdeling (II), *ESB*, 8 juli 1981, blz. 654-657.

9) Zie voor het navolgende J. J. Siegers, *Wetgeving als instrument ter bestrijding van de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen binnen de maatschappelijke arbeidsverdeling*, (referaat ten behoeve van de conferentie *Relatievrijheid en Recht*, 25 en 26 mei 1982), in: W. C. J. Robert en J. M. A. Waayer (red.), *Relatievrijheid en recht*, Deventer, te verschijnen.

10) Zie hierna de tabel.

11) Zie bij voorbeeld Commissie het jonge kind (Raad voor het Jeugdbeleid), *Discussienota ouderschapsverlof*, Amsterdam, 1982. Recent empirisch onderzoek geeft geen steun aan de nog steeds gangbare (voor)oordelen betreffende de negatieve effecten van het verrichten van betaalde arbeid door de moeder op de emotionele ontwikkeling van het kind; zie L. W. C. Tavecchio en M. H. van IJzendoorn, *Dichtheid van het opvoedingsmilieu en attachment: een vooronderzoek*, *Pedagogische Studiën*, januari, 1982.

4. het mogelijk maken van beide typen taken is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ouders (werknemers), van de maatschappij als geheel en van de werkgevers (2). Het accent ligt daarbij op de verantwoordelijkheid van de ouders. Het is de verantwoordelijkheid van de samenleving als geheel en van de werkgevers om zodanige omstandigheden te scheppen dat die verantwoordelijkheid van de ouders door die ouders in redelijkheid is te dragen;
5. de kosten van ouderschapsverlof dienen zowel draaglijk te zijn voor de werknemers, de overheid als het bedrijfsleven;
6. het opnemen van ouderschapsverlof door een ouder dient zijn/haar positie in de sfeer van de betaalde arbeid zo min mogelijk te schaden;
7. zowel werkgevers als werknemers moeten kunnen plannen. Dit betekent onder meer dat ruim voor het tijdstip dat ouderschapsverlof wordt opgenomen, afspraken dienen te worden gemaakt tussen werkgever en werknemer over de wijze en het moment waarop het ouderschapsverlof wordt opgenomen.

In de in de volgende paragrafen weergegeven regeling worden ten aanzien van kinderen vier leeftijdsperiodes onderscheiden:

- 0 t/m 3 jaar, d.w.z. de jaren voorafgaande aan de kleuterschool;
- 4 t/m 7 jaar, d.w.z. de kleuterschooljaren plus de eerste twee klassen van het basisonderwijs;
- 8 t/m 13 jaar, d.w.z. t/m de brugklas;
- 14 jaar en ouder. Kinderen in deze leeftijd worden geacht dermate zelfstandig te zijn dat voor deze periode geen regeling wordt voorgesteld.

Een ouderschapsverlofregeling voor ouders van kinderen van 0 t/m 3 jaar

De kern van de voorgestelde regeling luidt dat iedere ouder het recht heeft gedurende de periode waarin hij/zij een of meer kinderen in de leeftijd van 0 t/m 3 jaar op te voeden en te verzorgen heeft, de wekelijkse betaalde arbeidsduur terug te brengen tot minimaal twintig uur.

Dit betekent o.a. dat de mogelijkheid tot een full-time verlof wordt afgewezen (althans wat betreft het recht op een dergelijk verlof met behoud van dienstverband en/of recht op terugkeer). In de eerste plaats omdat het in strijd met het uitgangspunt van de combineerbaarheid van taken is om de aan één van de taken te besteden tijd gedurende een zekere periode gelijk aan nul te stellen. In de tweede plaats verdient een part-time verlof de voorkeur gezien vanuit het uitgangspunt dat de positie van de betrokkene in de sfeer van de betaalde arbeid zo min mogelijk dient te worden geschaad. In de derde plaats vermindert het uitsluiten van (het recht op) een full-time verlof (hetgeen binnen het kader van de voorgestelde regeling in feite neerkomt op het niet-overdraagbaar zijn van het recht op ouderschapsverlof) de kans dat het ouderschapsverlof wordt tot een moederschapsverlof (13). Dit risico is met name aanwezig wanneer het verlof onbetaald is, omdat het uurloon van mannen aanzienlijk hoger is dan dat van vrouwen (14), zodat het financieel gezien „voordeliger” is als de vrouw minder betaalde arbeid verricht dan als de man dat doet. De voorgestelde regeling elimineert dit effect weliswaar niet, maar beperkt het wel.

Iedere ouder heeft het recht tot het opnemen van ouderschapsverlof vanaf het moment van de geboorte van het kind. Dit met dien verstande dat de ouderschapsverlofregeling voor vrouwen niet van toepassing is gedurende de tijd dat zij bevallingsverlof hebben; voor mannen is de regeling niet van toepassing gedurende de periode dat zij verlof genieten in verband met de geboorte van hun kind.

De regeling impliceert dat degenen met een wekelijkse betaalde arbeidsduur van twintig uur of minder geen recht op ouderschapsverlof hebben. Daar staat overigens tegenover

dat zij nooit kunnen worden verplicht na verloop van tijd hun betaalde arbeidstijd te verhogen, terwijl dit voor degenen die ouderschapsverlof opnemen in beginsel wel het geval is.

De regeling laat onverlet dat de werkgever en de werknemer gezamenlijk een andere wekelijkse arbeidsduur kunnen overeenkomen dan twintig uur. De regeling laat eveneens onverlet dat werkgever en werknemer gezamenlijk een andere periode overeenkomen gedurende welke korter wordt gewerkt dan de periode waarin de werknemer kinderen van 0 t/m 3 jaar op te voeden en te verzorgen heeft.

Een werknemer kan niet worden gedwongen minder ouderschapsverlof op te nemen dan hij/zij wenst. De werkgever mag geen onderscheid maken tussen personen die wel en personen die niet gebruik maken van c.q. in aanmerking komen voor de ouderschapsverlofregeling bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst, het verstrekken van onderricht aan de werknemer, in de arbeidsvoorwaarden, bij de bevordering en bij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst (15). Een werknemer kan evenmin gedwongen worden méér ouderschapsverlof op te nemen dan hij/zij wenst. Het voorgaande geldt zowel ten aanzien van het terugbrengen van de wekelijkse arbeidsduur als ten aanzien van de periode waarover het verlof wordt genoten. Wel lijkt het vanuit de arbeidsorganisatie gezien wenselijk de keuzemogelijkheden van de werknemer te begrenzen. Zo kan bij voorbeeld worden bepaald dat de wekelijkse arbeidsduur uit een veelvoud van halve dagen dient te bestaan en de periode uit een rond aantal maanden. Tevens lijkt het gewenst dat binnen de verlofperiode de keuzemogelijkheden ten aanzien van het variëren van de wekelijkse arbeidsduur wordt beperkt. Zo zou kunnen worden bepaald dat een verandering van de wekelijkse arbeidsduur bij voorbeeld drie maanden van te voren dient te worden gemeld. Het recht om dergelijke veranderingen aan te brengen is uiteraard beperkt tot variaties tussen twintig uur per week en de wekelijkse arbeidsduur direct voorafgaande aan het ingaan van het recht op ouderschapsverlof. De periode gedurende welke een bepaalde wekelijkse arbeidsduur geldt, dient een ondergrens te hebben opdat niet een reeks van opeenvolgende korte perioden met wisselende wekelijkse arbeidsuren ontstaat. Te denken valt aan perioden van minimaal drie maanden in het jaar na de geboorte van het kind, en perioden van minimaal een half jaar, een heel jaar zelfs ter grootte van de resterende drie jaar daarna. Ook is mogelijk te bepalen dat een bepaalde wekelijkse arbeidstijd wordt vastgelegd voor de eerste drie maanden dat het ouderschapsverlof wordt opgenomen en één bepaalde wekelijkse arbeidsduur voor de resterende periode dat het jongste reeds aanwezig kind jonger is dan vier jaar. Het hier gestelde ten aanzien van ronde arbeidsuren, verlofperioden en meldingsperioden laat onverlet dat werkgever en werknemer gezamenlijk tot afspraken komen die de beperkingen van de rechten van de werknemer geheel of gedeeltelijk teniet doen.

12) Ministerie van Sociale Zaken, op. cit., blz. 11.

13) Vergelijk voor de nadelen daarvan de effecten van een moederloon; zie Siegers, op. cit., *Sociaal Maandblad Arbeid*, Juli/augustus 1981, blz. 560-561.

14) Zo lagen de bruto uurlonen in de nijverheid en de dienstverlenende bedrijven in 1978 voor meerderjarige vrouwen gemiddeld 25% lager dan die van meerderjarige mannen; aldus berekend op basis van *Sociale Maandstatistiek*, juni 1979, blz. 437. Tevens kan in dit verband worden vermeld dat van de tussen 1960 en 1971 gesloten huwelijken in 49% van de gevallen het opleidingsniveau van de man en de vrouw gelijk is, in 17% dat van de vrouw hoger is dan dat van de man en in 34% dat van de vrouw lager is dan dat van de man; aldus berekend op basis van C. de Hoog, *Wederzijdse kenmerken van huwelijkspartners*, Den Haag, 1979, blz. 36. Overigens verdienen vrouwen ook bij een gelijk of hoger opleidingsniveau per uur gemiddeld minder dan mannen. Het genoemde verschil in bruto uurlonen tussen mannen en vrouwen komt immers tot stand ondanks het feit dat het gemiddelde opleidingsniveau van vrouwen die betaalde arbeid verrichten niet lager maar zelfs iets hoger is dan dat van mannen die dat doen; zie voor de berekening J. J. Siegers, op. cit., *Sociaal Maandblad Arbeid*, juli/augustus 1981, blz. 555.

15) Vergelijk Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, art. 1.

Met betrekking tot het verminderen van de wekelijkse betaalde arbeidstijd heeft een ouder uit een leefeenheid met één ouder dezelfde rechten als een ouder uit een leefeenheid met twee ouders. Voor een ouder uit een leefeenheid met één ouder is dat evenwel niet voldoende om de huishoudelijke en gezinstaken en betaalde beroepsarbeid te combineren. Gedurende ten minste twintig uur is immers het kind onverzorgd. Ouders van een leefeenheid met één ouder zijn daarom gedurende een aantal uren per week ter grootte van twintig plus de benodigde reistijd wat betreft opvoeding en verzorging van hun kind aangewezen op een kinderopvangcentrum. Dit geldt eveneens voor ouders in bijzondere omstandigheden, zoals in geval een van de ouders werkzaam is in ploegendienst/nachtdienst of op de grote vaart. De gemeentelijke overheden wordt opgedragen voor voldoende kinderopvangvoorzieningen zorg te dragen.

Ook bij andere ouders dan de bovengenoemde kan de behoefte bestaan een kind gedurende verscheidene dagen in een kinderopvangcentrum onder te brengen. Te denken valt o.a. aan de situatie waarin de wekelijkse betaalde arbeidsduur van de vrouw twintig uur bedraagt, maar die van haar partner langer is en hij deze niet wenst te reduceren. De mogelijkheid voor de vrouw om onbetaalde, verzorgende en opvoedende taken en betaalde arbeid te combineren wordt daardoor immers belemmerd. (De noodzaak om van een kinderopvangcentrum gebruik te maken vloeit hier dus niet, zoals wel wordt beweerd, voort uit het feit dat de vrouw betaalde arbeid verricht, maar uit het feit dat haar partner te veel betaalde arbeid verricht.)

Ook wanneer beide ouders elk twintig uur betaalde arbeid verrichten, kunnen zich frictieverschijnselen voordoen. Zo kan in geval de ene partner 's morgens betaalde arbeid verricht en de andere 's middags, tussen de middag gemakkelijk een kinderopvangprobleem optreden, doordat de ene ouder nog niet thuis is als de andere al dient te vertrekken. Voor de oplossing van dergelijke problemen kan behalve aan de inventiviteit van de ouders gedacht worden aan mogelijkheden voor kortdurende opvang in kinderdagverblijven, buurtcentra, schoolgebouwen e.d. en aan flexibele werktijden (zodat de ene partner 's morgens relatief vroeg met betaalde arbeid eindigt en/of de andere partner 's middags relatief laat begint).

Een fundamenteel frictieprobleem kan zich voordoen wanneer de betaalde arbeidstijden van beide partners elkaar in belangrijke mate overlappen. Dit is bij voorbeeld het geval wanneer de ene partner vijf halve dagen betaalde arbeid verricht en de andere partner twee hele dagen en een halve dag, of wanneer beide partners hetzij vijf middagen per week hetzij vijf ochtenden per week betaalde arbeid verrichten. Wanneer deze werktijden het resultaat zijn van een vrijwillige keuze van de ouders, komen de uit de overlapping voortvloeiende problemen in beginsel voor hun rekening. Dit is evenwel niet redelijk wanneer deze werktijden vanuit de arbeidsorganisatie aan hen zijn opgelegd. In dat geval wordt afbreuk gedaan aan het uitgangspunt dat ouders in staat moeten worden gesteld de voor hen optimale combinatie te kiezen van de mate waarin zij zelf hun kinderen verzorgen en de mate waarin zij gebruik maken van kinderopvangvoorzieningen.

Om dit probleem zoveel mogelijk te ondervangen zou kunnen worden bepaald dat de werknemer het recht heeft ter keuze vijf ochtenden of vijf middagen betaalde arbeid te verrichten (waarbij het de werkgever en de werknemer uiteraard is toegestaan gezamenlijk een andere regeling van de werktijden overeen te komen). Werkgevers zijn daaraan gehouden, tenzij zij kunnen aantonen (waarbij toetsing plaatsvindt door de directeur van het gewestelijk arbeidsbureau) dat geen andere werktijden mogelijk zijn dan die welke tot overlapping leiden.

Aan het einde van de verlofperiode in verband met het verzorgen en opvoeden van kinderen jonger dan vier jaar kunnen zowel werknemer als werkgever een verhoging van de wekelijkse betaalde arbeidsduur tot dertig uur afdwingen (mits althans de wekelijkse betaalde arbeidsduur direct voortgaande aan het opnemen van het ouderschapsverlof niet

minder dan dertig uur bedroeg; zie de volgende paragraaf). De werknemer heeft bovendien het recht de wekelijkse betaalde arbeidstijd te verhogen tot een aantal uren dat ligt tussen de dertig uur en het aantal uren dat betaalde arbeid werd verricht direct voorafgaande aan het opnemen van het ouderschapsverlof. Ook hiervoor zou een aanzegtermijn van drie maanden moeten gelden. Wanneer geen van beide partijen uiterlijk drie maanden voor het verstrijken van de betreffende verlofperiode deze aanzegging doet, wordt het recht tot verhoging van de wekelijkse betaalde arbeidsduur geacht te zijn vervallen totdat het jongste kind de leeftijd van acht jaar heeft bereikt. Eventueel kan worden vastgesteld dat het recht op terugkeer na het verstrijken van bij voorbeeld de eerste drie maanden van het ouderschapsverlof door de werknemer slechts kan worden afgedwongen in de vorm van het hebben van een absolute voorrang bij vacatures.

Ten einde de inkomstensterfval die met het opnemen van ouderschapsverlof gepaard gaat wat geleidelijk te doen verlopen, kan worden gedacht aan een inkomensachteruitgangsgewenningsbijdrage zoals die thans wordt gehanteerd bij deeltijdexperimenten. Een tweede motief voor een dergelijke bijdrage wordt gevormd door het reeds vermelde feit dat het uurloon van mannen aanzienlijk hoger is dan dat van vrouwen, zodat het financieel gezien „voordeliger” is als de vrouw minder betaalde arbeid verricht dan als de man dat doet. Door de genoemde bijdrage wordt dit relatieve uurloon-effect, althans aanvankelijk, verkleind.

Het uitgangspunt dat de kosten van ouderschapsverlof ook voor de werknemer draaglijk dienen te zijn, impliceert dat de opnemng van het verlof er niet toe mag leiden dat het inkomen van het huishouden onder het niveau van het sociale minimum zakt. Voor een ouder uit een leefeenheid met één ouder wordt in dit verband het recht op een bijstandsuitkering in de *Adviesaanvraag* expliciet onderkend (16). Wanneer in een leefeenheid met twee ouders beide ouders elk twintig uur per week betaalde arbeid verrichten, zal hun gezamenlijke inkomen in beginsel (17) niet lager zijn dan het sociale minimum. Problemen treden hier pas op wanneer ten minste een van beiden minder dan twintig uur per week betaalde arbeid verricht. Wanneer dit vrijwillig gebeurt, lijkt geen reden tot bijstand aanwezig. Wanneer een van beide partners zonder betaald werk is en als werkloze bij het arbeidsbureau staat ingeschreven, dient deze een uitkering ingevolge werkloosheid te ontvangen.

Het voorgaande laat onverlet dat de gemeentelijke overheden wordt opgedragen zo spoedig mogelijk te zorgen voor voldoende kinderopvangvoorzieningen voor iedere ouder die daarvan gebruik wenst te maken.

Een ouderschapsverlofregeling voor ouders van kinderen van 4 t/m 7 jaar

Iedere ouder heeft het recht gedurende de periode waarin hij/zij een of meer kinderen in de leeftijd van 4 t/m 7 jaar op te voeden en te verzorgen heeft de wekelijkse betaalde arbeidsduur terug te brengen tot minimaal dertig uur, gedurende de schoolvakanties tot minimaal twintig uur.

Ook nu gelden analoge opmerkingen als in de vorige paragraaf zijn gemaakt. Wat betreft de minimale periode gedurende welke een bepaalde wekelijkse betaalde arbeidsduur geldt, zou in dit geval kunnen worden gedacht aan perioden van minimaal één jaar of eventueel aan de totale periode van vier jaar. Het ligt voor de hand dat het verlof wordt opgenomen in de vorm van het later beginnen en het eerder beëindigen van de betaalde arbeidsdag ten einde in de gele-

16) Ministerie van Sociale Zaken, op. cit., blz. 15.

17) Afgezien immers van met name thuiswerk(st)ers en meewerkende echtgenoten.

genheid te zijn de kinderen naar school te brengen en van school te halen. Als aanvulling op het in de vorige paragraaf vermelde geldt dat het voorgaande onverlet laat dat moet worden gezorgd voor:

- voldoende kinderopvangmogelijkheden buiten schooltijd, zowel gedurende de delen van het jaar dat les wordt gegeven als in de vakanties;
- afstemming van schooltijden en schoolvakanties, zowel tussen schooltypen als tussen regio's.

De in deze en de vorige paragraaf genoemde regelingen zijn niet cumulatief. De in de vorige paragraaf gegeven regeling gaat boven die welke in deze paragraaf is beschreven. Dat wil zeggen dat wanneer ouders zowel een of meer kinderen in de leeftijd van 0 t/m 3 jaar als een of meer kinderen in de leeftijd van 4 t/m 7 jaar op te voeden en te verzorgen hebben, zij het recht hebben hun wekelijkse betaalde arbeidstijd te verminderen tot minimaal twintig uur.

Een ouderschapsverlofregeling voor ouders van kinderen van 8 t/m 13 jaar

Iedere ouder heeft het recht gedurende de periode waarin hij/zij een of meer kinderen in de leeftijd van 8 t/m 13 jaar op te voeden en te verzorgen heeft betaalde arbeid te verrichten volgens flexibele werktijden. Gedurende de schoolvakanties hebben genoemde ouders het recht hun wekelijkse betaalde arbeidstijd terug te brengen tot minimaal dertig uur. Ook hier gelden weer overeenkomstige opmerkingen als in de vorige twee paragrafen zijn gemaakt.

Verlof bij ziekte van kinderen

Iedere ouder uit een leefeenheid met één ouder dient recht te krijgen op betaald verlof bij ziekte van kinderen in de leeftijd van 0 t/m 13 jaar ter grootte van maximaal twintig dagen per jaar (18). Iedere ouder uit een leefeenheid met twee ouders krijgt het recht de feitelijke arbeidsduur terug te brengen tot twintig uur per week bij ziekte van kinderen in de leeftijd van 0 t/m 13 jaar. Als maximum geldt hier dat het aantal uren dat de betaalde arbeidstijd per jaar mag worden teruggebracht niet groter mag zijn dan vier maal de normale wekelijkse betaalde arbeidsduur minus tachtig uur.

Ter illustratie van dit laatste het volgende voorbeeld. Wanneer iemand dertig uur per week betaalde arbeid verricht, betekent dit dat de maximale verlofrechten per jaar wegens ziekte van kinderen gelijk zijn aan $4 \times 30 - 80 = 40$ uur per jaar. Betaling van het verlof bij ziekte van kinderen dient plaats te vinden via uitkeringen krachtens de Ziektewet.

Het aantal potentiële verlofgangers

Ten einde een indicatie te verkrijgen van het aantal personen dat in beginsel voor ouderschapsverlof in aanmerking zou komen, is tabel I geconstrueerd. In 1979 waren er 585.000 gehuwde vrouwen met een thuiswonend kind in de leeftijd van 0 t/m 3 jaar. Gegeven het feit dat de arbeidsmarktparticipatiegraad van de mannen waarmee deze vrouwen zijn getrouwd gevoeglijk op ruim 95% kan worden gesteld (19) en dat van de mannen die betaalde arbeid verrichten ongeveer 90% dat in loondienst doet (20), betekent dit dat in beginsel ongeveer 500.000 loontrekkende mannen hun betaalde arbeidstijd tot twintig uur per week zouden mogen terugbrengen. Blijkens de tabel zou het bij de vrouwen in 1979 gaan om een aantal van 55.000 loontrekkenden. Van hen hebben er echter al minstens 38.000 een wekelijkse betaalde arbeidsduur van minder dan 25 uur, zodat een aantal van omstreeks 15.000 resteert (21).

Het feit dat dit laatste aantal relatief erg laag is, is echter vermoedelijk in belangrijke mate het gevolg van de omstandig-

heid dat het in de huidige situatie veelal praktisch onmogelijk is de met het ouderschap verband houdende taken en betaalde beroepstaken te combineren. Gegeven de huidige rolverdeling zijn vrouwen daardoor veelal gedwongen een keuze te maken tussen hetzij een carrière in de sfeer van de betaalde arbeid en geen kinderen, hetzij geen (of een veel bescheidener) carrière in de sfeer van de betaalde arbeid en wel kinderen. Wanneer de invoering van een ouderschapsverlofregeling in combinatie met goede kinderopvangvoorzieningen ertoe leidt dat beide typen taken wel kunnen worden gecombineerd, zullen naar verwachting veel vrouwen die thans voor kinderen in plaats van betaalde arbeid kiezen op de arbeidsmarkt (blijvend) participeren en veel vrouwen die thans voor betaalde arbeid in plaats van kinderen kiezen ook kinderen nemen ondanks het feit dat zij betaalde arbeid verrichten. Het is niet uitgesloten dat soortgelijke effecten ook bij mannen voorkomen.

Maar ook wanneer de effecten die uitgaan van een ouderschapsverlofregeling in combinatie met goede kinderopvangmogelijkheden buiten beschouwing worden gelaten, is in de komende tijd een toenemend aantal potentiële verlofgangers te verwachten. Het jaarlijkse aantal levendgeborenen, dat in de periode van 1969 tot 1977 is gedaald van 248.000 tot 173.000, vertoont immers sinds laatstgenoemd jaar weer een stijging en bedroeg in 1980 181.000 (22). Volgens de jongste prognose van het CBS zal dit aantal tussen 1980 en 2000 aanvankelijk verder stijgen tot 194.000 à 220.000 in het begin van de jaren negentig, waarna een daling optreedt naar een niveau van 175.000 à 206.000 (23). En ook zonder de genoemde te verwachten extra effecten moet in de komende decennia worden gerekend op een toenemende arbeidsmarktparticipatie door gehuwde vrouwen (24).

Tabel. Deelneming aan beroepsarbeid door gehuwde vrouwen naar leeftijd van het jongste thuiswonende kind, 1979, (in duizenden)

	Leeftijd jon ^g -te thuiswonende kind			Geen thuiswonende kinderen	Totaal
	0-3 jaar	4-5 jaar	6 jaar en ouder		
Aantal gehuwde vrouwen	585	190	1.447	1.182	3.405
Aantal gehuwde vrouwen behorend tot de beroepsbevolking in ruime zin a)	91,2	47,7	368,3	362,3	869,5
— waarvan in loondienst	54,6	29,3	257,4	309,8	651,1
— waarvan met een wekelijkse betaalde arbeidsduur van:					
< 25 uur	37,9	22,8	186,8	87,1	334,6
25-29 uur	2,0	0,8	16,1	20,2	39,1
30-34 uur	2,5	0,7	12,8	29,6	45,6
35-39 uur	1,1	0,7	4,5	19,4	25,7
≥ 40 uur en onbekend	11,2	4,4	37,1	153,2	205,9

Bron: B. H. G. M. Grubben, Bevolking en beroepsbevolking; eerste definitieve uitkomsten van de Arbeidskrachtentelling 1979, *Sociale Maandstatistiek*, november 1981, blz. 73 en schriftelijke informatie verstrekt door het CBS.

a) D.w.z. inclusief de marginale beroepsbevolking.

18) Dit aantal komt ongeveer overeen met hetgeen in Zweden gold tot 1980. In dat jaar vond een uitbreiding plaats tot zestig dagen per jaar. Zie L. Cottin-Bogriëbin, *Feminist in Sweden*, Ms, april 1982, blz. 69.

19) Vergelijk B. H. G. M. Grubben, Bevolking en beroepsbevolking; eerste definitieve uitkomsten van de Arbeidskrachtentelling 1979, *Sociale Maandstatistiek*, november 1981, blz. 70.

20) Zie CBS, *Arbeidskrachtentelling 1977*, Den Haag, 1980, blz. 27.

21) Minstens, gezien het feit dat van een aantal loontrekkende vrouwen de wekelijkse betaalde arbeidsduur onbekend was.

22) CBS, Jaaroverzicht bevolking en volksgezondheid 1979, *Maandstatistiek van Bevolking en Volksgezondheid*, Supplement, 1980, blz. 47.

23) CBS, Bevolkingsprognose 1980, *Maandstatistiek van Bevolking en Volksgezondheid*, januari 1982, blz. 10.

24) Zie bij voorbeeld de CPB-prognose zoals weergegeven in *Werkgelegenheidsplan 1982*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, kamerstuk 17341, nr. 2, blz. 18.

Gegeven de genoemde aantallen en gegeven het feit dat de voorgestelde ouderschapsverlofregeling ook betrekking heeft op ouders van kinderen van 4 t/m 13 jaar, lijkt een gefaseerde invoering op haar plaats. Daarbij zou kunnen worden gedacht aan een wettelijk vastgesteld maximaal percentage verlofgangers per arbeidsorganisatie, dat jaarlijks wordt verhoogd totdat uiteindelijk een voldoende lange aanpassingsperiode wordt geacht te zijn verstreken.

Samenvatting

Met de Sociaal-Economische Raad en de Emancipatieraad kan worden vastgesteld dat de problemen met betrekking tot de combineerbaarheid van onbetaalde huishoudelijke, verzorgende en opvoedende taken en betaalde beroepstaken een belangrijk maatschappelijk knelpunt vormen. Dergelijke problemen doen zich in versterkte mate voor wanneer er (jonge) kinderen in een huishouden aanwezig zijn. Met betrekking tot de combineerbaarheid van met het ouderschap samenhangende taken en betaalde beroepstaken in 1981 door de toenmalige minister van Sociale Zaken Albeda en de toenmalige staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maat-

schappelijk Werk Kraaijeveld-Wouters advies gevraagd aan de Sociaal-Economische Raad en de Emancipatieraad over een regeling voor ouderschapsverlof.

In dit artikel werd een schets gegeven van een ouderschapsverlofregeling die voldoet aan een aantal vooraf geformuleerde uitgangspunten 25). De kern van de voorgestelde regeling is dat ouders van jonge kinderen het recht krijgen de wekelijkse betaalde arbeidsduur terug te brengen tot minimaal twintig uur indien zij een of meer kinderen in de leeftijd van 0 t/m 3 jaar op te voeden en te verzorgen hebben en tot minimaal dertig uur indien zij een of meer kinderen in de leeftijd van 4 t/m 7 jaar op te voeden en te verzorgen hebben. Een full-time verlof wordt afgewezen. De voorgestelde regeling laat onverlet dat de gemeentelijke overheden dient te worden opgedragen te zorgen voor voldoende kinderopvangvoorzieningen.

C. K. F. Nieuwenburg
J. J. Siegers

25) De voorgestelde regeling sluit bovendien goed aan bij het *Werkgelegenheidsplan 1982* (zie inz. blz. 47).