

Bestuur

B/699a  
WVA/501a

Aan de Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid  
Postbus 90801  
2509 LK DEN HAAG

Den Haag : 29 april 1997  
Ons kenmerk : S.A. 97.10.731 Ha/CH  
Uw kenmerk : SV/AVF/97/0622a  
Betreft : Onbetaald verlof en sociale verzekeringen

Excellentie,

Bij brief van 14 februari jl. deed u de Stichting van de Arbeid een adviesaanvraag toekomen over een aantal voornemens van het kabinet om belemmeringen in de sociale zekerheid bij het opnemen van (on)betaald verlof weg te nemen. Deze adviesaanvraag ligt in het verlengde van de nota 'Om de kwaliteit van de Arbeid en Zorg: Investeren in verlof', waarover de Stichting van de Arbeid u onlangs heeft geadviseerd<sup>1</sup>. In dat advies omschrijft de Stichting haar visie op 'arbeid en zorg' globaal als volgt. Sociale partners hebben oog voor de omstandigheid dat werknemers, naast hun betaalde werk, ook andere verantwoordelijkheden hebben die zij op elkaar moeten trachten af te stemmen. De opgave is om deze behoeften van werknemers te zwaluwstaarten met behoeften van ondernemingen op het punt van de bedrijfsvoering. In het besef dat de wederzijdse behoeften niet zonder meer samenvallen, kiest de Stichting voor een praktische benadering, gericht op het bereiken van nieuwe evenwichten. Deze benadering ligt ook ten grondslag aan de parallel aan het advies vastgestelde nota 'Overwegingen en aanbevelingen inzake de combinatie van arbeid en zorg'<sup>2</sup>, die is gericht aan partijen bij het decentrale arbeidsvoorwaardenoverleg.

In de nota 'Werken aan zekerheid; bouwstenen voor een modern en houdbaar sociaal stelsel'<sup>3</sup> stelt het kabinet dat de sociale zekerheid geen hindernis mag zijn voor werknemers en werkgevers om tot afspraken over (on)betaald verlof te ko-

---

<sup>1</sup> Stichting van de Arbeid; **Advies Arbeid en Zorg**; 18 maart 1997; publikatienr. 1/97

<sup>2</sup> Stichting van de Arbeid; **Overwegingen en aanbevelingen inzake de combinatie van arbeid en zorg**; 18 maart 1997; publikatienr. 2/97

<sup>3</sup> TK 24 758

men. In de huidige situatie is het nog zo dat het opnemen van (on)betaald verlof de uitkeringsrechten van de werknemer nadelig kan beïnvloeden.

Uitgangspunt is de vraag hoe voorkomen moet worden dat werknemers als gevolg van het verlies van hun rechten op een sociale uitkering, afzien van verlof. Ook voor werkgevers moeten belemmeringen om werknemers met verlof te laten gaan, worden weggenomen.

Het kabinet heeft in de adviesaanvraag bepaalde oplossingsrichtingen aangegeven en verneemt graag de opvattingen van de Stichting daarover.

Het kabinet zal eventuele andere door de Stichting naar voren gebrachte oplossingen, die passen in een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling tussen sociale partners en overheid, in zijn overwegingen betrekken.

### **Verantwoordelijkheidsverdeling**

De Stichting onderschrijft hetgeen het kabinet in dezen naar voren brengt. De onderhavige materie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid enerzijds en werkgevers en werknemers anderzijds, waarbij laatstgenoemden vooral een taak hebben om te zoeken naar vernieuwing en aanpassing van de arbeidsorganisatie en de arbeidsvoorwaarden. Het wegnemen van belemmeringen in de regelgeving ziet de Stichting als een taak voor de overheid.

### **Uitgangspunten**

De Stichting van de Arbeid onderschrijft de door het kabinet geformuleerde uitgangspunten, die als volgt kunnen worden samengevat:

- \* Met het wegnemen van belemmeringen voor het opnemen van onbetaald verlof wordt geen nieuw wettelijk recht op onbetaald verlof geïntroduceerd.
- \* Bij het wegnemen van belemmeringen ten behoeve van onbetaald verlof blijft het doel van het onbetaald verlof buiten beschouwing.
- \* Het wegnemen van bedoelde belemmeringen geschiedt vooralsnog voor verlofperiodes van ten hoogste zes maanden.
- \* Tijdens het verlof worden geen additionele sociale-zekerheidsrechten opgebouwd.
- \* Het voor betrokkene normaal geldende arbeidspatroon moet bij de vaststelling van het recht op verstrekkingen in het kader van de sociale verzekeringen uitgangspunt blijven.
- \* Er is geen aanleiding de verzekeringen voor de ZW en de WAO te laten doorlopen tijdens het verlof, nu de werknemer in die periode geen inkomen ontvangt en dus geen inkomen kan derven.
- \* De verzekering op grond van de Ziekenfondswet zou tijdens het onbetaald verlof ononderbroken dienen voort te duren.

Voor zover nodig, merkt de Stichting op dat zij de door het kabinet geformuleerde benadering zo verstaat dat getracht wordt zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de systematiek van de betrokken wetten. Dit betekent dat de oplossingen voor de gesignaleerde belemmeringen worden gezocht in aanpassingen in de techniek van die wetten. De Stichting acht dit een juiste benadering.

Aan vorenstaande uitgangspunten wil de Stichting nog toevoegen dat rekening wordt gehouden met de omstandigheid dat de duur van het verlof niet altijd op voorhand kan worden vastgesteld. In dergelijke gevallen kan de afloop van het verlof worden gekoppeld aan een objectief bepaalbaar gebeurtenis.

Voorts behoeft er niet altijd sprake te zijn van voltijd onbetaald verlof; er kan ook sprake zijn van gedeeltelijk betaald/gedeeltelijk onbetaald verlof of van onbetaald deeltijdverlof, zoals het kabinet overigens ook in de uitgangspunten opmerkt. De voorgestelde oplossingen zullen overigens zorgvuldig moeten worden bezien op risico's van misbruik of oneigenlijk gebruik.

### **Het recht op loondoorbetaling bij ziekte, resp. ZW- en WAO-verzekering tijdens het verlof**

#### *Eerste ziektedag*

De eerste vraag die zich voordoet is wat de eerste ziektedag is van een werknemer die tijdens verlof ziek wordt.

Artikel 629 BW regelt dat de werknemer recht op loondoorbetaling behoudt indien hij de bedongen arbeid niet heeft verricht omdat hij daartoe wegens ziekte verhinderd was, de dag derhalve dat hij weer aan het werk zou gaan.

Artikel 29, derde lid van de Ziektewet, merkt als eerste ziektedag aan de eerste werkdag waarop wegens ziekte niet is gewerkt of het werken tijdens de werktijd is gestaakt.

Teneinde te bewerkstelligen dat de sociale-zekerheidswetgeving en het burgerlijk recht op dit punt gelijk oplopen, overweegt het kabinet om te bepalen dat bij ziekte en arbeidsongeschiktheid tijdens verlof met een duur van maximaal zes maanden als eerste ziektedag geldt de eerste dag dat zou zijn gewerkt na afloop van het verlof.

Daarmee wordt ook bereikt dat de reïntegratieverplichting en de meldingsplicht van de werkgever na 13 weken ziekte eerst ingaan op de dag na ommekomst van het verlof.

De Stichting overweegt dat de arbeidsrelatie gewoon doorloopt gedurende het verlof, zij het dat ingeval van onbetaald voltijdverlof de loondoorbetaling wordt opgeschort. Ook is het mogelijk dat de werknemer onbetaald deeltijdverlof geniet en daarnaast een deel van de tijd blijft werken.

De continuering van de arbeidsrelatie pleit ervoor dat, ingeval ziekte ontstaat tijdens het verlof, zo spoedig mogelijk kan worden begonnen met reïntegratie-inspanningen en dat daarmee niet wordt gewacht totdat het verlof is verstreken. Nu ook in de sociale verzekeringen wordt uitgegaan van de eerste feitelijke ziektedag, kiest de Stichting ervoor de eerste feitelijke ziektedag aan te merken als eerste ziektedag voor de ZW en als peildatum voor het wachtjaar van de WAO<sup>4</sup>. Niet onbelangrijk is dat deze benadering aansluit bij de bepaling van de eerste ziektedag van een werknemer die ouderschapsverlof geniet. Op deze wijze wordt voorts onbetaald deeltijdverlof op dezelfde wijze behandeld als onbetaald voltijdverlof.

Consequentie van het bovenstaande is dat de verplichting voor de werkgever om gedurende maximaal 52 weken loon door te betalen, wordt verkort met de ziekteperiode tijdens het verlof.

De Stichting realiseert zich dat het mogelijk is dat betrokkene gedurende het verlof niet verzekerd is voor ZW en WAO. In dat geval bestaat gedurende het ver-

---

<sup>4</sup> Dit betekent dat de verlofganger zich, net als de werknemer die geen verlof of deeltijdverlof geniet, ziek moet melden bij de werkgever. Een en ander kan worden opgenomen in het ziekteverzuimbeleid van de werkgever en in de verlofafspraken tussen werkgever en werknemer.

lof geen recht op uitkering. Zodra het verlof is afgelopen, zou evenwel een recht op uitkering moeten ontstaan. Mede daarom, maar ook om de overwegingen die het kabinet zelf hanteert, steunt de Stichting het voornemen van het kabinet om de ZW en de WAO zodanig te wijzigen dat de uitvoeringsinstantie niet langer bevoegd is een uitkering te weigeren indien de arbeidsongeschiktheid bestaat aan het einde van een periode van verlof.

*Ziekte/blijvende arbeidsongeschiktheid van zowel de verlofganger als de (eventuele) vervanger*

De volgende kwestie die het kabinet opwerpt, is ziekte en blijvende arbeidsongeschiktheid van zowel de verlofganger, als de (eventuele) vervanger. Een en ander hangt samen met de invoering van het wetsvoorstel Premiedifferentiatie en Marktwerving in de Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba) per 1 januari 1998. Deze zal tot gevolg hebben dat een werkgever wordt aangesproken op de arbeidsongeschiktheid van de verlofganger, als die arbeidsongeschiktheid is ontstaan tijdens de periode van verlof en na afloop voortduurt, terwijl de werkgever ook kan worden aangesproken op de arbeidsongeschiktheid van de eventuele vervanger. De arbeidsongeschiktheid van betrokkenen zal leiden tot een verhoogde premie of zal voor eigen-risicodragers gedurende de eerste vijf jaar ten laste van de werkgever komen.

Uitgaande van de systematiek van Pemba acht het kabinet compensatie van de extra premielast of het extra eigen risico voor die werkgevers die met het voornoemde dubbele arbeidsongeschiktheidsrisico worden geconfronteerd, het meest voor de hand liggend. Gelet op het feit dat de vervanging van de verlofganger in belangrijke mate een nieuwe toetreding naar de arbeidsmarkt impliceert, is compensatie uit het Awf denkbaar, aldus het kabinet.

De Stichting overweegt ten aanzien van deze kwestie het volgende.

Het risico van een verzwaarde premielast over een lange periode voor een vervanger die korte tijd in dienst is geweest en in die periode arbeidsongeschikt is geraakt, zou volgens de Stichting een belemmering kunnen vormen in het overleg tussen werkgever en werknemer over onbetaald verlof. Zij is dan ook, met het kabinet, van mening dat hiervoor een oplossing moet worden gezocht. Zij zoekt die evenwel in een andere richting dan het kabinet. De voorgestelde compensatie-regeling via het Algemeen Werkloosheidsfonds (Awf) komt haar te omslachtig voor. In plaats daarvan pleit zij voor financiering van het additionele arbeidsongeschiktheidsrisico van de vervanger via de landelijke basispremie. Diens arbeidsongeschiktheid dient tevens buiten beschouwing te blijven bij de bepaling van het arbeidsongeschiktheidsrisico van de werkgever, resp. niet voor rekening te komen van de werkgever/eigen-risicodrager.

In deze benadering past voorts dat de loondoorbetalingsplicht bij ziekte van de vervanger eindigt op het moment dat diens contract afloopt, waarna betrokkene aanspraak kan maken op ziekgeld krachtens de vangnet-ZW.

**Werkloosheid**

Het kabinet stelt vast dat de verzekering voor de Werkloosheidsvast weliswaar doorloopt tijdens het verlof, maar dat het recht op uitkering in gevaar kan komen omdat mogelijk niet kan worden voldaan aan de referte-eisen. Ook zal het WW-dagloon ten gevolge van het onbetaald verlof evenredig verminderd moeten worden indien het verlof binnen de referteperiode valt.

Teneinde deze nadelen weg te nemen, overweegt het kabinet om voor beide aspecten het onbetaald verlof buiten beschouwing te laten.

De Stichting onderscheidt in relatie tot de Werkloosheidswet een viertal aspecten die in dit verband aandacht behoeven: de weken-eis, de jaren-eis, het dagloon, en het werkloosheidsbegrip (beschikbaarheid, urenverlies).

#### *Weken-eis*

Wat de weken-eis betreft volgt de Stichting het voorstel van het kabinet om de verlofperiode buiten beschouwing te laten bij de vaststelling of de verzekerde in de periode van 39 weken in ten minste 26 weken als werknemer heeft gewerkt.

#### *Jaren-eis*

Wat de jaren-eis betreft is de Stichting van oordeel dat de verlofperiode doorgaans geen knelpunt zal vormen. Immers, de jaren-eis vergt dat de verzekerde in de vijf kalenderjaren onmiddellijk voorafgaande aan het jaar waarin de werkloosheid is ingetreden gedurende ten minste vier kalenderjaren over 52 of meer dagen per jaar loon heeft ontvangen. Ook in de situatie waarin een verzekerde in een kalenderjaar een verlof van 6 maanden geniet, resteert nog altijd eenzelfde periode om aan 52 dagen te komen. Dat zal in de regel geen probleem zijn.

Dit neemt niet weg dat werknemers die in de referiejaren in een kleine deeltijdbaan hebben gewerkt en/of zekere perioden werkloos zijn geweest, wel erg kwetsbaar worden als zij, in verband met onbetaald verlof van een half jaar, dat aantal dagen moeten realiseren in het resterende halve jaar. Met het oog daarop kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een systeem dat er in voorziet dat voor iedere week onbetaald verlof één dag wordt aangemerkt als 'dag waarover loon is ontvangen' in het kader van de jaren-eis. De Stichting geeft u in overweging deze, en eventuele andere modaliteiten, voor technisch advies voor te leggen aan het Lisv.

#### *WW-dagloon*

Wat de vaststelling van de hoogte van het WW-dagloon betreft volgt de Stichting het voornemen van het kabinet om de verlofperiode buiten beschouwing te laten.

#### *Werkloosheidsbegrip*

Wat het werkloosheidsbegrip betreft wil de Stichting het volgende naar voren brengen. Van werkloosheid in de zin van de WW is sprake als een werknemer een relevant urenverlies lijdt (en over deze uren geen recht heeft op doorbetaling van loon) en beschikbaar is voor arbeid. Strikt genomen zal de verlofganger, die immers niet werkt en geen loon ontvangt, geen urenverlies lijden indien hij na afloop van het verlof werkloos raakt. Dit knelpunt is eenvoudig oplosbaar, namelijk door de verlofperiode voor de bepaling van het urenverlies buiten beschouwing te laten.

De beschikbaarheid kan ook een probleem vormen. Dient de verlofganger die gedurende het verlof als gevolg van reorganisatie of faillissement werkloos raakt beschikbaar te zijn voor arbeid? Met andere woorden: zou de verlofganger tijdens het verlof op zoek moeten gaan naar werk en, zo ja, voor hoeveel uren? En welke betekenis heeft een en ander voor het dagloon van betrokkene? Deze vragen zijn ook relevant in verband met de Wet boeten, etc.

Het is de Stichting bekend dat met betrekking tot ouderschapsverlof een regeling is getroffen voor het geval de verlofganger werkloos raakt tijdens het verlof. De

Stichting kan zich voorstellen dat voor onbetaald verlof een overeenkomstige regeling wordt getroffen.

Overigens bepleit de Stichting dat het Lisv zich in het bijzonder nog eens over deze aspecten buigt.

### **Ziektekosten**

Het kabinet geeft aan dat de verplicht verzekerde verlofganger tijdens onbetaald verlof niet verzekerd is krachtens de Ziekenfondswet. Het kabinet acht dit onwenselijk en zal bewerkstelligen dat de ziekenfondsverzekering ook gedurende maximaal zes maanden onbetaald verlof gecontinueerd zal worden. Met het oog op de wijzigingen van het wettelijk ouderschapsverlof zal er naar gestreefd worden het Aanwijzingsbesluit Ziekenfondsverzekerden per 1 juli 1997 op dit punt aan te passen. Daarbij zal tevens geregeld worden dat de individuele verlofganger naast de reguliere nominale premie (van f 227,- per jaar in 1997) nog een maandpremie ten bedrage van het werknemersdeel van de Zfw-premie over het wettelijk minimumloon (hetgeen neerkomt op ongeveer f 30,- per maand) zal bijdragen. Een en ander betekent dat de bijdrage aan het ziekenfonds tijdens de verlofperiode niet kostendekkend is, hetgeen ten laste zal komen van andere werknemers en werkgevers, aldus de adviesaanvraag.

De Stichting is met het kabinet van oordeel dat de verplichte Ziekenfondsverzekering moet worden gecontinueerd tijdens een onbetaald verlof van maximaal zes maanden. Wat de premielast tijdens de verlofperiode betreft, merkt de Stichting het volgende op.

**De vertegenwoordigers van de centrale werkgeversorganisaties en van de MHP** merken op, dat de wijze van premieheffing voor de ziekenfondsverzekering impliceert, dat er geen individuele equivalentie is tussen premie en risico, hetgeen voor particulier verzekerden doorgaans wel het geval is. In de onderhavige situatie wordt men geconfronteerd met de gevolgen daarvan. De hier aan het woord zijnde vertegenwoordigers zijn voorstander van convergentie van de ziekenfondsverzekering en de particuliere ziektekostenverzekering door middel van een geleidelijke verhoging van de nominale premie. Tegen die achtergrond beoordelen zij het plan van het kabinet, om aan de procentuele premie een minimumbedrag te koppelen, als positief. Maar voor het verdergaand herzien van de premieheffingssystematiek voor de ziekenfondsverzekering uitsluitend voor de onbetaaldverlofganger zien zij geen reden.

**De vertegenwoordigers van de FNV en van het CNV** bepleiten dat de verlofganger tijdens onbetaald voltijdverlof alleen het nominale premiedeel verschuldigd zal zijn. Het is immers niet logisch om procentuele premie (over het loon) te vragen als er geen loon wordt betaald. In geval van onbetaald deeltijdverlof zal de werknemer/verlofganger, naast de nominale premie, procentuele premie verschuldigd zijn over het loon over de gewerkte uren. Deze regeling is thans van toepassing op werknemers die onbetaald ouderschapsverlof genieten.

Het kabinetsvoorstel om, naast het nominale premiedeel, een gefixeerde 'procentuele' premie in rekening te brengen, zou bovendien een doorkruising betekenen van de bestaande systematiek van de ziekenfondswet. FNV en CNV zijn dan ook van mening dat een dergelijke inbreuk op de wetssystematiek niet aan de orde is in een zo beperkte adviesaanvraag als de voorliggende. Eerst zou een omvattend

advies aan de Sociaal-Economische Raad en aan de Ziekenfondsraad gevraagd moeten worden.

Overigens zijn FNV en CNV in algemene zin van mening dat de sociale-zekerheidsbescherming hetzelfde moet zijn ongeacht de vorm van het verlof (voltijd/deeltijd, resp. gedeeltelijk betaald/onbetaald).

De Stichting wil voorts nog de aandacht vragen voor de loongrens voor de Ziekenfondswet. Aan de hand van het inkomen van de werknemer op 1 november, de peildatum, wordt beslist of iemand het jaar daaropvolgend al dan niet verplicht verzekerd is. Als nu het jaarinkomen van een particulier verzekerde werknemer als gevolg van onbetaald verlof daalt tot onder de loongrens voor de Ziekenfondswet, is betrokkene het volgende jaar verplicht verzekerd. Indien betrokkene het daaropvolgende jaar boven de loongrens uitkomt, verhuist hij weer naar een particuliere ziektekostenverzekering (en komt in de standaardpakketpolis).

De oplossing voor deze onbedoelde consequentie van het opnemen van een periode van onbetaald verlof is om, naar analogie van de desbetreffende regeling met betrekking tot ouderschapsverlof, te bepalen dat de loongrens voor de Ziekenfondswet wordt gesteld op het loon dat de werknemer/verlofganger zou hebben verdiend wanneer hij geen onbetaald verlof zou hebben genoten.

Hoogachtend,

STICHTING VAN DE ARBEID,

drs E. H. Breekema  
secretaris



Ministerie van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid

Aan het bestuur van de  
Stichting van de Arbeid  
Postbus 90405  
2509 LK DEN HAAG

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Anna van Hannoverstraat 4  
Telefoon 070 - 333 44 44  
Telefax 070 - 333 40 33

**Uw brief**

-

**Ons kenmerk**

SV/AVF/97/0622a

**Doorkiesnummer**

070-3335798

**Onderwerp**

Onbetaald verlof en  
sociale verzekeringen

**Datum**

14 februari 1997

**Contactpersoon**

D.J. Hagedooren

Op 21 mei 1996 heb ik uw advies gevraagd over de nota "Om de kwaliteit van Arbeid en Zorg: Investeren in verlof" (Tweede Kamer 1994/95, 24 332, hierna te noemen Nota Arbeid en Zorg). In aanvulling hierop wil ik uw aandacht vragen voor de wijze waarop het kabinet invulling wil gaan geven aan het voornemen om belemmeringen in de sociale zekerheid bij het opnemen van (on)betaald verlof weg te nemen. Uitgangspunt daarbij is de vraag hoe voorkomen moet worden dat werknemers als gevolg van het verliezen van hun rechten op een sociale verzekering, afzien van verlof. Ook voor werkgevers moeten belemmeringen om werknemers met verlof te laten gaan, worden weggenomen. Het kabinet heeft in deze adviesaanvraag bepaalde oplossingsrichtingen weergegeven en verneemt graag de opvattingen van de Stichting van de Arbeid. Ook andere oplossingen die de Stichting aan zou reiken, waarbij in een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling tussen sociale partners en overheid, kan worden gekomen tot het wegnemen van belemmeringen bij het opnemen van onbetaald verlof, zal het kabinet graag in zijn afwegingen betrekken.

### **Inleiding: verantwoordelijkheidsverdeling**

In de nota "Arbeid en Zorg" heeft het kabinet voorstellen gedaan om de combineerbaarheid van betaalde arbeid met andere verantwoordelijkheden (zorgtaken, educatie, maatschappelijke participatie) sterk te verbeteren. Het toewerken naar een andere arbeidsorganisatie, waarin betaalde arbeid, zorg en andere verantwoordelijkheden op een evenwichtige wijze verdeeld kunnen worden, vergt de inzet van een combinatie van faciliteiten. Verloffaciliteiten zijn belangrijke elementen in dit kader. Het toewerken naar een andere arbeidsorganisatie met flexibele verloffaciliteiten is een gezamenlijk belang en een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen: overheid, werkgevers en werknemers. In mijn brief van 21 mei 1996 heb ik aangegeven dat het naar de mening van het kabinet primair een zaak van werkgevers en werknemers is om te zoeken naar ver-



nieuwing en aanpassing van aspecten zoals arbeidsduur, arbeidspatronen en arbeidsvoorwaarden. Het kabinet ziet zijn rol met name in het wegnemen van bestaande belemmeringen en het aandragen van bouwstenen voor toekomstige maatregelen.

### **Uitgangspunten**

Binnen het kader van deze verantwoordelijkheidsverdeling kan een aantal uitgangspunten geformuleerd worden die bepalen op welke wijze deze belemmeringen kunnen worden weggenomen.

- \* Met het wegnemen van belemmeringen voor het opnemen van het onbetaald verlof wordt geen nieuw wettelijk recht op onbetaald verlof geïntroduceerd. Het onbetaalde verlof komt in het overleg tussen werkgevers en werknemers tot stand. De rol van de overheid beperkt zich in dit kader slechts tot het wegnemen van belemmeringen op het terrein van de sociale zekerheid.
- \* Bij het wegnemen van belemmeringen in de sociale zekerheid ten behoeve van onbetaald verlof gaat het om onbetaald verlof opgenomen met welk doel dan ook, bijvoorbeeld ouderschapsverlof, zorgverlof, educatief verlof of sabbatsverlof. Tijdens de verlofperiode blijft de arbeidsovereenkomst in stand, dit mede als onderscheid naar andere vormen van vrijwillige inactiviteit.
- \* Het wegnemen van deze belemmeringen geschiedt vooralsnog voor verlofperioden voorzover die niet langer duren dan zes maanden. Met de keuze voor een periode van maximaal zes maanden wordt tegemoet gekomen aan de momenteel breed levende wens van werknemers op dit punt. Tevens wordt hiermede aangesloten bij de periode die in de Wet op het ouderschapsverlof als uitgangspunt wordt genomen.
- \* Tijdens de periode van verlof worden geen additionele socialezekerheidsrechten meer opgebouwd.
- \* Voorkomen moet worden dat na afloop van de periode van onbetaald verlof nadelige effecten optreden. Het voor betrokkene normaal geldende arbeidspatroon moet bij de vaststelling van het recht op verstrekkingen in het kader van de sociale verzekeringen, uitgangspunt blijven. Het kan bij het verlof gaan om volledig onbetaald verlof en om deeltijdverlof.
- \* Omdat de werknemer tijdens de periode van onbetaald verlof geen inkomen ontvangt en dus geen inkomen kan derven, is er geen aanleiding om deze verzekeringen voor de ZW en WAO tijdens die periode door te laten lopen.
- \* De verzekering op grond van de Ziektenwet zou tijdens perioden van onbetaald verlof ononderbroken dienen door te lopen.

De voornaamste problemen in relatie tot de werknemersverzekeringen zijn gelegen in het opnemen van onbetaald voltijdverlof. In het navolgende wordt in technische zin op die problemen ingegaan en op de oplossingen welke het kabinet daarbij voor ogen staan. Daarbij wordt specifiek aandacht gevraagd voor de problematiek van de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

### **Het recht op loondoorbetaling bij ziekte**

Het onbetaalde verlof schort het recht op loondoorbetaling op. Indien een op arbeidsovereenkomst werkzame werknemer tijdens een periode van geheel of gedeeltelijk onbetaald verlof ziek wordt, zal voor het verlofdeel geen recht op loondoorbetaling bestaan voor de duur van het verlof. Immers, het niet verrichten van de bedongen arbeid wordt op dat

moment niet veroorzaakt door die ziekte maar is gelegen in de afspraken die omtrent het verlof zijn gemaakt.

Indien de ziekte na afloop van het verlof voortduurt en de arbeidsovereenkomst gedurende het verlof in stand is gebleven, zal na afloop van de verlofperiode recht op loondoorbetaling ontstaan. Indien de verlofganger gedurende de periode van het verlof vervangen wordt door een werknemer met een tijdelijke arbeidsovereenkomst, zal, indien deze vervanger ziek wordt, slechts een loondoorbetalingsverplichting ontstaan voor de duur van deze arbeidsovereenkomst.

De vraag doet zich voor wat de eerste ziektedag is van een persoon die tijdens verlof langdurig ziek wordt. Deze vraag is voor een aantal zaken van belang. Er dient te worden vastgesteld hoe lang de werkgever het loon dient door te betalen (52 weken na de eerste ziektedag, of 52 weken na het einde van de verlofperiode?). Voorts is de eerste ziektedag van belang voor het vaststellen van het wachtjaar van de WAO. Ook is de eerste ziektedag van belang voor de vraag wanneer de reïntegratieverplichtingen van de werkgever ingaan. Uitgaande van het BW, zoals dit na de Wulbz luidt, is de eerste dag van ziekte de eerste dag dat de werknemer wegens ziekte niet in staat is zijn werk te verrichten, de dag dus dat hij weer aan het werk zou gaan. In de sociale verzekeringen wordt echter thans uitgegaan van de eerste feitelijke ziektedag.

Teneinde te bewerkstelligen dat de sv-wetgeving en het burgerlijk recht op dit punt gelijk oplopen, overweegt het kabinet om te bepalen dat bij ziekte en arbeidsongeschiktheid tijdens verlof met een duur van maximaal zes maanden als eerste ziektedag geldt de eerste dag dat zou zijn gewerkt na beëindiging van het verlof. Daarmee wordt dan ook bereikt dat de reïntegratieverplichting en de meldingsplicht van de werkgever na 13 weken ziekte eerst ingaan op de eerste dag na ommekomst van het verlof.

Dit kan tot gevolg hebben dat een werkgever, die een vervanger aanstelt voor de verlofganger en na afloop van het verlof geconfronteerd wordt met langdurige ziekte van de verlofganger, hogere loonkosten oploopt indien de vervanger ook ziek wordt. Dit zou weer pleiten voor een ingangsdatum conform de eerste ziektedag teneinde financiële bezwaren van de werkgever met betrekking tot onbetaald verlof te vermijden. Graag verneemt het kabinet uw opvatting terzake, met inbegrip van de hiermee gemoeide uitvoeringsaspecten.

### **ZW- en WAO-verzekering tijdens het verlof**

Voor de Ziektewet en de WAO ligt dit ingewikkelder. Ingevolge de ZW en WAO wordt geen dienstbetrekking geacht aanwezig te zijn op dagen waarop geen arbeid wordt verricht en geen uitkering of een uitkering van minder dan de helft van het loon wordt genoten. Hierdoor is men op die dagen geen werknemer in de zin van die wetten en daardoor niet verplicht verzekerd. Hier bestaan echter enkele uitzonderingen op. Eén daarvan is dat er wel sprake is van een dienstbetrekking en daarmee van verzekeringsplicht ingevolge de ZW, de Zfw en de WAO, als het niet werken het gevolg is van bijzonder verlof, zolang dat verlof niet langer dan een maand heeft geduurd. Een tweede uitzondering vormen de nawerkingsbepalingen. Ten aanzien van de verzekeringsplicht ingevolge de ZW, de daaraan gekoppelde Zfw en de WAO moet de conclusie derhalve zijn dat bij volledig onbetaald bijzonder verlof van langere duur, deze eindigt zodra dat verlof een maand heeft geduurd. Kan het verlof niet als bijzonder verlof worden aangemerkt, dan eindigt de verzekeringsplicht bij de aanvang van dat verlof.

Dat de werknemer voor het grootste deel van het verlof geen recht heeft op ziekengeld, acht het kabinet geen bezwaar. Evenals bij de opgeschorte loondoorbetalingsverplichting, is er geen sprake van loonderving, en is er geen verzekerd risico.

Echte knelpunten met betrekking tot het opnemen van onbetaald verlof doen zich eerst voor indien de werknemer na afloop van het verlof nog ziek is en deze ziekte later tot arbeidsongeschiktheid leidt. Blijft de ziekte voortduren en komt het tot een WAO-aanvraag, dan kan de bedrijfsvereniging, als sprake is van volledige arbeidsongeschiktheid, deze arbeidsongeschiktheid op grond van artikel 30, eerste lid, van de WAO, geheel of gedeeltelijk buiten beschouwing laten<sup>1</sup>. Gaat het om een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, dan blijft deze, op grond van artikel 18, tweede lid, van de WAO, bij de arbeidsongeschiktheidsschatting buiten beschouwing.

Deze bepaling beoogt misbruik van de sociale verzekering te voorkomen, in die zin dat zij voorkomt dat zieke personen zich, door het sluiten van een arbeidsovereenkomst, van een uitkering verzekeren zonder dat er feitelijk ooit als werknemer is gewerkt. Het mag echter niet zo zijn dat een verlofganger daardoor zijn recht op WAO-uitkering verspeelt.

Teneinde te bewerkstelligen dat de hiervoor omschreven problemen zich niet zullen voordoen, overweegt het kabinet de ZW en WAO zodanig te wijzigen dat de bedrijfsvereniging niet langer bevoegd is een uitkering te weigeren indien de arbeidsongeschiktheid bestaat aan het einde van een periode van verlof.

Omdat de verlofganger tijdens het verlof niet verzekerd is voor de WAO en evenmin loon ontvangt, zal gedurende de periode van het verlof geen premie behoeven te worden afgedragen.

Invoering van Premiedifferentiatie en Marktwerking in de Arbeidsongeschiktheidsverzekering per 1 januari 1998 zal tot gevolg hebben dat een werkgever wordt aangesproken op de arbeidsongeschiktheid van de verlofganger, als die arbeidsongeschiktheid is ontstaan tijdens de periode van het onbetaald verlof en na afloop van het verlof voortduurt.

Daarnaast zal de situatie kunnen ontstaan dat de werkgever ook wordt aangesproken op de arbeidsongeschiktheid van de eventuele vervanger. Dit hangt samen met het karakter en de systematiek van Pemba. Daar is immers gekozen voor het leggen van een verantwoordelijkheid bij werkgevers zonder dat daarbij onderscheid gemaakt wordt tussen risqué professionel en risqué social. Intredende arbeidsongeschiktheid zal als gevolg van de voorstellen in Pemba leiden tot een verhoogde premie of zal voor eigen risicodragers gedurende de eerste vijf jaar ten laste van de werkgever komen.

Indien de verlofganger gedurende het verlof wordt vervangen, zal de werkgever ten behoeve van deze vervanger gedurende de periode van vervanging premie af moeten dragen. Indien deze vervanger gedurende de herbezetting blijvend arbeidsongeschikt raakt, zal dit in het kader van de Pemba-maatregelen eveneens leiden tot een verhoogde premie of een eigen risico.

In het zeer incidentele geval dat zowel de verlofganger als de vervanger blijvend arbeidsongeschikt worden, zal de werkgever met een tweeledige premieverhoging of een dubbel eigen risico geconfronteerd worden. Dit lijkt het kabinet met name door de beeldvorming

---

<sup>1</sup> Hoewel de ZW in artikel 44 een gelijke bepaling kent is deze voor de onderhavige kwestie in de praktijk niet van grote betekenis omdat het bij onbetaald verlof van langere duur in de regel gaat om reguliere arbeidsovereenkomsten, terwijl artikel 44 van de ZW ziet op arbeidsverhoudingen die geen arbeidsovereenkomst zijn.

die er het gevolg van zou kunnen zijn, een ongewenst risico dat een belemmering zou kunnen vormen voor de werkgever om in het overleg met de werknemer te komen tot afspraken over onbetaald verlof.

In deze adviesaanvraag staat de vraag centraal op welke wijze aan deze situatie tegemoet kan worden gekomen tegen de achtergrond van de meer algemene vraag hoe op een evenwichtige wijze door overheid en sociale partners belemmeringen voor het opnemen van onbetaald verlof kunnen worden weggenomen. Uitgaande van de systematiek die in de Pamba-wetgeving wordt vastgelegd, is compensatie van de extra premielast of het extra eigen risico (samenhangend met de arbeidsongeschiktheid van de vervanger) voor die werkgevers die met het voornoemde dubbele arbeidsongeschiktheidsrisico geconfronteerd worden, het meest voor de hand liggend. Gelet op het feit dat de vervanging van de verlofganger in belangrijke mate een nieuwe toetreding naar de arbeidsmarkt impliceert, is compensatie vanuit het Awf denkbaar. Het kabinet neemt graag kennis van de opvattingen van de STAR op dit punt.

### **Werkloosheid**

De verzekering voor de Werkloosheidswet zal, ondanks het onbetaalde karakter van het verlof, van rechtswege gecontinueerd worden, mits geen werkzaamheden verricht worden uit hoofde waarvan men op grond van de WW niet meer als werknemer beschouwd wordt. Ondanks het bestaan van een verzekering, kan het recht op uitkering echter problemen opleveren omdat niet kan worden voldaan aan de referte-eisen. Ook zal het WW-dagloon ten gevolge van het onbetaalde verlof evenredig verminderd moeten worden indien het verlof binnen de referteperiode valt. Dat kan in veel gevallen een fors verlagend effect hebben op de WW-uitkering.

Teneinde deze nadelen weg te nemen, overweegt het kabinet voor te stellen om het onbetaald verlof buiten beschouwing te laten bij de vaststelling of is voldaan aan de referte-eis. Teneinde te voorkomen dat de hoogte van het WW-dagloon wordt beïnvloed door de verlofperiode dienen de dagloonregels WW zodanig gewijzigd te worden dat ook hier de verlofperiode buiten beschouwing wordt gelaten.

### **Ziektekosten**

De verplichte ziekenfondsverzekering van de werknemer is afhankelijk van de vraag of hij voor de Ziekwet verzekerd is. Hiervoor is al aangegeven dat de Ziekwetverzekering bij een langere periode van onbetaald verlof wordt onderbroken. Zonder nadere maatregelen zou tijdens onbetaald verlof de verlofganger dus niet verzekerd zijn krachtens de Zfw. Het kabinet acht dit onwenselijk en zal bewerkstelligen dat de ziekenfondsverzekering ook gedurende maximaal zes maanden onbetaald verlof gecontinueerd zal worden. Met het oog op de Wet wijzigingen in het ouderschapsverlof zal er naar worden gestreefd het Aanwijzingsbesluit Ziektenfondsverzekerden per 1 juli 1997 op dit punt aan te passen. Tevens zal daarbij geregeld worden dat de individuele verlofganger naast de reguliere nominale premie (van fl 227,- per jaar in 1997) nog een maandpremie ten bedrage van het werknemersdeel van de Zfw-premie over het wettelijk minimumloon (circa fl 30,- per maand) zal bijdragen. Met dit bijzondere premieregime wordt enerzijds voorkomen dat slechts nominale premie wordt geheven omdat de procentuele heffing bij onbetaald verlof tot een nihilpremie leidt en anderzijds wordt voorkomen dat werknemers op minimumloonniveau

tijdens het verlof een hogere bijdrage aan de ziekenfondsverzekering leveren dan voorafgaand aan de verlofperiode.

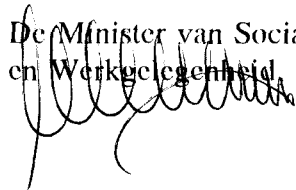
Het betekent wel dat de bijdrage aan het ziekenfonds tijdens de verlofperiode niet kostendekkend is, hetgeen ten laste zal komen van andere werknemers en werkgevers. Dit ligt anders bij werknemers die particulier tegen ziektekosten verzekerd zijn respectievelijk bij ambtenaren. Zij zullen tijdens de periode van het onbetaald verlof de volledige premie voor hun rekening moeten nemen, respectievelijk hierover in het arbeidsvoorwaardenoverleg eventueel nadere afspraken kunnen maken. Het kabinet vraagt u deze uiteenlopende situaties in uw overwegingen te betrekken.

### **Uitvoeringsaspecten**

In het kader van het wetgevingstraject zal aan Tica/Lisv uitvoeringstechnisch advies worden gevraagd.

De opvattingen van de Stichting van de Arbeid verneem ik graag zo mogelijk voor 15 maart 1997. Een adviesaanvraag als deze heb ik tevens gericht aan de Raad voor het Overheids-  
personneelsbeleid.

De Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid



(A.P.W. Melkert)