

Vergaderjaar 2023–2024

32 855

Modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden

Nr. 39

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2024

Voor veel Nederlanders is het belangrijk om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt en tegelijkertijd ruimte te hebben voor zorg voor het gezin en naasten, ontwikkeling, ontspanning en maatschappelijke betrokkenheid. Dit past bij een *portfolio of life*, waarin tijd en aandacht verdeeld zijn tussen werk, familie, gezondheid, gemeenschap en rust. Gezien deze breedte aan verantwoordelijkheden en behoeften is het vinden van een goede balans tussen werk en privéleven belangrijk en uitdagend. Zeker gezien de grote maatschappelijke opgaven rond bijvoorbeeld vergrijzing, verduurzaming en digitalisering waarbij we ieder talent nodig hebben. Werkomstandigheden moeten mensen ook de ruimte bieden om hun bijdrage te leveren. Hierbij is het van belang om werk toekomstbestendig in te richten. Met oog voor ieders werkvoorkeuren en talenten, en met een toenemende diversiteit aan huishoudsamenstellingen, zodat iedereen duurzaam mee kan blijven doen op de arbeidsmarkt.

Het kabinet vindt het daarbij van groot belang dat iedereen zoveel mogelijk economisch zelfstandig¹ is en heeft als doel de arbeidsparticipatie te verbeteren. Met het stelsel van verlofregelingen uit de Wet arbeid en zorg (Wazo) draagt de overheid hieraan bij. Werknemers kunnen diverse verlofregelingen inzetten rond de geboorte van hun kind of de opname van een kind in het gezin, in het geval van adoptie en pleegzorg, en ten behoeve van de zorg voor kinderen. Verlof na de geboorte of opname van het kind versterkt de band tussen ouder(s) en kind en blijvende betrokkenheid van beide ouders, met name de vader, bij de zorg.² Dit stimuleert een evenwichtige verdeling van zorgverantwoordelijkheden tussen de ouders en draagt bij aan meer ruimte voor met name

¹ Iemand is economisch zelfstandig als het individuele netto jaarinkomen uit werk minstens 70 procent van het wettelijk minimumloon bedraagt.

² Zie: www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/fathers-leave-fathers-involvement-and-child-development_5k4dlw9w6czq-en

vrouwen om te participeren op de arbeidsmarkt. Voor de zorg voor oudere kinderen kan tot de achtste verjaardag van het kind onbetaald ouderschapsverlof worden opgenomen. Bij ziekte van kinderen kunnen werknemers gebruik maken van het kort- en langdurend zorgverlof.

Daarnaast verleent een toenemend aantal werkenden, onder meer vanwege de vergrijzing en omdat ouderen steeds langer thuis wonen, mantelzorg aan zieke of hulpbehoevende naasten. Ook voor deze situaties voorziet het verlofstelsel in een basis om zorgverantwoordelijkheden te combineren met werk.

Verlof is in zijn aard beperkt in duur. Verlof is nodig én behulpzaam voor werknemers die – al dan niet onverwacht en op korte termijn – hulp aan een kind of naaste dienen te verlenen. Maar verlof zal nooit voldoende zijn om langer durende (mantel)zorgsituaties blijvend te faciliteren. Daarom zijn naast verlof ook mogelijkheden om flexibel te werken, (maatwerk)afspraken op het werk en bijvoorbeeld kinderopvang nodig om tot een goede combinatie van arbeid en zorg te komen. Dat geldt voor bijvoorbeeld jonge ouders, maar ook voor mensen die werk en (intensieve) mantelzorg combineren. Werkende mantelzorgers hebben het meeste behoefte aan flexibiliteit in werkplek en werktijd, aandacht en begrip voor hun situatie en maatwerkoplossingen.³

Het is positief dat veel werkgevers zich hiervan bewust zijn en beleid hebben of ontwikkelen om werknemers met zorgverantwoordelijkheden praktisch te ondersteunen. Een (tijdelijke) aanpassing van taken of de mogelijkheid om flexibel om te gaan met de werktijden kan helpen te voorkomen dat de combinatie van werk en zorgverantwoordelijkheden voor werknemers gaat knellen of dat werknemers uitvallen. Bij deze aanpassing van taken of werktijden dienen nadrukkelijk ook de belangen en mogelijkheden van de werkgever mee te wegen, zodat eventuele gevolgen voor de bedrijfsvoering redelijkerwijs doenbaar zijn. Verlof, flexibel werken en maatwerkafspraken versterken elkaar. Samen vormen zij een pakket aan mogelijkheden om tot een werkbare combinatie van arbeid en zorg te komen, voor zowel werknemers als werkgevers. Dergelijke maatregelen hebben ook positieve effecten voor werkgevers. Het faciliteren van een combinatie van werken en zorgen bevordert de motivatie van werknemers en kan uitval tegengaan. Met de brief *Start vereenvoudiging verlofstelsel* heb ik uw Kamer op 12 juli 2023 geïnformeerd over vereenvoudigingsmogelijkheden van administratieve aard.⁴ Nu bied ik uw Kamer inzicht in de mogelijkheden voor vereenvoudiging die raken aan het stelsel als zodanig of die financiële consequenties hebben. Het is aan een volgend kabinet hier keuzes over te maken.

Ontwikkelingen in het verlofstelsel

De Wazo is sinds de totstandkoming in 2001 meerdere keren uitgebreid en gewijzigd. Politieke en maatschappelijke wensen en Europese regelgeving lagen daaraan ten grondslag. Recentelijk zijn het geboorteverlof (2019)⁵, het aanvullend geboorteverlof (2020) en het betaald ouderschapsverlof (2022) ingevoerd. Eerdere wijzigingen betroffen onder andere de uitbreiding van de kring van rechthebbenden op het zorgverlof, de verlenging van het zwangerschaps- en bevallingsverlof bij specifieke omstandigheden en de flexibilisering van de opname van het ouderschapsverlof (2015). Per saldo heeft dit geleid tot een breed palet aan verlofregelingen.

³ Zie: Jaarpublicatie-WerkMantelzorg-2023.pdf (werkenmantelzorg.nl)

⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 32 855, nr. 38.

⁵ Dit betrof een uitbreiding van twee dagen kraamverlof naar één week geboorteverlof.

Hoewel werknemers die verlof opnemen op korte termijn tijdelijk niet inzetbaar zijn, wordt met de mogelijkheid verlof op te nemen beoogd bij te dragen aan het structureel op peil kunnen houden van de arbeidsduur en arbeidsparticipatie, als door privéomstandigheden zorgverantwoordelijkheden toenemen. Daarmee is ingespeeld op de veranderende samenleving, waarin de arbeidsparticipatie van vrouwen verder is toegenomen en meer aandacht is voor de rol van mannen bij zorgverantwoordelijkheden. Dit geldt des te meer in huidige tijd van arbeidsmarktkrapte waarbij iedereen nodig is en duurzame inzetbaarheid van groot belang is. Ook combineren steeds meer mensen werk met zorgverantwoordelijkheden. Als het gaat om de bereidheid om langdurig hulp te verlenen aan familieleden met gezondheidsproblemen, is deze onder vrouwen en mannen nagenoeg even groot. Van de ouders met minderjarige kinderen geeft vier op de tien aan de zorg idealiter gelijk te willen verdelen. In de praktijk besteden vrouwen gemiddeld nog steeds meer tijd aan zorgverantwoordelijkheden en mannen gemiddeld meer dan vrouwen aan betaald werk.⁶

Bij de invoering van de verschillende verlofregelingen is steeds aangesloten bij de structuur zoals die bij inwerkingtreding van de Wazo was vastgelegd. Door alle nieuwe verlofregelingen en verbijzonderingen, is het verlofstelsel op onderdelen echter complex en onoverzichtelijk geworden. Het onderzoek Toegankelijkheidstoets verlofregelingen bevestigt dit: ouders vinden het verlofstelsel niet altijd begrijpelijk genoeg om een weloverwogen keuze uit de verloffaciliteiten te maken.⁷

Dat geldt met name voor de regelingen die voorzien in verlof in verband met de geboorte van en zorg voor kinderen. Het risico is dat werkenden een keuze maken die niet de meest optimale is, of geen verlof opnemen omdat zij onvoldoende bekend zijn met de verlofregelingen of de financiële gevolgen van verlofopname onvoldoende overzien. Dit vermindert de doeltreffendheid van het verlof voor de rechthebbenden en van het verlofstelsel als geheel.

SER-advies Balans in maatschappelijk verlof

In het recente advies *Balans in maatschappelijk verlof* constateert ook de SER een grote complexiteit aan verlofregelingen, zowel gezien vanuit werkgevers, werknemers als UWV.⁸ Voor de werkgever geldt dit zowel in administratieve zin (o.a. door verschillende aanvraagmomenten) als rechtspositionele zin (behoefte aan meer zeggenschap over de inroostering van verlof). Voor de werknemer zit de complexiteit vooral in het krijgen van inzicht in de financiële consequenties van verlofopname, aldus de SER. Daar komt bij dat de komst van een kind of het verlenen van mantelzorg op zichzelf al ingrijpende gebeurtenissen zijn, waarbij het doenvermogen⁹ mogelijk onder druk komt te staan.¹⁰ Andere knelpunten die de SER signaleert zijn niet- of gering gebruik van verlofregelingen door bepaalde rechthebbenden en de disbalans in verdeling van financiële en niet-financiële baten en lasten.

De SER formuleert drie uitgangspunten voor vernieuwing van het verlofstelsel, namelijk: meer eenduidigheid en toegankelijkheid, een betere balans in (financiële) verantwoordelijkheid en balans in zegen-

⁶ NB: in dit verband wordt met «langdurig» een periode langer dan een maand bedoeld. Zie: Emancipatiemonitor 2022 (cbs.nl).

⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 26 447, nr. 59.

⁸ SER, Balans in maatschappelijk verlof. Naar een nieuw verlofkader: stroomlijnen en vereenvoudigen, december 2023.

⁹ Doenvermogen wordt omschreven als het vermogen om een plan te maken, in actie te komen en vol te houden wanneer het tegenzit.

¹⁰ Kamerstukken II, 2022/23, 26 447, nr. 59.

schap, via goed overleg tussen werkgever en werknemer over de opname van verlof. Vanuit deze uitgangspunten worden contouren aangereikt voor een nieuw «maatschappelijk verlofstelsel» met drie pijlers, namelijk: zorg voor kinderen, zorg voor naasten en persoonlijk verlof. In het vervolg van deze brief geef ik mijn reactie op dit advies.

Onderzoek niet-gebruik aanvullend geboorteverlof

Ook uit het onderzoek naar niet-gebruik van het aanvullend geboorteverlof, dat ik heb toegezegd bij de aanbieding van de eerste evaluatie van de WIEG¹¹, komen belangrijke inzichten met betrekking tot de vereenvoudiging en toegankelijkheid van het verlofstelsel naar voren. Het eindrapport van dit onderzoek treft u als bijlage van deze brief aan.

Het is aan een volgend kabinet om de resultaten uit dit onderzoek en opties met betrekking tot toegankelijkheid van het verlofstelsel mee te wegen bij het maken van keuzes over de toekomst van het verlofstelsel. Uit het onderzoek blijkt onder andere dat niet- en niet-volledig gebruikers van het verlof minder vaak een hoger inkomen hebben: van de volledig-gebruikers had 45 procent een hoger inkomen, ten opzichte van respectievelijk 33 en 37 procent van de niet- en niet-volledig gebruikers. Het vaakst maakten rechthebbenden geen of niet volledig gebruik van het verlof omdat het niet mogelijk was om het verlof op te nemen. Van de niet-gebruikers noemt 43 procent dit als reden en van de niet-volledig gebruikers 45 procent. Andere rechthebbenden gaven aan het niet nodig te vinden om verlof op te nemen of wilden het niet. Wat betreft het al dan niet (volledig) opnemen van verlof blijkt dat het (huishoud)inkomen hierin een grote rol speelt. Ook spelen sociale normen op werk een belangrijke rol. Voorbeelden hiervan zijn dat de werkgever verlofopname liever niet wil of dat verlofopname ongebruikelijk is binnen de organisatie.

De keuze om het verlof al dan niet (volledig) op te nemen blijkt slechts voor een klein deel bewust en weloverwogen te worden gemaakt. Bewuste overwegingen zijn gerelateerd aan het (huishoud)inkomen en mogelijkheden voor kinderopvang. Keuzes worden verder overwegend onbewust beïnvloed door een bestaand beeld over de manier waarop ouders de zorg voor en opvoeding van het kind organiseren. Sociale normen, genderstereotypen en normen op de werkvloer dragen bij aan dit beeld. Deze onderwerpen komen bij uitstek aan bod in de dialoog SamenSprak, die ik vorig jaar ben gestart en die loopt tot eind 2024.¹² In deze dialoog spreken wij met de samenleving over gelijkwaardige kansen voor vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt en in hoeverre dit speelt in de levens van mensen. Ervaringen en knelpunten, oplossingsrichtingen en de rol van mensen zelf, werkgevers en de overheid komen hierin aan de orde.

Wens tot vereenvoudiging

De complexiteit, onoverzichtelijkheid en veranderende behoeften hebben geleid tot de wens om het verlofstelsel te vereenvoudigen. De begrijpelijkheid, toegankelijkheid en uitvoerbaarheid ervan staan daarbij centraal. Hierbij is ook oog voor de positie van de werkgever, die ook baat heeft bij vereenvoudiging, als dit leidt tot onder andere minder administratieve lasten en lagere kosten. In het commissiedebat Arbeid en Zorg van 26 januari 2023 kwam de wens voor vereenvoudiging van het verlofstelsel aan de orde.¹³

¹¹ Kamerstukken II, 2021/22, 34 967, nr. 20.

¹² Kamerstukken II, 2023/24, 30 420, nr. 390.

¹³ Kamerstukken II, 2022/23, 32 855, nr. 37.

In dat debat heb ik uw Kamer toegezegd u voor of in de zomer van 2023 te informeren over de mogelijkheden voor vereenvoudiging van administratieve aard, die op kortere termijn zijn door te voeren.¹⁴ Aan deze toezegging heb ik met de eerdergenoemde brief *Start vereenvoudiging verlofstelsel* d.d. 12 juli 2023 voldaan.

Gelijktijdig heb ik toegezegd om uw Kamer te berichten over de vereenvoudigingsmogelijkheden die raken aan het stelsel als zodanig of die financiële consequenties hebben.¹⁵ In deze brief informeer ik uw Kamer over deze mogelijkheden, met behulp van scenario's. Het is aan een nieuw kabinet om verder met de vereenvoudiging aan de slag te gaan en keuzes te maken over de toekomst van het verlofstelsel. Het ligt voor de hand het breed gedragen SER-advies Balans in maatschappelijk verlof hierbij te betrekken. Daarnaast zal bij de eventuele verdere uitwerking van een scenario of een combinatie daarvan uiteraard worden verkend of deze wijzigingen gevolgen (moeten) hebben voor aanpalende beleidsterreinen, waaronder het kinderopvangbeleid.

In het vervolg van deze brief zal ik ingaan op de doelstellingen van de verlofregelingen in de Wazo. Hierna licht ik de mogelijkheid van een nieuwe hoofdstructuur voor de Wazo toe. Daarin zijn verlofregelingen gegroepeerd in clusters. Vervolgens licht ik per cluster een aantal vereenvoudigingsmogelijkheden toe. Deze zijn uitgewerkt als afzonderlijke scenario's en opgenomen in de bijlage. Ook ga ik, mede naar aanleiding van de uitkomsten van het voornoemde onderzoek naar niet-gebruik van het aanvullend geboorteverlof, in op de mogelijkheid een bodem aan te brengen in de betalingshoogte. Daarna ga ik in op de financiële en uitvoeringstechnische aspecten van de vereenvoudigingsmogelijkheden en verdere aandachtspunten bij de vereenvoudiging van het verlofstelsel. Tot slot blik ik vooruit op het vervolgproces.

Doelstellingen van de verlofregelingen

Bij het in kaart brengen van de mogelijkheden voor vereenvoudiging en verbetering van de toegankelijkheid van het verlofstelsel, is het van belang de doelstellingen van de Wazo en de verschillende verlofregelingen steeds in het vizier te houden. Uiteindelijk moet de vereenvoudiging namelijk een positieve impact hebben op het behalen van deze doelstellingen en daarmee op het dagelijks leven van werkenden: in het bijzonder van werknemers en de kinderen of naasten aan wie zij zorg verlenen of met wie zij zorgverantwoordelijkheden delen.

Vanzelfsprekend moet hiernaast het belang van werkgevers worden meegewogen in de te maken keuzes, met name daar waar het gaat om de continuïteit van de bedrijfsvoering en administratieve en financiële lasten.

Het originele opschrift van de in 2001 ingevoerde Wazo, gaf de doelstelling van de wet destijds weer, namelijk «het tot stand brengen van een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg in de ruimste zin». De huidige doelstellingen van de Wazo sluiten hier goed bij aan, namelijk het faciliteren van een goede balans tussen werk en privéleven en het stimuleren van de arbeidsparticipatie en daarmee de economische zelfstandigheid van werkenden, met name van vrouwen. De verlofregelingen rondom de geboorte van en de zorg voor kinderen zijn daarnaast ook gericht op een aantal meer specifieke doelstellingen. Dit betreft het faciliteren van een gelijkwaardige verdeling van zorgverantwoordelijkheden tussen partners, het bijdragen aan de ontwikkeling van de band tussen ouder en kind en het garanderen van de veiligheid en gezondheid

¹⁴ Kamerstukken II, 2022/23, TZ202301-043.

¹⁵ Kamerstukken II, 2022/23, TZ202301-044.

van de zwangere of pas bevallen ouder en het kind. Hiermee kent de Wazo meerdere doelstellingen; op economisch, medisch, emancipatoir en sociaal-emotioneel gebied. Een eenvoudiger, begrijpelijker én toegankelijker verlostelsel is van belang om deze doelstellingen volledig tot hun recht te laten komen.

Hoofdstructuur: clustering verlostregelingen

De SER bepleit in het voornoemde advies een clustering in drie pijlers: zorg voor kinderen, zorg voor naasten en persoonlijk verlof. Het advies spreekt over het stroomlijnen van de huidige wettelijke verlostregelingen, die erop gericht zijn de combinatie van werken en zorgen te faciliteren en te stimuleren. Daarbij gaat het zowel om vereenvoudiging (van regelgeving en administratie) als om harmonisatie (het samenvoegen van regelingen waar mogelijk). Hieraan wordt toegevoegd dat sociale partners uitgegaan van de bestaande verlofrechten en nadrukkelijk geen versobering beogen van bestaande verlofrechten. Dit advies voor clustering sluit aan bij hoe ik het verlostelsel voor me zie. Zoals besproken in het commissiedebat Arbeid en Zorg van 26 januari 2023 en uiteengezet in mijn voormelde brief zie ik eenzelfde onderverdeling in drie clusters voor me, waarbij de verlostregelingen binnen een cluster zijn in te zetten voor vergelijkbare doeleinden. Daarbij is het wenselijk de voorwaarden, criteria en kenmerken per cluster en stelsel-breed zoveel mogelijk gelijk te trekken. Mijn streven zou zijn om binnen een cluster ook zoveel mogelijk dezelfde (administratieve) verplichtingen en randvoorwaarden te hanteren. Binnen de clusters is het daarnaast mogelijk om verlofregeelingen te integreren.

Dit bevordert het streven naar een vereenvoudigd en toegankelijk verlostelsel dat de werknemers in staat stelt om een goede keuze voor verlof te maken die past bij de persoonlijke situatie. Hieronder omschrijf ik de drie voorgestelde clusters.

Cluster 1: zorg voor kinderen

De verlostregelingen binnen dit cluster zijn in te zetten rond de geboorte van en voor de zorg voor kinderen en rond de opname van een kind in het gezin in het geval van adoptie of pleegzorg. Onder dit cluster vallen het huidige zwangerschaps- en bevallingsverlof, het (aanvullend) geboorteverlof, het adoptie- en pleegzorgverlof en het (betaald) ouderschapsverlof. Naast de algemene doelstellingen van de Wazo dragen de verlofregeelingen in dit cluster ook bij aan de doelstellingen met betrekking tot het faciliteren van een gelijke verdeling van zorgverantwoordelijkheden tussen partners, de band tussen ouder en kind en de veiligheid en gezondheid van de zwangere of recent bevallen ouder en het kind. Zo komen de verlostregelingen onder dit cluster niet alleen ten goede aan de werkende ouder, maar zijn ze ook in het belang van het kind.

Cluster 2: zorg voor naasten

Tot het cluster zorg voor naasten behoren het huidige kort- en langdurend zorgverlof. Het opnemen van dit verlof is bijvoorbeeld mogelijk als een werknemer (tijdelijk) mantelzorg verleent aan een naaste of een aantal dagen thuis voor een ziek kind moet zorgen. De verlostregelingen in dit cluster faciliteren de combinatie van werk en mantelzorg en dragen met name bij aan de algemene doelstellingen van de Wazo, namelijk het faciliteren van een balans tussen werk en privé en het stimuleren van de arbeidsparticipatie. Met deze verlostregelingen krijgen werknemers de ruimte om te (mantel)zorgen voor hun naasten, wat niet alleen de werkende zelf ten goede komt, maar ook degene die de zorg ontvangt. De

verwachting is dat het aantal werkende mantelzorgers de komende jaren sterk zal toenemen. Relevant voor dit cluster en de door een nieuw kabinet te maken keuzes hierover, is het toekomstige advies over mantelzorg en werk waar het kabinet de SER recentelijk om heeft verzocht.¹⁶

Cluster 3: persoonlijke situaties

Het derde cluster is bedoeld voor verlofregelingen voor meer «persoonlijke situaties». Uit het huidige verlofstelsel valt alleen het calamiteiten- en ander kort verzuimverlof onder dit cluster. Dit verlof is van korte duur en op te nemen als een werknemer door onvoorziene of zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden noodzakelijkerwijs diens werk niet kan verrichten.

Te denken valt aan het overlijden van een naaste, calamiteiten thuis en het begeleiden van een naaste bij bezoek aan een arts. Het gaat hier om maatwerk. Daarom wordt de duur van dit verlof naar billijkheid vastgesteld op basis van de specifieke situatie.

Idealiter worden eventuele nieuwe verlofvormen ingepast in een van de drie clusters. Te denken valt aan regelingen voor rouwverlof, transitieverlof of verlof wegens huiselijk geweld.¹⁷ Het gaat hierbij om ingrijpende, persoonlijke gebeurtenissen die leiden tot verminderde inzetbaarheid op het werk voor kortere of langere tijd. Voor deze situaties kan een verlofregeling de noodzakelijke ruimte bieden voor herstel en bijdragen aan de duurzame inzetbaarheid op het werk. Het zijn bij uitstek verlofregelingen voor persoonlijke situaties die maatwerk vereisen. Deze regelingen passen daarom binnen cluster 3, rekening houdend met het feit dat de mogelijkheden voor uniformiteit vanwege het maatwerkarakter beperkter zijn dan binnen de andere twee clusters.

Scenario's per cluster

Binnen de hoofdstructuur die uitgaat van drie clusters presenteer ik de vereenvoudigingsmogelijkheden in de vorm van scenario's. Het werken met scenario's doet recht aan het feit dat een aanzienlijke stelselwijziging ingrijpend is, voor zowel de overheid, als werkenden, als werkgevers. Uitgangspunt bij het opstellen van deze scenario's was de integratie van de verschillende regelingen tot meer universele, eenduidige regelingen. In sommige gevallen houdt dit ook uitbreiding of beperking van bestaande verlofrechten in. De scenario's zijn opgenomen in bijlage 1. Voor ieder scenario zijn de belangrijkste beleidsmatige en financiële gevolgen weergegeven. Binnen cluster 3 zijn geen scenario's uitgewerkt, om de eenvoudige reden dat dit cluster vooralsnog slechts één regeling bevat, namelijk het calamiteiten- of ander kort verzuimverlof. Zie ook hieronder. Deze verlofregeling is een niet-limitatieve regeling voor uiteenlopende omstandigheden waarbij maatwerk steeds nodig is. Er zijn mij geen signalen bekend die aanleiding vormen tot het vereenvoudigen van deze verlofregeling.

¹⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 30 169, nr. 76.

¹⁷ Motie Van den Hul (Kamerstukken II 2020/21, 30 420, nr. 350) vraagt aandacht voor de verkenning van een mogelijke verlofregeling voor slachtoffers van huiselijk geweld.

Scenario's cluster 1: Zorg voor kinderen

Tabel 1. Weergave verlofregelingen huidige stelsel en scenario's cluster 1

	Aard verlof / scenario	Duur verlof en hoogte betaling
Huidige stelsel	Zwangerschaps- en bevallingsverlof	16 weken (100%)
	(Aanvullend) geboorteverlof voor partner	6 weken (1 w. 100% en 5 w. 70%)
	Adoptieverlof beide ouders	6 weken (100%)
	Pleegzorgverlof beide ouders	6 weken (100%)
	Betaald ouderschapsverlof beide ouders	9 weken indien opgenomen in het eerste jaar na geboorte, adoptie of pleegzorg (70%)
	Onbetaald ouderschapsverlof beide ouders	17 weken plus het niet opgenomen betaalde ouderschapsverlof tot 8 ^e verjaardag kind
Scenario	1a/1b. Verlofduur gelijk aan huidige situatie	Ouder 1 ¹ : 25 weken (16 w. 100% en 9 w. 70%) Ouder 2: 15 weken (1 w. 100% en 14 w. 70%)
		Ouder 1: 25 weken (16 w. 100% en 9 w. 70%) Ouder 2: 15 weken (6 w. 100% en 9 w. 70%)
	2a/2b. Verlofduur na komst kind gelijk voor iedere ouder	Ouder 1: 25 weken (16 w. 100% en 9 w. 70%) Ouder 2: 19 weken (1 w. 100% en 18 w. 70%)
		Ouder 1: 25 weken (16 w. 100% en 9 w. 70%) Ouder 2: 19 weken (10 w. 100% en 9 w. 70%)
	3a/3b. Verlofduur voor iedere ouder gelijk	Ouder 1 en 2: 25 weken (16 w. 100%, 9 w. 70%)
		Ouder 1 en 2: 25 weken (100%)
	4. Minimale verlofduur conform Europese regelgeving	Ouder 1: 23 weken (14 w. 100% en 9 w. 70%) Ouder 2: 11 weken (70%)
	5a/5b/5c. Bodem in betalingshoogte	(Aanvullend) geboorteverlof 6 weken (1 w. 100% en 5 w. 70%, minimaal WML, aanvulling werkgever) Betaald ouderschapsverlof 9 weken (70%, minimaal WML, aanvulling werkgever)
		Geboorteverlof 6 weken (1 w. 100%, 5 w. 70% minimaal WML maximaal 100% dagloon, aanvulling UWV) Ouderschapsverlof 9 weken (70% (minimaal WML maximaal 100% dagloon, aanvulling UWV)
		(Aanvullend) geboorteverlof: 3 weken 100%) Betaald ouderschapsverlof: 9 weken (70%)

¹ Ouder 1 is de zwangere/pas bevallen vrouw; Ouder 2 is de partner

De scenario's binnen het cluster *zorg voor kinderen* bevatten voornamelijk varianten tot integratie en uitbreiding van de regelingen (scenario's 1, 2 en 3). In scenario 1 zijn verschillende regelingen samengevoegd met twee voorstellen voor de betalingshoogte. Hier blijft de verlofduur voor alle doelgroepen gelijk aan de huidige situatie. In scenario 2 worden regelingen samengevoegd en is de verlofduur na de komst van het kind voor iedere ouder gelijkgetrokken. Ook dit scenario bevat twee voorstellen

wat betreft betalingshoogte. Scenario 3 betreft één samengevoegde verlofregeling voor alle «soorten» ouders, waarbij de verlofduur en betalingshoogte voor iedereen gelijk is. Ook is er een scenario met een besparingsvariant opgenomen (scenario 4). In dit scenario worden regelingen samengevoegd en is voor de verlofduur aangesloten bij het minimum dat door (Europese) regelgeving wordt voorgeschreven. Dit scenario leidt tot een achteruitgang van de verlofrechten. In scenario 5 worden tenslotte verschillende varianten van een bodem in de betalingshoogte van verlofregelingen met een betalingshoogte lager dan 100 procent gepresenteerd. De financiële gevolgen van de scenario's lopen sterk uiteen, van een kostenafname ten opzichte van de huidige situatie van circa € 275 miljoen tot een kostentoeename van circa € 2.050 miljoen.

In verschillende bovengenoemde deelscenario's wordt een betalingshoogte van 70 procent voorgesteld en in de huidige situatie ontvangen rechthebbenden tijdens het aanvullend geboorteverlof en het betaald ouderschapsverlof een uitkering ter hoogte van 70 procent van het dagloon. Uit het voornoemde onderzoek naar niet-gebruik van het aanvullend geboorteverlof komt onder andere naar voren dat financiële redenen een rol spelen in het niet-gebruik van het verlof. Om de toegankelijkheid van de verlofregelingen voor mensen met lagere inkomens te verbeteren, kan worden overwogen om een bodem in de betalingshoogte te hanteren, ter hoogte van het wettelijk minimumloon (WML). Daarmee wordt voorkomen dat het (individuele) inkomen bij verlofopname onder het niveau van het WML(-uurloon) uitkomt. Aan het hanteren van een dergelijke bodem, kleeft wel een aantal (uitvoeringstechnische) vraagstukken. In het verleden is door SZW en UWV onderzocht of het hanteren van een WML-bodem bij verlofuitkeringen uitvoerbaar was. Dit bleek toen niet het geval, omdat UWV niet over betrouwbare gegevens over de arbeidsduur beschikt. Deze gegevens zijn nodig om te voorkomen dat een deeltijdwerknemer tijdens het verlof een uitkering ontvangt die hoger is dan diens reguliere inkomen. Uit een nadere verkenning van SZW en UWV blijkt dat andere varianten van een bodem in beginsel wel uitvoerbaar zijn. Deze varianten zijn opgenomen in scenario 5 (5a en 5b).

Tegelijkertijd kennen ook deze varianten (grote) knelpunten van administratieve en uitvoeringstechnische aard voor werkgevers of UWV en brengen die opties financiële of budgettaire effecten met zich mee, waarin een afweging moet worden gemaakt. Afhankelijk van de precieze invulling, komt een bodem de toegankelijkheid van de verlofregelingen naar verwachting ten goede.

Tegelijkertijd kan het als complex worden ervaren door ouders, als vooraf de precieze financiële consequenties van verlofopname lastig te overzien zijn. Hierbij is het de vraag in hoeverre dit bijdraagt aan de toegankelijkheid.

De meest eenvoudige manier om de toegankelijkheid voor alle rechthebbenden te verbeteren, is het verhogen van de betalingshoogte naar 100 procent. Deze oplossing heeft grote financiële effecten, voor zowel de overheid als werkgevers. Een kostenneutrale variant, waarbij de totale verlofduur voor alle rechthebbenden substantieel wordt ingekort om het betalingsniveau te kunnen verhogen naar 100 procent, is te overwegen. Ook deze variant is opgenomen in scenario 5 (5c). Een kostenneutrale variant is in het huidige stelsel overigens alleen mogelijk bij het aanvullend geboorteverlof. Het is niet mogelijk de duur van het betaald ouderschapsverlof in te korten, omdat daarmee niet langer wordt voldaan aan het voorgeschreven Europese minimum van tenminste twee maanden.

Scenario's cluster 2: Zorg voor naasten

Tabel 2. Weergave verlofregelingen huidige stelsel en scenario's cluster 2

	Aard verlof / scenario	Duur verlof en hoogte betaling
Huidige stelsel	Kortdurend zorgverlof voor noodzakelijke verzorging bij ziekte	2 weken 70% loondoorbetaling (tenminste WML)
	Langdurend zorgverlof voor noodzakelijke verzorging bij ziekte, verzorging van hulpbehoevenden of bij levensbedreigend ziek zijn	6 weken onbetaald
Scenario	6. Eén zorgverlofregeling	2 weken 70% loondoorbetaling 6 weken onbetaald
	7. Eén uitgebreide zorgverlofregeling	8 weken met 70% loondoorbetaling

Binnen het cluster *zorg voor naasten* zijn twee scenario's uitgewerkt met varianten voor integratie (scenario 6) en uitbreiding (scenario 7) van het kort- en het langdurend zorgverlof. Op dit moment zijn deze verlofregelingen gericht op zorgbehoeften die niet geheel overeenkomen. Het kortdurend zorgverlof kan worden opgenomen voor de noodzakelijke verzorging van een zieke. Het langdurend zorgverlof kan worden opgenomen voor de verzorging van een naaste die levensbedreigend ziek is of hulpbehoevend is. Een nieuwe, geïntegreerde en uitgebreide regeling voor zorgverlof biedt meer ruimte om (mantel)zorg te verlenen dan de huidige twee regelingen afzonderlijk. In scenario 6 zijn beide bestaande zorgverlofregelingen zodoende samengevoegd tot één zorgverlofregeling van 8 weken per jaar, waarvan de eerste twee weken met een betalingshoogte van 70 procent. De verlofduur en betalingshoogte is daarmee gelijk aan de huidige situatie. De situaties waarvoor het verlof kan worden ingezet, zijn in dit scenario samengevoegd, waarbij is gekozen voor de meest ruime inzetbaarheid. Daarnaast is een scenario opgenomen waarmee het zorgverlof toegankelijker wordt, door de volledige verlofduur van acht weken per jaar gedeeltelijk betaald te maken (scenario 7).

De totale kosten van acht weken zorgverlof met een betalingshoogte van 70 procent komen naar schatting neer op circa € 420 miljoen per jaar.¹⁸

Scenario's cluster 3: Persoonlijke situaties

Tabel 3. Weergave verlofregelingen huidige stelsel

	Aard verlof	Duur verlof en hoogte betaling
Huidige stelsel	Calamiteiten- en ander kort verzuimverlof	Korte naar billijkheid te berekenen tijd (100%)

Onder cluster 3 valt het huidige calamiteiten- en ander kort verzuimverlof. Er zijn binnen dit cluster geen scenario's uitgewerkt. Het gaat namelijk om een niet-limitatieve regeling voor uiteenlopende omstandigheden waarbij steeds maatwerk nodig is. Werknemers kunnen verlof opnemen voor zeer dringende, onverwachte of bijzondere persoonlijke situaties, bijvoorbeeld als een kind van school moet worden gehaald dat opeens ziek is of wanneer een direct familielid overlijdt. Het kunnen opnemen van verlof draagt bij aan de duurzame inzetbaarheid. Er zijn mij geen signalen bekend dat vereenvoudiging van deze regeling nodig is. Vanwege het maatwerk karakter van regelingen voor bijvoorbeeld transitieverlof en rouwverlof zijn toekomstige verlofregelingen hiervoor goed in te passen in cluster 3.

¹⁸ Dit betreft een schatting van de totale kosten van dit scenario. Op dit moment betalen werkgevers de twee weken kortdurend zorgverlof met een betalingshoogte van 70 procent. Zie voor een nadere toelichting bijlage 1.

Financiering en uitvoering

De vereenvoudiging van het verlofstelsel kan worden aangegrepen om ook de wijze van financiering van het verlofstelsel opnieuw te beoordelen, mede met het oog op de verschillende rollen en belangen van de betrokken partijen: werknemer, werkgever en overheid. Vanzelfsprekend moet hierbij ook het belang van verlof voor de samenleving als geheel worden meegewogen. Het feit dat werkenden verlof op kunnen nemen om te (mantel)zorgen voor kinderen en naasten, is van groot maatschappelijk belang. De komende jaren zal dit significant toenemen, zeker omdat naar verwachting in 2040 elke Nederlander voor een naaste zal zorgen.¹⁹ Mede naar aanleiding daarvan is aan de SER gevraagd advies uit te brengen over de toekomstbestendige combinatie van werk en mantelzorg. In de huidige situatie is sprake van een combinatie van de inzet van algemene middelen, werkgeverspremies, loondoorbetaling en een bijdrage van de werknemer.

Deze bijdrage van de werknemer komt tot uitdrukking in de gedeerde inkomsten bij onbetaald verlof of als de uitkering of loondoorbetaling lager is dan het inkomen. In een aantal sectoren en organisaties vindt op basis van cao-afspraken aanvulling plaats op het wettelijk betalingsniveau. Uit cao-onderzoek van SZW blijkt bijvoorbeeld dat in 29 van de 108 geanalyseerde cao's (achtien procent van de werknemers) een aanvulling werd geboden op het wettelijke uitkeringspercentage van 70 procent tijdens het aanvullend geboorteverlof.²⁰ Uit ditzelfde onderzoek blijkt dat 39 van de steekproefcao's een bepaling bevatte over mantelzorg (25 procent van de werknemers).

Deze bepalingen hebben voornamelijk betrekking op advies en ondersteuning, maatwerkafspraken en de inzet van spaarverlof.

De SER roept in voorgenoemd advies op om de maatschappelijke baten van betaald verlof meer tot uitdrukking te laten komen in de financiering van het verlof. De SER constateert dat de verlofregelingen positieve externe effecten hebben, zoals het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders, meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen en goede zorg voor kinderen. Verlof biedt ook soelaas als het gaat om het verlenen van mantelzorg. De SER zal uitgebreider ingaan op de combinatie van werk en mantelzorg in het daarover uit te brengen advies.²¹ Daarnaast zijn er inderdieneffecten (bijvoorbeeld matiging van ziekteverzuim) en draagt verlof bij aan een meer ontspannen combinatie van werken en zorgen. Constateernde dat werkgevers en werknemers in aanzienlijke mate zelf de lasten van het (geboorte- en ouderschaps)verlof dragen, vindt de SER de huidige lastenverdeling tussen overheid, werkgevers en werknemers onvoldoende in balans. Een grotere bijdrage uit de algemene middelen sluit volgens de SER beter aan bij het feit dat verlof ook maatschappelijke doelen dient, zou werkgevers kunnen ontlasten en de inkomstenderving voor werknemers kunnen verminderen.

Bij herziening van de financieringswijze dient de marginale druk volgens de SER in het oog te worden gehouden.

Het is aan een volgend kabinet om een dergelijke heroverweging met betrekking tot de financiering van het verlof te maken. Dit geldt ook bij mogelijke scenario's die leiden tot extra kosten vanwege een langere verlofduur of een hoger betalingsniveau en ingeval wordt gekozen de doelgroep uit te breiden of de situaties waarin het verlof kan worden

¹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 30 169, nr. 73.

²⁰ Zie: Arbeid en Zorg 2023. Een onderzoek naar cao-bepalingen omtrent het combineren van werken en zorgen.

²¹ Kamerstukken II, 2023/24, 30 169, nr. 76

opgenomen te verbreden. De keuze voor een bepaald scenario en de financiering van het verlof dient in verbondenheid te worden gemaakt. In de bij deze brief gepresenteerde scenario's is de precieze financiering (e.g. een uitkering van UWV of doorbetaling door werkgever) daarom niet ingevuld.

Een vereenvoudiging van het stelsel zou idealiter ook moeten leiden tot een vereenvoudiging voor de uitvoering, zowel voor werkgevers als voor UWV. Daar staat tegenover dat de introductie en implementatie van nieuwe verlofregelingen en zeker het implementeren van een geheel nieuwe structuur voor het verlofstelsel veel zal vragen van onder meer UWV, hoewel dat tijdelijk is. Het is daarom van belang om ook bij de nadere uitwerking van scenario's en daaropvolgende definitieve keuzes steeds UWV te blijven betrekken. Ook zullen inzichten uit onderzoeken als de invoeringstoets betaald ouderschapsverlof, die op dit moment wordt uitgevoerd door UWV en inzicht biedt in de eerste ervaringen van rechthebbenden en UWV met dit verlof, in het verdere proces worden meegenomen. De financiële en uitvoeringstechnische aspecten zijn in bijlage 1 op hoofdlijnen meegenomen in de gepresenteerde scenario's. Voor de precieze gevolgen van de scenario's voor deze aspecten is een nadere uitwerking en detaillering van de scenario's nodig. Daarbij geldt dat tegenover de kosten van verlof ook maatschappelijk baten staan, die moeilijker in beeld zijn te brengen, maar die er wel degelijk zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan een toename van de arbeidsparticipatie, aan duurzame inzetbaarheid en aan ruimte om zorgverantwoordelijkheden op een goede manier op zich te kunnen nemen.

Verdere aandachtspunten

De keuze voor een hoofdstructuur in clusters, met daarbinnen verschillende mogelijke scenario's, legt een basis voor een nieuw en vereenvoudigd verlofstelsel. De Wazo kent tal van uitzonderingen en nadere regels.

Voorbeelden van uitzonderingen zijn het recht op extra bevallingsverlof bij ziekenhuisopname van het kind, mogelijkheden om bij cao ten nadele van de werknemer af te wijken van de wettelijke rechten en de zeggenschap van werkgevers bij de inroostering van het verlof. Dit zijn aandachtspunten die aan de orde komen op het moment dat voor een van de mogelijke vereenvoudigingsscenario's is gekozen. De gewenste invulling van dergelijke regels en voorwaarden omtrent het verlof zal mede afhankelijk zijn van een gekozen scenario.

Bij bijvoorbeeld een verlenging van het verlof rondom ouderschap, dient rekening te worden gehouden met de gevolgen voor werkgevers. Zij hebben dan immers te maken met mogelijk langere afwezigheid van werknemers. In dat geval lijkt het logisch om zeggenschap van de werkgever over inroostering van het verlof te herijken. Het advies van de SER op dit punt, namelijk om bij de inroostering van ouderschapsverlof een vereiste van goed en tijdig overleg over de wijze van het opnemen van het verlof in te voegen, zonder aan het ongeclausuleerde recht op verlof te tornen, is helder en in beginsel ben ik er positief over. Door overleg te voeren op basis van wederzijdse wensen en behoeften, zodra de werknemer het voornemen tot verlofopname kenbaar maakt, is naar verwachting de kans op een oplossing waar werkgever en werknemer tevreden mee zijn groter.

Een ander aandachtspunt betreft de samenstelling van gezinnen en de positie van verschillende doelgroepen die recht hebben op verlof en de voorwaarden die daarvoor gelden. Te denken valt aan de aanspraken van

alleenstaande ouders, samengestelde gezinnen en zelfstandigen. Voorstelbaar is dat in de situatie dat kinderen opgroeien met één ouder, deze ouder meer behoefte heeft aan verlof. Ook voor samengestelde gezinnen of situaties waarin twee huishoudens zorg dragen voor het kind kan aangepast beleid wenselijk zijn. Verder zal steeds aandacht uit moeten gaan naar de samenhang met de reeds met uw Kamer gedeelde administratieve vereenvoudigingsmogelijkheden, zoals de uniformering van de opnameperiode en het aanvraagmoment van de verlofuitkeringen.

Vervolgproces

Gezien de mogelijke (financiële) impact, maar ook met het oog op de maatschappelijke baten, is het aan een volgend kabinet om het proces van vereenvoudiging, in goed overleg met uw Kamer en rekening houdend met het advies van de SER, verder voort te zetten. Deze brief geeft een breed beeld van de mogelijkheden voor vereenvoudiging van het verlofstelsel. Ik zie uit naar de discussie hierover met uw Kamer.

In de tussentijd werk ik samen met UWV verder aan de administratieve vereenvoudigingsmogelijkheden die ik heb genoemd in de voorgaande brief, de verdere verkenning van de scenario's en resterende aandachtspunten.

Ook de sociale partners zal ik daarbij betrekken. Substantiële vereenvoudiging betekent een ingrijpende verandering van het verlofstelsel. Dat vereist een nauwe afstemming tussen beleid, wetgeving en uitvoering. We moeten rekening houden met een intensief implementatietraject.

Het is van groot belang te werken aan een eenvoudiger, begrijpelijker en toegankelijker verlofstelsel. Het zetten van verdere stappen in dit proces draagt bij aan een toekomstbestendig verlofstelsel, dat de balans tussen werk en privéleven verder faciliteert, behulpzaam is in het omgaan met maatschappelijke vraagstukken zoals mantelzorg en de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid stimuleert.

Een toekomstbestendig stelsel kan, tezamen met andere mogelijkheden om werk en zorg te combineren, zoals (maatwerk)afspraken tussen werkgevers en werknemers, een goede en werkbare combinatie van werk en privé helpen realiseren en daarmee duurzame inzetbaarheid en de kwaliteit van leven bevorderen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip