

Bijlage 1 - scenario's vereenvoudiging verlofstelsel

Introductie

Dit document bevat een beschrijving van scenario's ten behoeve van de vereenvoudiging van het verlofstelsel. Zoals omschreven in de brief is het wenselijk het verlofstelsel op te delen in drie clusters, namelijk in clusters van verloffregelingen rondom 1) de zorg voor kinderen, 2) de zorg voor naasten en 3) persoonlijke situaties. Scenario's 1 tot en met 5 hebben betrekking op verloffregelingen rondom de geboorte van en zorg voor kinderen, die onder cluster 1 *zorg voor kinderen* vallen. Scenario's 6 en 7 hebben betrekking op de zorgverloffregelingen uit cluster 2 *zorg voor naasten*. Deze twee scenario's staan los van de andere scenario's en hierin kan separaat een afweging worden gemaakt. Met betrekking tot cluster 3 *persoonlijke situaties* zijn, gezien de beperkte huidige omvang, geen scenario's uitgewerkt. Wel kunnen hier in de toekomst regelingen voor rouwverlof en transitieverlof een plaats in krijgen. Voor alle scenario's geldt dat deze een wijziging vergen van de huidige Wet arbeid en zorg (Wazo).

Bij ieder scenario is een korte toelichting gegeven en wordt op hoofdlijnen ingegaan op de beleidsmatige en financiële gevolgen. Dit geeft een globaal overzicht van de belangrijkste gevolgen van de scenario's en maakt de scenario's naar verwachting goed vergelijkbaar. Bij de keuze voor één van de scenario's is een nadere uitwerking van de verdere details nodig, waarna een meer precieze indicatie van de beleidsmatige, uitvoeringstechnische en financiële gevolgen mogelijk is. Onderstaand wordt een en ander toegelicht met betrekking tot de uitvoeringstechnische, financiële en beleidsmatige gevolgen van de scenario's. Vervolgens worden enkele verdere uitgangspunten bij de scenario's gedeeld en is een overzicht van het huidige verlofstelsel opgenomen. Daarna volgen de scenario's.

Uitvoeringstechnische gevolgen

Als uitvoerder van een groot deel van de huidige verloffregelingen, verwacht UWV dat de scenario's waarin regelingen worden samengevoegd uitvoerbaar zijn en ook tot vereenvoudigde uitvoering van de Wazo kunnen leiden. Met het samenvoegen van verloffregelingen gaat een aantal uitvoeringsvraagstukken gepaard. Allereerst moet worden besloten of de uitkeringshoogte op één of meerdere momenten door UWV wordt vastgesteld. Als het verlof over een lange periode kan worden opgenomen, kan er bijvoorbeeld veel in iemands inkomen wijzigen. Ook moet worden gekeken aan de hand van welke bewijsstukken of gegevens het recht op een uitkering kan worden bepaald en hoe en wanneer UWV dit kan controleren. De beoordeling van het recht op verlof zal voor biologische ouders bijvoorbeeld anders zijn dan voor een adoptie- of pleegouder. Daarnaast moet bij het samenvoegen van verloffregelingen een besluit worden genomen over de specifiekere doelgroepen¹ die recht hebben op een verlofuitkering. Dit bezien wij nader als meer duidelijk is over de inrichtingskeuzes, waarbij we streven naar zo veel mogelijk uniformiteit tussen de verschillende doelgroepen. Als de vereenvoudiging op basis van (één van) de scenario's wordt voortgezet, zal UWV een uitvoeringstoets uitvoeren om de precieze uitvoeringstechnische gevolgen in kaart te brengen. Daarbij gaat ook aandacht uit naar het doenvermogen van rechthebbenden en werkgevers.

Financiële gevolgen

In de scenario's in dit document wordt gesproken van 'betalingshoogte'. Hiermee is bewust in het midden gelaten of het gaat om een uitkering van UWV of (gedeeltelijke) loondoorbetaling door de werkgever. De financiële gevolgen die in de scenario's worden weergegeven, laten het effect ten opzichte van de huidige situatie zien. In de huidige situatie zijn de uitkeringslasten van het Rijk voor

¹ Doelgroepen zijn onder andere uitkeringsgerechtigden en beroepsbeoefenaars op arbeidsovereenkomst (niet ZW-verzekerden). In de huidige situatie kan een uitkeringsgerechtigde bijvoorbeeld wel aanspraak maken op het zwangerschaps- en bevallingsverlof en het adoptie- en pleegzorgverlof, maar niet op het (aanvullend) geboorteverlof en betaald ouderschapsverlof.

de verlofregelingen rondom kinderen structureel circa € 2,8 miljard per jaar. Dit betreft het zwangerschaps- en bevallingsverlof, het adoptie- en pleegzorgverlof, het aanvullend geboorteverlof en het betaald ouderschapsverlof. De lasten van loondoorbetaling door werkgevers voor de eerste week geboorteverlof worden geschat op circa € 120 miljoen per jaar. De eventuele lasten voor werkgevers die, bijvoorbeeld op basis van de cao, een aanvulling bieden op de wettelijke verplichting zijn hier niet in meegenomen.

In de huidige situatie zijn er geen uitkeringslasten voor het Rijk voor de zorgverlofregelingen. Het langdurend zorgverlof is namelijk onbetaald en tijdens het kortdurend zorgverlof dient de werkgever 70 procent van het loon door te betalen, ten minste het wettelijk minimumloon. Van de huidige lasten van het kortdurend zorgverlof kan alleen een grove schatting worden gemaakt, omdat geen zicht is op het precieze gebruik hiervan. In scenario's 6 en 7 is daarom een schatting weergegeven van de totale lasten van deze scenario's, in plaats van de lasten ten opzichte van de huidige situatie. Voordeel van de huidige (gedeeltelijke) financiering van het kortdurend zorgverlof door werkgevers, is dat de werkgever zicht heeft op de rechtmatigheid van verlofopname. De werkgever kan namelijk van de werknemer vragen de verlofopname aannemelijk te maken.² Bij een uitkering van UWV is dit controlemechanisme naar verwachting minder effectief.

In de raming bij ieder scenario is berekend wat de structurele uitkerings- of doorbetalingslasten per jaar zijn. Hierbij is niet gekeken naar de mogelijke uitvoeringskosten. Vereenvoudiging van de regelingen leidt mogelijk tot lagere uitvoeringskosten. Tegelijkertijd zijn er eenmalige implementatiekosten in het geval regelingen worden samengevoegd en onder andere processen en systemen hierop moeten worden aangepast. Indien een scenario verder wordt uitgewerkt, zal UWV moeten bepalen wat de wijziging betekent voor de uitvoeringskosten, daar waar het verlof met een uitkering van UWV betreft. Evenmin zijn de maatschappelijke baten van een vereenvoudiging en aanpassing van het verlofstelsel in beeld gebracht. Deze zijn minder direct te berekenen, maar kosten dienen wel afgewogen te worden tegen deze maatschappelijke baten, zoals een toename van de arbeidsparticipatie, duurzame inzetbaarheid en ruimte om zorgverantwoordelijkheden op een goede manier op zich te kunnen nemen.

Beleidsmatige gevolgen

Uitgangspunt is dat de scenario's bijdragen aan de vereenvoudiging en toegankelijkheid van het verlofstelsel. Om een uitspraak te kunnen doen over de beleidsmatige gevolgen zijn de scenario's getoetst aan de doelstellingen van de verlofregelingen. Dit zijn de doelstellingen die met de Wazo en latere wetwijzigingen van de Wazo zijn beoogd. Per scenario wordt voornamelijk de mogelijke positieve of negatieve impact op deze doelstellingen beschreven. Gekeken is, afhankelijk van het scenario, naar één of meer van de volgende doelstellingen:

- Het stimuleren van een balans tussen werk en privéleven;
- Het faciliteren van een gelijkwaardige verdeling van zorgverantwoordelijkheden tussen partners;
- Het stimuleren van de arbeidsparticipatie en daarmee de economische zelfstandigheid;
- Het bijdragen aan de ontwikkeling van de band tussen ouder en kind;
- Het garanderen van de veiligheid en gezondheid van de zwangere of pas bevallen ouder en het kind.

Daarbij is geredeneerd dat verlofopname in principe bijdraagt aan deze doelstellingen. Naarmate een scenario de opname van verlof stimuleert, zal dat scenario daarmee een positieve invloed hebben op het realiseren van de doelstellingen. Het omgekeerde geldt ook: naarmate een scenario het opnemen van verlof minder aantrekkelijk maakt, zal dat afbreuk doen aan de mate waarin de doelstellingen worden bereikt. Verlofopname kan onder andere worden beïnvloed door de betalingshoogte en de verlofduur. Het is belangrijk hierbij op te merken dat het voor te stellen is dat een langere verlofduur

² Art. 5:5 Wazo.

vanaf een bepaald punt een neutraal effect heeft op de verlofopname, bijvoorbeeld als de betalingshoogte lager is dan het reguliere inkomen.

In hoeverre (de opname van) verlofregelingen bijdragen aan de genoemde doelstellingen komt in meer of mindere mate naar voren uit beleidsevaluaties en wetenschappelijk onderzoek. Met betrekking tot de balans tussen werk en privéleven blijkt bijvoorbeeld uit de evaluatie van de Wet invoering extra geboorteverlof (WIEG) dat moeders na de komst van het geboorteverlof voor partners een betere werk-privébalans ervaren.³ Als het gaat om het faciliteren van een gelijkwaardige verdeling van zorgverantwoordelijkheden tussen partners, dan is onder andere aangetoond dat het stimuleren van partners om verlof op te nemen ertoe leidt dat zij positiever zijn over een meer gelijke verdeling van de zorgtaken.⁴ Ook blijkt uit onderzoek in Noorwegen dat respondenten na uitbreiding van het vaderschapsverlof aangeven dat zij het 50 procent waarschijnlijker achten dat zij bepaalde verantwoordelijkheden rond het kind onderling gelijk verdelen.⁵ Met betrekking tot het stimuleren van de arbeidsparticipatie heeft onder andere OESO-onderzoek naar de Duitse situatie aangetoond dat de uitbreiding van verlof voor ouders de kans dat moeders na hun verlof weer aan het werk gaan vergroot.⁶ Ook in het IBO Deeltijd wordt ingegaan op de effecten van verlof. Op basis van een literatuurstudie wordt in dat rapport onder meer geconcludeerd dat verlofopname door vaders een 'neutraal tot gematigd positief' effect heeft op de arbeidsduur van moeders.⁷ Uit het IBO Deeltijd blijkt ook dat het verlof op de lange termijn weinig tot geen effect heeft op de arbeidsduur van vrouwen. Daarnaast wordt aangehaald dat een verlofduur van langer dan een jaar er mogelijk toe leidt dat de kans dat iemand stop met werken toeneemt. Over de bijdrage van verlof aan de ontwikkeling van de band tussen ouder en kind wordt onder andere een en ander gezegd in de eerdergenoemde evaluatie van de WIEG. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat ouders na invoering van het geboorteverlof op deelaspecten een betere band ervaren met hun kind. Voor veel van de effecten van verlof(opname) op de doelstellingen geldt dat er geen eenduidig beeld bestaat in de wetenschappelijke literatuur.

Voor alle scenario's geldt dat deze ook gevolgen hebben voor werkgevers. Op korte termijn geldt dat werkgevers te maken hebben met uitval van personeel. Dit is direct merkbaar in de bedrijfsvoering en zal vooral spelen als meerdere collega's tegelijk verlof genieten of bij organisaties met een beperkt personeelsbestand. Voor de langere termijn is de verwachting dat de verlofregelingen bijdragen aan de arbeidsparticipatie en het behoud van personeel, hoewel empirische bevindingen over de langetermijneffecten niet eenduidig zijn. Mogelijk is verder sprake van minder uitval van werknemers voor wie de combinatie van arbeid en zorg op een gegeven moment te zwaar is. De vereenvoudiging heeft ook de bedoeling om de administratieve afwikkeling van verlofaanvragen voor werkgevers te vereenvoudigen en daarnaast kan vereenvoudiging ertoe leiden dat werkgevers beter in staat zijn werknemers voor te lichten over het verlof. Vanzelfsprekend heeft ook de wijze van financiering van het verlofstelsel gevolgen voor werkgevers.

Ten slotte zijn er effecten van samenvoeging van regelingen bij landsgrensoverschrijdende situaties. Concreet betreft dit de toepassing van EU-verordening 883/2004 en de kwalificatie van de uitkering als moederschaps-/vaderschapsuitkering of als gezinsbijslag. Bij de verdere vormgeving van de scenario's zal dit aspect mee in beschouwing moeten worden genomen.

Enkele uitgangspunten

Voor een goed begrip van de scenario's zijn de volgende uitgangspunten van belang:

- Waar in de scenario's wordt gesproken over *weken*, gaat het om de wekelijkse arbeidsduur.

³ Zie: [Evaluatie WIEG \(overheid.nl\)](#)

⁴ Zie: <https://spssi.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/asap.12205>

⁵ Zie: [The state intervenes in the battle of the sexes: Causal effects of paternity leave \(sciencedirectassets.com\)](#)

⁶ Zie: [9789264259157-en.pdf \(oecd-ilibrary.org\)](#)

⁷ Zie: [IBO Deeltijdwerk | Van analyse naar beleid over deeltijd \(overheid.nl\)](#)

- Waar in de scenario's wordt gesproken over *betalingshoogte*, wordt in het midden gelaten of dit gaat om een uitkering van UWV of (gedeeltelijke) loondoorbetaling door de werkgever.
- In de scenario's uit cluster 1 zijn de termen 'ouder 1' en 'ouder 2' gebruikt. Ouder 1 verwijst naar moeders of ouders die het kind (hebben ge)dragen en ouder 2 verwijst naar partners, vaders, duomoeders, adoptieouders en pleegouders.
- In de scenario's uit cluster 1 is het wettelijk onbetaalde deel van het ouderschapsverlof (zeventien weken, op te nemen binnen acht jaar) buiten beschouwing gelaten.
- Over de opnameperiode waarbinnen het verlof kan worden opgenomen wordt in de scenario's niet gesproken. Zoals reeds met uw Kamer gedeeld, is het voornemen dit voor alle verlofregelingen zoveel als mogelijk gelijk te trekken.⁸

Ten behoeve van de begrijpelijkheid van de scenario's wordt in dit document niet in detail ingegaan op alle gevolgen en factoren die meespelen. De scenario's hebben mogelijk gevolgen voor specifiekere regels uit de Wazo. Dit kan bij de verdere uitwerking worden meegenomen. Daarnaast kan langer verlof bijvoorbeeld ook leiden tot minder gebruik van de kinderopvang in het eerste levensjaar van het kind, wat onder andere gevolgen kan hebben voor de personele inzet op de opvang van kinderen tot één jaar. Verder kunnen wijzigingen in het inkomen door aanpassing van de betalingshoogte gedurende het verlof gevolgen hebben voor eventuele toeslagen die iemand ontvangt.

De scenario's in dit document geven een eerste beeld van de niet-administratieve vereenvoudigingsmogelijkheden in het verlofstelsel. De scenario's betreffen vooral mogelijkheden waarbij bestaande regelingen worden geïntegreerd en uitgebreid. Hierbij is met name gekeken naar de verlofduur en de betalingshoogte en is het huidige verlofstelsel als basis genomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de voorgestelde betalingshoogtes, waarbij is aangesloten bij de bestaande percentages (100, 70 of nul procent). In principe zijn hierin eindeloze variaties mogelijk. Daarbij kan ook worden gedacht aan budget-neutrale opties, waarbij de verlofduur kan worden verminderd en de betalingshoogte verhoogd en vice versa, of aan besparingsopties. De vraag die steeds centraal moet staan is in hoeverre de mogelijkheden bijdragen aan de vereenvoudiging en toegankelijkheid van het stelsel. De scenario's in dit document moeten een globaal beeld geven van deze mogelijkheden en de belangrijkste financiële en beleidsmatige gevolgen.

⁸ Kamerstukken II, 2022/23, 32 855, nr. 38.

Huidige situatie

In de onderstaande tabel is een versimpelde weergave van de verlofregelingen voor werknemers uit het huidige verlofstelsel weergegeven. In het huidige stelsel hebben moeders (zwangere/bevallen ouder) in totaal recht op vijftientig weken betaald verlof rond de geboorte en hebben partners en adoptie- en pleegzorgouders recht op vijftien weken (gedeeltelijk) betaald verlof. Alle ouders hebben daarnaast recht op zeventien weken wettelijk onbetaald ouderschapsverlof. Alle werknemers hebben in het huidige stelsel recht op acht weken zorgverlof per twaalf maanden, waarvan twee gedeeltelijk betaald. Ook hebben alle werknemers recht op een korte, naar billijkheid te berekenen tijd aan verlof als werk niet kan worden verricht door onvoorziene en zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden.

Tabel 1: schematische weergave huidig verlofstelsel

Verlofvorm	Doelgroep	Verlofduur	Betalingshoogte	Opnameperiode	Bijzonderheden
Zwangerschapsverlof	Zwangere	4-6 weken	100% dagloon	Vanaf 6 tot minimaal 4 weken aaneengesloten, voorafgaand aan uitgerekenende datum	Niet opgenomen deel wordt opgeteld bij bevallingsverlof. Bij meerling minimaal 8 tot 10 weken zwangerschapsverlof
Bevallingsverlof	Bevallen ouder	10-12 weken	100% dagloon	Vanaf geboorte 6 weken aansluitend, overig flexibel binnen 30 weken na geboorte	Mogelijk extra bevallingsverlof bij ziekenhuisopname kind, partner recht op kraambedsterfte-regeling bij overlijden moeder
Geboorteverlof	Partner	1 week	100% loon	Flexibel binnen 4 weken na geboorte	
Aanvullend geboorteverlof	Partner	5 weken	70% dagloon	Flexibel binnen 6 maanden na geboorte	Alleen op te nemen indien de week geboorteverlof is opgenomen
Adoptie- en pleegzorgverlof	Adoptie-/pleegouder	6 weken	100% dagloon	Aaneengesloten vanaf 4 weken voorafgaand aan opname in gezin tot 22 weken erna, flexibel in overleg met werkgever	
Betaald ouderschapsverlof	Alle ouders	9 weken	70% dagloon	Flexibel binnen jaar na geboorte	Niet binnen jaar opgenomen deel wordt opgeteld bij onbetaald ouderschapsverlof
(Onbetaald) ouderschapsverlof	Alle ouders	17 weken	Onbetaald	Flexibel binnen 8 jaar na geboorte	
Kortdurend zorgverlof	Werknemers	2 weken	70% loon	Flexibel per 12 maanden	
Langdurend zorgverlof	Werknemers	6 weken	Onbetaald	Flexibel per 12 maanden	
Calamiteiten- en kort verzuimverlof	Werknemers	Korte periode	100% loon	N.v.t.	

Scenario 1a & 1b: verlofduur gelijk aan huidige situatie

Cluster 1: zorg voor kinderen

Toelichting scenario

Het doel van dit scenario is tot een eenvoudiger stelsel te komen, door verlofregelingen samen te voegen en zo verschillen te reduceren. In dit scenario is er één verlofregeling voor ouder 1 en één verlofregeling voor ouder 2. In de regeling voor ouder 1 zijn het zwangerschaps- en bevallingsverlof en het ouderschapsverlof samengevoegd. In de regeling voor ouder 2 zijn het (aanvullend) geboorteverlof, het adoptie- en pleegzorgverlof en het ouderschapsverlof samengevoegd.

De integratie van het (aanvullend) geboorteverlof en het adoptie- en pleegzorgverlof in de regeling voor ouder 2, heeft consequenties voor de betalingshoogte, omdat die in de huidige situatie ongelijk is. In scenario 1a is gekozen voor een betalingshoogte van 70 procent. Dit sluit grotendeels aan bij het huidige geboorteverlof. In scenario 1b is dit voor de eerste zes weken 100 procent. Dit sluit aan bij het huidige adoptie- en pleegzorgverlof. De verlofduur blijft voor alle ouders in beide scenario's gelijk aan de huidige situatie. Voor ouder 1 geldt dit ook voor de betalingshoogte.

Tabel 2: schematische weergave scenario 1a

Doelgroep	Verlofduur	Betalingshoogte
Ouder 1	25 weken	16 weken 100% + 9 weken 70%
Ouder 2	15 weken	1 week 100% + 14 weken 70%

Tabel 3: schematische weergave scenario 1b

Doelgroep	Verlofduur	Betalingshoogte
Ouder 1	25 weken	16 weken 100% + 9 weken 70%
Ouder 2	15 weken	6 weken 100% + 9 weken 70%

Beleidsmatige gevolgen

In scenario 1a blijft de verlofduur en betalingshoogte voor partners, vaders en duomoeders gelijk. Voor deze groep worden daarom weinig effecten verwacht. Scenario 1a kan voor adoptie- en pleegouders een negatieve invloed hebben op de balans tussen werk en privéleven en de ontwikkeling van de band tussen ouder en kind. Deze groep gaat er ten opzichte van de huidige situatie namelijk op achteruit wat betreft de betalingshoogte (vijf weken van 100 naar 70 procent). De kans bestaat dat zij daarom minder verlof zullen opnemen.

Naar verwachting draagt scenario 1b in positieve zin bij aan een gelijkwaardige verdeling van zorgverantwoordelijkheden tussen partners en de ontwikkeling van de band tussen ouder en kind. In dit scenario gaan partners, vaders en duomoeders er qua betalingshoogte op vooruit (vijf weken van 70 naar 100 procent), waardoor er in de eerste zes weken doorgaans geen financiële belemmeringen meer zijn voor het opnemen van verlof om voor het kind te kunnen zorgen. Indirect zal dit mogelijk ook in positieve zin bijdragen aan de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen. Voor adoptie- en pleegouders blijft de betaling tijdens het verlof gelijk aan de huidige situatie.

Financiële gevolgen

Ten opzichte van de huidige situatie heeft scenario 1a een nihil financieel effect. In scenario 1b nemen de kosten voor verlof met circa € 275 miljoen per jaar toe.

Scenario 2a & 2b: verlofduur na komst kind gelijk voor iedere ouder

Cluster 1: zorg voor kinderen

Toelichting scenario

Het doel van dit scenario is tot een eenvoudiger stelsel te komen, door verlofregelingen samen te voegen en zo verschillen te reduceren. Daarnaast is met het oog op eenvoud en toegankelijkheid de verlofduur (en in scenario 2b de betalingshoogte) van alle ouders meer gelijkgetrokken.

In dit scenario hebben alle ouders ná de komst van het kind dezelfde verlofduur, namelijk negentien weken. Dit is gelijk aan de minimale verlofduur van ouder 1 in de huidige situatie na de geboorte. Ouder 2 krijgt in dit scenario 4 weken extra verlof ten opzichte van de huidige situatie. De verlofregelingen zijn, evenals in scenario 1a en 1b, samengevoegd tot één regeling voor ouder 1 en één regeling voor ouder 2.

In scenario 2a is voor ouder 2 gekozen voor een betalingshoogte van 70 procent (in lijn met het huidige aanvullend geboorteverlof). In scenario 2b is dit 100 procent voor de eerste tien weken en 70 procent voor de overige negen weken. Dit sluit aan bij de (huidige) situatie van ouder 1. De verlofduur en betalingshoogte voor ouder 1 blijven gelijk aan de huidige situatie.

Tabel 4: schematische weergave scenario 2a

Doelgroep	Verlofduur	Betalingshoogte
Ouder 1	25 weken	16 weken 100% + 9 weken 70%
Ouder 2	19 weken	1 week 100% + 18 weken 70%

Tabel 5: schematische weergave scenario 2b

Doelgroep	Verlofduur	Betalingshoogte
Ouder 1	25 weken	16 weken 100% + 9 weken 70%
Ouder 2	19 weken	10 weken 100% + 9 weken 70%

Beleidsmatige gevolgen

Scenario 2a pakt naar verwachting positief uit wat betreft de verlofduur, maar voor adoptie- en pleegouders negatief wat betreft de betalingshoogte. De langere verlofduur ten opzichte van de huidige situatie kan een positief effect hebben op de balans tussen werk en privéleven, de ontwikkeling van de band tussen ouder en kind en de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen. Dit is er in gelegen dat partners mogelijk langer verlof opnemen en moeders daardoor mogelijk meer (uren) blijven werken na de geboorte van het kind, doordat zij arbeid en zorg gelijkwaardiger verdelen of omdat zij de urenbeslissing van kunnen uitstellen. Op korte termijn daalt wel de arbeidsparticipatie van partners doordat zij door meer verlof langer niet aan het werk zijn. De achteruitgang in betalingshoogte voor adoptie- en pleegzorgouders is in scenario 2a vijf weken van 100 naar 70 procent (nu ontvangen zij zes weken 100 procent). Hiermee zal het verlof mogelijk in mindere mate bijdragen aan de doelstellingen, omdat het voor adoptie- en pleegouders financieel minder aantrekkelijk wordt het verlof op te nemen.

Het ligt in de rede dat scenario 2b in positieve zin bijdraagt aan een gelijkwaardige verdeling van zorgverantwoordelijkheden tussen partners en de ontwikkeling van de band tussen ouder en kind. In dit scenario gaan partners, vaders en duomoeders er zowel wat betreft verlofduur als wat betreft betalingshoogte op vooruit. Het opnemen van verlof om voor het kind te kunnen zorgen is dan immers financieel aantrekkelijker, namelijk tien weken met 100 procent betalingshoogte, ten opzichte van één week in de huidige situatie. Indirect zal dit mogelijk ook in positieve zin bijdragen aan de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen. Adoptie- en pleegouders gaan er in dit scenario qua verlofduur met vier weken met 100 procent betalingshoogte op vooruit. Dit kan een

positief effect hebben op de balans tussen werk en privéleven en de ontwikkeling van de band tussen ouder en kind.

Financiële gevolgen

Ten opzichte van de huidige situatie nemen de kosten voor verlof in scenario 2a met circa € 120 miljoen per jaar toe. In scenario 2b is dit circa € 675 miljoen per jaar.

Scenario 3a & 3b: verlofduur voor iedere ouder gelijk

Cluster 1: zorg voor kinderen

Toelichting scenario

Het doel van dit scenario is tot een eenvoudiger stelsel te komen, door alle verlofregelingen samen te voegen en zo verschillen geheel weg te nemen. Om dit mogelijk te maken en met het oog op eenvoud en toegankelijkheid, wordt de verlofduur en de betalingshoogte voor alle ouders gelijk. Om het stelsel toegankelijker te maken, wordt in scenario 3b de betalingshoogte voor alle ouders verhoogd.

In dit scenario is er één verlofregeling voor alle ouders. In scenario 3a wordt voor de verlofduur en de betalingshoogte aangesloten bij de huidige situatie van ouder 1. In scenario 3a is de betalingshoogte de eerste zestien weken 100 procent en de overige negen weken 70 procent. Voor ouder 2 is dit een uitbreiding van de verlofduur met tien weken. In scenario 3b is de betalingshoogte 100 procent gedurende vijftientien weken. Dit is voor ouder 1 gedurende negen weken een hogere betalingshoogte dan in de huidige situatie. Voor ouder 2 is dit zowel een hogere verlofduur, namelijk tien weken extra, als een hogere betalingshoogte, dan in de huidige situatie.

Tabel 6: schematische weergave scenario 3a

Doelgroep	Verlofduur	Betalingshoogte
Ouder 1	25 weken	16 weken 100% + 9 weken 70%
Ouder 2	25 weken	16 weken 100% + 9 weken 70%

Tabel 7: schematische weergave scenario 3b

Doelgroep	Verlofduur	Betalingshoogte
Ouder 1	25 weken	25 weken 100%
Ouder 2	25 weken	25 weken 100%

Beleidsmatige gevolgen

Naar verwachting hebben scenario 3a en 3b, vanwege het verhogen van de betalingshoogte en de verlofduur, een positief effect op het stimuleren van een balans tussen werk en privéleven, het faciliteren van een gelijkwaardige verdeling van zorgverantwoordelijkheden tussen partners, het stimuleren van de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen, het bijdragen aan de ontwikkeling van de band tussen ouder en kind en het garanderen van de veiligheid en gezondheid van ouder en kind. Op korte termijn daalt wel de arbeidsparticipatie van partners doordat zij door meer verlof langer niet aan het werk zijn.

In dit scenario is het zwangerschapsverlof voor ouder 1, dat voorafgaand aan de bevalling wordt opgenomen, inbegrepen in de totale verlofduur. Op het oog lijkt daarmee gelijkwaardigheid te bestaan tussen ouder 1 en ouder 2 in de verlofduur. Hoewel het verlof rond de geboorte voor ouder 1 ook bijdraagt aan de ontwikkeling van de band tussen ouder en kind, hangt in het bijzonder het zwangerschapsverlof samen met het niet kunnen werken in verband met de zwangerschap. Het bevallingsverlof hangt deels samen met het herstellen van de bevalling. In die zin kan een volledig gelijke verlofduur ook als ongelijkwaardig worden gezien.

Financiële gevolgen

Ten opzichte van de huidige situatie nemen de kosten voor verlof in scenario 3a met circa € 1.200 miljoen per jaar toe. In scenario 3b is dit circa € 2.050 miljoen per jaar.

Scenario 4: minimale verlofduur

Cluster 1: zorg voor kinderen

Toelichting scenario

In dit scenario wordt de verlofduur teruggebracht tot wat op grond van (Europese) regelgeving de minimale vereisten zijn. Deze vereisten zijn in ieder geval:

- Veertien weken zwangerschaps- en bevallingsverlof (Zwangerschapsrichtlijn), ten opzichte van zestien weken in het huidige stelsel.
- Twee weken betaald geboorteverlof (Richtlijn werk-privébalans), ten opzichte van zes weken in het huidige stelsel.
- Negen weken betaald ouderschapsverlof (Richtlijn werk-privébalans). Dit komt overeen met de verlofduur in het huidige stelsel.

De verlofregelingen zijn samengevoegd tot één regeling voor ouder 1 en één regeling voor ouder 2. De verlofduur voor ouder 1 is drieëntwintig weken en elf weken voor ouder 2. Voor ouder 1 is dit ten opzichte van de huidige situatie een achteruitgang van twee weken en voor ouder 2 is dit een achteruitgang van vier weken. Voor ouder 1 blijft de betalingshoogte rond de geboorte veertien weken 100 procent. Voor alle overige weken is de betalingshoogte 70 procent. Ten opzichte van de huidige situatie gaan met name adoptie- en pleegouders er in betalingshoogte op achteruit, omdat zij nu nog recht hebben op zes weken 100 procent. Voor partners betekent dit een achteruitgang in betalingshoogte voor één week van 100 naar 70 procent.

Tabel 8: schematische weergave scenario 4

Doelgroep	Verlofduur	Betalingshoogte
Ouder 1	23 weken	14 weken 100% + 9 weken 70%
Ouder 2	11 weken	11 weken 70%

Beleidsmatige gevolgen

Dit scenario heeft vanwege het verlagen van de betalingshoogte en de verlofduur ten opzichte van de huidige situatie naar verwachting een negatief effect op alle doelstellingen van het beleid.

Financiële gevolgen

Ten opzichte van de huidige situatie nemen de kosten voor verlof in scenario 4 met circa € 275 miljoen per jaar af. Hierbij is niet meegerekend dat extra kosten ontstaan in het kader van de Vangnet-ziektewetregeling voor vrouwen die na ommekomst van het bevallingsverlof hun werk nog niet kunnen hervatten vanwege de bevalling.

Scenario 5a, 5b & 5c: bodem in de betalingshoogte

Cluster 1: zorg voor kinderen

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. In dit scenario worden verschillende varianten van een bodem in de betalingshoogte van verlofregelingen met een betalingshoogte lager dan 100 procent gepresenteerd.⁹ Met een bodem wordt beoogd de toegankelijkheid van de verlofregelingen te vergroten, onder andere in het licht van de resultaten van het onderzoek naar niet-gebruik van het aanvullend geboorteverlof. In dit scenario worden de verschillende mogelijkheden toegelicht aan de hand van het (aanvullend) geboorteverlof en betaald ouderschapsverlof, zoals deze regelingen in het huidige stelsel zijn vormgegeven.

In scenario 5a ontvangen rechthebbenden van UWV een uitkering ter hoogte van 70 procent van het dagloon. Wanneer de rechthebbende met die uitkering onder het wettelijk minimumloon per uur (WML-uurloon) terechtkomt, ontvangt de rechthebbende van de werkgever een aanvulling op de uitkering tot het WML. De kosten van scenario 5a bedragen naar schatting in totaal € 22 miljoen. Van deze kosten komt, uitgaande van de huidige systematiek, € 12 miljoen voor rekening van de overheid (vanwege hoger gebruik van verlofregelingen) en € 10 miljoen voor werkgevers (aanvulling tot WML-uurloon). Dit scenario is relatief eenvoudig uitvoerbaar, maar heeft als nadeel dat het financiële lasten en regeldruk voor werkgevers met zich meebrengt.

Tabel 9: schematische weergave scenario 5a

Verlofregeling	Verlofduur	Betalingshoogte
(Aanvullend) geboorteverlof	6 weken	1 week 100%, 5 weken 70% (minimaal WML-uurloon)
Betaald ouderschapsverlof	9 weken	9 weken 70% (minimaal WML-uurloon)

In scenario 5b ontvangen rechthebbenden van UWV een uitkering ter hoogte van 70 procent van het dagloon. Wanneer de rechthebbende met die uitkering onder het WML (per maand) terechtkomt, ontvangt de rechthebbende een uitkering ter hoogte van het WML. Ingeval het WML hoger is dan het oorspronkelijke dagloon, ontvangt de rechthebbende een uitkering ter hoogte van 100 procent van het dagloon (om te voorkomen dat de uitkering hoger is dan het loon). De kosten van scenario 5b bedragen naar schatting in totaal € 105 miljoen. Van de meerkosten ziet € 15 miljoen op het aanvullend geboorteverlof en € 90 miljoen op het betaald ouderschapsverlof. Nadeel van scenario 5b is dat het in verband met de complexiteit lastig kan zijn voor rechthebbenden om de financiële consequenties van verlofopname vooraf in te schatten. De hoogte van de uitkering als percentage van het inkomen neemt namelijk af tussen 100 en 143 procent van het WML.¹⁰ Hiermee is het de vraag of deze variant de toegankelijkheid van het verlof vergroot. Daar komt bij dat dit scenario uitvoerbaar is, maar relatief complex voor UWV.

Tabel 10: schematische weergave scenario 5b

Verlofregeling	Verlofduur	Betalingshoogte
(Aanvullend) geboorteverlof	6 weken	1 week 100%, 5 weken 70% (minimaal WML, gemaximeerd op 100% dagloon)
Betaald ouderschapsverlof	9 weken	9 weken 70% (minimaal WML, gemaximeerd op 100% dagloon)

⁹ Het kortdurend zorgverlof, is buiten beschouwing gelaten, omdat dit reeds een WML-bodem kent. Dit is mogelijk, omdat de werkgever dit (gedeeltelijk) doorbetaalt en over benodigde gegevens beschikt.

¹⁰ Bij een fulltime inkomen van 100 procent WML bedraagt de uitkering 100 procent van het loon, bij een fulltime inkomen van 125 procent WML is dat 80 procent en bij een inkomen van circa 143 procent WML is dat 70 procent.

In scenario 5c wordt niet zozeer een bodem gehanteerd, maar wordt de betalingshoogte van het aanvullend geboorteverlof kostenneutraal verhoogd naar 100 procent.¹¹ Hiervoor wordt de duur van het aanvullend geboorteverlof ingekort van vijf naar twee weken. De week geboorteverlof kan blijven bestaan, als deze zoals in de huidige situatie wordt doorbetaald door de werkgever. Dit betekent dat het totale (aanvullend) geboorteverlof drie weken bedraagt. Scenario 5c is kostenneutraal en brengt naar verwachting geen extra kosten met zich mee. In de raming is onder andere rekening gehouden met een hoger gebruik van het betaald ouderschapsverlof (dat nog steeds voor 70 procent wordt vergoed). Dit scenario heeft als voordeel dat werkgevers, werknemers en UWV weten waar ze aan toe zijn. Opname van het aanvullend geboorteverlof wordt met dit scenario toegankelijker in verband met de hogere betalingshoogte, hoewel het als nadeel heeft dat de duur voor alle rechthebbenden met drie weken wordt ingekort ten opzichte van de huidige situatie. Hiermee heeft dit scenario zowel positieve als negatieve effecten op de beleidsdoelstellingen. Daar komt bij dat hiermee de verlofduur van het (aanvullend) geboorteverlof korter zou worden ten opzichte van het adoptie- en pleegzorgverlof, wat samenvoegen ten behoeve van vereenvoudiging ingewikkelder maakt.

Tabel 11: schematische weergave scenario 5c

Verlofregeling	Verlofduur	Betalingshoogte
(Aanvullend) geboorteverlof	3 weken	3 weken 100%
Betaald ouderschapsverlof	9 weken	9 weken 70%

¹¹ De duur van het betaald ouderschapsverlof kan niet worden verkort vanwege EU vereisten. De minimaal voorgeschreven duur van het geboorteverlof is twee weken.

Scenario 6: één zorgverlofregeling

Cluster 2: zorg voor naasten

Toelichting scenario

Het doel van dit scenario is tot een eenvoudiger stelsel te komen, door het kort- en langdurend zorgverlof samen te voegen tot één zorgverlofregeling. Om dit mogelijk te maken en met het oog op eenvoud en toegankelijkheid, moeten de situaties waarvoor het verlof kan worden ingezet worden gelijkgetrokken.

In dit scenario worden het kort- en langdurend zorgverlof geïntegreerd in één zorgverlofregeling van acht 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, waarin werknemers recht hebben op twee weken kortdurend zorgverlof met 70 procent loondoorbetaling en zes weken onbetaald langdurend zorgverlof.

De situaties waarvoor het verlof kan worden ingezet, zijn samengevoegd. Het huidige kortdurend zorgverlof kan worden ingezet voor 'de noodzakelijke verzorging in verband met ziekte van een naaste'. Het langdurend zorgverlof kan worden ingezet voor 'de verzorging van een naaste die levensbedreigend ziek is of de noodzakelijke verzorging van een naaste die ziek of hulpbehoevend is'. Logischerwijs wordt gekozen voor de meest ruime inzetbaarheid, namelijk die van het langdurend zorgverlof. De situaties waarin kortdurend zorgverlof kan worden opgenomen, zijn in feite al ingebed in het langdurend zorgverlof.

Tabel 12: schematische weergave scenario 6

Doel	Verlofduur	Betalingshoogte
Verzorging van naasten	8 weken	2 weken 70%, 6 weken onbetaald

Beleidsmatige gevolgen

Naar verwachting heeft dit scenario een positief effect op de balans tussen werk en privéleven, omdat het betaalde deel van het verlof voor meer situaties inzetbaar wordt.

Financiële gevolgen

De kosten van twee weken zorgverlof met een betalingshoogte van 70 procent zijn naar schatting circa € 120 miljoen per jaar.

N.B.: in dit scenario gaat het niet om aanvullende kosten, maar om 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.

Scenario 7: uitbreiding zorgverlofregeling

Cluster 2: zorg voor naasten

Toelichting scenario

Het doel van dit scenario is tot een eenvoudiger stelsel te komen, door het kort- en langdurend zorgverlof samen te voegen tot één zorgverlofregeling. Om dit mogelijk te maken en met het oog op eenvoud en toegankelijkheid, moeten de situaties waarvoor het verlof kan worden ingezet, worden gelijkgetrokken, net als in scenario 6. Ook wordt het zorgverlof in dit scenario toegankelijker gemaakt door de volledige verlofduur gedeeltelijk betaald te maken. De betalingshoogte wordt 70 procent gedurende acht weken.

Tabel 13: schematische weergave scenario 7

Doel	Verlofduur	Betalingshoogte
Verzorging van naasten	8 weken	8 weken 70%

Beleidsmatige gevolgen

Naar verwachting heeft dit scenario een positief effect op de balans tussen werk en privéleven, omdat het betaalde deel van het verlof voor meer situaties inzetbaar wordt. Ook heeft dit – op langere termijn gezien – mogelijk een positief effect op de arbeidsparticipatie en daarmee de economische zelfstandigheid. Bij (mantel)zorgtaken hoeft men door verlof in te zetten de arbeidsduur of -participatie minder snel te verlagen.

Financiële gevolgen

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

N.B.: in dit scenario gaat het niet om aanvullende kosten, maar om 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. Voordeel van de huidige (gedeeltelijke) financiering van het kortdurend zorgverlof door werkgevers, is dat de werkgever zicht heeft op de rechtmatigheid van verlofopname. De werkgever kan namelijk van de werknemer vragen de verlofopname aannemelijk te maken.¹² Bij een uitkering van UWV zou dit controlemechanisme ontbreken.

¹² Art. 5:5 Wazo.