

Vergaderjaar 2024–2025

32 855

Modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden

Nr. 41

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2025

Op de arbeidsmarkt is iedereen nodig. Het is daarom belangrijk dat iedereen in staat wordt gesteld om volwaardig mee te doen. Goede verlofregelingen helpen mensen een goede balans tussen werk en privé te organiseren en dragen zo bij aan duurzame inzetbaarheid. In de brief *combinatie Arbeid en Zorg* van 28 maart 2025 is uitgebreid op dit thema ingegaan.¹ Daarin werd onder meer geschetst met welk beleid de combinatie van werk en zorg wordt ondersteund. Bijvoorbeeld met kinderopvang, flexibel werken en een overzichtelijk en toegankelijk verlofstelsel.

Mijn voorganger heeft toegezegd uw Kamer te informeren over hoe het nieuwe, vereenvoudigde verlofstelsel wordt vormgegeven. Dat doe ik met deze brief. Allereerst ga ik in op de wens om het huidige stelsel te vereenvoudigen. Vervolgens schets ik hoe ik het nieuwe verlofstelsel wil vormgeven. Tot slot geef ik een beeld van het vervolg van het wetstraject. Mijn wens is eind dit jaar een conceptwetsvoorstel gereed te hebben.

Het verlofstelsel en de wens tot vereenvoudiging

Zoals aangekondigd in het regeerprogramma, wil dit kabinet het verlofstelsel vereenvoudigen.² Het doel is om tot een eenvoudiger, begrijpelijker en toegankelijker verlofstelsel te komen voor rechthebbenden en werkgevers. Hierbij wordt nauw samengewerkt met het UWV en afgestemd met de sociale partners. In de vereenvoudiging wordt voornamelijk gekeken naar het stroomlijnen van de verschillende verlofsoorten binnen het huidige budget.

¹ Kamerstukken II, 2024/25, 25 883, nr. 524.

² Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 96.

Het verlofstelsel heeft, naast een betere balans tussen werk en privé, als doel om de arbeidsparticipatie en financiële onafhankelijkheid te vergroten. Daarnaast faciliteert het een gelijkwaardige verdeling van zorgverantwoordelijkheden tussen partners en het opbouwen van een band met hun kind. Tot slot, beschermt het zwangerschaps- en bevallingsverlof de veiligheid en gezondheid van moeder en kind. Het verlofstelsel is opgenomen in de Wet arbeid en zorg (Wazo). Deze wet is geïntroduceerd in december 2001.

In 2001 bevatte de Wazo het zwangerschaps- en bevallingsverlof, adoptie- en pleegzorgverlof, calamiteiten- en ander kortverzuimverlof, kortdurend zorgverlof en ouderschapsverlof. Sindsdien is het verlofstelsel meermaals aangepast en uitgebreid. In 2005 werd het langdurend zorgverlof geïntroduceerd. Recentere uitbreidingen zijn het geboorteverlof (2019), aanvullend geboorteverlof (juli 2020) en betaald ouderschapsverlof (augustus 2022).³

Met de aanpassingen hebben mensen meer mogelijkheden gekregen om werk en zorg te combineren. Door de jaren is het verlofstelsel echter ook complexer geworden en door de vele toevoegingen mist het een logische opbouw. Tussen de verlofregelingen bestaan (administratieve) verschillen die niet goed uitlegbaar of onnodig zijn. Dit doet afbreuk aan het gebruik van de verlofmogelijkheden. De complexiteit wordt zowel door rechthebbenden als door werkgevers ervaren. Voor rechthebbenden kan het moeilijk zijn om te overzien waar zij recht op hebben. Werkgevers hebben te maken met verschillende administratieve vereisten. We beogen met de vereenvoudiging van het verlofstelsel ook de regeldruk voor werkgevers te verminderen.

De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft advies uitgebracht over het verlofstelsel.⁴ In het advies *Balans in maatschappelijk verlof* stelt de SER onder andere dat het verlofstelsel moet worden vereenvoudigd. Ook UWV geeft in de *invoeringstoets betaald ouderschapsverlof* aan dat ouders en werkgevers door de veelheid aan regelingen geen overzicht hebben van het totale verlofstelsel.⁵ Dit kan (optimaal) gebruik van de verlofregelingen belemmeren. De vereenvoudiging van het stelsel zorgt voor verbetering, maar door de verschillende doelstellingen zal een zekere complexiteit in het verlofstelsel blijven bestaan.

Vormgeving van het vereenvoudigde verlofstelsel

Het nieuwe, vereenvoudigde verlofstelsel wordt ingedeeld in drie pijlers, in lijn met het SER-advies *Balans in maatschappelijk verlof*. Namelijk:

1. Verlof rond de geboorte van en de zorg voor kinderen;
2. Verlof voor de zorg voor naasten;
3. Persoonlijk verlof.

Binnen de pijlers worden de voorwaarden en vereisten van de verschillende regelingen zo veel mogelijk gelijkgetrokken. Te denken valt aan het aanvraagproces en de periode waarbinnen het verlof kan worden opgenomen. Ook over de pijlers heen is dit het streven. Rechthebbenden en werkgevers kunnen immers te maken krijgen met verlofregelingen uit meerdere pijlers.

In lijn met het SER-advies zal de vereenvoudiging niet leiden tot een inperking van de maximale betalingshoogte en verlofduur. In de vereen-

³ Zie voor een overzicht van het verlofstelsel: Overzicht verlof voor ouders | Rijksoverheid.nl

⁴ SER (december 2023). *Balans maatschappelijk verlof – Naar een nieuw verlofkader: stroomlijnen en vereenvoudigen*.

⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 26 447, nr. 60.

voudiging proberen we een balans te vinden tussen eenvoud en uitvoerbaarheid enerzijds, en tegemoetkomen aan behoeften anderzijds. Vereenvoudigen mag daarbij zo min mogelijk ten koste gaan van die behoeftes. En aan de andere kant moet bij de wens om verlof mogelijkheden uit te breiden steeds kritisch worden bekeken of dit het stelsel niet onnodig complex maakt. Met de brief *Scenario's vereenvoudiging verlofstelsel* is uw Kamer geïnformeerd over de verdergaande vereenvoudigingsmogelijkheden, zoals het samenvoegen van verlofregelingen tot één verlofregeling voor ouders.⁶

Ook de toegankelijkheid van het verlof, met name de verlofduur en betalingshoogte, blijven onderwerp van discussie. Zo valt het op dat sommige mensen het aanvullend geboorteverlof om financiële redenen niet opnemen. Onderdeel van het SER-advies was een bodem in de betaalhoogte van verlof en balans in de financiering. Veel mogelijke oplossingsrichtingen brengen echter (grote) financiële consequenties met zich mee, waarvoor op dit moment geen middelen zijn gereserveerd. In eerdergenoemde Kamerbrief is ingegaan op het SER-advies en mogelijke oplossingen en is aangegeven dat dergelijke heroverwegingen aan een volgend kabinet zijn.⁷ De nieuwe inrichting van het verlofstelsel houdt ruimte voor toekomstige wijzigingen en toevoegingen, die ook aan het gebruik en de toegankelijkheid kunnen bijdragen.

Onderstaand licht ik per pijler een aantal van de belangrijkste voorgenomen vereenvoudigingsmaatregelen uit.

Pijler 1: verlof rond de geboorte van en zorg voor kinderen

Onder deze pijler vallen de verlofregelingen rond de geboorte van en zorg voor kinderen.⁸ Aan de verlofregelingen in deze pijler wordt veel vereenvoudigd. Wel blijven er verschillen tussen het zwangerschaps- en bevallingsverlof en de andere verlofregelingen. Dit verlof verschilt in doelen en aard namelijk behoorlijk van de andere regelingen. Het heeft bijvoorbeeld als doel om de veiligheid en gezondheid van moeder en kind te garanderen. Twee maatregelen in deze pijler hebben budgettaire effecten, zoals opgenomen in de Voorjaarsnota 2025⁹. De hervorming van het extra bevallingsverlof zal leiden tot hogere uitgaven, terwijl de vereenvoudiging van de ZEZ-uitkering leidt tot lagere uitgaven.

Opnametermijnen

De opnametermijnen van het verlof rond de komst van het kind worden gelijkgetrokken. De opnametermijn voor het (aanvullend) geboorteverlof, adoptie- en pleegzorgverlof en het flexibel bevallingsverlof wordt een half jaar vanaf de komst van het kind.¹⁰ De opnametermijn van het

⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 32 855, nr. 39.

⁷ Kamerstukken II, 2024/25, 25 883, nr. 524.

⁸ Dit zijn het zwangerschaps- en bevallingsverlof, de ZEZ-uitkering, het (aanvullend) geboorteverlof, de kraambedsterfteregeling, het adoptie- en pleegzorgverlof en het (betaald) ouderschapsverlof.

⁹ Kamerstukken II, 2024/25, 36 725, nr. 1.

¹⁰ De huidige opnametermijnen betreffen: de eerste week geboorteverlof binnen vier weken na geboorte; het aanvullend geboorteverlof binnen zes maanden na geboorte; het adoptie- en pleegzorgverlof vanaf vier weken voor opname in het gezin tot 22 weken erna en; het flexibel bevallingsverlof binnen dertig weken na de dag na de bevalling, nadat de eerste zes weken zijn opgenomen.

zwangerschaps- en bevallingsverlof en het (betaald) ouderschapsverlof blijven ongewijzigd.¹¹ Eenzelfde opnametermijn biedt ouders en werkgevers duidelijkheid. Binnen deze opnameperiode kan de rechthebbende het verlof naar eigen inzicht opnemen, in overleg met de werkgever.

Aanvraagprocedure

De aanvraagprocedure van de verlofsoorten binnen deze pijler wordt geharmoniseerd. De werknemer moet de wens om verlof op te nemen uiterlijk zes weken voor ingang van het verlof delen met de werkgever. Op dit moment verschilt dit nog van twee weken tot twee maanden vooraf. Rond de wetswijziging zal in communicatie aandacht uitgaan naar het belang om hierover tijdig het gesprek aan te gaan als werkgever en werknemer.

De werknemer weet dan wat de mogelijkheden zijn om werk en privé te combineren. En de werkgever kan afspraken maken over de verlofopname die passen bij de mogelijkheden binnen de organisatie.

Het moment waarop de uitkering kan worden aangevraagd verschilt nu per regeling. De uitkering voor het zwangerschaps- en bevallingsverlof en adoptie- en pleegzorgverlof moet worden aangevraagd voor de opname van het verlof. De uitkering voor het aanvullend geboorteverlof kan voor, tijdens of na verlofopname worden aangevraagd en de uitkering voor het betaald ouderschapsverlof alleen achteraf. In de toekomst kan de verlofuitkering bij UWV voor, tijdens of na verlofopname worden aangevraagd. Dit biedt werkgevers, die de uitkering doorgaans aanvragen bij UWV, de mogelijkheid om het aanvraagproces passend bij hun bedrijfsvoering in te richten. De aanvraag voor betaald ouderschapsverlof bestaat daarnaast uit de aanvraag zelf en een eerste betaalverzoek. Later kunnen nog twee vervolgbetaalverzoeken ingediend worden. Deze betaalverzoeken worden in de nieuwe situatie afgeschaft.

Extra bevallingsverlof

Het extra bevallingsverlof wordt hervormd. In de toekomst krijgt iedereen recht op tien weken bevallingsverlof *na de uitgerekende datum*. Hiermee weten alle rechthebbenden vooraf altijd waar ze aan toe zijn. Afhankelijk van de situatie bestaat momenteel recht op tot tien weken extra bevallingsverlof, naast het reguliere zwangerschaps- en bevallingsverlof van ten minste zestien weken.¹² Dit geldt als het kind in het ziekenhuis is opgenomen tijdens het verlof.¹³

Bij UWV komen veel signalen binnen dat mensen deze regeling als onduidelijk of oneerlijk ervaren. Mijn voorganger heeft recent met een van deze mensen gesproken. Haar kind was met 28 weken veel te vroeg

¹¹ Het zwangerschaps- en bevallingverlof (ten minste zestien weken) kan worden opgenomen van zes tot ten minste vier weken voor de uitgerekende datum, tot ten minste zes weken na de bevalling. Negen weken ouderschapsverlof (van de in totaal 26 weken) kunnen betaald worden opgenomen in het eerste levensjaar. De overige weken kunnen worden opgenomen tot het kind acht jaar is.

¹² Er is altijd recht op zes tot vier weken zwangerschapsverlof *voor de uitgerekende datum* en tien tot twaalf weken bevallingsverlof *na de bevalling*. Als een kind na de uitgerekende datum wordt geboren, worden die dagen bij het zwangerschapsverlof opgeteld. Zwangerschapsverlof dat niet wordt opgenomen (i.v.m. geboorte voor de uitgerekende datum) wordt bij het bevallingsverlof opgeteld.

¹³ De duur van het extra verlof is afhankelijk van het aantal dagen dat het kind in het ziekenhuis is opgenomen. Het niet-opgenomen zwangerschapsverlof (vier tot zes weken) wordt hiervan afgetrokken. Ook de eerste week ziekenhuisopname is er geen recht op extra verlof. Zie voor meer informatie over het extra bevallingsverlof bij ziekenhuisopname en een rekenvoorbeeld de website van UWV: Extra verlof bij ziekenhuisopname pasgeboren kind | UWV.

geboren en lag daardoor 53 dagen in het ziekenhuis. Toch had zij met de huidige regeling recht op slechts vier dagen extra bevallingsverlof, omdat de eerste week (zeven dagen) en het niet genoten zwangerschapsverlof (zes weken) van de dagen ziekenhuisopname werden afgetrokken.

Met de toekomstige vormgeving zou iemand in haar situatie, naast het reguliere zwangerschaps- en bevallingsverlof, zes weken extra bevallingsverlof krijgen. Na een zwangerschap van 28 weken zou het reguliere zwangerschaps- en bevallingsverlof namelijk vier weken na de uitgekende datum aflopen.

De nieuwe vormgeving komt dus tegemoet aan situaties van vroeggeboorte voor 34 weken zwangerschap. Ook is het recht op extra verlof niet meer afhankelijk van ziekenhuisopname. Daarmee vereenvoudigt de regeling flink, onder andere omdat rechthebbenden geen aparte aanvraag meer hoeven te doen. En omdat er geen verklaringen over de ziekenhuisopname meer nodig zijn als bewijsstuk.

ZEZ-uitkering (Zelfstandig en Zwanger)

Een laatste vereenvoudigingsmaatregel die ik wil uitlichten is de hervorming van de ZEZ-uitkering. Het urencriterium dat wordt gebruikt bij deze uitkering wordt afgeschaft. Zelfstandigen die in het afgelopen (boek)jaar minimaal 1.225 uur hebben gewerkt, ontvangen nu de maximale ZEZ-uitkering (het minimumloon). Het is momenteel niet duidelijk welke uren al dan niet meetellen in dit criterium en UWV kan hier niet goed op controleren. In de toekomst wordt voor de vaststelling van de uitkeringshoogte naar het inkomen (de winst) gekeken. Bij de nieuwe vormgeving zal rekening gehouden moeten worden met een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.¹⁴ Daarin speelt het VN-Vrouwenverdrag een belangrijke rol. Namelijk dat (de kans op) zwangerschap en bevalling voor vrouwen geen belemmering mag vormen om te gaan of blijven werken.¹⁵

Pijler 2: verlof voor de zorg voor naasten

Binnen deze pijler is plaats voor verlof voor de zorg voor naasten. Werknemers kunnen dit verlof inzetten om voor hulpbehoevende of zieke naasten te zorgen. Het kan om uiteenlopende situaties en sociale relaties gaan. Bijvoorbeeld om voor een ziek kind te zorgen, om te mantelzorgen voor een ouder, maar ook om een buur te helpen die thuiszit met een gebroken been. Het huidige kort- en langdurend zorgverlof vallen onder deze pijler.

Zoals geadviseerd in het SER-advies *Balans in maatschappelijk verlof* en aangekondigd in het regeerprogramma, worden het kortdurend en langdurend zorgverlof samengevoegd tot één zorgverlofregeling van acht weken.¹⁶ Tijdens de eerste twee weken van het verlof is recht op zeventig procent van het loon en ten minste het minimumloon (het huidige kortdurend zorgverlof). De overige zes weken zijn (wettelijk) onbetaald (het huidige langdurend zorgverlof). Met het samenvoegen worden de twee betaalde weken voor een breder aantal situaties inzetbaar. Naast de noodzakelijke verzorging van een *zieke* naaste, wordt het ook mogelijk dit in te zetten voor de noodzakelijke verzorging van een *hulpbehoevende* naaste. Ook kan men het verlof inzetten voor de verzorging van een levensbedreigend zieke naaste, bijvoorbeeld bij palliatieve zorg.

¹⁴ CRvB 25 januari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:218.

¹⁵ Artikel 11, lid 2 VN-Vrouwenverdrag.

¹⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 96.

Ik vind het van groot belang dat mensen in staat zijn om voor elkaar te zorgen. Op dit moment zijn er in Nederland zo'n vijf miljoen mantelzorgers.¹⁷ Zestig procent hiervan combineert dit met betaald werk.¹⁸ De verwachting is dat rond 2040 iedereen te maken krijgt met de zorg voor een naaste. In dit licht is door de Ministeries van VWS, OCW, Financiën en SZW een SER-advies aangevraagd.¹⁹ Hierin staat het toekomstbestendig maken van de combinatie van werk en mantelzorg centraal. Het vraagstuk wordt vanuit een integrale blik benaderd, omdat het raakt aan verschillende beleidsterreinen. Dit is breder dan alleen het thema verlof, dat een van de oplossingsrichtingen is waar naar wordt gekeken. Dit SER-advies wordt eind dit jaar verwacht. Daarop volgt een kabinetsreactie. Mochten in het advies aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot verlof, dan bekijk ik dat vanzelfsprekend in de context van het lopende vereenvoudigingstraject.

Pijler 3: persoonlijk verlof

In deze pijler passen verlofregelingen voor persoonlijke situaties. Het gaat daarbij om specifieke of persoonlijke omstandigheden waardoor het werk tijdelijk niet kan worden verricht. Kenmerkend voor persoonlijk verlof is dat het niet per definitie gaat om de zorg voor een ander, zoals voor verlof in de andere pijlers wel geldt. Van de bestaande verlofregelingen past het calamiteiten- en ander kortverzuimverlof onder deze pijler. Dit verlof kan onder andere worden ingezet bij zeer bijzondere persoonlijke of onvoorziene omstandigheden. Bijvoorbeeld een brand of lekkage thuis of bij het overlijden van een naaste. De duur van het verlof is kort en wordt op basis van de situatie vastgesteld. Binnen de invulling van pijler 3 is er ruimte voor decentrale afspraken en maatwerk rondom verlof, bijvoorbeeld via cao's, zoals wordt aanbevolen in het SER-advies.

De nieuwe inrichting van het verlofstelsel biedt ruimte om in de toekomst bijvoorbeeld een rouwverlof of transitieverlof aan deze pijler te kunnen toevoegen. Op dit moment zijn hier geen wettelijke verlofregelingen voor. Wel worden hier in cao's afspraken over gemaakt. Dit blijkt uit onderzoek van mijn ministerie.²⁰ Zo is in 32 van de onderzochte cao's (28 procent werknemers) een afspraak opgenomen over rouwverlof. En in negen van de onderzochte cao's (twee procent werknemers) een bepaling over transitieverlof. Ook vanuit uw Kamer is er aandacht voor dergelijke verlofregelingen. Zo is er een initiatiefwetsvoorstel voor rouwverlof in voorbereiding.²¹

Vervolg

De komende periode gebruiken we om de vereenvoudigingsmaatregelen verder uit te werken. Dit doen we in afstemming met betrokkenen, waaronder sociale partners en UWV. Mijn voornemen is om voor het einde van dit jaar een conceptwetsvoorstel klaar te hebben voor toetsen en consultaties, zoals de internetconsultatie en de uitvoeringstoets van UWV. Hierna kan ik meer duidelijkheid geven over wanneer de nieuwe wet in kan gaan. Het streven is het wetsvoorstel per 1 juli 2027 te laten ingaan.

¹⁷ SCP (2020). *Blijvende bron van zorg – Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014–2019*.

¹⁸ RIVM (2021). *Werkende mantelzorgers van ouderen; verkenning van hun toekomst en hun ondersteuningsbehoeften*.

¹⁹ Kamerstukken II, 2023/24, 30 169, nr. 76.

²⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (juli 2023). *Arbeid en Zorg 2023. Een onderzoek naar cao-bepalingen omtrent het combineren van werken en zorgen*.

²¹ Kamerstukken II, 2023/24, 36 589, nr. 2.

Parallel aan het wetstraject wordt het gebruik en de toegankelijkheid van de verlofregelingen blijvend gemonitord. Zo start deze maand de evaluatie van het betaald ouderschapsverlof. Hierin worden deze punten verder onderzocht. De uitkomsten hiervan zal ik in de eerste helft van 2026 met uw Kamer delen. Ook zal UWV na invoering van het wetsvoorstel een invoeringstoets uitvoeren, dat inzicht biedt in de eerste ervaringen met het nieuwe verlofstelsel.

Het is positief dat werkenden de afgelopen jaren meer verlofmogelijkheden hebben gekregen om werk en privé te combineren. Zo kunnen meer mensen volwaardig meedoen op de arbeidsmarkt. Dit kabinet maakt werk van de vereenvoudiging van het verlofstelsel. Om het eenvoudiger, begrijpelijker en toegankelijker te maken voor rechthebbenden en werkgevers. Zodat het mensen ook in de toekomst helpt om volwaardig mee te doen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M.L.J. Paul