

Balans in maatschappelijk verlof

Naar een nieuw verlofkader:
stroomlijnen en vereenvoudigen



Balans in maatschappelijk verlof

Naar een nieuw verlofkader:
stroomlijnen en vereenvoudigen

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

NR. 8 - DECEMBER 2023

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd. De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar.

Wekelijks verschijnen nieuwe artikelen van het online magazine *Zicht op ...* op de SER-website. Daarin vindt u nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overlegeconomie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen. U kunt zich via de website ook gratis abonneren op de papieren versie van dit magazine, die vier keer per jaar verschijnt.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl
www.ser.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
1 Inleiding	11
2 Waarom een nieuw verlofkader maatschappelijk nodig is	13
2.1 Toenemende sociale diversiteit	14
2.2 Arbeidsmarktkrapte en werk-privébalans	15
2.3 Een groeiend beroep op informele zorg	16
3 Overzicht huidige verlofregelingen Wet arbeid en zorg	19
4 Knelpunten in het huidige verlofstelsel	23
4.1 Complexiteit in regelgeving en uitvoering	23
4.2 Niet- of gering gebruik van verlofregelingen	25
4.3 Onvoldoende balans in verdeling financiële en niet-financiële baten en lasten	25
4.4 Behoeftte aan meer balans in zeggenschap via overleg en maatwerk	28
5 Naar een nieuw verlofkader	31
5.1 Uitgangspunten	31
5.2 Contouren van een nieuw kader voor verlof	33
5.3 Uitwerking van de drie pijlers	35
5.3.1 Zorg voor kinderen	35
5.3.2 Zorg voor naasten	39
5.3.3 Persoonlijk verlof	40
5.4 Aanzet tot verdere stroomlijning	43
Bijlagen	45
1 Brief aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de start van het adviestraject maatschappelijk verlof	47
2 Samenstelling werkgroep Maatschappelijk verlof (WMV)	49



Voorwoord

Voorwoord

Dit advies over maatschappelijk verlof vloeit voort uit het middellangetermijnadvies van de SER getiteld *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving* uit 2021. Daarin doet de SER diverse voorstellen voor het realiseren van brede welvaart voor alle Nederlanders. Verlof is bij uitstek een modern instrument om die brede welvaart te realiseren. Het doel ervan is de band met de arbeidsmarkt in stand te houden, terwijl er tegelijkertijd ruimte ontstaat voor andere activiteiten. De SER heeft in de afgelopen jaren tal van adviezen uitgebracht over verlof en kinderopvang en heeft daarbij steeds aangegeven dat het loont om daarin te investeren. In een tijd van ongekende arbeidsmarktkrapte is het belangrijk dat zoveel mogelijk mensen die willen werken, ook kunnen werken. Omdat een groeiend aantal werkenden op enig moment in het leven zorgt voor een ander – een kind, een ouder of een andere naaste – is het belangrijk om het combineren van werken en zorgen zo goed mogelijk te faciliteren. Verlof is een van de middelen om dat te doen.

Volgens de SER is het huidige verlofstelsel voor werknemers en werkgevers te complex en onoverzichtelijk. In dit advies beveelt de SER het kabinet aan om de huidige verlofregelingen onder te brengen en te stroomlijnen in een nieuwe Wet maatschappelijk verlof met drie pijlers: zorg voor kinderen, zorg voor naasten en persoonlijk verlof. We doen voorstellen om de huidige regelingen te vereenvoudigen en te bundelen, en ruimte te maken voor toekomstige verlofbehoeften. Met deze voorstellen wordt een toekomstbestendig verlofkader gecreëerd, met balans tussen maatwerk en uniformiteit. Verlof dat eenvoudig en overzichtelijk is geregeld, kan door werknemers makkelijker worden gebruikt en levert de werkgever minder regel en administratieve last op. Het kan prestaties en motivatie van werknemers bevorderen, gaat ziekteverzuim tegen en helpt bij het aantrekken en behouden van werknemers.

De SER adviseert het kabinet ook meer balans te brengen in zeggenschap over de opname van verlof, via goed overleg. Dat maakt het aantrekkelijker voor werkgevers om een duurzame arbeidsrelatie aan te gaan.

Tot slot is er aandacht voor een evenwichtiger wijze van financiering van verlof, door een grotere en herkenbaardere bijdrage van de overheid, bijvoorbeeld in het geboorteverlof.

Ik wil voorzitter Nicolette van Gestel en alle leden van de voorbereidende werkgroep Maatschappelijk verlof graag bedanken voor alle geleverde inbreng en inzet. Bij de voorbereiding van dit advies is ook gebruikgemaakt van de kennis en kunde

van Willemijn Roozendaal (VU), Margot Joosen (Tilburg University), Maureen Kuit en Gerard Spruijt (beiden UWV). Graag dank ik hen voor hun bijdrage.

Met de aanbevelingen uit dit advies hopen we de ontwikkeling van een toekomstbestendig verlofstelsel een stapje dichterbij te hebben gebracht. Een stelsel dat recht doet aan de grote maatschappelijke baten van verlof en het mogelijk maakt voor mensen om te werken én te zorgen.

Kim Putters
Voorzitter SER



Advies

1 Inleiding

De SER heeft in juni 2021 een middellangetermijnadvies (mlt)¹ uitgebracht met een samenhangend pakket voorstellen en afspraken voor het realiseren van brede welvaart voor alle Nederlanders. Een van de onderdelen van het mlt richt zich op het aantrekkelijker maken van werkgeverschap en duurzame arbeidsrelaties. In dat licht heeft de SER in het mlt aangekondigd advies uit te brengen over:

“het stroomlijnen van de huidige verlofregelingen met oog voor de aard van de verschillende vormen van verlof met een maatschappelijk karakter, zoals geboorteverlof, vaderschapsverlof, calamiteitenverlof, zorgverlof, et cetera in een nieuwe regeling Maatschappelijk verlof. Deze regeling zorgt voor inkomenscompensatie van werkenden. De huidige verlofregelingen verbonden aan het arbeidscontract zijn voor werkgevers en werknemers onoverzichtelijk en nodigen werkgevers niet uit tot het aangaan van een arbeidsovereenkomst. De SER zal voorstellen doen voor een evenwichtige financieringswijze”.

Al eerder is de SER ingegaan op het verlofstelsel.² In het hiernavolgende geeft de SER uitwerking aan de mlt-afpraak en bouwt daarbij voort op eerdere adviezen.³ In dit advies wordt een kader aangereikt voor een toekomstige regeling ‘maatschappelijk verlof’ waarin de SER zich primair richt op de wettelijke verlofmogelijkheden, maar ook het belang benadrukt van decentrale afspraken en maatwerk in arbeidsorganisaties. De term maatschappelijk verlof gaat over de behoeften van werkenden aan verlof (bijvoorbeeld het combineren van arbeid en zorg) en de belangen van werkgevers (bijvoorbeeld het voorkomen van verzuim en het bevorderen van de wendbaarheid van organisaties). Tegelijkertijd gaat het ook om het algemeen maatschappelijk belang van verlof, zoals voldoende arbeidsparticipatie, gelijke kansen en mantelzorg als voorwaarden voor brede welvaart. In het voorgestelde nieuwe verlofkader worden bestaande verlofvormen logisch gebundeld, waarmee bovendien ruimte ontstaat voor nadere invulling zonder dat daarmee de complexiteit wordt vergroot en het overzicht verloren gaat.

Het advies is als volgt opgebouwd. Eerst worden enkele belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen geschetst die aanleiding zijn voor een aanpassing van het ver-

1 SER (2021) Advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving: Sociaal-economisch beleid 2021-2025*.

2 SER (2018) Advies *Optimalisering verlof na geboorte kind* en SER (2016) Advies *Een werkende combinatie: Advies over het combineren van werken, leven en zorgen in de toekomst*.

3 Het voornemen om een advies uit te werken is in een brief van 14 juni 2022 aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kenbaar gemaakt, zie www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviesaanvragen/maatschappelijk-verlof.pdf.

lofstelsel (hoofdstuk 2). Daarna volgt een overzicht van de huidige wettelijke verlofregelingen, inclusief enkele recente aanpassingen (hoofdstuk 3). De knelpunten in dit huidige stelsel worden besproken met betrekking tot regelgeving en uitvoering, gebruik, lastenverdeling en overleg over maatwerk (hoofdstuk 4). Dit leidt tot een advies waarin de contouren worden aangegeven van een nieuw kader voor maatschappelijk verlof, met drie pijlers: zorg voor kinderen, zorg voor naasten en persoonlijk verlof (hoofdstuk 5). Iedere pijler raakt aan specifieke individuele en maatschappelijke doelen.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep van SER-leden, aangevuld met adviserende leden vanuit het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), de Zelfstandige publieke werkgevers (ZPW), het SER Jongerenplatform, vertegenwoordigers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Stichting van de Arbeid (zie bijlage 2).

2 Waarom een nieuw verlofkader maatschappelijk nodig is

De doelstelling van de SER is het bevorderen van brede welvaart waar samenleving, economie en milieu in balans zijn, hier en nu, later en elders. Dat doet de SER door in samenhang te werken aan het bevorderen van ondernemerschap en waardig werk; en het bevorderen van duurzame groei en een inclusieve samenleving met een evenwichtige inkomensverdeling. Deze doelstelling brengt tot uitdrukking dat welvaartsgroei ‘door en voor iedereen’ is. Het is wenselijk om een infrastructuur te ontwikkelen die het mogelijk maakt iedereen op de arbeidsmarkt te laten participeren en alle talenten in de samenleving te benutten.

Tegen die achtergrond heeft de SER al in het advies *Een werkende combinatie* (2016) bepleit te komen tot meer balans tussen werken, leren en zorgen en tussen werk en privé. De toerusting voor en facilitering van het combineren van verschillende rollen en taken is hiervoor van belang. Ook de consequenties voor sociale ongelijkheid behoeven aandacht. De deeltijdstrategie is bijvoorbeeld een effectief instrument gebleken om ouders – in praktijk vooral vrouwen – in staat te stellen werk te combineren met de zorg voor kinderen. Tegelijkertijd heeft dit onbedoelde individuele en collectieve uitkomsten, zoals lage economische zelfstandigheid onder vrouwen, een pensioengat op latere leeftijd, een onderbenutting van de talenten van vrouwen en grote arbeidsmarkttekorten in sectoren waarin veel vrouwen werken. De economische zelfstandigheid van vrouwen neemt weliswaar gestaag toe, maar er zijn nog steeds belangrijke verschillen tussen mannen en vrouwen.¹ Daarnaast zijn er andere of gewijzigde verlofbehoeften bij werkenden.

Voor werkgevers is het van belang dat zij wendbaar zijn en vlot kunnen reageren op veranderende omstandigheden en hun (maatschappelijke) verantwoordelijkheden en risico's als werkgever kunnen overzien. Verlofrechten en de opname van verlof kunnen gevolgen hebben voor de dagelijkse bedrijfsvoering, waaronder de samenwerking op de werkvloer en continuïteit van het werk. Ze brengen in de huidige systematiek ook de nodige kosten voor werkgevers met zich mee. Zij hebben behoefte aan meer balans in zeggenschap via overleg in de omgang met verlof en meer balans in de financiële verantwoordelijkheid voor bepaalde vormen van verlof.

¹ CBS (2022) *Emancipatiemonitor 2022*. In 2021 was ruim 66% van de vrouwen economisch zelfstandig, tegenover 81% van de mannen. SCP (2022) *Eens deeltijd, altijd deeltijd: Waarom vrouwen in deeltijd blijven werken als ze 'uit' de kleine kinderen zijn*.

Ook het toenemende beroep in overheidsbeleid op informele zorg draagt bij aan de noodzaak om het verlofstelsel aan te passen. Naar verwachting zal de vraag naar informele zorg in 2040 zo groot zijn, dat elke Nederlander voor een naaste zal zorgen.² Er ontstaat steeds meer spanning tussen enerzijds een groter beroep op informele zorg om de zorg betaalbaar te houden en de kwaliteit van leven van hulpbehoevenden te blijven garanderen en anderzijds de noodzaak om de arbeidsparticipatie te verhogen om het huidige welvaartsniveau te behouden.³ De SER constateert maatschappelijke ontwikkelingen die de behoefte oproepen om de baten van verlof te vergroten en het verlofstelsel te moderniseren. Achtereenvolgens wordt hierna ingegaan op de groeiende sociale diversiteit (paragraaf 2.1), de arbeidsmarktkrapte en de werk-privébalans (paragraaf 2.2) en het grotere beroep op informele zorg (paragraaf 2.3).

2.1 Toenemende sociale diversiteit

Verschillende demografische en sociale ontwikkelingen zorgen voor een toenemende diversiteit van huishoudens en een grotere behoefte aan een verlofstelsel dat het mogelijk maakt arbeid en (mantel)zorg beter te kunnen combineren.

Doordat er binnen gezinnen steeds meer tweeverdieners zijn, is de drukte die werkenden in veel situaties ervaren toegenomen. Meer specifiek met betrekking tot de combinatie van zorg voor kinderen en betaalde arbeid geldt dat een soepele combinatie van deze taken bijdraagt aan het gevoel een betekenisvolle bijdrage te hebben op het werk én als ouder. Het maatschappelijk belang van verlof om voor kinderen te zorgen is breed. Het draagt bij aan een goede start van kinderen, met een gezonde hechting aan moeder én vader. Vaders worden meer zichtbaar in hun rol als opvoeder naast de moeder. Ouders raken minder ‘gestrest’ en hebben meer onverdeelde aandacht voor het kind. Verlof voor vaders kan bovendien bijdragen aan het bevorderen van gendergelijkheid: doordat mannen thuisblijven, kunnen vrouwen weer eerder aan het werk. Vaders die al voor, tijdens en vlak na de bevalling hun plek als vader en opvoeder innemen, zijn ook in de daaropvolgende jaren meer betrokken bij de opvoeding van hun kind. Dergelijke baten hebben ook een langetermijneffect: zo gaat er een voorbeeldwerking uit van vaders die een bijdrage leveren aan opvoedtaken en zijn kinderen minder geneigd zelf traditionele genderrollen

2 Kamerbrief over een integrale visie op mantelzorg in relatie tot informele zorg, staatssecretaris VWS: Tweede Kamer (2022-2023) 30 169 *Mantelzorg*, nr. 73.

3 SCP (2023) *Sociale en Culturele Ontwikkelingen: Stand van Nederland 2023*, en SCP (2023) *kennisnotitie Reflectie SCP op Aanpak Arbeidsmarktkrapte: Krappe arbeidsmarkt vraagt om meer mensgerichte oplossingen*.

te onderschrijven. Naast deze baten voor kinderen en ouders zijn er (langetermijn)baten voor werkgevers, zoals productievere werknemers, minder uitval en minder gestreste werknemers. Daarbij komt dat kinderen uiteindelijk ook de werknemers van de toekomst zijn.⁴

Naast het toenemend aantal tweeverdieners is er ook een toenemende diversiteit aan gezinsvormen en familierelaties. Minder kinderen groeien op in een ‘traditioneel’ gezin in enge zin. Er is niet altijd een biologische verbinding van vader, moeder en kind; ouders hoeven niet per se ook de biologische ouder te zijn en er zijn ouders van hetzelfde geslacht. Een groeiend aantal kinderen heeft meerdere opvoeders om zich heen, bijvoorbeeld met meer dan twee ouders of nieuwe gezinsvorming na scheiding. Niet-traditionele gezinsvormen zijn ook van invloed op de invulling van mantelzorg, omdat het naar verwachting minder evident is wie de mantelzorg op zich neemt en welke rechten dan gelden. Het invoeren van meerouderschap wordt momenteel verkend met het oog op een wetsvoorstel voor meerouderschap. Hiermee zou een kind vier wettelijke ouders kunnen krijgen. Ongelijkheden in relatie tot verlofregelingen (in dit geval welke ouders recht hebben op geboorteverlof en ouderschapsverlof) zullen mede vanuit de belangen en rechten van het kind om aandacht blijven vragen.

2.2 Arbeidsmarktkrapte en werk-privébalans

Er is in veel sectoren en beroepen sprake van structurele arbeidsmarkttekortten. De verwachting is dat die zich ook de komende tijd blijven voordoen. De arbeidsmarktkrapte leidt tot concurrentie tussen werkgevers om voldoende werknemers te werven, in het bijzonder jongere werknemers, omdat een relatief grote groep ouderen de komende tijd de arbeidsmarkt verlaat. In eerdere SER-adviezen is uitvoerig stilgestaan bij de effecten van verlof op het bevorderen/verhogen van de arbeidsparticipatie van ouders, net als op de gelijke verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid tussen mannen en vrouwen en de zorg voor kinderen in met name het eerste levensjaar.⁵ Werkgevers, werknemers en de overheid hebben daarom een gemeenschappelijk belang bij het realiseren van doelstellingen die ten grondslag liggen aan verlofregelingen.

Het daarnaast begrijpelijk, overzichtelijk en ordentelijk regelen van werken en zorgen in een overzichtelijk verlofstelsel draagt bij aan de wendbaarheid van onderne-

4 Kelly, E. & P. Moen (2020) *Overload: How Good jobs Went Bad and What We Can Do About It*. Ook: SCP (2021) *De werkende duizendpoot: Hulpbronnen en barrières voor werkenden die zorgen en leren*.

5 SER (2016) *Advies Een werkende combinatie, Deel I en II*; SER (2018) *Advies Optimalisering verlof na geboorte kind*.

mingen. Als ondernemingen weten waar zij aan toe zijn, met verlofregelingen die mogelijkheden tot flexibiliteit en maatwerk bieden, dan kunnen zij hun bedrijfsvoering daarop inrichten en beter inspelen op veranderingen. Dit draagt bij aan een gezonde (werk)organisatie, want werknemers presteren beter als werkgevers een gezonde werk-privébalans ondersteunen.⁶

Het faciliteren van de combinatie van werk en zorg versterkt het beeld van goed werkgeverschap en vermindert de kosten voor uitval en verloop van personeel. Door het personeel voldoende flexibiliteit te bieden, zal het gemotiveerder zijn en vaker bereid zijn om meer te werken. De werknemer ervaart door een soepele combinatie van werk en zorg minder stressfactoren in de privésfeer en heeft daardoor meer focus op het werk. Het past in een strategie in een krappe arbeidsmarkt om de beste mensen te behouden en te vinden, en het sluit aan bij de aanbevelingen die de SER doet in zijn recente advies over arbeidsmarktkrapte in (semi)publieke sectoren om de aantrekkingskracht van werk te verhogen en de condities te verbeteren waardoor mensen die dat willen (meer uren) gaan werken.⁷

Fulltime werkenden hebben in vergelijking tot deeltijders wat minder mogelijkheden om buiten werktijd dringende privéaangelegenheden te regelen of zorg te bieden. Fulltimers hebben behoefte aan maatwerk, waarbij informele afspraken met de werkgever goed werken voor kleine, tijdelijke zorgtaken. Sommige werkenden hebben de mogelijkheid om meer hybride/thuis te werken, waardoor meer regelruimte ontstaat en bepaalde vormen van kortdurend verlof mogelijk aan relevantie verliezen. Voor meer structurele en langdurige zorgtaken zijn vaker formele afspraken noodzakelijk.⁸

2.3 Een groeiend beroep op informele zorg

Er wordt in het overheidsbeleid een toenemend beroep op informele zorg gedaan van burgers voor hun naasten.⁹ Informele zorg wordt omschreven als alle zorg en ondersteuning waar niet voor wordt betaald en die niet door een professional wordt

6 Coffeng, T., P. Coffeng & E. van Steenberg (2021) Bevlogen in balans: Ondersteun de werk-privébalans om prestatie en ambitie te bevorderen. *Tijdschrift voor Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde*, 29(4), pp. 8-13.

7 SER (2023) *Advies Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk: Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktkrapte*.

8 SCP (2021) *De werkende duizendpoot: Hulpbronnen en barrières voor werkenden die zorgen en leren*. Gesignaleerd wordt dat informele afspraken prettig zijn maar niet voor iedereen werken, omdat ze onrust en onduidelijkheid kunnen geven.

9 Zie bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, waarin de nadruk ligt op zelfzorg en hulp van naasten. Zie ook Kennisplein Informele Zorg, <https://kennisinformelezorg.nl/historie-en-beleid-informele-zorg/>.

verricht. Daarbij valt vaak de term mantelzorg; hierbij valt te denken aan gezelschap of emotionele ondersteuning, persoonlijke verzorging, huishoudelijke hulp of hulp bij de administratie. Informele zorg is divers; ook georganiseerd vrijwilligerswerk is een vorm van informele zorg. Vrijwilligerswerk is vaak minder complexe en intensieve hulp dan mantelzorg, zoals het begeleiden van sociale of sportieve activiteiten, maaltijden serveren, of (bus)vervoer. Informele zorg kan een meer structureel, langdurig karakter hebben of tijdelijker of incidenteel zijn.¹⁰

Mantelzorg kent verschillende definities en daarmee bestaan er ook verschillende schattingen van het aantal mantelzorgers. Volgens het Kennisplein Zorg voor Beter, voor de ouderenzorg en zorg voor chronisch zieken, geven in Nederland ongeveer 5,5 miljoen mensen van 16 jaar en ouder mantelzorg, waarvan 830.000 langdurig en intensief. Dit zijn met name mensen tussen 45 en 64 jaar oud met hulpbehoevende ouders. Het CBS (2016) houdt het op circa 2 miljoen volwassenen die intensief (acht uur per week of meer) mantelzorg gaven. Het gaat dan om hulp aan mensen die langere tijd (langer dan drie maanden) hulp nodig hebben.¹¹

Vanwege het groeiende aandeel ouderen in de bevolking en de hogere gemiddelde leeftijd, en de gelijktijdig afnemende beschikbaarheid van formele zorg, ontstaat een toenemend beroep op mantelzorg. Het beroep op mantelzorg is overigens mede gebaseerd op keuzes van de overheid. De huidige regelingen voor kortdurend en langdurend zorgverlof bieden daarbij in situaties van langdurige en structurele zorg onvoldoende verlofmogelijkheden voor werknemers. Het toegenomen beroep op informele zorg¹² leidt tot de wens om met name de positie van mantelzorgers te versterken. Want informele zorg met een intensief en langdurig karakter raakt ook het werkdomein, waarbij een fundamentele vraag is hoe de inzet van burgers op de arbeidsmarkt en in mantelzorg kan worden gecombineerd, nu en in de toekomst.

Overheidsbeleid beïnvloedt ook op andere manieren de zorgbehoeften van werkenden. Dat geldt bijvoorbeeld voor werkenden met kinderen. Recente ontwikkelingen rond beschikbaarheid, het risico van schaarste aan plekken door voorgenomen stelselwijziging, flexibiliteit en kosten van kinderopvang kunnen leiden tot substitutie-effecten tussen verlof en kinderopvang. Zo kan de vraag naar ouderschapsverlof afnemen als er voldoende en betaalbare kinderopvang beschikbaar is. Vergelijkbare

10 Kennisplein voor de ouderenzorg en zorg voor chronisch zieken, in samenwerking met Vilans, ZonMw, ActiZ, V&VN en Zorgthuis.nl, zie <https://zorgvoorbeter.nl/informele-zorg>.

11 <https://cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/45/een-op-zeven-mantelzorgers-vindt-zichzelf-zwaarbelast>, geraadpleegd op 30 oktober 2023.

12 Boer, A. de [et al.](2020) *Blijvende bron van zorg: Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*, Den Haag: SCP.

substitutie-effecten kunnen bestaan tussen de behoefte aan langdurend zorgverlof voor hulp aan zieke huisgenoten en de beschikbaarheid van passende betaalde zorg.

Wanneer zowel de formele, betaalde zorg (vanwege personele en budgettaire beperkingen) én het verlof voor informele zorg onvoldoende geregeld zijn, blijken vooral vrouwen andere oplossingen te gaan zoeken. Structureel minder gaan werken om te kunnen zorgen is dan een veelgebruikt alternatief. De scheve verdeling tussen mannen en vrouwen in betaald en onbetaald werk wordt op deze wijze versterkt, met negatieve gevolgen voor de economische zelfstandigheid van vrouwen als resultaat. Daarbij zijn ook ongunstige collectieve gevolgen te duiden, zoals de onderbenutting van potentieel, tekorten in de maatschappelijke sectoren of behoefte aan inkomensondersteuning voor vrouwen die hun partner verliezen. In het verlofstelsel moet dus ook structurele aandacht zijn voor diversiteit, emancipatie en gelijke behandeling.¹³

Samenvattend leert dit hoofdstuk dat het stroomlijnen en moderniseren van het verlofstelsel een investering is in de toekomst: op de arbeidsmarkt kan het prestaties, motivatie en productiviteit bevorderen, gaat het ziekteverzuim tegen en helpt het bij het aantrekken en behouden van werknemers. In de samenleving zorgt het voor betere mogelijkheden om werk en zorg te kunnen combineren en daarmee een belangrijke gezamenlijke verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor mensen die aangewezen zijn op informele zorg. De positieve economische en sociale consequenties van investeringen in verlof kunnen elkaar versterken. Werkgevers kunnen verlofopname beter inpassen in de bedrijfsvoering. Dat draagt bij aan de wendbaarheid en continuïteit van de onderneming/organisatie. Verlofrechten worden gestroomlijnd en de (financiële) verantwoordelijkheid tussen werkgever, werknemer en overheid is beter in balans.

¹³ Met verwijzing naar SDG 5 (een van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties) over gendergelijkheid wordt overheidsbeleid voortaan getoetst aan de bijdrage aan het verkleinen van bestaande ongelijkheid tussen mannen en vrouwen.

3 Overzicht huidige verlofregelingen Wet arbeid en zorg

De afgelopen jaren is het Nederlandse wettelijke verlofstelsel al op een aantal onderdelen aangepast en stapsgewijs uitgebreid. Zo werden het (aanvullend) geboorteverlof en (gedeeltelijk) betaald ouderschapsverlof ingevoerd. De aanpassingen zijn ingegeven door voortschrijdend inzicht in oorzaken van de (deeltijd)arbeidsparticipatie van vrouwen en het belang van zorg van ouders voor kinderen, met name een grotere rol van vaders en in het bijzonder in het eerste levensjaar. Ook Europese richtlijnen, waaronder de *Richtlijn ter bevordering van het evenwicht tussen werk en privé-leven voor ouders en mantelzorgers*¹ (in werking getreden in 2022) spelen daarbij een rol. De richtlijnen zijn gericht op het realiseren van specifieke doelstellingen, zoals een betere verdeling van arbeid en zorgtaken, het bevorderen van de arbeidsparticipatie, met name van vrouwen, en gelijkwaardigheid tussen mannen en vrouwen. De richtlijnen hebben als doel bij te dragen aan een gelijk en eerlijk speelveld in de lidstaten. Ze bevatten minimumvoorschriften: lidstaten moeten in ieder geval het in de richtlijn opgenomen beschermingsniveau garanderen.

De huidige wettelijke verlofregelingen vallen onder de Wet Arbeid en Zorg (Wazo). In de hiernavolgende tabel worden de betreffende regelingen kort beschreven.

¹ Richtlijn 2019/1158/EU van 20 juni 2019.

Tabel 3.1 Overzicht huidige wettelijke verlofregelingen in de Wazo

Verlofvorm	Doelgroep/aantallen gebruikers*	Duur periode en betaling	Voorwaarden
Zwangerschaps- en bevallingsverlof	Zwangere/bevallen werknemer of zelfstandige 2021: 143.620 werknemers en 12.986 zelfstandigen	16 weken, vanaf 6 tot minstens 4 weken voor de uitgerekende datum en 10 tot 12 weken aansluitend op de bevalling, waarvan de laatste 4 flexibel op te nemen binnen 30 weken na de bevalling (artikel 3:1 Wazo). De werknemer heeft op grond van de artikelen 3:7 lid 1 en 3:13 Wazo recht op een uitkering van 100% van het dagloon (max. het maximumdagloon). De zelfstandige heeft recht op een ZEZ-uitkering,** gebaseerd op het aantal gewerkte uren (max. het wettelijk minimumloon).	Voor de veiligheid van de zwangere/bevallen werkende en kind. Artikel 3:1 Wazo geeft aan dat het zwangerschapsverlof dat niet is genoten kan worden opgenomen als bevallingsverlof (lid 3). Bij een twee- of meerling is recht op 4 extra weken verlof (10 tot minimaal 8 weken voor de uitgerekende datum, zie lid 2). Wanneer het kind na de geboorte langdurig in het ziekenhuis ligt, kan er recht zijn op tot 9 weken extra bevallingsverlof (couveuseverlof, zie lid 5) en wanneer de moeder komt te overlijden tijdens of kort na de bevalling, dan kan de partner recht krijgen op het resterende bevallingsverlof (artikel 3:1a Wazo: kraambedsterferegeling).
Geboorteverlof (kraamverlof) en aanvullend geboorteverlof (artikel 4:2a Wazo)	Werknemer, de partner van de moeder 2021: 84.000 wettelijke geboorteverloven voor ten minste 4 dagen per week. 2022: 76.000 aanvullend geboorteverloven gemiddelde duur van 4,49 weken	6 weken, waarvan 1 week flexibel op te nemen binnen 4 weken na de geboorte (artikel 4:2 Wazo) en 5 weken op te nemen binnen 6 maanden na de geboorte (artikel 4:2a Wazo). Eerste week loon doorbetaald door werkgever (artikel 4:2 lid 1 Wazo), 5 aanvullende weken een uitkering van 70% van het loon, tot max. het maximumdagloon (artikel 4:2b Wazo).	Op de 5 aanvullende weken geboorteverlof is alleen recht wanneer de eerste week geboorteverlof is opgenomen (artikel 4:2a lid 1 Wazo). De werknemer meldt het verlof uiterlijk 4 weken voorafgaand (of z.s.m.) aan de werkgever (artikel 4:3 lid 2 Wazo). De werkgever kan de invulling van het aanvullend geboorteverlof op grond van een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang wijzigen tot 2 weken voor ingang (artikel 4:3 lid 4 Wazo).
Adoptie- en pleegzorgverlof	Werknemer die een kind adopteert of pleegkind opneemt 2021: 679	6 aaneengesloten weken, op te nemen binnen 26 weken, vanaf 4 weken voor aanvang van de adoptie of pleegzorg (artikel 3:2 Wazo). Uitkering van 100% van het dagloon tot max. het maximumdagloon (artikel 3:7 lid 2 en 3:13 Wazo).	Indien het tegelijkertijd om 2 of meer kinderen gaat, dan bestaat het recht op verlof slechts voor 1 van die kinderen (artikel 3:2 lid 3 Wazo). De werknemer kan de werkgever verzoeken om het verlof verspreid op te mogen nemen. De werkgever kan dit afwijzen indien zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen zich hiertegen verzetten (artikel 3:2 lid 4 Wazo).
* Aantallen afkomstig uit CBS-module <i>Arbeid, Zorg en Kinderopvang 2021</i> , www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2022/15/module-arbeid-zorg-en-kinderopvang-2021 en voor aanvullend geboorteverlof Rijksbegroting SZW 2024, zie Tweede Kamer (2023-2024) 36 410 XV <i>Vaststelling begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i> , nr. 1, p. 120.			
** Op grond van de regeling Zelfstandig en Zwanger.			

Verlofvorm	Doelgroep/aantallen gebruikers	Duur periode en betaling	Voorwaarden
Ouderschapsverlof	Werknemer die ouder is van het kind of op hetzelfde adres woont als het kind en het verzorgt en opvoedt als eigen kind. 2019: 207.000	26 weken, flexibel op te nemen binnen 8 jaar na de geboorte (artikel 6:2 lid 1 en artikel 6:4 Wazo). 9 weken van de 26 zijn betaald wanneer ze binnen een jaar na de geboorte worden opgenomen, waarbij men een uitkering ontvangt ter hoogte van 70% van het dagloon (max. 70% van het maximum dagloon). De overige weken zijn onbetaald (artikel 6:3 lid 1 en 3 Wazo).	Voor de verzorging en opvoeding van het kind. Op grond van artikel 3:1 Wazo heeft iedere ouder voor ieder afzonderlijk kind recht op verlof (ook bij een twee- of meerling). De werknemer dient het verzoek ten minste 2 maanden voorafgaand in bij de werkgever. De werkgever kan, na overleg met de werknemer, de invulling van het verlof op grond van een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang tot 4 weken voorafgaand wijzigen (artikel 6:5 Wazo).
Calamiteiten- en kort verzuimverlof	Werknemer	Naar billijkheid te bepalen (korte) periode met 100% loondoorbetaling door werkgever (artikel 4:1 Wazo).	Wanneer werk (onverwachts) niet kan worden verricht door zeer bijzondere of persoonlijke omstandigheden, door de overheid/wet opgelegde verplichtingen of door de uitoefening van actief kiesrecht. De werknemer meldt het opnemen van het verlof en de reden z.s.m. aan de werkgever (artikel 4:3 lid 1 Wazo).
Kortdurend zorgverlof	Werknemer 2021: Opname voor kortdurende zorgsituatie: 39.000; voor langdurende zorgsituatie: 30.000; totaal: 69.000	Per 12 maanden recht op 2 flexibel op te nemen weken (de periode van 12 maanden gaat in op de eerste verlofdag, zie artikel 5:2 Wazo). Met loondoorbetaling door werkgever ter hoogte van 70% van het loon, ten minste ter hoogte van het wettelijk minimumloon (artikel 5:6 Wazo).	Voor de noodzakelijke verzorging in verband met ziekte van een naaste. De werknemer meldt het opnemen van het verlof en de reden z.s.m. aan de werkgever (artikel 5:3 Wazo). Het verlof vangt niet aan of eindigt in ieder geval zodra de werkgever aan de werknemer kenbaar maakt dat hij tegen het opnemen van het verlof een zodanig zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang heeft, dat het belang van de werknemer daarvoor naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid moet wijken (artikel 5:4 lid 2 Wazo).
Langdurend zorgverlof	Werknemer Opname 2021: 7000	Per 12 maanden recht op 6 flexibel op te nemen weken, periode van 12 maanden gaat in op de eerste verlofdag (artikel 5:10 en 5:11 lid 1 Wazo). Geen recht op uitkering of loondoorbetaling.	Voor de verzorging van een naaste die levensbedreigend ziek is of de noodzakelijke verzorging van een naaste die ziek of hulpbehoevend is. Het verzoek moet uiterlijk 2 weken voorafgaand bij de werkgever worden ingediend. De werkgever willicht het verzoek van de werknemer in, tenzij hij een zodanig zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang heeft, dat het belang van de werknemer daarvoor naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid moet wijken (artikel 5:11 lid 1 en lid 3 Wazo).

Op dit moment worden de nieuwe wettelijke verlofregelingen, waaronder het (deels) betaald ouderschapsverlof, geëvalueerd.² Daarnaast heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de totstandkoming van de Wet invoering extra geboorteverlof (WIEG) en in de brief over een onderzoek naar rouwverlof³ toegezegd een ambtelijke verkenning te laten doen naar mogelijkheden tot vereenvoudiging van het verlofstelsel.⁴ Tegelijkertijd worden in de samenleving en de politiek wensen geuit voor invoering van andere soorten van verlof, bijvoorbeeld mantelzorgverlof en transitieverlof.

Zoals uit bovenstaand overzicht blijkt is er inclusief de recente uitbreiding van verlofrechten sprake van stapeling van afzonderlijke (wettelijke) verlofregelingen. De ratio van de afzonderlijke regelingen is op zichzelf goed te begrijpen: er is een eigen aanleiding en doel voor elke regeling. Maar bij elkaar genomen leiden die tot een ervaren lappendeken van voorwaarden, rechten, plichten, wijze van financiering en bekostiging van verlof. Uit recent onderzoek komt naar voren dat zowel werkgevers als werknemers moeite hebben om het geheel van verlofmogelijkheden en voorwaarden te overzien en optimale keuzes te maken.⁵

Om verlofregelingen zoals aanvullend geboorteverlof en ouderschapsverlof daadwerkelijk te benutten, is eigen initiatief van en kennis bij zowel werkende als werkgever nodig. Die worden door de complexiteit van het verlofstelsel belemmerd. Het huidige verlofstelsel vraagt een hoge mate van denk- en doenvermogen van burgers. Gezien de in hoofdstuk 2 beschreven maatschappelijke ontwikkelingen valt bovendien te verwachten dat er ook in de toekomst nieuwe behoeften aan verlof(regelingen) zullen ontstaan, die de huidige complexiteit verder kunnen vergroten. Op deze en andere knelpunten in het huidige stelsel wordt in hoofdstuk 4 verder ingegaan.

2 Brief van de minister van OCW waarin hij de Emancipatienota 2022–2023 aanbiedt: Tweede Kamer (2022–2023) 30 420 *Emancipatiebeleid*, nr. 374.

3 Tweede Kamer (2021–2022) 25 883 *Arbeidsomstandigheden*, nr. 434.

4 Over de stand van zaken van die verkenning heeft de minister de Tweede Kamer in juli 2023 geïnformeerd, zie Tweede Kamer (2022–2023) 32 855 *Modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden*, nr. 38.

5 Significant APE (2022) *Toegankelijkheidstoets verlofregelingen rondom de zwangerschap en zorg van een kind*.

4 Knelpunten in het huidige verlofstelsel

Behalve maatschappelijke redenen voor aanpassing van het verlofstelsel (zie hoofdstuk 2) bestaan er specifieke knelpunten in het huidige stelsel met betrekking tot de eenvoud en herkenbaarheid van regelingen, het (niet-)gebruik, de lastenverdeling en de ruimte voor maatwerk en overleg. In dit hoofdstuk worden die knelpunten geïnterpreteerd. Samen met de eerdere overwegingen vormt dit de opmaat naar aanbevelingen voor een nieuwe inrichting van het verlofstelsel in hoofdstuk 5.

4.1 Complexiteit in regelgeving en uitvoering

De SER constateert een grote complexiteit van verlofregelingen, zowel gezien vanuit werkgevers, werknemers als UWV.

Complexiteit vanuit werkgeversperspectief

Werkgevers moeten rekening houden met een toenemende diversiteit aan verlofregelingen, zowel in administratieve als rechtspositionele zin. Er zijn nu zes verlofvormen rond het krijgen van een kind, die in hoogte, duur, opnamemogelijkheden en manier van aanvragen (vooraf, achteraf, rechtstreeks door werknemer of via werkgever) verschillen. Het vastleggen, aanvragen en monitoren van verlofafspraken met een werknemer vraagt de nodige administratieve handelingen van een werkgever. Dat geldt ook voor de administratieve aspecten in de relatie tussen werkgever en UWV. Veel verkeer tussen UWV en werkgevers is geautomatiseerd, maar het vraagt wel om het nodige 'doenvermogen' om hiermee om te gaan. Grotere werkgevers met een hr-afdeling zijn hiervoor beter toegerust dan kleinere werkgevers. De impact van verlofmogelijkheden is ook relatief groter op werkgevers in specifieke sectoren en beroepen waarin veel jonge medewerkers en/of vrouwen werken.

Meer specifiek wordt door werkgevers gewezen op de wijze van aanvragen en betalen van de verschillende verlofuitkeringen. Zo kan bijvoorbeeld in de huidige systematiek de uitkering bij ouderschapsverlof enkel achteraf, na het genoten verlof, worden aangevraagd. Werkgevers moeten de uitkering zelf aan hun werknemer voorschieten. Dit kan voor werkgevers bezwaarlijk zijn. De precieze voorwaarden verschillen ook per verlofregeling. Tot slot wordt vermeld dat een hogere WW-premie voor een tijdelijke vervanger van een werknemer die verlof geniet ertoe kan leiden dat werkgevers afzien van die vervanging. Dit kan de werkdruk in de organisatie verhogen en het gebruik van verlof ontmoedigen.

Complexiteit vanuit werknemersperspectief

Ook de werknemer moet over de nodige administratieve en financiële vaardigheden beschikken om tot een bevredigende verlofopname te komen. Steeds duidelijker wordt dat mensen bij ingrijpende gebeurtenissen, zoals een geboorte, soms minder in staat zijn tot het omgaan met ingewikkelde regelingen. Het doenvermogen komt dan tijdelijk onder druk te staan.¹ Juist de situaties waarvoor verlof bedoeld is, zijn vaak inherent stressvol.² Naast de formaliteiten van verlofregelingen zijn afspraken nodig met de werkgever/leidinggevende en collega's over de wijze van verlof opnemen (duur/dagen/uren). Hierbij kunnen culturele barrières een rol spelen (als er bijvoorbeeld in de organisatie weinig aandacht en ondersteuning voor de privélevens van werknemers is). Voor aanvullend geboorteverlof en ouderschapsverlof kan een uitkering worden verkregen bij UWV. Dat vraagt om inzicht van de werknemer in de financiële gevolgen van verlofopname. Hoewel hier (digitale) hulpmiddelen voor bestaan, zijn lang niet alle werknemers in staat de consequenties goed en integraal te duiden. Daarbij komt dat de uitkering voor ouderschapsverlof ook achteraf uitgekeerd kan worden, hetgeen voor werknemers kan meewegen bij de keuze om al dan niet gebruik te maken van dat verlof.

Uitvoerdersperspectief

De Wazo-verlofuitkeringen worden uitgevoerd door UWV. UWV beoordeelt verzoeken om uitkeringen en betaalt deze uit, doorgaans aan de werkgever. Het gaat om grote aantallen verzoeken. Aantallen die de komende tijd nog zullen toenemen omdat de regeling betaald ouderschapsverlof pas vrij recent is ingevoerd. UWV zet hiervoor extra formatie in, maar de uitvoering van de Wazo-regelingen is bewerkelijk voor de uitvoerder. Er is een beperkte uniformering van voorwaarden, er zijn verschillen in het aanvraagproces (zo moet het ene verlof vooraf worden aangevraagd en het andere achteraf, met onderling verschillende termijnen) en ook de berekening van de uitkering verschilt, bijvoorbeeld tussen werknemers en zelfstandigen. Dergelijke verschillen zijn niet altijd goed uitlegbaar aan de burger of werkgever. Daarbij heeft UWV ten tijde van de invoering van de Wet betaald ouderschapsverlof (Wbo) gewezen op risico's met betrekking tot handhaving, misbruik en oneigenlijk gebruik. Zo kan UWV niet controleren of de werknemer daadwerkelijk zijn of haar verlof heeft genoten en dit gebruikt heeft voor de verzorging van een kind.³

1 UWV (2023) Een doenlijker UWV: De inspanningen van UWV om de druk op het doenvermogen van cliënten te verlagen, *UWV Kennisverslag 2023-7*.

2 Significant APE (2022) *Toegankelijkheidstoets verlofregelingen rondom de zwangerschap en zorg van een kind*.

3 UWV (8-4-2020) *Uitvoeringstoets Wet invoering betaling ouderschapsverlof (Wibo)*.

4.2 Niet- of gering gebruik van verlofregelingen

In het SER-advies *Een werkende combinatie* is al gewezen op de discrepantie tussen behoefte aan en gebruik van verlofregelingen.⁴ Lang niet iedereen die daarvoor in aanmerking komt neemt verlof op. De omvang van het geringe of niet-gebruik verschilt per regeling. Redenen voor niet-opname zijn: financiële afwegingen (er is geen vergoeding of de vergoeding is te laag voor mensen met weinig koopkracht), een organisatiecultuur waarin verlof niet vanzelf spreekt, of de verwachting van de werknemer dat het werk of de loopbaan verlof niet zou toelaten. Verder spelen onbekendheid met regelingen, persoonlijke keuzes en omstandigheden een rol, net als factoren zoals de beschikbaarheid van voldoende kinderopvang (zie paragraaf 2.3 over substitutie). Ook kunnen alternatieve arrangementen zoals informele of individuele maatwerkafspraken met de werkgever de opname van wettelijk verlof overbodig maken.

In een literatuurstudie van het SCP⁵ komen de volgende verklaringen voor niet-gebruik van verlofregelingen naar voren: onbekendheid met verlof en met de kosten van gebruik, een ongelijke invloed van de kosten van verlof voor hogere en lagere inkomensgroepen, de stress waarmee opname van verlof gepaard kan gaan, en een organisatiecultuur waarin verlof opnemen botst met sociale normen op het werk en onvoldoende steun krijgt van leidinggevendenden. Het SCP wijst erop dat veranderingen in wet- en regelgeving die niet samengaan met verandering in de cultuur op de werkvloer weinig teweeg zullen brengen.⁶ Daar is overigens ook tijd en gewenning voor nodig. Specifiek ten aanzien van werkenden met een flexibele arbeidsrelatie en/of een tijdelijk contract blijkt uit ander onderzoek dat zij een grotere kans lopen op baanverlies en daardoor geen verlof opnemen en soms zelfs levensloopkeuzes uitstellen.⁷

4.3 Onvoldoende balans in verdeling financiële en niet-financiële baten en lasten

Verlofregelingen kennen positieve externe effecten in de vorm van maatschappelijke baten. Denk aan het bevorderen/verhogen van de arbeidsparticipatie van ouders, meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen en goede zorg voor en hechting

⁴ SER (2016) *Advies Een werkende combinatie, Deel II*, p. 129 en verder.

⁵ SCP (2021) *De werkende duizendpoot: Hulpbronnen en barrières voor werkenden die zorgen en leren*, paragraaf 4.5.

⁶ SCP (2021) *De veranderende wereld van werk: Een verkenning van de kwaliteit van werk in de toekomst*, p. 47.

⁷ CBS (2017) *Flexibele arbeid en de gevolgen voor relatie- en gezinsvorming*; SCP (2021) *De werkende duizendpoot: Hulpbronnen en barrières voor werkenden die zorgen en leren*, pp. 113-114.

van kinderen met name in het eerste levensjaar. Daarnaast zijn er inverteer-effeten, bijvoorbeeld door minder ziekteverzuim en duurzame arbeidsrelaties. Voor werknemers kunnen verlofregelingen – zeker regelingen met een bijdrage in het inkomen tijdens verlof – een matigende werking hebben op ziekteverzuim, en over het algemeen dragen deze regelingen bij aan een ontspannender combinatie van werken en zorgen.

Er is aldus een gemeenschappelijk en algemeen belang van werkgevers, werkenden en de samenleving bij verlofregelingen. In de huidige vormgeving van het *betaald* verlof dragen werkgevers en werknemers echter in aanzienlijke mate zelf de lasten van betaald (aanvullend) geboorte- en ouderschapsverlof, terwijl de bijdrage vanuit de overheid (algemeen belang) beperkt blijft. De recente herzieningen van verlof, met uitbreiding van betaald verlof bij geboorteverlof en ouderschapsverlof, hebben tot een lastenverzwaring voor werkgevers geleid. De bijdrage van de overheid is niet altijd duidelijk of voldoende herkenbaar.

Lasten voor werkgevers: Het wettelijke geboorteverlof van maximaal vijf dagen kent directe loondoorbetaling door de werkgever. Naar schatting bedragen de jaarlijkse brutoloonkosten voor werkgevers (totale werkgeverslasten) hiervoor 100 miljoen euro.⁸ De overige Wazo-uitkeringen worden betaald uit het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof) dat gevuld wordt via een gedifferentieerde premie bij werkgevers. Het totale financiële beslag van de uitkeringen voor (aanvullend) geboorteverlof en betaald ouderschapsverlof is naar schatting 805 miljoen euro.⁹ De Aof-premie is verhoogd om de kosten van de uitkeringen ingevolge de WIEG en Wbo te dekken.¹⁰ Het argument van de minister om werkgevers mee te laten betalen via een Aof-verhoging was dat werkgevers ook profiteren van meer arbeidsparticipatie in uren. Werkgevers die zelf al betaald ouderschapsverlof aanboden zouden profiteren van de wettelijke voorziening.¹¹ Behalve de Aof-premieverhoging zijn er andere (deels facultatieve) kosten bij werkgevers. Enerzijds bestaan die uit aanvullingen op het (maximum)dagloon en kosten voor vervanging (externe inhuur, uitbreiding uren collega's, interne werkverschikkingen of een verminderde omzet door tijdelijk wegvallen werknemer). Anderzijds betreft het administratieve uitvoeringskosten,

8 Indicatieve berekening SER. Berekend op basis van ervaringscijfers van de opname van geboorteverlof in 2021, het gemiddelde salaris van voltijds werkende mannen, met een opslag voor de gemiddelde werkgeverslasten (die bovenop het brutoloon van de werknemer komen) van 30%. In 2021 namen 81.000 vaders gemiddeld 4,5 dag geboorteverlof op. Zie CBS-module *Arbeid, Zorg en Kinderopvang 2021*, www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2022/15/module-arbeid-zorg-en-kinderopvang-2021. Overigens namen 17.000 vaders geen geboorteverlof op.

9 Raming kosten structureel gebruik WIEG-uitkeringen: 250 miljoen euro, raming kosten betaald ouderschapsverlof: 555 miljoen euro. Ramingen SZW 2023 e.v.

10 Tweede Kamer (2020–2021) 35 613, nr. 7. Voor de uitkering van 50% Wbo werd de opbrengst van het Aof met 216 miljoen euro verhoogd (kosten werkgevers).

11 Tweede Kamer (2020–2021) 35 613, nr. 26.

zoals het uitzoeken van regelingen, het vastleggen van afspraken, het bijhouden van wijzigingen en het verwerken van UWV-beschikkingen. Doordat de financiering via het Aof door de werkgevers gezamenlijk geschiedt, komen de baten die ontstaan doordat geen loon (meer) hoeft te worden betaald bij de individuele werkgevers terecht.

Lasten voor werknemers: Werknemers krijgen te maken met financiële gevolgen bij opname van verlof. Zij dragen de lasten van het verschil tussen het feitelijke loon en het UWV-dagloon (en uitkeringspercentage) behorende bij de specifieke regeling. Werknemers leveren 30 procent van hun salaris in, of méér in geval er sprake is van een loon boven het maximumdagloon. Daar staan verlofdagen tegenover waarin geen arbeid wordt verricht. Deze kosten wegen relatief zwaar voor werkenden met een laag salaris. Uit de evaluatie van de WIEG bleek dat er een groep is die om financiële redenen geen gebruikmaakt van deze regeling.¹² Bij de invoering van de Wbo is erop gewezen dat een beperkte doorbetaling van het ouderschapsverlof ertoe kan leiden dat het vooral moeders zijn die het ouderschapsverlof opnemen, omdat zij vaak een kleinere baan hebben dan de vader. Uit financieel oogpunt bezien kan het aantrekkelijk zijn om alleen de minstverdienende ouder (degene die minder uren werkt of een lager betaalde baan heeft) verlof te laten opnemen, omdat het effect op het gezinsinkomen dan minder groot is. Een adequaat betalingsniveau tijdens verlof kan eraan bijdragen dat ook vaders feitelijk verlof opnemen.¹³ Verder hebben werkenden bijgedragen aan de kosten van de invoering van het betaald verlof door de ombuiging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting vanaf 2022 (verlaging met 130 miljoen euro).

Lasten voor het Rijk: De Rijksoverheid levert in het Aof een bijdrage voor de uitvoeringskosten van UWV en draagt de kosten van de verhoging van de uitkering bij betaald ouderschapsverlof van 50 naar 70 procent (195 miljoen euro extra structurele uitgaven).¹⁴ Hiervoor is in het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV (begin 2022) ruimte vrijgemaakt binnen de financiële kaders van het coalitieakkoord.

De SER constateert dat de huidige lastenverdeling tussen overheid, werkgevers en werknemers onvoldoende in balans is. Dit vermindert het draagvlak voor het verlofstelsel bij werkgevers. Ook heeft de huidige wijze van bekostiging gevolgen voor de openstelling van verlofregelingen voor zelfstandigen zonder personeel. Zelfstandigen dragen niet bij aan de bekostiging van uitkeringen en kunnen er geen gebruik

¹² Regioplan (2022) *Evaluatie WIEG: Eindrapport*.

¹³ Atria (2020) *Internetconsultatie Wet invoering betaling ouderschapsverlof*.

¹⁴ Staatsblad, besluit 174 (26-4-2022) *Wijziging percentages Wbo*.

van maken. Alleen voor de zwangerschapsuitkering is voor zelfstandigen een specifieke regeling getroffen.¹⁵

4.4 Behoeftte aan meer balans in zeggenschap via overleg en maatwerk

Wettelijk verlof kan een ingrediënt zijn om maatwerk te bieden om werk en zorg te kunnen combineren. Niettemin zijn bij het gebruik van wettelijke verlofmogelijkheden vaak aanvullende afspraken nodig tussen werknemer en werkgever. Het wettelijke recht op verlof/vergoeding legt in principe de basis en afwijken in de vorm van een maatwerkoplossing kan altijd zolang men op of boven de basis blijft.¹⁶ Maatwerk kan bijvoorbeeld plaatsvinden bij de invulling van de verlofopname. Bij verschillende verlofvormen in de Wazo kan de werkgever *de wijze van opnemen* op grond van het criterium ‘zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang’ afwijzen/wijzigen, bijvoorbeeld bij ouderschapsverlof en zorgverlof. Bij zwangerschapsverlof en calamiteitenverlof heeft de werkgever die mogelijkheid niet.

Decentrale afspraken en bovenwettelijke verlofrechten

Op decentraal niveau worden in sectoren en bedrijven al langere tijd aanvullende verlofbehoeften geagendeerd. Zo worden in cao's aanvullende afspraken gemaakt over het combineren van arbeid en zorg en over buitengewoon verlof voor gebeurtenissen/omstandigheden die niet zijn opgenomen in de wet.¹⁷ Het betreft afspraken over facilitering door arbeidsorganisaties, zoals voor flexibel werken, aanpassing van arbeidsuren en kaders voor beschikbaarheid van de werknemer. In 2019 viel 57 procent van de werknemers onder een cao waarin bovenwettelijke verlofvormen zijn opgenomen. Uit de meest recente rapportage *Cao-afspraken 2023* blijkt dat er bijvoorbeeld cao-afspraken over rouwverlof rond het verlies van een naaste (partner, kind en ouder) zijn gemaakt en afspraken over transitieverlof voor werknemers die van geslacht willen veranderen.¹⁸

Aanvullende afspraken over verlof kunnen ook andere vormen betreffen zoals verlof voor scholing, publieke functies, vrijwilligerswerk, et cetera. Het kan gaan om meer tijd, al dan niet in combinatie met doorbetaling van het loon, of bijvoorbeeld

¹⁵ Het Rijk draagt wel de kosten van de zwangerschapsuitkeringen voor zelfstandigen (regeling Zelfstandig en Zwanger (ZEZ)).

¹⁶ ‘In principe’ omdat de Wazo in artikel 5:16, de mogelijkheid schept dat bijvoorbeeld in een cao wordt opgenomen dat voor het gebruik van kortdurend zorgverlof bovenwettelijke vakantiedagen worden ingezet.

¹⁷ SER (2016) *Advies Een werkende combinatie, Deel II*, paragraaf 5.2.2 en verder.

¹⁸ Tweede Kamer (2022–2023) 29 544 *Arbeidsmarktbeleid*, nr. 1209. En zie ook Panteia (2022) *Rouw en werk: Inzichten in behoeften, mogelijkheden en best practices bij het ondersteunen van rouwende medewerkers*, p. 24 en verder.

om het ruilen of opsparen van vrije dagen. Bij afwezigheid van wettelijke regelingen worden soms al door sociale partners in hun arbeidsvoorwaardenoverleg afspraken gemaakt over een bepaalde verlofvorm. Afspraken op sectoraal niveau beogen bijvoorbeeld in te spelen op behoeften van specifieke groepen werkenden bij deze werkgevers of worden gemaakt vanuit overwegingen van aantrekkelijk werkgeverschap. Onderling overleg kan er ook toe leiden dat werknemers wettelijke vakantie-uren opnemen voor een doel waarvoor die niet bestemd zijn.¹⁹

In gevallen waarin werkgever en werknemer niet tot een afspraak kunnen komen over niet-wettelijk geregelde verlofbehoeften (bijvoorbeeld voor rouw of voor mantelzorg) wordt door de werknemer soms als oplossing gekozen voor ziekmelding. Van de werknemers die zich ten minste twee weken ziek meldden, gaf in 2018 bijna een op de drie aan dat problemen in de combinatie werk-privé reden waren voor de ziekmelding.²⁰ Veelal betreft het onmogelijkheden om de werktijden goed te laten aansluiten op de (tijdelijk grotere) zorgbehoefte van kinderen of andere naasten in de privésituatie. Er is dus zowel in wettelijke verlofregelingen (over de wijze van opnemen) als in bovenwettelijke afspraken (qua bereik en doel) behoefte aan meer balans in zeggenschap via overleg en maatwerk in verlof.

¹⁹ Het wettelijk verlof omvat twintig dagen, mede op grond van Europeesrechtelijke richtlijnen, met als primair doel recuperatie. Voor bovenwettelijke vakantiedagen (alles boven de twintig dagen) geldt dit doel niet.

²⁰ SCP (2021) *De werkende duizendpoot: Hulpbronnen en barrières voor werkenden die zorgen en leren*, p. 42.

5 Naar een nieuw verlofkader

In dit hoofdstuk formuleert de SER een drietal uitgangspunten voor vernieuwing van het verlofstelsel (paragraaf 5.1). Van daaruit worden de contouren aangereikt voor een nieuw maatschappelijk verlofstelsel met drie pijlers (paragraaf 5.2). Elke pijler wordt nader uitgewerkt (paragraaf 5.3). Tot slot wordt een aantal criteria meegegeven voor het ontwikkelen van verdere harmonisatie binnen de drie pijlers (paragraaf 5.4).

5.1 Uitgangspunten

Voor het realiseren van brede welvaart en participatie zijn verlofregelingen nodig. De effectiviteit van verlof wordt mede bepaald door de vormgeving van het stelsel. Met inachtneming van de huidige polisvoorwaarden gelden hierbij volgens de SER drie belangrijke uitgangspunten: meer eenduidigheid en toegankelijkheid, een betere balans in (financiële) verantwoordelijkheid, en balans in zeggenschap via goed overleg tussen werkgever en werknemer over de opname van verlof.

Meer eenduidigheid en betere toegankelijkheid

Er is balans nodig tussen een generieke uniforme aanpak en complexiteit van regelingen met vele uitzonderingen of verbijzonderingen. Het stelsel moet eenvoudig en begrijpelijk zijn voor alle werknemers en werkgevers. Dat vraagt om evenwicht tussen wettelijke rechten en de mogelijkheid om maatwerk te creëren. Wettelijke regulering is op onderdelen noodzakelijk, omdat er een normerende werking van uitgaat en er willekeur mee wordt voorkomen. Tegelijkertijd moet maatwerk voor werkgever en werknemer ook worden gefaciliteerd.

Dit advies richt zich primair op het stroomlijnen van de huidige *wettelijke* verlofregelingen die erop gericht zijn de combinatie van *werken en zorgen* te faciliteren en stimuleren. Bij 'stroomlijnen' gaat het zowel om vereenvoudiging (van regelgeving en administratie) als om harmonisatie (het samenvoegen van regelingen, waar mogelijk). Door meer eenvoud wordt beoogd om het draagvlak voor het gebruik van de huidige regelingen te vergroten en belemmeringen hiervoor weg te nemen. Sociale partners beogen nadrukkelijk geen versobering van bestaande rechten.

Balans in verantwoordelijkheidsverdeling: bekostiging en financiering

Een succesvolle verlofregeling is een regeling die zowel voor werknemers als werkgevers financieel behapbaar is, waar begrip en derhalve draagvlak voor aanwezig is, waarvan werknemers zonder bezwaar gebruik kunnen maken, en waarbij de juiste

financiële prikkels worden gegeven zodat het verlof wordt opgenomen en bijdraagt aan het doel dat de wet dient (zoals zorg voor kinderen en gendergelijkheid). Daarbij is meer balans in de bekostiging van de bestaande wettelijke verlofregelingen noodzakelijk, zodat een logische verdeling ontstaat tussen werkgevers, werknemers en overheid.

De raad herhaalt de oproep om de maatschappelijke baten van inzet van betaald verlof meer tot uitdrukking te laten komen in financiering van het verlof vanuit algemene middelen.¹ In de huidige situatie dragen werkgevers voor een groot deel de lasten van de betaalde verlofregelingen. Daarnaast heeft opname van verlof financiële gevolgen voor werknemers, omdat zij gedurende het geboorte- of ouderschapsverlof de inkomensderving niet volledig krijgen gecompenseerd. Individuele werknemers, met name vrouwen, betalen daarnaast mee doordat zij als gevolg van hun zorgtaken minder (blijven) verdienen en daardoor minder pensioen opbouwen. De overheid zou daarom meer en herkenbaar moeten bijdragen in de bekostiging. Dit zal het draagvlak onder werkgevers voor de (Wazo-)verlofregelingen vergroten en belemmeringen voor het gebruik verminderen.

Om dit te realiseren valt te denken aan een geleidelijke aanpassing waarbij werkgevers, werknemers en overheid elk bijdragen aan de kosten voor verlof. Feitelijk betekent dit dat de overheidsbijdrage stapsgewijs zou moeten worden verhoogd, al dan niet via het Aof.² In het SER mlt-advies is daarbij aangetekend dat bij het meer in balans brengen van de bekostiging van wettelijke verlofregelingen de marginale druk³ in het oog gehouden moet worden. Voor veel huishoudens is de marginale druk momenteel erg hoog. Deze druk op het (besteedbare) inkomen vergroot bij opname van verlof het risico op armoede onder werkenden. Verlof moet echter te allen tijde mogelijk blijven voor wie daarvoor in aanmerking komt.

Meer balans in zeggenschap: goed overleg tussen werkgevers en werknemers bij verlofregelingen

Goed overleg heeft voor zowel werkgever als werknemer voordelen. Met name het gebruik van langer lopende, planbare verlofregelingen vraagt om goed overleg over de invulling daarvan tussen de werkgever/leidinggevende en werknemer vooraf. In

1 SER (2018) *Advies Optimalisering verlof na geboorte kind*; brief StvdA 31 maart 2021 aan de vaste Kamercommissie SZW betreffende betaald ouderschapsverlof.

2 De nadere invulling kan bijvoorbeeld zijn om 70% van de geboorteverlofuitkering (voor de eerste vijf dagen na geboorte) uit de algemene middelen te financieren, uit te keren via UWV. Eventueel is die stap ook nog op te knippen door de invoering van een uitkering van 70% en later ook een herkenbare overheidsbijdrage voor de resterende 30% loonkosten van de werkgever.

3 Het percentage van het bruto-inkomen dat een huishouden kwijt is aan belastingen.

een ontspannen arbeidsrelatie kan sprake zijn van een in goed overleg genomen besluit over opname van verlof. Het voordeel daarvan is dat afspraken kunnen worden gemaakt over de randvoorwaarden voor een wederzijds bevredigende opname. Zo kunnen maatregelen zoals een aanpassing van werktijden of werken op een andere locatie ook worden besproken en behulpzaam zijn. Het maken van goede afspraken over werkdagen en -tijden kan er bovendien aan bijdragen dat de werknemer voor de werkgever behouden blijft en niet onnodig de keuze maakt om permanent minder te gaan werken of zelfs te vertrekken.

Waar het de kaders voor het overleg tussen werkgever en werknemer betreft, geldt dat de wet op dit moment per type verlof bepaalt wat de kaders zijn. De werkgever kan de werknemer het recht op wettelijk verlof zoals (aanvullend) geboorteverlof en ouderschapsverlof niet onthouden. Wel kan de werkgever tegen het moment en de wijze van opname van verlof schriftelijk bezwaar maken op basis van zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen. Daarbij geldt dat het verlof alsnog binnen een redelijke termijn door de werknemer moet kunnen worden opgenomen.

Nieuwe inzichten over ‘goed werk’⁴ vragen om een volwassen en ontspannen werkgever-werknemerrelatie. Een open gesprek over de wijze van verlofopname, waarin ook de werkgever zeggenschap ervaart, kan bijdragen aan het vinden van de beste oplossing en recht doen aan de arbeidsrelatie die partijen voor langere termijn met elkaar zijn aangegaan. Een dergelijk overleg wordt bevorderd als de overheid werkgevers en werknemers beter op de hoogte brengt van de recent ingevoerde regelingen waar werknemers gebruik van kunnen maken. Werkgevers kunnen dan zo nodig meedenken met de medewerkers. Voor zowel werkgevers en werknemers is het belangrijk om betrouwbaar en laagdrempelig geïnformeerd te worden over wettelijke rechten en plichten.

5.2 Contouren van een nieuw kader voor verlof

Vanuit deze uitgangspunten wordt voorgesteld te komen tot een nieuw kader (‘Wet maatschappelijk verlof’) waarbij de wetgever toewerkt naar een bundeling van een aantal huidige verlofvormen die bovendien ruimte biedt voor eventuele toekomstige verlofvormen. Goed denkbaar is dat verlof in drie pijlers wordt gebundeld: zorg voor kinderen, zorg voor naasten en persoonlijk verlof.

⁴ Het belang van meer regelmogelijkheden en het benutten van professionele autonomie van werkenden als bijdrage aan goed werk en hoge arbeidsproductiviteit.

Zorg voor kinderen

Onder zorg voor kinderen vallen zwangerschaps- en bevallingsverlof, geboorteverlof, ouderschapsverlof en adoptie- en pleegzorgverlof. Het aantrekkelijke van het clusteren van deze regelingen is dat hier de regels bij elkaar staan die allemaal gaan over de zorg voor kinderen en die daarnaast voor een groot deel (ook) uit Europese richtlijnen voortvloeien. Gezien het verplichte karakter is wijzigen en aanpassen in deze pijler minder makkelijk, maar stroomlijnen kan wel.

Zorg voor naasten

Deze pijler betreft de huidige regelingen voor kortdurend en langdurend zorgverlof, en biedt mogelijkheden voor (verdere) ontwikkeling van mantelzorgverlof, palliatief verlof, et cetera. Samenloop van kortdurend en langdurend zorgverlof knelt soms; zo wordt mantelzorg vaak via kortdurend verlof geregeld terwijl dit niet toereikend kan zijn. De SER vindt dat mantelzorg een duidelijker plek binnen het huidige verlofstelsel moet krijgen en beter moet worden gefaciliteerd conform het maatschappelijke belang dat hiermee gemoeid is. Op korte termijn kan gedacht worden aan één soort zorgverlof, met een samenvoeging van kort- en langdurend zorgverlof. Dan bestaat er één verlofrecht voor de noodzakelijke zorg voor ‘naasten’ bij ziekte of hulpbehoevendheid, tot een maximumaantal uren (deels) betaald, en daarna onbetaald. Voor de bredere samenhang met flankerend beleid komt de SER met een apart advies over mantelzorg, werk en inkomen.⁵

Persoonlijk verlof

Met persoonlijk verlof kan in verlofbehoeften worden voorzien voor persoonlijke zorg. Ook is het goed mogelijk dat calamiteitenverlof onder ‘persoonlijk verlof’ wordt gebracht, omdat bepaalde omstandigheden nu eenmaal maken dat het de werknemer persoonlijk is die in actie moet komen, bijvoorbeeld een ziek kind dat onmiddellijk van school gehaald moet worden of het oplossen van een acuut lekkageprobleem in huis. Als het kader van de Wet arbeid en zorg meer losgelaten zou worden, dan kunnen onder deze categorie eventueel ook vormen van persoonlijk verlof die niet te maken hebben met zorg (bijvoorbeeld voor scholing en ontwikkeling), worden samengebracht.

Binnen deze drie pijlers kan huidige regelgeving worden gestroomlijnd en geüniformeerd, terwijl ook nieuwe verlofbehoeften kunnen worden opgenomen zonder dat iedere nieuwe verlofbehoefte een aparte wettelijke regeling behoeft. Het voor-

⁵ Hiertoe heeft de SER recent een (hernieuwde) adviesaanvraag ontvangen van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, zie www.ser.nl/nl/actueel/adviesaanvragen.

gestelde kader met drie pijlers ziet dus toe op stroomlijning van huidige regelingen (waar mogelijk) en beoogt een basis te bieden voor eventuele toekomstige verlofvormen. Het biedt daarnaast in elke pijler (en met name in de tweede en derde pijler) gelegenheid voor het maken van verlofafspraken op decentraal niveau. In de volgende paragraaf worden de drie pijlers achtereenvolgens nader uitgewerkt.

5.3 Uitwerking van de drie pijlers

Vooraf stelt de SER dat er goede mogelijkheden zijn om bepaalde bestaande verlofvormen samen te voegen of te harmoniseren, maar dat dit niet voor alle verlofvormen geldt. Bepaalde typen verlof zullen altijd geoormerkt moeten blijven, omdat Nederland gebonden is aan Europese wetgeving. Zo zal altijd gegarandeerd moeten zijn dat ouders aanspraak kunnen maken op minimaal vier maanden ouderschapsverlof (waarvan twee maanden niet overdraagbaar). Zwangerschaps- en bevallingsverlof zullen net als ziekte vanwege de bijzondere aard en uitgewerkte regeling buiten harmonisering van regelingen moeten worden gehouden. Vanuit deze achtergrond wordt nu een eerste verdere uitwerking gegeven voor de inrichting van de drie pijlers.

5.3.1 Zorg voor kinderen

Bij zorg voor kinderen gaat het om de verschillende regelingen na geboorte waarvan de doelstellingen redelijk overeenkomstig zijn. Er is sprake van één gebeurtenis, de geboorte van een kind, maar er zijn nu verschillende verlofregelingen: het geboorteverlof, het aanvullend geboorteverlof en het ouderschapsverlof (betaald en onbetaald). De SER adviseert in deze pijler het *vereenvoudigen van betaaldverlofregelingen rond de komst van een kind*. Door deze regelingen te stroomlijnen kan het verlof in verband met de zorg voor kinderen toegankelijker worden en kunnen ouders meer weloverwogen keuzes maken. Deze ingreep sluit nadrukkelijk aan op de visie van de SER met betrekking tot het belang van goede zorg voor een kind in het eerste jaar. Door administratieve vereenvoudiging vermindert voor werkgevers tegelijkertijd de administratieve last.

De bundeling van deze verlofvormen moet gecombineerd worden met administratieve aanpassingen rond het aanvragen van verlofregelingen. Aanvraagprocedures, voorwaarden en betalingswijzen van de verschillende verlofregelingen kunnen beter op elkaar worden aangesloten. Dit betreft de volgende elementen:

- *Aanvraagtermijnen*. Geboorteverlof kan momenteel vooraf, tijdens en achteraf worden aangevraagd, betaald ouderschapsverlof is enkel achteraf mogelijk. Het valt aan te bevelen dat werknemer en werkgever al vóór de geboorte zoveel moge-

lijk vastleggen hoeveel verlof de werknemer gaat inzetten in het jaar na de geboorte en wanneer het verlof wordt opgenomen. Zo ontstaat tijdig inzicht in de financiële en organisatorische consequenties, zowel voor werknemer als werkgever. Hierbij kan ook worden gedacht aan het harmoniseren van de opnametermijnen tussen verlofregelingen.⁶

- *Betalingsvoorwaarden.* In het huidige verlofstelsel moet de werkgever voor de ene verlofregeling een voorschot aanvragen en bij de andere verlofregeling wordt de uitkering achteraf verrekend. Hierbij gelden bovendien verschillende termijnen. Het zou logischer zijn dat wanneer bij UWV geboorteverlof wordt aangevraagd er ook meteen betaald ouderschapsverlof kan worden aangevraagd. De uitbetaling aan de werkgever kan daarbij eenvoudiger worden gemaakt, zodat de werkgever niet te veel hoeft voor te schieten en niet te maken krijgt met betalingen achteraf en in delen door UWV. Daarbij moet ook het uitgangspunt zijn dat de werknemer (gedeeltelijk) doorbetaald wordt tijdens het verlof en niet pas achteraf.⁷
- *Meer duidelijkheid vooraf over de hoogte van de uitkering.* Het dagloon wordt gebaseerd op het socialeverzekeringsloon over een referentieperiode; dat is niet hetzelfde als het brutoloon dat iemand op dat moment verdient. De hoogte van het loon tijdens verlof is voor ouders een belangrijke factor in de overweging om al dan niet verlof op te (kunnen) nemen, zodat meer duidelijkheid hierover het gebruik in sterke mate kan beïnvloeden.
- *Betere communicatie.* Het helpt wanneer regelingen en processen voor aanvragen en betalen voor werkgevers administratief eenvoudiger worden gemaakt. Deze aanpassingen moeten hand in hand gaan met een betere communicatie over de verlofmogelijkheden voor zowel werkgevers als werknemers.
- *Het is van belang om het meerouderschap juridisch goed te borgen* zodat een aantal al langer gesignaleerde problemen rond de personenkring wordt opgelost en ongewenste *ongelijkheden* tussen opvoeders wordt weggenomen. Het belang van het kind staat daarbij voorop. Het ministerie van Justitie en Veiligheid werkt op dit moment samen met een aantal andere departementen, waaronder dat van SZW, aan een verkenning over meerouderschap. Daarbij zal ook worden nagegaan welke betekenis meerouderschap dient te hebben voor de verlofrechten van diegenen die als ouder worden aangemerkt.⁸

⁶ Geboorteverlof moet in het huidige stelsel binnen vier weken worden opgenomen, aanvullend geboorteverlof binnen zes maanden en ouderschapsverlof binnen één jaar.

⁷ De financiering voor ouderschapsverlof kan door de werkgever in drie termijnen worden aangevraagd. Sommige bedrijven blijken in de praktijk pas achteraf de uitkering aan de werknemer te betalen. Bij die bedrijven wordt daarom minder vaak ouderschapsverlof opgenomen, omdat veel werknemers de uitkering niet kunnen voorschieten.

⁸ In een brief van 6 oktober 2023 schetsen de minister van Rechtsbescherming en de minister van OCW de stand van zaken, ter voorbereiding van besluitvorming over een wettelijke regeling voor de invoering van meerouderschap en -gezag door een volgend kabinet. Zie Tweede Kamer (2023-2024) 33 836, *Personen- en familierecht*, nr. 85.

Lastenverdeling

Behalve administratieve vereenvoudiging is het ook van belang om een evenwichtiger verdeling van de lasten te realiseren. Met betrekking tot de eerste vijf dagen wettelijk geboorteverlof voor partners geldt nu een loondoorbetalingsplicht van de werkgever. Voor het daaropvolgende aanvullende geboorteverlof kan momenteel een uitkering van 70 procent dagloon worden verkregen bij UWV. Voorgesteld wordt om ook voor de eerste vijf dagen geboorteverlof een UWV-uitkering van 70 procent in te voeren, met aanvulling daarvan door de werkgever (via het Aof) tot 100 procent loon. Door ook voor het geboorteverlof een UWV-uitkering in te stellen versimpelt het aanvraagproces en wordt de eenduidigheid van elkaar opvolgende verlofregelingen vergroot. Dit draagt ook bij aan een lastenverlichting voor individuele werkgevers en een betere balans met de inzet van publieke middelen.

Voor werknemers met een laag inkomen is het van belang dat de bijdrage via het salaris niet disproportioneel en feitelijk ondraagbaar is voor het betreffende huishouden. Vooruitlopend op de resultaten van onderzoek naar het verband tussen de hoogte van de uitkering en het gebruik van geboorteverlof en betaald ouderschapsverlof valt te overwegen om een bodem in het dagloon te gaan hanteren. Zoals er een maximumdagloon geldt, kan er ook een minimumdagloon gelden. Dit vraagt uiteraard nadere beschouwing. In cao's zijn nu al afspraken gemaakt over aanvullende betaling van het ouderschapsverlof. Als er sprake is van een grotere bijdrage uit de publieke middelen, dan ligt het voor de hand om ook de mogelijkheden tot deelname en uitkeringen van zzp'ers in verband met verlofregelingen nader te verkennen en zo nodig te herzien.

Balans in zeggenschap bij de opname van ouderschapsverlof via goed overleg

De opname van langdurig verlof om voor een jong kind te zorgen is een belangrijke gebeurtenis die vraagt om gezamenlijk overleg tussen werkgever en werknemer. Beide partijen moeten rondom die verlofopname bepaalde zaken regelen en de mogelijke consequenties van het verlof vooraf goed doordenken. Bij verlofopname worden soms knelpunten ervaren, en dat geldt in het bijzonder rond de opname van het ouderschapsverlof.

Werkgevers ervaren de zeggenschap bij de opname van dit – vaak langdurige – verlof, als te beperkt. De toename van het aantal wettelijke verlofregelingen rond zorg voor kinderen sinds de invoering van de Wet arbeid en zorg, alsmede de uitbreiding van een aantal bestaande regelingen, in combinatie met de wijze waarop het begrip 'zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang' wordt uitgelegd, versterken dat gevoel.

Werknemers kunnen op hun beurt het gevoel hebben onvoldoende gehoord te worden in hun wensen en behoeften rond de opname van ouderschapsverlof, bijvoorbeeld wanneer een verzoek tot verlofopname geweigerd wordt.

De huidige wettelijke regeling rond ouderschapsverlof zou het proces rond opname van ouderschapsverlof, waarin beide partijen wensen en behoeften hebben, beter kunnen faciliteren dan nu het geval is. Het doel van deze betere facilitering is ook werkgevers nadrukkelijk een stem te geven bij de opname van ouderschapsverlof, zodat er meer balans in zeggenschap – vanuit werkgeversperspectief – wordt gebracht. Dat kan door meer te sturen op goed overleg tussen partijen, zodat vooraf wederzijds goede afspraken kunnen worden gemaakt over de wijze waarop het verlof zal worden opgenomen. Goed overleg over de opname van het verlof aan het begin van het proces (en bij voorkeur zo vroeg mogelijk), wanneer de werknemer zijn voornemen tot verlofopname kenbaar maakt, zorgt voor meer balans in de zeggenschap over verlofopname (en kan een gang naar de rechter voorkomen). Voor het geval het toch aankomt op een gerechtelijke procedure, is het wenselijk meer houvast te bieden bij de toepassing van het begrip zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang, waarbij recht wordt gedaan aan de wederzijdse en gezamenlijke belangen.

Het uitgangspunt bij het overleg is dat een werknemer recht heeft op ouderschapsverlof en dat de werkgever ervoor moet zorgen dat de werknemer binnen de gestelde termijnen van dat recht gebruik kan maken. Maar met betrekking tot de wijze waarop het verlof wordt opgenomen, valt winst te behalen om de beoogde balans tot stand te brengen. Goed overleg heeft voor zowel werkgever als werknemer grote voordelen. Via overleg wordt de werkgever vooraf betrokken in de wijze waarop het verlof wordt opgenomen. De werkgever kan daarin de eigen belangen en praktische voorkeuren aangeven ten opzichte van die van de werknemer. Partijen zouden in ieder geval goede afspraken moeten maken over bijvoorbeeld het moment van ingang van het verlof en de spreiding van de verlofuren (zie ook artikel 6:5 lid 1 Wazo). Het maken van gezamenlijke afspraken over werkdagen en -tijden kan ervoor zorgen dat de werknemer voor de werkgever behouden blijft en niet te snel, of zelfs onnodig, de keuze maakt om permanent minder te gaan werken. Daarnaast is een voordeel van op tijd goed overleg voeren over wederzijdse behoeften en belangen dat ook flankerende maatregelen kunnen worden besproken. Zo kunnen, naast verlof, ook aanpassing van werktijden of werken op een andere locatie worden overwogen. Via goed overleg kan een optimale wijze van verlofopname voor organisatie en werknemer worden bereikt.

Voorgesteld wordt om in de wettelijke regeling van het ouderschapsverlof, zonder aan het ongeclausuleerde recht op verlof te tornen, een vereiste van goed overleg over de wijze van opnemen in te voegen. Van overleg wordt in de wet nu pas gesproken op het moment dat de werkgever een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang inroept op grond waarvan hij de door de werknemer aangekondigde gewenste wijze van verlofopname wil aanpassen.⁹ Dat is te laat: door het overleg eerder al te voeren op basis van *wederzijdse* wensen en behoeften, wordt de kans op een oplossing waar beide partijen tevreden mee zijn groter.

Voor deze wettelijke aanpassing zou gedacht kunnen worden aan een splitsing van artikel 6:5 Wazo in een lid 3 sub a en een lid 3 sub b. Daarbij betreft sub a tijdig en open overleg over het voornemen van de werknemer tot opname van ouderschapsverlof, inclusief het benoemen van een aantal gespreksonderwerpen, zoals spreiding van het verlof in relatie tot het goed functioneren van de organisatie. Sub b betreft dan de situatie dat partijen er in overleg toch niet uitkomen en de werkgever een schriftelijk gemotiveerd zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang inroept, met als uiterste consequentie een gang naar de rechter. De SER verwacht echter dat door de nadruk op goed overleg de noodzaak van het uiterste middel van het inroepen van een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang tot een minimum beperkt zal worden.

5.3.2 Zorg voor naasten

De SER vindt dat mantelzorg een duidelijker plek binnen het huidige verlofstelsel moet krijgen en op korte termijn beter moet worden gefaciliteerd conform het maatschappelijke en economische belang dat hiermee gemoeid is. Werknemers met mantelzorgtaken hebben vaker te maken met fysieke en/of mentale klachten die aanleiding geven tot verzuim.¹⁰ Mantelzorg heeft momenteel een relatief groot aandeel in verzuim en heeft verzuimkosten tot gevolg (ziekteverzuim, verminderde productiviteit indien een werknemer niet kan worden vervangen).

Voorgesteld wordt om op korte termijn het huidige kort- en langdurend zorgverlof samen te voegen en daaronder ook mantelzorg te scharen. Dan bestaat er één verlofrecht voor de noodzakelijke zorg voor ‘naasten’ bij ziekte of hulpbehoevendheid,

⁹ Artikel 6:5 Wazo formuleert het nu zo dat de werknemer een ‘meldingsverplichting’ heeft wanneer hij voornemens is ouderschapsverlof op te nemen. Ten minste twee maanden van tevoren laat de werknemer weten wanneer hij verlof wil opnemen, voor hoeveel uren per week en hoe die over de week gespreid zijn. De werkgever kan vervolgens tot vier weken voor ingang van het verlof de door werknemer gewenste invulling schriftelijk wijzigen na overleg met de werknemer, als hij tenminste een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang kan aanvoeren dat die wijziging rechtvaardigt. Daarbij geldt dat het verlof alsnog binnen een redelijke termijn door de werknemer moet kunnen worden opgenomen.

¹⁰ Volgens de jaarpublicatie 2022-2023 van de Stichting Werk&Mantelzorg is 18% van het verzuim van werkenden mantelzorggerelateerd. Werknemers met mantelzorgtaken melden zich twee keer zo vaak ziek met klachten door stress en/of vermoeidheid dan andere werknemers. Zie Stichting Werk&Mantelzorg, *Jaarpublicatie 2022-2023: Werk en Mantelzorg*.

tot een maximumaantal uren (deels) betaald en daarna onbetaald. Daarbij wordt een evenrediger bijdrage beoogd vanuit publieke middelen, indachtig de eerdere argumentatie over positieve maatschappelijke effecten en een betere balans in lasten. Deze voorgestelde vorm van mantelzorgverlof heeft als doel om al op korte termijn soelaas te bieden voor actuele knelpunten. De uitwerking op langere termijn verdient nadere overdenking, bijvoorbeeld over de wijze van financiering, definitie en registratie van mantelzorgers en de personenkring. De SER zal zich hier verder over buigen, evenals wat er aanvullend nodig is voor werkgevers en werkende mantelzorgers in de facilitering van mantelzorg.

De SER constateert dat de werk-privébalans van werkenden met intensieve mantelzorgtaken onder druk kan staan. Door de toenemende zorgvraag is de verwachting dat steeds meer werkenden mantelzorgtaken gaan krijgen en dat dit een vraagstuk is voor zowel werkgevers als werknemers. Een verdere uitwerking van de ondersteuning en facilitering van mantelzorg (in combinatie met betaalde arbeid) is noodzakelijk, maar valt buiten het bestek van dit advies. De SER gaat op korte termijn aan de slag met de voorbereiding van een (apart) advies over mantelzorg, werk en inkomen. Omdat mantelzorg een bredere maatschappelijke opbrengst heeft, moet de samenhang met 'brede welvaart' en de verantwoordelijkheid van de overheid voor mantelzorgverlof tot uitdrukking komen. Zo vervult mantelzorg een belangrijke functie in het functioneren van het zorgstelsel. Momenteel leveren (zorg)medewerkers naast hun betaalde functie een belangrijk aandeel in mantelzorg, waarvan sommige taken voorheen onder betaalde zorg vielen. Verlof voor mantelzorg kan hierbij ondersteuning bieden: het is wenselijk dat mantelzorgers niet terug hoeven te vallen op ziekmelding of opname van wettelijke vakantierechten. Maar verlof biedt maar een van de oplossingen bij knelpunten die kunnen ontstaan bij mantelzorg. Gezien de diversiteit van mantelzorg, zowel wat betreft de verleende hulp zelf, de verscheidenheid van mantelzorgontvangers én mantelzorgers, de duur en/of onvermijdelijkheid van de zorg en de functie van mantelzorg in het bredere zorgsysteem, is een breder perspectief dan alleen verlof noodzakelijk en een breder palet aan oplossingen. In ieder geval wil de SER dat er voor structurele situaties van mantelzorg structurele oplossingen komen. Ook zal moeten worden ingegaan op flankerend beleid. De SER zal het onderwerp mantelzorg in de breedte verder oppakken in het voorgenomen aparte advies.

5.3.3 Persoonlijk verlof

Maatschappelijk en politiek leeft de wens meer verlofvormen te faciliteren of wettelijk te regelen, mede om werknemers meer mogelijkheden te geven om werk en privé maar ook werken, leren en zorgen te combineren. Dit is een gezamenlijke uit-

daging waar ook werkgevers een belangrijke rol hebben. Het vraagt om keuzes. Het antwoord hoeft niet altijd wettelijk verlof te zijn. In ieder geval moet worden voorkomen dat het verlofstelsel te complex wordt omdat er steeds meer regelingen voor specifieke situaties worden gecreëerd.

Bij verlofvormen die geen directe vertaling zijn van EU-richtlijnen (zoals wel geldt voor bijvoorbeeld zwangerschaps-, geboorte- en ouderschapsverlof), of op andere wijze duidelijke collectieve baten hebben (zoals bij mantelzorg) kan zelfregulering het uitgangspunt vormen bij toekomstige verlofbehoeften. Verlof en verlofbehoeften kunnen meer op de arbeidsvoorwaardentafel komen te liggen en in bedrijven worden besproken. Het regelen van verlofbehoeften waarin de wetgever nog niet, of niet landelijk wil voorzien, wordt in deze vormgeving overgelaten aan het decentrale werkgevers- en werknemersoverleg. Op die manier kan veel van wat binnen de pijler persoonlijk verlof denkbaar is, worden geregeld op een wijze waarin dat past binnen de bedrijf(stak) of sector en zo gedetailleerd als daar gewenst is. De wetgever zou daarbij wel kunnen bepalen waaraan decentrale afspraken voor persoonlijk verlof ten minste moeten voldoen.

Zo komt uit onderzoek naar voren dat maatwerk het devies moet zijn bij de ondersteuning van en omgang met rouwende medewerkers.¹¹ Binnen de verlofpijler persoonlijk verlof kan volgens de SER worden ingespeeld op de behoefte aan verlof voor een periode van rouw. Vrijwel alle arbeidsorganisaties krijgen op enig moment te maken met medewerkers die een ingrijpend verlies van een naaste meemaken en dit verlies moeten verwerken. De gevolgen van rouw voor werkgever en werknemer, en maatschappij, kunnen groot zijn. Gewezen kan worden op langdurig (ziekte)verzuim, minder arbeidscapaciteit, langdurig zorggebruik en ingrijpende gevolgen voor gezinnen. De SER constateert dat er bij sociale partners en in de maatschappij de wil is om verlof bij rouw te bieden. De Wet arbeid en zorg voorziet in kort verzuimverlof (artikel 4:1 Wazo) voor de periode tussen overlijden en uitvaart van huisgenoten of bloed- en aanverwanten. In een aantal cao's worden aanvullende afspraken gemaakt over rouwverlof. In de praktijk bieden werkgevers vaak ook meer ruimte voor rouw dan formeel geregeld is.

Maatwerkafspraken zijn dus het uitgangspunt bij het ondersteunen van rouwende medewerkers. Tegelijkertijd constateert de SER dat er weinig eenduidigheid is in mogelijkheden om rouwende werknemers te ondersteunen en dat soms wordt

¹¹ Zie de rapportage van Panteia (2022), *Rouw en werk: Inzichten in behoeften, mogelijkheden en best practices bij het ondersteunen van rouwende medewerkers*. Tweede Kamer (2021-2022) 25 883, *Arbeidsomstandigheden*, nr. 426. En de reactie van het kabinet daarop: Tweede Kamer (2021-2022) 25 883 *Arbeidsomstandigheden*, nr. 434.

teruggegrepen op verlofvormen die daar in feite niet altijd bedoeld of passend voor zijn (bijvoorbeeld ziekteverlof).¹² Dit zorgt voor oneigenlijke kosten en procedures voor werkgevers en biedt werknemers geen erkenning van de reden voor verlof.

Rouw vraagt daarom om positionering in deze pijler van persoonlijk verlof, zoals de SER in dit advies voorstelt, waarin maatwerk en decentrale afspraken vooropstaan. Voorgesteld wordt dat in deze pijler het huidige wettelijke calamiteitenverlof wordt opgenomen, evenals een faciliteit ten behoeve van verlof voor rouwende werknemers. Hiervan kan door het maken van maatwerkafspraken worden afgeweken in het decentraal overleg. Vanuit het publieke belang bij het voorkomen van langdurige uitval, dan wel het bevorderen van werkhervatting, is een evenredige bijdrage vanuit publieke middelen gewenst voor deze verloffaciliteit en eventuele aanvullende decentrale afspraken.

Het is redelijk dat de overheid, als zij in de toekomst bepaalde verlofvormen wenst te stimuleren met financiële ondersteuning (zie hierna), vanuit budgettaire overwegingen regels stelt voor de maximale bijdrage. Het kan op grond van het algemeen belang nodig zijn om recht op bijdrage nader te regelen en/of te begrenzen om begroting van kosten mogelijk te maken. Bij afwezigheid van een landelijke regeling voor een specifieke verlofvorm zou de overheid kunnen volstaan met het financieel stimuleren en ondersteunen van dergelijke regelingen. Nieuwe regelingen in sectoren, cao's, bedrijven, die toezien op persoonlijk verlof kunnen fiscaal of anderszins door het Rijk worden gefaciliteerd. Dergelijke nieuwe verlofbehoeften worden dan primair in de werkgever-werknemerrelatie, al dan niet collectief, besproken.

De vraag in hoeverre de inkomensderving tijdens een periode van persoonlijk verlof moet worden opgevangen en wie daarvoor verantwoordelijk zou moeten zijn, kent een aantal mogelijke antwoorden: volledig onbetaald, gedeeltelijk betaald en volledig betaald. Welke variant het meest passend is voor persoonlijk verlof hangt mede af van de doelstelling van het verlof en het maatschappelijk nut. Een nieuwe financieringsregeling kan aan een reeks van denkbare criteria worden getoetst. De nota *Financiering langdurend verlof*¹³ biedt inspiratie voor de invulling van deze criteria. Hierin worden de volgende criteria voor financieringsregelingen genoemd: doelmatigheid, verantwoordelijkheidsverdeling, toegankelijkheid voor alle inkomensgroepen, handhaafbaarheid, financiële consequenties en macro- en sociaal-economische effecten.

12 Voor recente cijfers hierover zie CBS/TNO (2023) *Nationale enquête arbeidsomstandigheden 2022: Resultaten in vogelvlucht*, p. 19.

13 Tweede Kamer (2001-2002) 28 432 *Financiering langdurend verlof*, nr. 2.

Er is ook de mogelijkheid van fiscale facilitering. Dat houdt in dat decentrale afspraken door de overheid fiscaal worden gestimuleerd en ondersteund. In beginsel kan een fiscale faciliteit voor maatschappelijk verlof worden gericht op de werkgever en/of op de werknemer. Indien de werkgever (geheel of gedeeltelijk) fiscaal wordt gefaciliteerd, dan kan het aan de werkgever worden overgelaten of deze het loon wenst door te betalen, maar loondoorbetaling (van een zeker niveau) zou ook door de overheid verplicht kunnen worden. Andere varianten kunnen zijn premievrijstelling, de aftrek voor de winstbelasting aanpassen, verlofsparen of de werkkostenregeling verruimen.

5.4 **Aanzet tot verdere stroomlijning**

Samenvoeging en ordening van verlof in drie pijlers maakt verlofregelingen zowel voor werknemers als werkgevers overzichtelijker en eenvoudiger. Naast de verticale clustering in drie pijlers, kunnen ook meerdere horizontale assen worden aangebracht die uniformering en stroomlijning vergemakkelijken. Dit zorgt voor een systemisch kader waarmee de wet een overzichtelijke structuur zou kunnen bieden.

Mogelijke voorbeelden bij deze horizontale assen:

- minimaal te regelen verlofvormen, mede in verband met EU-richtlijnen;
- de kring van rechthebbenden;
- een recht op tijd voor verlof, met een garantie op terugkeer in de ‘oude baan’;
- een recht op geld tijdens verlof, waardoor het inkomensverlies door tijdelijk niet/minder te werken wordt beperkt of gecompenseerd;
- (enzovoorts).

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:

Tabel 5.1 Pijlers Wet maatschappelijk verlof

Wet maatschappelijk verlof	Pijler 1: Zorg voor kinderen	Pijler 2: Zorg voor naasten	Pijler 3: Persoonlijk verlof
Minimaal te regelen verlofvormen			
Kring van rechthebbenden			
Recht op tijd voor verlof			
Recht op geld tijdens verlof			
(enzovoorts)			

Niet elk element behoeft voor elke pijler in de wet te worden vastgelegd. De kring van rechthebbenden is bijvoorbeeld in pijler 1 in te vullen door de wetgever, maar afhankelijk van de mate van zelfregulering in pijler 2 en 3 en de flexibiliteit die wordt voorbehouden bij toekomstige verlofbehoeften is dit niet voor alle verlofvormen nodig. De wetgever kan per pijler aangeven waar werkgevers in ieder geval in moeten voorzien, bijvoorbeeld omdat dit een Europeesrechtelijke verplichting is, of op grond van een politieke wens. Zo moeten er in ieder geval een bepaald aantal weken voor ouderschapsverlof zijn in pijler 1 en voor zorgverlof in pijler 2. Verder moet de kring van rechthebbenden duidelijk zijn, liefst zoveel mogelijk uniform per pijler en per verlofvorm waar dat nodig en mogelijk is. Er is bijvoorbeeld slechts een bepaalde categorie werkenden die recht kan hebben op zwangerschaps- of transitieverlof.

Aan een verlofvorm kan een minimale hoeveelheid tijd zijn verbonden (in pijler 1 moet dat soms), maar in andere gevallen hoeft dat niet per se. Er kan ook een minimale hoeveelheid tijd voor de gehele pijler worden opgenomen, eventueel in combinatie met een nadere specificatie voor een specifieke verlofvorm. Daarbij moet rekening worden gehouden met het voorschrift dat werknemers in staat moeten worden gesteld om ouderschapsverlof, geboorteverlof en zorgverlof op te kunnen nemen.

In de voorgestelde opzet zijn de grenzen van de huidige Wazo losgelaten. Buiten de opdracht die de werkgroep zichzelf gesteld heeft, is echter een nog verdergaande variant denkbaar van een verlofstelsel waarin *alle* verlofvormen onder één regeling worden gebracht. Door alle verlofregelingen in één wet te groeperen zou het personele bereik over de gehele linie gestroomlijnd worden. Vanzelfsprekend kunnen ook nog andere criteria (zoals ruimte voor individuele keuzevrijheid of budgettaire haalbaarheid) in de overwegingen worden betrokken.

Concluderend zorgen de drie voorgestelde pijlers ervoor dat huidige regelgeving kan worden gestroomlijnd en geüniformeerd, terwijl nieuwe verlofbehoeften kunnen worden geadresseerd zonder dat iedere nieuwe verlofbehoefte een aparte wetelijke regeling nodig heeft. De voorgestelde regeling maatschappelijk verlof komt daarmee tegemoet aan de in het middellangetermijndadvies van de SER geuite behoefte aan stroomlijning van de huidige verlofregelingen, maar biedt ook een basis voor eventuele toekomstige verlofvormen. Daarbij is in elke pijler (met name in de tweede en derde pijler) gelegenheid voor het maken van verlofafspraken op decentraal niveau. Hiermee beoogt de SER een belangrijke aanzet te geven tot het toekomstbestendig maken van het verlofstelsel.



Bijlagen

Brief aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de start van het adviestraject maatschappelijk verlof

Algemeen Secretariaat



Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
(cc: commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer)

BETREFT SER-adviestraject Maatschappelijk verlof

DEN HAAG 14 juni 2022

E-MAIL

ONS KENMERK 22.88321

TOESTELNUMMER

BIJLAGE(N)

Geachte mevrouw de minister,

Het dagelijks bestuur van de Sociaal-Economische Raad vraagt uw aandacht voor het volgende. De SER, in nauwe afstemming met de Stichting van de Arbeid, zal voor de zomer starten met de voorbereiding van een advies over het stroomlijnen van de huidige verlofregelingen in een nieuwe regeling Maatschappelijk verlof, zoals aangekondigd in het SER MLT advies 'Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving'. De SER zal het beoogde advies eind 2022 opleveren. Het dagelijks bestuur verzoekt u de uitwerking van deze regeling te betrekken bij uitwerking van (coalitie) voornemens met betrekking tot nieuwe verlofvormen. Ook is dit SER-adviestraject relevant met het oog op lopende ambtelijke verkenningen naar administratieve vereenvoudiging van huidige verlofregelingen.

In het advies over het sociaal-economisch beleid 2021-2025 (SER MLT, pagina 22) heeft de raad het volgende opgenomen: "De raad zal op korte termijn advies uitbrengen over het stroomlijnen van de huidige verlofregelingen met oog voor de aard van de verschillende vormen van verlof met een maatschappelijk karakter, zoals geboorteverlof, vaderschapsverlof, calamiteitenverlof, zorgverlof, et cetera in een nieuwe regeling Maatschappelijk verlof. Deze regeling zorgt voor inkomenscompensatie van de werkenden. De huidige verlofregelingen verbonden aan het arbeidscontract zijn voor werkgevers en werknemers onoverzichtelijk en nodigen werkgevers niet uit tot het aangaan van een arbeidsovereenkomst. De SER zal voorstellen doen voor een evenwichtige financieringswijze". Het maatschappelijk verlof is onlosmakelijk verbonden met de andere voorstellen van de SER om te komen tot meer zekerheid van werk en inkomen en toekomstig verdienvermogen, in het bijzonder van de aanbevolen maatregelen om het aangaan van duurzame arbeidsrelaties te stimuleren. In dit kader wijzen wij op de afspraak in het coalitieakkoord (pagina 23): "Het eindrapport van de commissie Regulering van Werk en het hoofdstuk "Arbeidsmarkt, Inkomensverdeling en gelijke kansen" uit het SER MLT-advies vormen de leidraad voor hoe de inrichting van de arbeidsmarkt van de toekomst eruit komt te zien".

Een advies over maatschappelijk verlof hangt samen met eerdere SER-adviezen over verlof. Zo werd in het SER-advies 'Optimalisering verlof na geboorte kind' (2018) gewezen op de nadelen van de versnippering van de verschillende verlofregelingen en de wijze van financiering. Door de stapeling van regelingen blijft het een lappendeken, regelingen zijn bovendien qua voorwaarden en financiering verschillend en in de praktijk is het stelsel erg complex. Ook leidt de wijze van financiering van bepaalde verlofregelingen tot een eenzijdige lastenverzwaring voor werkgevers. Een dergelijke financiering doet ook geen recht aan het maatschappelijke belang en de maatschappelijke baten. Dat pleit ervoor om de verantwoordelijkheid van de overheid in de wijze van financieren tot uiting te laten komen. De raad heeft toen aanbevolen om een aantal regelingen te optimaliseren en te integreren, de verlofmogelijkheden niet alleen voor mannen maar ook voor vrouwen te verbeteren, en een financieringswijze in te voeren die recht doet aan een verdeling van de verantwoordelijkheden en lasten. Hierdoor zou een meer eigentijdse, genderneutrale/geëmande en eenvoudigere regeling tot stand kunnen komen.

Hoewel voor de optimalisering en de stroomlijning van de huidige verlofregelingen en het in kaart brengen van nieuwe verlofbehoeften een uitvoerigere analyse nodig is en een weging zal moeten plaatsvinden, heeft de SER in de eerder adviezen de randvoorwaarden voor een toekomstig verlofstelsel geschetst. Zo dient een stelsel eenvoudig te zijn en begrijpelijk voor alle ouders. Ook vanuit het perspectief van werkgevers is het stroomlijnen van het verlof van belang. Dat is meer dan een administratieve vereenvoudiging. Het kan leiden tot meer draagvlak voor de beoogde regeling. De SER wil nader ingaan op de samenhang tussen de verschillende verlofregelingen, de samenhang met andere regelingen (zoals de voorzieningen voor jonge kinderen). Ook de ratio van bepaalde verantwoordelijkheidsverdelingen komt daarbij aan de orde. Bij deze exercitie zijn Europese richtlijnen relevant. Bij de uitwerking zal de raad nadrukkelijk oog hebben voor het belang van herkenbaarheid van afzonderlijke verlofvormen en verlofmotieven voor burgers. De uitkomst beoogt een meer geïntegreerde regeling te zijn.

Tot slot wijst de raad erop dat in of aanpalend aan dit advies zal worden gezien hoe alsnog antwoord kan worden gegeven op de adviesvraag van de voormalige minister van VWS (dd. 24-2-2020) over de combinatie van werk en mantelzorg. Deze adviesvraag werd vanwege dringende andere werkzaamheden en lopende onderzoekstrajecten naar dit onderwerp nog niet opgepakt. Inmiddels kan hierbij de motie van der Staaij en Heerma (TK 35788, nr.146, 19 januari 2022) worden betrokken.

Een afschrift van deze brief sturen wij aan de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer.

Hoogachtend,

Tuur Elzinga
Eerste plaatsvervangend voorzitter SER

Samenstelling werkgroep Maatschappelijk verlot (WMV)

Leden

Onafhankelijke leden

prof. dr. N.M. (Nicolette) van Gestel (voorzitter)

prof. mr. F.G. (Femke) Laagland

Ondernemersleden

drs. A. (Alfred) van Delft (VNO-NCW/MKB-Nederland)

drs. G. (Guusje) Dolsma (VNO-NCW/MKB-Nederland)

Werknemersleden

drs. J.P. (Jan-Pieter) Daems (CNV)

S. (Sacha) Heemskerk, LL.M. (VCP)

drs. L. (Leon) de Jong (CNV)

J. (Jessica) van Ruitenburch (FNV)

I. (Ilze) Smit (FNV)

B. (Bas) van Weegberg, LL.M. (FNV)

Adviserende leden

mr. J. (Johan) Huysse (ZPW)

P. (Patti) van der Most, MSc (SER Jongerenplatform)

dr. A. (Anne) Roeters (SCP)

Ministeriële vertegenwoordiger

drs. P.A.M. (Paul) van Dun (SZW)

Overige leden

E. (Esmée) Vogelsang, MSc (StvdA)

Secretariaat

mr. L. (Lisette) Langedijk-Schuurman

dr. I. (Ivy) Koopmans

drs. P. (Peter) Koppe



Publicatieoverzicht

Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website www.ser.nl. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen via communicatie@ser.nl. Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

Recente adviezen en verkenningen

Visie Perspectief op brede welvaart in 2040 - Bouwen aan de economie van de toekomst
2024, 58 pp., publicatienummer 24/01

Advies Verduurzaming maakindustrie
2023, 53 pp., publicatienummer 23/09

Advies Balans in maatschappelijk verlot - Naar een nieuw verlofkader: stroomlijnen en vereenvoudigen
2023, 54 pp., publicatienummer 23/08

Advies Gezond opgroeien, wonen en werken - Naar een structurele gezondheidsaanpak en bestrijding van sociaal-economische gezondheidsverschillen
2023, 41 pp., publicatienummer 23/07

Beleidsagenda Europese Unie 2024-2029 - Samen sterker in tijden van transities
2023, 104 pp., publicatienummer 23/06

Advies Naar een werkend arbostelsel voor iedereen - Arbovisie 2040, deel 1
2023, 116 pp., publicatienummer 23/05

Advies Meer vaart maken met de grondstoffentransitie - Reactie op het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030
2023, 22 pp., publicatienummer 23/04

Advies Naar verdere succesvolle toepassing van sociale innovatie
2023, 58 pp., publicatienummer 23/03

Advies Balans en houdbaarheid alternatieve geschillenbeslechting voor consumentenzaken
2023, 42 pp., publicatienummer 23/02

Advies Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk - Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktkrapte
2023, 200 pp., publicatienummer 23/01

Verkenning Hoe wonen werkt- Een sociaal-economische verkenning
2022, 90 pp., publicatienummer 22/09

Advies Tastbaar beleid voor de jeugdzorg
2022, 20 pp., publicatienummer 22/08

Advies Reparatiebevordering

2022, 18 pp., publicatienummer 22/07

Verkenning Evenwichtig sturen op de grondstoffent transitie en de energietransitie voor brede welvaart

2022, 86 pp., publicatienummer 22/06

Advies Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren

2022, 44 pp., publicatienummer 22/05

Advies Grenswaarde arseen en arseenverbindingen

2022, 18 pp., publicatienummer 22/04

Advies Hybride werken

2022, 109 pp., publicatienummer 22/03

Verkenning Veelbelovend - Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2021

2022, 146 pp., publicatienummer 22/02

Advies Coronatoegangsbewijzen

2022, 18 pp., publicatienummer 22/01

Advies Effectieve Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving voor duurzame ketens

2021, 24 pp., publicatienummer 21/11

Advies Werken zonder armoede

2021, 224 pp., publicatienummer 21/10

Advies Gelijke kansen in het onderwijs - Structureel investeren in kansengelijkheid voor iedereen

2021, 126 pp., publicatienummer 21/09

Advies Sociaal-economisch beleid 2021-2025 - Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving

2021, 45 pp., publicatienummer 21/08

Advies Een kansrijke start voor alle kinderen - Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar

2021, 28 pp., publicatienummer 21/07

Verkenning Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw

2021, 68 pp., publicatienummer 21/06

Advies Jeugdzorg: van systemen naar mensen - Tien aanbevelingen voor de korte termijn

2021, 70 pp., publicatienummer 21/05

Advies Aan de slag voor de zorg - Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt

2021, 98 pp., publicatienummer 21/04

Advies Jongenplatform Studeren zonder druk - Voorstel voor een nieuw stelsel van studiefinanciering

2021, 150 pp., publicatienummer 21/03

Advies Grenswaarde voor soja-allergenen

2021, 26 pp., publicatienummer 21/02

Advies Reshoring

2021, 28 pp., publicatienummer 21/01

Advies Private Scholingsmiddelen

2020, 90 pp., publicatienummer 20/10

Colofon

Uitgave

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Tekst

Werkgroep Maatschappelijk verlot (WMV)

Fotografie

Omslag: Shutterstock

Vormgeving en druk

2D3D, Den Haag (basisontwerp);

SER, afdeling Communicatie, Grafische vormgeving

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl