

BELEIDSTHEORIE EN PERIODIEKE RAPPORTAGE ARBEID EN ZORG 2017-2023

Eindrapport

Yvonne Prince

Tamara A. Kool

Rosa Glijn

Elisa de Vleeschouwer

Rotterdam/Utrecht, 30 mei 2024

COLOFON

DIT IS EEN UITGAVE VAN

SEOR BV EN VERWEY-JONKER INSTITUUT

© SEOR BV, ROTTERDAM

Niets van deze uitgave mag op welke wijze dan ook worden veeelvoudigd zonder de voorafgaande toestemming van de uitgever en andere auteursrechthebbenden. SEOR is niet aansprakelijk voor gegevens die door derden werden verstrekt.

BELEIDSTHEORIE EN PERIODIEKE RAPPORTAGE ARBEID EN ZORG 2017-2023

CONTACTPERSOON

Naam	Yvonne Prince
Adres	Marconistraat 16 3029 AK Rotterdam
Telefoon	06 4052 7014
Email	prince@seor.eur.nl

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING EN CONCLUSIES	2
1 INLEIDING	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doel en onderzoeksvragen	9
1.3 Aanpak	10
1.4 Leeswijzer	11
2 BELEIDSVELD EN REGELINGEN ARBEID EN ZORG	12
2.1 Beleidsveld Arbeid en Zorg	12
2.2 Overzicht van de regelingen	13
3 RECONSTRUCTIE VAN BELEIDSTHEORIE ARBEID EN ZORG	19
3.1 Zwangerschaps- en bevallingsverlof	20
3.2 Geboorteverlof en aanvullend geboorteverlof	20
3.3 Ouderschapsverlof	22
3.4 Zorgverlof	23
3.5 Wet flexibel werken	25
3.6 Overkoepelende beleidstheorie Arbeid en Zorg	27
4 PERIODIEKE RAPPORTAGE BELEIDSVELD ARBEID EN ZORG	30
4.1 Zwangerschaps- en bevallingsverlof	32
4.2 Geboorteverlof en aanvullend geboorteverlof	36
4.3 Ouderschapsverlof	43
4.4 Zorgverlof	49
4.5 Wet flexibel werken	52
4.6 Aanvullende WAZO-brede inzichten	56
4.7 Doeltreffendheid beleidsveld Arbeid en Zorg	57
4.8 Doelmatigheid beleidsveld Arbeid en Zorg	62
BIJLAGE 1 BELEIDSTHEORIE PER CLUSTER VAN REGELINGEN	65

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

S1. INLEIDING

Beleidsveld Arbeid en Zorg

Het beleidsveld Arbeid en Zorg omvat de verlofregelingen uit de Wet arbeid en zorg (Wazo) en de Wet Flexibel Werken (Wfw). Momenteel vallen de volgende verlofregelingen onder de Wazo:

- Zwangerschapsverlof- en bevallingsverlof, en de ZEZ-regeling (Zelfstandige En Zwanger).
- (Aanvullend) geboorteverlof.
- Adoptie- en pleegzorgverlof.
- (Betaald) ouderschapsverlof.
- Calamiteiten- of kort verzuimverlof.¹
- Kortdurend zorgverlof.
- Langdurend zorgverlof.

Het betreft regelingen rondom de geboorte en zorg voor een kind en rondom de zorg voor een ander. Ook de Wet flexibel werk (Wfw) valt onder dit beleidsveld; deze wet geeft de werknemer recht om een wijziging van arbeidsduur, -locatie en -tijden bij de werkgever aan te vragen. Een deel van deze regelingen is een paar jaar geleden ingegaan of recentelijk uitgebreid, zoals het (aanvullend) geboorteverlof onder de Wet invoering geboorte verlof (WIEG) en het betaald ouderschapsverlof onder de Wet betaald ouderschapsverlof (Wbo).

De regelingen voorzien in (deels) betaald of in onbetaald verlof, terwijl in het geval van de Wfw alleen bij verandering van de arbeidsduur aanpassing van het salaris plaatsvindt.

De regelingen zijn er in het algemeen op gericht om een betere balans tussen werk en privé te verkrijgen. Daarnaast kennen de regelingen ieder hun eigen specifieke doelen, zoals bijvoorbeeld het ouderschapsverlof dat er op korte termijn op gericht is partners meer bij de opvoeding van het jonge kind te betrekken wat op de lange termijn mogelijk leidt tot een gelijkwaardige(re) verdeling van zorgverantwoordelijkheden. En beoogt de Wet flexibel werken op langere termijn op macroniveau bij te dragen aan een cultuuromslag naar een maatschappij waarin flexibel werken gewoon is.

Periodieke rapportage van het gehele beleidsveld Arbeid en Zorg 2017-2023

De directie Arbeidsverhoudingen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van en advisering over dit beleid op het gebied van de arbeidsverhoudingen, alsook voor regelmatige evaluatie van het beleid.

In 2017 heeft de laatste beleidsdoorlichting over het beleidsthema Arbeid en Zorg plaatsgevonden.² In 2024 is derhalve weer een periodieke rapportage (voorheen beleidsdoorlichting) uitgevoerd waarin de betreffende wetten en regelingen op hun doelmatigheid en doeltreffendheid voor de periode 2017-2023 zijn doorgelicht. De huidige periodieke rapportage heeft een bredere scope dan die in 2017; toen maakte het onderdeel uit van de beleidsdoorlichting van artikel 6 (Ziekte en Zwangerschap) van de SZW-begroting. Sindsdien zijn nieuwe verlofregelingen ingevoerd en zijn bestaande regelingen uitgebreid. Ook wordt binnen deze periodieke rapportage de Wfw meegenomen.

¹ Dit betreft kortdurend betaald verzuim voor als zich calamiteiten van diverse aard voordoen die direct om actie vragen. Echter in cao's of in regelingen van de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging kunnen andere afspraken hieromtrent staan; indien dat zo is dan zijn die afspraken van toepassing. Het betreft dus geen eenduidige landelijke regeling; daarom laten we deze regeling in deze periodieke rapportage buiten beschouwing.

² Beleidsdoorlichting artikel 6 begroting SZW Ziektewet en Wazo (2017, Kamerstuk, nr. 2017D18290).

Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek naar het beleidsveld Arbeid en Zorg is tweeledig:

- Reconstructie van de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de wetten en regelingen binnen het gehele beleidsveld Arbeid en Zorg, te weten de (verlof)regelingen binnen de Wazo en de Wfw zoals die momenteel in werking zijn.
- Uitvoeren van de periodieke rapportage: beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gezamenlijkheid van deze regelingen uit het beleidsveld Arbeid en Zorg op basis van bestaande evaluaties en andere onderzoeken van (afzonderlijke) regelingen.

Aanpak

Voorafgaand aan de periodieke rapportage is de beleidstheorie gereconstrueerd op basis van de volgende activiteiten:

1. **Deskresearch en interviews met zeven beleidsmedewerkers.** Tijdens de deskresearch zijn met name wetteksten, Memories van Toelichtingen, beleidsdocumenten en kamerbrieven bestudeerd. Daarnaast zijn op aangeven van de opdrachtgever interviews afgenomen met zeven beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij het beleidsveld Arbeid en Zorg; twee daarvan waren ook betrokken bij de ontwikkeling en aanpassing van de regelingen. De interviews waren met (1) drie beleidsmedewerkers van het ministerie van SZW, directie Arbeidsverhoudingen (AV), (2) een beleidsmedewerker die voorheen bij het ministerie van SZW, directie Arbeidsverhoudingen (AV) werkzaam was, (3) een beleidsmedewerker van SZW, directie Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden (ASEA), en (4) twee beleidsmedewerkers van het ministerie van OCW, directie Emancipatie.
2. **Reflectiebijeenkomst met negen beleidsmedewerkers.** Vervolgens is een reflectiebijeenkomst gehouden met negen door de opdrachtgever geselecteerde beleidsmedewerkers die bij het beleidsveld Arbeid en Zorg betrokken zijn, zowel vanuit het ministerie van SZW, het ministerie van OCW als vanuit de uitvoeringsorganisatie UWV. Tijdens deze bespreking is de concept beleidstheorie, zowel per cluster van regelingen als op overkoepelend niveau voorgelegd om deze te verifiëren. Op basis daarvan is de concept beleidstheorie aangescherpt.
3. **Tussenrapportage over de beleidstheorie.** Na voorgaande activiteiten is een tussenrapportage opgesteld met een beschrijving van het beleidsveld Arbeid en Zorg en de regelingen die daaronder vallen, en de beleidstheorie per cluster van regelingen gevolgd door de overkoepelende beleidstheorie op het niveau van het gehele beleidsveld Arbeid en Zorg.

Na het opstellen van de beleidstheorie, zijn in de periodieke rapportage de volgende activiteiten uitgevoerd:

4. **Deskresearch en literatuuronderzoek.** In de periodieke rapportage zijn bestaande onderzoeken en evaluaties van (afzonderlijke) regelingen verzameld en bestudeerd. Het gebruik, de werking en de effecten van de afzonderlijke regelingen zijn in kaart gebracht, voor zover beschikbaar. We hebben ons in deze periodieke rapportage gericht op studies die sinds 2017 beschikbaar zijn gekomen omdat de laatste beleidsdoorlichting in 2017 was verschenen.
5. **Synthese en rapportage.** Daarop heeft een synthese van alle gevonden bevindingen plaatsgevonden op basis van een meta-analyse van de bestaande inzichten die sinds 2017 over de diverse verlofregelingen uit de Wazo en over de Wfw verschenen zijn. Om het beschikbare materiaal te ordenen en de bevindingen te structureren hebben we gebruik gemaakt van een analysekader dat gebaseerd is op de hoofdoelen van het beleidsveld Arbeid en Zorg, zoals die in de beleidstheorie naar voren zijn gekomen. Tot slot is de eindrapportage opgesteld.

De opdrachtgever stelt vervolgens zelf lessen op voor het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid incl. een mogelijke besparing van 20% van het budget, en zorgt voor de appreciatie door de onafhankelijk deskundigen Alice de Boer, Ans Merens en Wil Portegijs van het SCP en Mara Yerkes van de

Universiteit Utrecht. Dit rapport voldoet hiermee aan de eisen zoals opgenomen in artikel 4.5 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) 2022.³

S2. BELEIDSTHEORIE

Doelstellingen beleidsveld Arbeid en Zorg

De reconstructie van de beleidstheorie laat zien dat de verschillende verlofregelingen binnen de Wazo en de Wet flexibel werken zoals die momenteel in werking zijn, beogen bij te dragen aan de volgende vijf doelstellingen, waarbij doelstelling 4 en 5 alleen bij de kind-gebonden verlofregelingen beoogd worden:

1. Een betere balans tussen werk en privé.
2. Op peil houden van de arbeidsparticipatie van (vrouwelijke) werkenden.
3. De mogelijkheid tot gelijkwaardige verdeling van zorgverantwoordelijkheden tussen partners.
4. De ontwikkeling van een band tussen ouder en kind.
5. Het garanderen van de veiligheid en gezondheid van moeder⁴ en kind.

Onderliggende mechanismen

De onderliggende veronderstelde mechanismen om de beoogde effecten op de korte en lange termijn te kunnen behalen, lopen op overkoepelend niveau veelal langs de lijnen van meer flexibiliteit, een betere werk-privé balans, en het faciliteren van een gelijkwaardige verdeling van zorgverantwoordelijkheden. Hierdoor hebben werkenden naar verwachting meer werktevredenheid. Daarnaast wordt beoogd de verschillen tussen mannen en vrouwen te verkleinen waardoor vrouwen minder snel stoppen met werken of teruggaan in het aantal werkuren. Voorts beogen de regelingen een positieve invloed op de gezondheid van werkende, ouder en kind. En er wordt verondersteld dat de regelingen bijdragen aan minder overbelasting bij de combinatie van zorg en werk. Op de lange termijn wordt beoogd dat de rol van de partner binnen de opvoeding en een gelijkwaardigere zorgverdeling zich vertalen naar een verandering van socio-culturele normen.

Contextfactoren

Contextfactoren die bij de werking van de regelingen verwacht worden een rol te spelen bevinden zich op macro-, organisatie- en individueel niveau. We noemen enkele belangrijke voorbeelden. Op macroniveau speelt de socio-culturele norm over hoe we in Nederland tegen opvoeden, zorgen en flexibel werken aan kijken een belangrijke rol. Op organisatieniveau is het zowel van groot belang hoe de organisatie, werkgever en direct leidinggevende tegen de opname van het verlof en meer flexibel werken aankijken, als hoe de onderlinge verstandhouding tussen werkgever/leidinggevende en werknemer is. Op dit niveau speelt ook welke additionele financiële middelen er eventueel beschikbaar zijn om de regeling al dan niet aan te vullen, bijvoorbeeld vanuit de cao. Op individueel niveau is de financiële draagkracht en het doenvermogen van werknemers, en de bekendheid met de regelingen onder werknemers van groot belang om een beroep op de regelingen te willen en kunnen doen.

³ [wetten.nl - Regeling - Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 - BWBR0046970 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl - Regeling - Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 - BWBR0046970 (overheid.nl))

⁴ Daar waar in dit rapport kortweg wordt gesproken over 'moeder' wordt bedoeld 'de moeder dan wel ouder uit wie het kind is geboren'.

S3. PERIODIEKE RAPPORTAGE

Doeltreffendheid

In de periodieke rapportage is op basis van bestaande evaluaties van afzonderlijke regelingen in het beleidsveld Arbeid en Zorg nagegaan in welke mate zij tot de beoogde effecten leiden. Sinds 2017 zijn er een beperkt aantal evaluaties verschenen. We hebben dan ook behoorlijk wat witte vlekken geconstateerd. Dit is deels te verklaren doordat een deel van de (aangepaste) regelingen relatief kort in werking is. Effecten op het niveau van de overkoepelende beleidsdoelen zijn dus (nog) nauwelijks empirisch onderzocht. Wel wordt empirisch zicht gegeven op een deel van de werkende onderliggende mechanismen van het beleid en de factoren die daarbij een rol spelen. Op basis daarvan zijn inschattingen gemaakt van de aannemelijkheid van de effecten op de vijf beleidsdoelstellingen.

De beleidsdoelstellingen van het beleidsveld Arbeid en Zorg worden redelijk tot behoorlijk goed afgedekt: er worden per doelstelling meerdere (aannemelijk) positieve effecten ingeschat. Zie tabel S.1 voor een samenvattend overzicht (meer toelichting staat in tabel 4.7 in het rapport). Indien een bepaald effect niet aangetoond is of aannemelijk gemaakt kon worden, wil dat overigens niet zeggen dat het beleid daar niet toe leidt; het kan echter binnen de contouren van deze periodieke rapportage niet empirisch onderbouwd worden.

Op basis van de bestaande inzichten sinds 2017 dragen met name het (aanvullend) geboorteverlof, het ouderschapsverlof en de Wfw bij aan een betere balans tussen werk en privé. Effecten op het stimuleren van het op peil houden van de arbeidsparticipatie van werkenden worden met name bereikt via het flexibel bevallingsverlof, het (betaald) ouderschapsverlof en de Wfw.

Tabel S.1 Samenvattend overzicht van het gebruik en de ingeschatte effecten van de geclusterde regelingen op de vijf beleidsdoelstellingen van het beleidsveld Arbeid en Zorg: bijdrage op schaal 0 (geen), + (in redelijke mate), ++ (in behoorlijke mate)

Per geclusterde regeling	Mate van gebruik (% van recht-hebbers): 0-24%: Laag 25-74%: Middel 75-100%: Hoog	Bijdrage aan doel 1: een betere balans tussen werk en privé	Bijdrage aan doel 2: stimuleren op peil houden arbeidsparticipatie van werkenden	Bijdrage aan doel 3: de mogelijkheid tot gelijkwaardige verdeling zorgverantwoordelijkheid tussen partners	Bijdrage aan doel 4: de ontwikkeling van een band tussen ouder en kind	Bijdrage aan doel 5: het garanderen van de veiligheid en gezondheid van moeder en kind
Zwangerschaps- en bevallingsverlof	Hoog	Aannemelijk +	Aannemelijk +	n.v.t.	Aannemelijk ++	Aannemelijk ++
Geboorteverlof en aanvullend geboorteverlof	Hoog	Aannemelijk +	Aannemelijk 0	Bewezen 0	Bewezen ++	Aannemelijk +
Ouderschapsverlof	Middel	Aannemelijk +	Aannemelijk +	Aannemelijk 0	Aannemelijk +	Aannemelijk +
Zorgverlof	Laag	Aannemelijk 0	Aannemelijk 0	Aannemelijk +	n.v.t.	n.v.t.
Wet flexibel werken (Wfw)	Laag	Aannemelijk ++	Aannemelijk ++	Aannemelijk +	Aannemelijk +	n.v.t.

Bron: SEOR/Verwey Jonker Instituut, 2024; n.v.t. (niet van toepassing) betekent dat de regeling er niet op gericht is.

Als we kijken naar de mogelijkheid tot een gelijkwaardige verdeling van de zorgverantwoordelijkheid tussen partners, dan lijkt het vooralsnog op basis van de recente empirische inzichten aannemelijker dat de zorgverlofregelingen en de Wfw daaraan bijdragen dan de kind-gebonden verlofregelingen. Met name het veronderstelde langere termijneffect bij de kind-gebonden verlofregelingen is nog niet empirisch aannemelijk gemaakt. Dat komt ook omdat een deel van deze regelingen die zich daarop richten nog maar kort in werking is gegaan. Om een meer gelijkwaardige verdeling van de zorgverantwoordelijkheid te bereiken is waarschijnlijk meer beïnvloeding van beeldvorming en meningen, én meer tijd nodig dan alleen deze regelingen. Om dit te realiseren zijn normverschuivingen op de langere termijn nodig, zowel binnen het gezin, in de omgeving, binnen werkorganisaties als in de maatschappij als geheel.

Niet verrassend hebben de kind-gebonden verlofregelingen het meeste invloed op de doelstellingen die zich richten op een betere ontwikkeling van een band tussen ouder en kind, en de veiligheid en gezondheid van moeder en kind garanderen. De andere regelingen zijn daar ook niet op gericht.

Het gebruik van de zorgverlofregelingen en het beroep op de Wfw zijn nog niet groot. Als het beroep op de Wfw toeneemt, lijkt het potentieel van de Wfw redelijk groot in de huidige tijdgeest waarin flexibel werken sinds corona normaler geworden is. Het zorgverlof lijkt voor mantelzorgers potentieel gezien van minder belang omdat men het zorgen voor een ander grotendeels op een andere manier oplost (zoals begrip van de leidinggevende of collega's en flexibele werktijden). In combinatie met het onbetaalde karakter van het langdurend zorgverlof zouden de verschillende componenten van de Wfw weleens beter bij de behoefte van mantelzorgers kunnen passen.

De doorlichting van het beleid toont aan dat op basis van de empirische bevindingen vrijwel alle in de beleidstheorie gevonden contextfactoren daadwerkelijk van belang zijn bij de mate van gebruik en de werking van de regelingen, en derhalve op de realisatie van de beoogde effecten van het beleidsveld Arbeid en Zorg. Deze bevinden zich zowel op het individueel niveau, organisatieniveau als macroniveau. In de synthese komen twee additionele factoren naar voren: de omvang en het doenvermogen van de werkgever.

We bevelen aan om in de toekomst evaluaties uit te voeren waarin beide partners beschouwd worden en waarin kwantitatieve effecten in de tijd bestudeerd worden. Daarin zou met name aandacht besteed moeten worden aan de langere termijneffecten. Ook de combinatie van het volgtijdelijk gebruik van meerdere regelingen door één partner evenals het (solo of tegelijkertijd) gebruik van de regelingen door beide partners zou meegenomen moeten worden. Tot op heden is veel onderzoek gebaseerd op enquêtes en wat men denkt dat de regeling voor invloed heeft. Dit maakt het lastig om onderbouwde uitspraken over de effecten te doen.

Doelmatigheid

Bij de beoordeling van de doelmatigheid van het beleid wordt bekeken of het bereikte effect ook tegen minder kosten - of met dezelfde middelen met meer effect - gerealiseerd had kunnen worden.

De totale kosten die gemoeid zijn met de regelingen vallen uiteen in (1) uitkeringslasten, (2) uitvoeringskosten, (3) kosten die vallen bij werkgevers (betaling aan werknemer en administratieve lasten), en (4) kosten die vallen bij werknemers doordat (een deel van) het verlof onbetaald is. Hieronder bespreken we de uitkeringslasten en de uitvoeringskosten. Op de kosten die vallen bij werkgevers en werknemers is geen zicht. Deze zijn ook lastig in kaart te brengen omdat in een deel van de gevallen de overheid geen partij is in het gebruikmaken van een regeling en de registratie dus ontbreekt; en ook omdat er in cao's aanvullende afspraken gemaakt kunnen worden.

De uitkeringslasten van het zwangerschaps- en bevallingsverlof (incl. het adoptie en pleegzorgverlof en de ZEZ-regeling) bedragen in 2023 bijna 1,6 miljard euro. Die van de andere regelingen liggen een stuk lager met in 2023 circa 232 miljoen euro voor het aanvullend geboorteverlof, en circa 578 miljoen euro voor het betaald ouderschapsverlof. De orde van grootte van de uitkeringslasten worden vooral bepaald door het aantal gebruikers en de duur van het verlof.

De uitvoeringskosten betreffen de kosten die UWV voor de uitvoering van de regelingen maakt. Op basis van uitvoeringstoetsen van UWV wordt in 2024 in totaal € 20,5 miljoen aan UWV beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de verlofregelingen. Voor het zwangerschaps- en bevallingsverlof (inclusief het adoptie- en pleegzorgverlof en de ZEZ-uitkering) bedraagt dit € 8,0 miljoen. Voor het aanvullend geboorteverlof betreft het € 1,8 miljoen, en voor het betaald ouderschapsverlof € 10,7 miljoen. Als we kijken naar de onderlinge verhouding van de uitvoeringskosten tussen de verschillende verlofregelingen dan zijn de geraamde kosten voor het betaald ouderschapsverlof relatief hoog.

Bij de doelmatigheid kijkt men zowel naar de uitkeringslasten als de uitvoeringskosten. Een nadere beschouwing toont aan dat de uitvoeringskosten relatief van ondergeschikt belang zijn bij een uitspraak over de doelmatigheid. De totale uitvoeringskosten bedragen naar schatting namelijk slechts 1,3% van de som van de totale uitkeringslasten en uitvoeringskosten. De overgrote meerderheid van de kosten wordt dus gevormd door de uitkeringslasten.

De uitkeringslasten geven zicht op de bedragen die uitgekeerd worden aan diegenen die een beroep op de regelingen doen en waarvan de aanvraag goedgekeurd wordt. Uitkeringslasten nemen toe naarmate het gebruik toeneemt, lonen toenemen en met de inflatie. Daardoor kan geen uitspraak over de ontwikkeling van de doelmatigheid gedaan worden. De voornaamste reden waarom er geen uitspraak over de doelmatigheid mogelijk is, is echter dat de effecten niet in harde indicatoren meetbaar zijn waardoor niet vastgesteld kan worden of de effecten (meer of minder dan) evenredig toenemen met de kosten.

In het algemeen is het aannemelijk dat meer gebruik en dus hogere uitkeringslasten zullen leiden tot meer effecten en een hogere bijdrage aan de doelstellingen.

1 INLEIDING

Dit rapport doet verslag van de periodieke rapportage Arbeid en Zorg over de periode 2017-2023. Het beleidsveld Arbeid en Zorg bestaat uit de verlofregelingen uit de Wet arbeid en zorg (Wazo) en de Wet Flexibel Werken (Wfw). Eerst heeft een reconstructie van de beleidstheorie plaatsgevonden waarna de periodieke rapportage is uitgevoerd. Deze resultaten zijn gebaseerd op deskresearch en literatuuronderzoek, interviews met beleidsmedewerkers, een reflectiebijeenkomst met beleidsmedewerkers, en een synthese van de bevindingen op het overkoepelende niveau van het beleidsveld Arbeid en Zorg.

1.1 AANLEIDING

Het beleidsveld Arbeid en Zorg omvat de verlofregelingen uit de Wet arbeid en zorg (Wazo) en de Wet Flexibel Werken (Wfw).⁵ De directie Arbeidsverhoudingen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van en advisering over dit beleid op het gebied van de arbeidsverhoudingen, alsook voor regelmatige evaluatie van het beleid. Eens in de 4 á 7 jaar vindt een periodieke rapportage plaats.

Periodieke rapportage van het gehele beleidsthema Arbeid en Zorg 2017-2023

In 2017 heeft de laatste beleidsdoorlichting over het beleidsthema Arbeid en Zorg plaatsgevonden.⁶ In 2024 is derhalve weer een periodieke rapportage gewenst waarin de betreffende wetten en regelingen op hun doelmatigheid en doeltreffendheid voor de periode 2017-2023 worden doorgelicht. De huidige periodieke rapportage heeft een bredere scope dan die in 2017; toen maakte het onderdeel uit van de beleidsdoorlichting van artikel 6 (Ziekte en Zwangerschap) van de SZW-begroting. De periodieke rapportage van 2024 beslaat een breder beleidsterrein. Het betreft niet alleen onderwerpen die op de SZW-begroting staan; zo worden het zorgverlof en de Wfw in deze periodieke rapportage meegenomen. Ook zijn sindsdien nieuwe verlofregelingen ingevoerd en zijn bestaande regelingen uitgebreid.

Reconstructie van de beleidstheorie voorafgaand aan de periodieke rapportage

Voor een goede periodieke rapportage waarin het beleid doorgelicht wordt, is het van belang om zicht te hebben op de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de betreffende wetten en regelingen. Welke werking werd verondersteld: welke mechanismes zouden naar verwachting tot welke effecten (en neveneffecten) leiden? En welke factoren spelen daarbij naar verwachting een rol? Voorafgaand aan de periodieke rapportage heeft daarom een reconstructie van de beleidstheorie plaatsgevonden.

Deze tussenrapportage geeft inzicht in de gereconstrueerde beleidstheorie van de wetten en regelingen binnen het beleidsveld Arbeid en Zorg.

⁵ Regelingen die onder de Wazo vallen zijn: zwangerschapsverlof en bevallingsverlof, adoptieverlof en pleegzorgverlof, (aanvullend) geboorteverlof, ouderschapsverlof, zorgverlof (kortdurend en langdurend), en calamiteitenverlof en kort verzuimverlof. Regelingen die onder de Wfw vallen zijn de aanpassing van de arbeidsduur, werktijd en werkplek. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/arbeidsovereenkomst-en-cao/vraag-en-antwoord/welke-soorten-verlof-zijn-er>; respectievelijk <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011173/2022-08-02>.

⁶ Beleidsdoorlichting artikel 6 begroting SZW Ziektewet en Wazo (2017, Kamerstuk, nr. 2017D18290).

1.2 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek naar het beleidsveld Arbeid en Zorg is tweeledig:

- Reconstructie van de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de wetten en regelingen binnen het gehele beleidsveld Arbeid en Zorg, te weten de (verlof)regelingen binnen de Wazo en de Wfw zoals die momenteel in werking zijn.
- Beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gezamenlijkheid van deze regelingen uit het beleidsveld Arbeid en Zorg op basis van bestaande evaluaties en andere onderzoeken van (afzonderlijke) regelingen.

Onderzoeksvragen bij de beleidstheorie

Bij de reconstructie van de beleidstheorie stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Wat zijn de doelen en verwachte effecten van de verlofregelingen uit de Wazo en uit de Wfw? Wat zijn de verwachte effecten van de regelingen specifiek voor:
 - Het faciliteren van een balans tussen werk en privé;
 - Het stimuleren van de arbeidsparticipatie en daarmee de economische zelfstandigheid;
 - Het mogelijk maken van een gelijkwaardige verdeling van zorgverantwoordelijkheden tussen partners;
 - Bijdragen aan de ontwikkeling van de band tussen ouder en kind;
 - Het garanderen van de veiligheid en gezondheid van ouder (moeder) en kind.
- Wat zijn de verwachte causale relaties tussen middelen, activiteiten, prestaties en effecten op de opgestelde doelen?
- Wat zijn mogelijke (externe) factoren die positief of negatief van invloed zijn op het behalen van de beoogde prestaties, effecten en doelen?
- Wat zijn mogelijke neveneffecten van de middelen/activiteiten?

Onderzoeksvragen bij de periodieke rapportage

De periodieke rapportage kende de volgende onderzoeksvragen:

- Wat zijn sinds 2017 de bestaande inzichten op basis van individuele evaluaties en mogelijk ander onderzoek over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de (afzonderlijke) regelingen?
- Wat is de hoogte van de jaarlijkse budgetten die gemoeid zijn met de diverse regelingen binnen het beleidsveld?
- Welke onderbouwde en overkoepelende beoordeling van de samenhangende (verlof)regelingen in het beleidsveld kan gegeven worden, en welke oorzaken aan de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid liggen daaraan met name ten grondslag?
- Welke witte vlekken zijn er om voldoende onderbouwde uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsveld te kunnen doen?

Met de beantwoording van beide sets onderzoeksvragen voldoet deze periodieke rapportage aan de in artikel 4.5 genoemde eisen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) 2022.⁷ De opdrachtgever draagt zelf zorg voor de onderdelen die toezien op de lessen voor het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid incl. een mogelijke besparing van 20% van het budget, en voor de appreciatie

⁷ [wetten.nl - Regeling - Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 - BWBR0046970 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl - Regeling - Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 - BWBR0046970 (overheid.nl))

door onafhankelijke deskundigen Alice de Boer, Ans Merens en Wil Portegijs van het SCP en Mara Yerkes van de Universiteit Utrecht.

1.3 AANPAK

Beleidstheorie

De beleidstheorie is gereconstrueerd op basis van de volgende activiteiten:

1. **Deskresearch en interviews met zeven beleidsmedewerkers.** Voor het opstellen van de eerste contouren van de beleidstheorie is gebruikgemaakt van bestaande documentatie zoals de wetteksten, Memories van Toelichtingen, beleidsdocumenten, kamerbrieven en rapporten die licht schijnen op de middelen, activiteiten, effecten, veronderstelde mechanismes, factoren die bij de werking een belangrijke rol spelen, en neveneffecten. Daarnaast zijn op aangegeven van de opdrachtgever interviews afgenomen met zeven beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij het beleidsveld Arbeid en Zorg; twee daarvan waren ook betrokken bij de ontwikkeling en aanpassing van de regelingen. Het betreft (1) drie beleidsmedewerkers van het ministerie van SZW, directie Arbeidsverhoudingen (AV), (2) een beleidsmedewerker die voorheen bij het ministerie van SZW, directie Arbeidsverhoudingen (AV) werkzaam was, (3) een beleidsmedewerker van SZW, directie Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden (ASEA), en (4) twee beleidsmedewerkers van het ministerie van OCW, directie Emancipatie.
2. **Reflectiebijeenkomst met negen beleidsmedewerkers.** Vervolgens is een reflectiebijeenkomst gehouden met negen door de opdrachtgever geselecteerde beleidsmedewerkers die bij het beleidsveld Arbeid en Zorg betrokken zijn, zowel vanuit het ministerie van SZW, het ministerie van OCW als vanuit de uitvoeringsorganisatie UWV. Deze bijeenkomst vond plaats op 18 maart 2024 op het ministerie van SZW. Tijdens deze bespreking is de concept beleidstheorie, zowel per cluster van regelingen als op overkoepelend niveau voorgelegd om deze te verifiëren. Daarbij had de reflectiebijeenkomst tot doel om verder inzicht te verkrijgen in de veronderstelde mechanismes, gedachtegangen en de factoren die daarbij een rol spelen, omdat deze niet altijd expliciet op papier zijn vastgelegd. Naar aanleiding van de reflectiebijeenkomst zijn de verschillende aspecten verder aangescherpt.
3. **Tussenrapportage over de beleidstheorie.** Na voorgaande activiteiten is een tussenrapportage opgesteld met de beschrijving van het beleidsveld Arbeid en Zorg en de regelingen die daaronder vallen, en de beleidstheorie per cluster van regelingen gevolgd door de overkoepelende beleidstheorie op het niveau van het gehele beleidsveld.

Periodieke rapportage

Na het opstellen van de beleidstheorie, zijn in de periodieke rapportage de volgende activiteiten uitgevoerd:

4. **Deskresearch en literatuuronderzoek.** In de periodieke rapportage zijn bestaande onderzoeken en evaluaties van (afzonderlijke) regelingen verzameld en bestudeerd. Het gebruik, de werking en de effecten van de afzonderlijke regelingen zijn in kaart gebracht voor zover beschikbaar. We hebben ons hierbij gericht op de studies die sinds 2017 beschikbaar zijn gekomen omdat de laatste beleidsdoorlichting in 2017 was verschenen.
6. **Synthese en rapportage.** Daarna heeft een synthese van alle gevonden bevindingen plaatsgevonden. Het betreft in feite een meta-analyse van de bestaande inzichten die sinds 2017 over de diverse verlofregelingen uit de Wazo en de Wfw verschenen zijn. Om het beschikbare materiaal te ordenen en de bevindingen te structureren hebben we gebruik gemaakt van een analysekader dat gebaseerd is op de hoofddoelen van het beleidsveld Arbeid en Zorg, zoals die in de beleidstheorie naar voren zijn gekomen. Tot slot is de eindrapportage opgesteld.

1.4 LEESWIJZER

De opbouw van dit rapport is als volgt. Eerst wordt in hoofdstuk 2 een beschrijving van de (verlof)regelingen vallende onder de Wazo en de Wfw gegeven.

Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de beleidstheorie; eerst per cluster van regelingen, gevolgd door de overkoepelende beleidstheorie. In bijlage 1 zijn de schematische overzichten van de beleidstheorieën per cluster van regelingen opgenomen. Het betreft in dit hoofdstuk veronderstellingen en verwachtingen van hoe de regelingen werken en tot welke effecten ze zouden kunnen leiden; veronderstellingen en verwachtingen van de onderliggende werkende mechanismen van de regelingen zoals die er waren voorafgaande aan de inwerkingtreding van de regelingen.

Hoofdstuk 4 presenteert de bevindingen van de periodieke rapportage. Ook dit hoofdstuk is opgebouwd langs de lijnen van de clusters van regelingen. In dit hoofdstuk wordt op basis van bestaand (evaluatie)onderzoek nagegaan welke empirische onderbouwingen en bewijzen er zijn voor de werking en effecten van de regelingen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overkoepelende synthese met een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gehele beleidsveld Arbeid en Zorg.

Vooraan in dit rapport treft u de Samenvatting en conclusies aan.

2 BELEIDSVELD EN REGELINGEN ARBEID EN ZORG

Het beleidsveld Arbeid en Zorg bevat diverse regelingen die vallen onder de Wet arbeid en zorg (Wazo) rondom de geboorte en zorg voor een kind en rondom de zorg voor een ander. Ook de Wet flexibel werken (Wfw) valt onder dit beleidsveld en geeft de werknemer recht om een wijziging van arbeidsduur, -locatie en -tijden aan te vragen. Een deel van deze regelingen is pas een paar jaar geleden ingegaan of recent uitgebreid, waaronder het (aanvullend) geboorteverlof onder de Wet invoering geboorte verlof (WIEG) en het betaald ouderschapsverlof onder de Wet betaald ouderschapsverlof (Wbo).

De regelingen voorzien in (deels) betaald of in onbetaald verlof, terwijl in het geval van de Wfw bij verandering van de arbeidsduur aanpassing van het salaris plaatsvindt.

De regelingen zijn er in het algemeen op gericht om een betere balans tussen werk en privé te verkrijgen. Daarnaast kennen de regelingen meer specifieke doelen, zoals bijvoorbeeld het ouderschapsverlof dat er op korte termijn op gericht is partners meer bij de opvoeding van het jonge kind te betrekken wat op de lange termijn mogelijk leidt tot een gelijkwaardige(re) verdeling van zorgverantwoordelijkheden. En zo beoogt de Wet flexibel werken op macroniveau op langere termijn een cultuuromslag teweeg te brengen naar een maatschappij waarin flexibel werken gewoon is.

2.1 BELEIDSVELD ARBEID EN ZORG

Het beleidsthema Arbeid en Zorg beslaat de verlofregelingen uit de Wet arbeid en zorg (Wazo) die het mogelijk maken om arbeid en zorg zo goed mogelijk te combineren, en de Wet flexibel werken (Wfw) die werknemers het recht geeft verzoeken te doen tot aanpassing van hun arbeidsduur, arbeidsplaats en werktijd. Alle regelingen beogen een betere balans tussen werk en privé te bewerkstelligen. Daarnaast kennen de regelingen meer specifieke doelen.

Wet arbeid en zorg (Wazo)

De Wet arbeid en zorg (Wazo) is 1 december 2001 van start gegaan en erop gericht dat blijvende arbeidsparticipatie aantrekkelijker wordt dan uittreden en dat er naast het werk ook tijd over blijft voor taken buiten de betaalde arbeid (Memorie van Toelichting 27207). De Wazo bevat diverse verlofregelingen met specifieke doelgroepen en doelstellingen. De Memorie van Toelichting 27207 uit 2000⁸ geeft aan dat op overkoepelend niveau de volgende effecten beoogd worden:

- (Stap naar) economische zelfstandigheid (van vrouwen).
- Huishoudens minder financieel kwetsbaar en minder vaak afhankelijk van overheidsvoorzieningen laten zijn.
- Een optimale inzet van arbeidspotentieel.
- Meer betrokkenheid van mannen bij zorg voor kinderen en naasten.

Onder de Wazo vallen momenteel de volgende verlofregelingen:

- Zwangerschapsverlof- en bevallingsverlof, en de ZEZ-regeling (Zelfstandige En Zwanger).
- (Aanvullend) geboorteverlof.
- Adoptie- en pleegzorgverlof.

⁸ Zie Tweede Kamer (1999-2000), Memorie van Toelichting nr. 27207, nr. 3, Vaststelling van regels voor het tot stand brengen van een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg in de ruimste zin (Wet arbeid en zorg).

- (Betaald) ouderschapsverlof.
- Calamiteiten- of kort verzuimverlof.⁹
- Kortdurend zorgverlof.
- Langdurend zorgverlof.

Wet flexibel werken (Wfw)

Daarnaast valt de Wet flexibel werken (Wfw) onder het beleidsveld Arbeid en Zorg. Deze wet geeft werknemers het recht om verzoeken bij de werkgever in te dienen voor de aanpassing van de arbeidsduur, arbeidsplaat of werktijd, ofwel hoeveel, waar en wanneer men wil werken. Dit om een zo goed mogelijke combinatie van werken en privé/zorgen mogelijk te maken.

Op macroniveau wordt met de Wfw beoogt een bijdrage te leveren aan een cultuuromslag in Nederland, waarbij het flexibel werken in zowel de samenleving als in arbeidsorganisaties meer vanzelfsprekend wordt.

2.2 OVERZICHT VAN DE REGELINGEN

Tabel 2.1 beschrijft in het kort enkele kenmerken van de diverse regelingen die vallen onder het beleidsveld Arbeid en Zorg. Ook wordt aangegeven wanneer de regelingen van start zijn gegaan. Een deel van de regelingen is dus ingevoerd na 1 januari 2017; een ander deel bestaat al (veel) langer.

De regelingen en indien van toepassing de *essentiële* wijzigingen die zijn doorgevoerd, worden hieronder kernachtig beschreven.

Zwangerschaps- en bevallingsverlof, en ZEZ-regeling (Zelfstandige En Zwanger)

Zwangerschaps- en bevallingsverlof kent een lange geschiedenis. Voorheen viel het zwangerschaps- en bevallingsverlof onder de Ziektewet. Vanaf 2000 is het een wet geworden en het valt sinds 1 december 2001 onder de Wet arbeid en zorg. Al vanaf 1990 betreft dit 16 weken betaald verlof.¹⁰

De ZEZ-regeling plaatst per 4 juni 2008 zelfstandigen onder de Wet arbeid en zorg, in plaats van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor zelfstandigen.¹¹

(Aanvullend) Geboorteverlof

Het (aanvullend) geboorteverlof is gericht op de partner van de moeder of degene die het kind erkent. Reeds met de introductie van de Wazo hadden partners rechts op 2 dagen kraamverlof. De lengte van het betaald geboorteverlof stond al langer ter discussie. Per 1 januari 2019 is dit uitgebreid naar de wekelijkse arbeidsduur volledig doorbetaald en sinds 1 juli 2020 hebben partners naast één week geboorteverlof ook het recht op aanvullend 5 maal de wekelijkse arbeidsduur verlof op te nemen binnen 6 maanden tegen 70% van het

⁹ Dit betreft kortdurend betaald verzuim voor als zich calamiteiten van diverse aard voordoen die direct om actie vragen. Echter in cao's of in regelingen van de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging kunnen andere afspraken hieromtrent staan; indien dat zo is dan zijn die afspraken van toepassing. Het betreft dus geen eenduidige landelijke regeling; daarom laten we deze regeling in deze periodieke rapportage buiten beschouwing.

¹⁰ Gauthier, A. H. (2014). Van voorloper tot achterblijver: 100 jaar zwangerschapsverlof in Nederland. Demos: bulletin over bevolking en samenleving, 30(09), 1-4. <http://publ.nidi.nl/demos/2014/demos-30-09-gauthier.pdf>.

¹¹ Tweede Kamer (2007-2008). Memorie van Toelichting 31366: Wijziging van de Wet arbeid en zorg in verband met een uitkering aan zelfstandigen bij zwangerschap en bevalling en een verruiming van de periode voor deelname aan een vrijwillige verzekering in enkele socialezekerheidswetten (Wet zwangerschaps- en bevallingsuitkering zelfstandigen). Verkregen van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31366-3.html>.

(maximum) dagloon.¹² Ook is met EU-richtlijn 1158 uit 2019¹³ de doelgroep uitgebreid met beroepsbeoefenaars op arbeidsovereenkomst.

Adoptie- en pleegzorgverlof

Onder de Wazo hadden adoptie- en pleegouders in eerste instantie recht op een uitkering van 100% van het dagloon voor een periode van 4 weken. Deze betalingshoogte was bij de inwerkingtreding van de Wazo in 2002 gelijkgetrokken aan de uitkering van het zwangerschaps- en bevallingsverlof. Met de WIEG is de duur uitgebreid naar 6 weken om adoptie- en pleegouders meer tijd te geven om een band op te bouwen met het kind.¹⁴

(Betaald) ouderschapsverlof

Het ouderschapsverlof in onbetaalde vorm bestaat reeds sinds 1 januari 1991. Sindsdien zijn voorwaarden zoals minimum diensttijd en gemiddelde arbeidsduur per week aangepast.¹⁵ Per 2 augustus 2022 is het gedeeltelijk betaald ouderschapsverlof ingevoerd. Dit verlof is gericht op werkenden die (familiale) ouder is van het kind of de werknemer die op hetzelfde adres woont als het kind en duurzaam de verzorging van het kind op zich neemt.

Volgens EU-richtlijn 18 uit 2010¹⁶ zijn lidstaten verplicht vier maanden ouderschapsverlof te bieden, waarvan ten minste één maand niet overdraagbaar is op de andere ouder. Met EU-richtlijn 1158 uit 2019¹⁷ dienen ten minste twee maanden niet overdraagbaar te zijn en dienen ten minste twee maanden betaald te zijn. Ook is de doelgroep uitgebreid met beroepsbeoefenaars op arbeidsovereenkomst. Hoewel Nederland reeds voldeed aan de minimale maanden (men had immers recht op 26 weken onder de oude verloffregeling), was dit onbetaald. Daarop is het ouderschapsverlof aangepast naar 9 weken betaald verlof om te voldoen aan de EU-richtlijn mits dit valt binnen het eerste levensjaar van het kind of indien adoptie/pleegzorg, binnen het eerste jaar na opname van het kind in het gezin. In eerste instantie werd met de aankondiging van de wijziging van het ouderschapsverlof de uitkering vastgesteld op 50% van het (maximum) dagloon.¹⁸ Conform Regeerakkoord Rutte IV werd dit vastgesteld op 70%, waardoor het gelijk getrokken is met de andere deels betaalde verlofuitkeringen.

Kortdurend zorgverlof

Toen de Wazo op 1 december 2001 in werking trad maakte het kortdurend zorgverlof daar al onderdeel van uit. De reikwijdte was toentertijd echter nauwer afgebakend dan nu. Toen was het kortdurend zorgverlof alleen gericht op gezinsleden in de eerste graad (thuiswonende (pleeg)kinderen, partner of ouders), en per 1

¹² Tweede Kamer (2017-2018). Memorie van Toelichting 34967. Wijziging van de Wet arbeid en zorg en enige andere wetten in verband met het geboorteverlof en het aanvullend geboorteverlof ten einde bij te dragen aan de ontwikkeling van de band tussen de partner van de moeder en het kind en tevens de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt te vergroten alsmede uitbreiding van het adoptie- en pleegzorgverlof (Wet invoering extra geboorteverlof). Verkregen van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34967-3.html>.

¹³ [Richtlijn - 2019/1158 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1158)

¹⁴ Tweede Kamer (2017-2018). Memorie van Toelichting 34967. Wijziging van de Wet arbeid en zorg en enige andere wetten in verband met het geboorteverlof en het aanvullend geboorteverlof ten einde bij te dragen aan de ontwikkeling van de band tussen de partner van de moeder en het kind en tevens de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt te vergroten alsmede uitbreiding van het adoptie- en pleegzorgverlof (Wet invoering extra geboorteverlof). Verkregen van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34967-3.html>.

¹⁵ Plantenga, J. (2017) 'Flexibel werken en de combineerbaarheid van werk en zorg' in Kremer, M., Went, R., Knottnerus, A. (red.). Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid. WRR: Den Haag, pp. 257-273.

¹⁶ [Richtlijn - 2010/18 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32010L18)

¹⁷ [Richtlijn - 2019/1158 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1158)

¹⁸ Tweede Kamer (2020-2021). Memorie van Toelichting 35613: Wijziging van de Wet arbeid en zorg, de Wet flexibel werken en enige andere wetten in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad (PbEU 2019, L 188) (Wet betaald ouderschapsverlof). Verkregen van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35613-3.html>.

juli 2015 is dat uitgebreid naar de noodzakelijke verzorging in verband met ziekte van een naaste (tweedegraads, andere huisgenoten, of sociale relaties zoals buurvrouw of vriend).¹⁹

Het kortdurend zorgverlof is geïntroduceerd mede naar aanleiding van onderzoek van de Arbeidsinspectie waaruit toentertijd bleek dat voor 79% van de werknemers in de cao's geen afspraken waren vastgelegd voor zorgverlof gericht op zieke kinderen en partner. En indien zo'n bepaling wel in de cao stond dan betrof het slechts bij de helft van de cao's betaald verlof. Het kortdurend zorgverlof is betaald omdat een verlofrecht zonder inkomen een werknemer (zowel mannen als vrouwen) onvoldoende zekerheid zou geven om er gebruik van te willen maken. De financiële drempel om arbeid en zorg te combineren is daarom zo laag mogelijk gehouden.

Om te voldoen aan de EU-richtlijn 1158 uit 2019²⁰ is het indienen van een verzoek door de werknemer voor het kortdurend en langdurende zorgverlof (zie hieronder) vergemakkelijkt. Aan de in de EU-richtlijn vereiste minimale aantallen weken voldeden de zorgverlofregelingen al.

Langdurend zorgverlof

Voorafgaande aan de invoering van langdurend zorgverlof is een SCP-studie²¹ verschenen als onderdeel van de verkenning naar de behoefte aan dergelijk verlof; hierin is de hulpbehoefte, de reeds geboden hulp en de last van werken in combinatie met zorgen in kaart gebracht. Tevens is de belangstelling voor betaald langdurend zorgverlof gepeild.

Het langdurend zorgverlof is in werking getreden op 1 juni 2005 als onderdeel van de Wazo. De regeling was toen alleen beschikbaar voor zorgverlof bij een stervende partner, kind en ouder of bij een kind met een levensbedreigende ziekte; in 2015 is daar hulpbehoevendheid bijgekomen.²² Ook is de reikwijdte in 2015 uitgebreid van gezinsleden in de eerste graad naar naasten; zie voor de personen waar de verleende hulp betrekking op kan hebben artikel 5.1, lid 2 van de Wazo.²³ Sinds die tijd is het langdurend zorgverlof daarmee gericht op de verzorging van een persoon die levensbedreigend ziek is of op de noodzakelijke verzorging van een persoon die ziek of hulpbehoevend is.²⁴

Wet flexibel werken

De Wet flexibel werken (Wfw) die in werking is getreden op 1 januari 2016, kent een voorganger, de Wet Aanpassing Arbeidsduur die dateert van 1 juni 2005 en alleen de vermeerdering of vermindering van het aantal arbeidsuren betrof. Deze wet is omgevormd tot de Wet flexibel werken waarbij naast een ander aantal arbeidsuren, ook andere werktijden en/of een andere werkplaats bij de werkgever aangevraagd kunnen worden. Onder de termen arbeidsduur, arbeidsplaats en werktijd wordt in de wet het volgende verstaan:

- arbeidsduur: het aantal overeengekomen uren waaruit een werkweek of een anderszins overeengekomen werkperiode van de werknemer bestaat;
- arbeidsplaats: iedere overeengekomen plaats die in verband met het verrichten van arbeid wordt of pleegt te worden gebruikt door de werknemer;
- werktijd: de overeengekomen tijdstippen op een werkdag of een anderszins overeengekomen tijdvak waarop de werknemer werkzaam is.

¹⁹ Zie Tweede Kamer (2010-2011). Memorie van Toelichting 32855: Modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden. Verkregen van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32855-3.html>.

²⁰ Richtlijn - 2019/1158 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

²¹ Sociaal en Cultureel Planbureau (2001). Vrij om te helpen. Verkenning betaald langdurig zorgverlof.

²² Zie Tweede Kamer (2010-2011). Memorie van Toelichting 32855: Modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden. Verkregen van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32855-3.html>.

²³ [wetten.nl - Regeling - Wet arbeid en zorg - BWBR0013008](https://wetten.nl/Regeling-Wet%20arbeid%20en%20zorg-BWBR0013008) (overheid.nl)

²⁴ De termen 'noodzakelijke verzorging' en 'hulpbehoevendheid' zijn in de Memorie van Toelichting niet nader omschreven.

De Wet flexibel werken geeft de werknemer het recht om een wijzigingsverzoek voor de arbeidsduur, arbeidsplaats en/of werktijd bij de werkgever in te dienen. Vervolgens is het aan de werkgever om daar al dan niet positief op te reageren. Bij een aanvraag voor het aanpassen van de arbeidsduur en de werktijden kan de werkgever het verzoek alleen afwijzen om zwaarwegende motieven, bij de arbeidsplaats kan de werkgever het verzoek altijd weigeren. Een tijdens de coronaperiode ingediende initiatiefwet om de arbeidsplaats ook alleen te mogen weigeren om zwaarwegende redenen (en later naar redelijkheid en billijkheid), heeft in de Eerste Kamer geen meerderheid van stemmen behaald.

Grote variatie in duur en mate van betaling

De tweede kolom van tabel 2.1 bevat de doelgroep. Daarnaast zijn de duur en de betaling van de diverse regelingen in de tabel opgenomen. Daaruit valt op te maken dat zowel de duur als de mate van betaling in grote mate verschilt. De regelingen voorzien in doorbetaling van 100% van het loon (geboorteverlof), 100% van het dagloon tot het maximumdagloon (zwangerschapsverlof- en bevallingsverlof, adoptie- en pleegzorgverlof), 70% van het loon met ten minste het minimumloon (kortdurend zorgverlof), 70% van het dagloon tot maximaal 70% van het maximumdagloon (aanvullend geboorteverlof, 9 weken van het ouderschapsverlof) of zijn onbetaald (17 weken van het ouderschapsverlof, langdurend zorgverlof).

De ZEZ-regeling is maximaal het wettelijk bruto minimum(jeugd)loon en inclusief 8% vakantiegeld. Bij 1.225 uur of meer wordt uitgegaan van de maximale ZEZ uitkering en bij minder dan 1.225 uur gaat men uit van de inkomsten van het voorgaande fiscaal jaar. Voor beroepsoefenaars op arbeidsovereenkomst²⁵ en directeur-grotaandeelhouders gaat men uit van 70% van het wettelijk minimumloon (naar rato van de overeengekomen arbeidsduur) in het kader van aanvullend geboorteverlof en betaald ouderschapsverlof.

Tabel 2.1 **Overzicht van de regelingen in het beleidsveld Arbeid en Zorg**

Regeling (sinds wanneer ingegaan)	Doelgroep	Duur	Betaling
Zwangerschaps- en bevallingsverlof, en ZEZ-regeling (sinds 1930, onder de Wazo per 1 december 2001; introductie flexibel bevallingsverlof per 1 januari 2015; meerlingenverlof per 1 april 2018)	Zwangere/bevallen werknemer of zelfstandige/meewerkende echtgenoot/ beroepsbeoefenaar op arbeidsovereenkomst/ directeur-grotaandeelhouder.	16 weken, vanaf 6 tot uiterlijk 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. In het geval van een meerling, vanaf 10 weken tot uiterlijk 8 weken voor de bevalling. Indien het kind in het ziekenhuis wordt opgenomen, kan het verlof verlengd worden met de opnamedagen tot maximum 10 weken. Bij vroeggeboorte wordt het resterende zwangerschapsverlof bij het bevallingsverlof opgeteld. Bij een late geboorte wordt de totale verlofperiode verlengd	Recht op een uitkering van 100% van het dagloon (max. het maximumdagloon). Een zelfstandige heeft recht op een Zelfstandige En Zwanger uitkering ofwel ZEZ-uitkering (max. bruto wettelijk minimum(jeugd)loon).

²⁵ Hieronder vallen alfa-hulpverleners of particuliere huishoudelijke hulpverleners die minder dan 4 dagen per week werken.

met de dagen tussen de uitgerekenende datum en geboorte. Mocht de moeder tijdens de bevalling komen te overlijden, dan heeft de partner onder de kraamsterfteregeling recht op de resterende periode.

<p>Geboorteverlof (kraamverlof, partnerverlof) (onder de Wazo per 1 december 2001; uitbreiding dagen na geboorte 1 jan. 2019) en aanvullend geboorteverlof (sinds 1 juli 2020)</p>	<p>Werknemer die de partner van de moeder is of degene die het kind heeft erkend.</p> <p>Deze regeling geldt ook voor beroepsbeoefenaars op arbeidsovereenkomst en directeur-groootaandeelhouders.</p>	<p>6 weken verlof, waarvan 1 week flexibel op te nemen binnen 4 weken na de geboorte en 5 weken op te nemen binnen 6 maanden na de geboorte.</p>	<p>Eerste week loon doorbetaald door werkgever,</p> <p>Vijf aanvullende weken een uitkering van 70% van het loon, tot max. het maximumdagloon.</p> <p>In geval van beroepsbeoefenaar op arbeidsovereenkomst en directeur grootaandeelhouders betreft het maximaal 70% van het wettelijk minimum(jeugd)loon (naar rato van overeengekomen arbeidsduur).</p>
<p>Adoptie- en pleegzorgverlof (in zijn huidige vorm sinds 1 jan. 2019)</p>	<p>Werknemer die een kind adopteert of pleegkind opneemt.</p>	<p>Maximaal 6 weken verlof, op te nemen binnen 26 weken, vanaf 4 weken voor aanvang van de adoptie of pleegzorg. Dit kan aaneengesloten of verspreid worden opgenomen.</p>	<p>Uitkering van 100% van het dagloon tot max. het maximumdagloon.</p>
<p>Ouderschapsverlof (1 januari 1991; invoering gedeeltelijk betaald verlof 2 augustus 2022)</p>	<p>Werknemer die (familiale) ouder is van het kind of de werknemer die op hetzelfde adres woont als het kind en duurzaam de verzorging van het kind op zich neemt.²⁶</p> <p>Deze regeling geldt ook voor beroepsbeoefenaars op arbeidsovereenkomst en directeur-groootaandeelhouders.</p>	<p>26 weken per kind, flexibel. Indien binnen 1 jaar na geboorte verlof wordt opgenomen heeft men recht op 9 weken betaald, en 17 weken onbetaald verlof op te nemen binnen 8 jaar na de geboorte. Indien het na het eerste levensjaar wordt opgenomen, heeft men recht op 26 weken onbetaald.</p> <p>In geval van meerlingen, kan het evenredig worden verlengd.</p> <p>Deze regeling is ook van toepassing in geval van adoptie en pleegzorg, waarbij men uitgaat van moment van aankomst van het kind in het</p>	<p>9 weken betaald verlof met een uitkering ter hoogte van 70% van het dagloon (max. 70% van het maximum dagloon).</p> <p>De overige 17 weken zijn onbetaald. Dit kan verlengd worden met het aantal weken dat niet als betaald verlof is opgenomen.</p> <p>In geval van beroepsbeoefenaar op arbeidsovereenkomst en directeur grootaandeelhouders betreft het maximaal 70% van het wettelijk minimumloon (naar rato van overeengekomen arbeidsduur).</p>

²⁶ Deze regeling gaat op voor maximaal 3 ouders. De twee ouders woonachtig op hetzelfde adres als het kind en de ouder in familiale band.

gezin indien het kind nog geen 8 jaar is. Daarbij is binnen het eerste jaar dat een kind wordt opgenomen in een gezin betaald verlof mogelijk.

Kortdurend zorgverlof (1 december 2001; reikwijdte is per 1 juli 2015 uitgebreid)	Werknemer	Per 12 maanden recht op 2 flexibel op te nemen weken (naar rato van het dienstverband). Kan elke periode van 12 maanden opnieuw gebruikt worden.	Loondoorbetaling door werkgever ter hoogte van 70% van het loon, ten minste ter hoogte van het wettelijk minimumloon.
		(de periode van 12 maanden gaat in op de eerste verlofdag)	
Langdurend zorgverlof (1 juni 2005; reikwijdte is per 1 juli 2015 uitgebreid)	Werknemer	Per 12 maanden recht op 6 flexibel op te nemen weken (naar rato van het dienstverband). Kan elke periode van 12 maanden opnieuw gebruikt worden.	Geen recht op uitkering of loondoorbetaling.
		(periode van 12 maanden gaat in op de eerste verlofdag)	
Wet flexibel werken (Wfw) (sinds 1 januari 2016)	Een werknemer heeft het recht zijn werkgever te verzoeken om aanpassing van de arbeidsduur, arbeidsplaats of werktijd.	Kan tijdelijk en blijvend zijn, al naar gelang de behoefte en de afspraken.	Bij een gewijzigde arbeidsduur wordt het salaris dienaangaande aangepast.

Bron: SEOR/Verwey-Jonker Instituut, 2024, grotendeels gebaseerd op SER (2023). Balans in maatschappelijk verlof. Naar een nieuw verlofkader: stroomlijnen en vereenvoudigen, Advies 23/08.

3 RECONSTRUCTIE VAN BELEIDSTHEORIE ARBEID EN ZORG

De reconstructie van de beleidstheorie laat zien dat de verschillende verlofregelingen binnen de Wazo en de Wet flexibel werken zoals die momenteel in werking zijn, op het overkoepelende niveau van het gehele beleidsveld Arbeid en Zorg gericht zijn op de volgende vijf doelstellingen, waarbij doelstelling 4 en 5 alleen bij de kind-gebonden verlofregelingen beoogd worden:

1. *Een betere balans tussen werk en privé.*
2. *Op peil houden van de arbeidsparticipatie van (vrouwelijke) werkenden.*
3. *De mogelijkheid tot gelijkwaardige verdeling van zorgverantwoordelijkheden tussen partners.*
4. *De ontwikkeling van een band tussen ouder en kind.*
5. *Het garanderen van de veiligheid en gezondheid van moeder en kind.*

De onderliggende mechanismen om de beoogde effecten op de korte en lange termijn te kunnen behalen, lopen op overkoepelend niveau veelal langs de lijnen van meer flexibiliteit, een betere werk-privé balans, en het faciliteren van een gelijkwaardige verdeling van zorgverantwoordelijkheden. Hierdoor hebben werkenden naar verwachting meer werktevredenheid. Daarnaast wordt beoogd de verschillen tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt te verkleinen waardoor vrouwen minder snel stoppen met werken of minder teruggaan in het aantal werkuren. Voorts beogen de regelingen een positieve invloed op de gezondheid van werkende, ouder en kind. En er wordt verondersteld dat de regelingen bijdragen aan minder overbelasting bij de combinatie van zorg en werk. Op de lange termijn wordt beoogd dat de rol van de partner binnen de opvoeding en een gelijkwaardigere zorgverdeling zich vertalen naar een verandering van socio-culturele normen.

Contextfactoren die bij de werking van de regelingen een rol spelen bevinden zich op macro-, organisatie- en individueel niveau. We noemen hier enkele belangrijke voorbeelden. Op macroniveau speelt de socio-culturele norm over hoe we in Nederland tegen opvoeden, zorgen en flexibel werken aan kijken een belangrijke rol. Op organisatieniveau is zowel van groot belang hoe de organisatie, werkgever en direct leidinggevende hier tegenaan kijken, als hoe de onderlinge verstandhouding tussen werkgever/leidinggevende en werknemer is. Op dit niveau speelt ook welke additionele financiële middelen er eventueel beschikbaar zijn om de regeling al dan niet aan te vullen, bijvoorbeeld vanuit de cao. Op individueel niveau is de bekendheid met de regelingen onder werknemers, hun financiële draagkracht, en hun doenvermogen van groot belang om een beroep op de regelingen te willen en kunnen doen.

In dit hoofdstuk bespreken we de beleidstheorie van de regelingen die vallen onder het beleidsveld Arbeid en Zorg. Het betreft de beleidstheorie vanuit het perspectief van de werkenden (en niet vanuit die van de werkgevers, de kinderen of hulpbehoevenden) omdat de regelingen op de werkenden gericht zijn. Eerst is per geclusterde regeling een beleidstheorie opgesteld op basis van deskresearch van veronderstellingen en onderzoeken die in de Memorie van Toelichtingen toentertijd opgenomen waren. Deze inzichten zijn aangevuld met interviews met diverse beleidsmedewerkers. Vervolgens is het resultaat daarvan besproken en aangepast op basis van een reflectiebijeenkomst met beleidsmedewerkers actief op het beleidsveld Arbeid en Zorg. Vervolgens is een overkoepelende beleidstheorie voor het gehele beleidsveld opgesteld. Daarbinnen worden de beleidsdoelstellingen meegenomen zoals ze in de reconstructie van de beleidstheorie naar voren komen – daarmee verschilt de formulering van de doelstellingen in geringe mate van de formulering die in de onderzoeksvragen op voorhand door de opdrachtgever waren meegegeven.

Dit hoofdstuk waarin de beleidstheorie wordt gereconstrueerd is gebaseerd op wetteksten en de Memorie van Toelichtingen, onderzoeken die daarin werden genoemd, interviews en een reflectiebijeenkomst met beleidsmedewerkers. Dat houdt in dat empirische onderzoeken over de werking en effecten die niet in de wetteksten en Memorie van Toelichtingen van een regeling of aanpassing daarin genoemd zijn, niet meegenomen zijn. Het gaat er bij een beleidstheorie immers om zo goed als mogelijk de werkende mechanismen en effecten die *voorafgaande* aan de inwerkingtreding verondersteld werden, te reconstrueren.

Hieronder bespreken we eerst de geclusterde regelingen waarna de overkoepelende beleidstheorie gepresenteerd wordt. Gezien het adoptie- en pleegzorgverlof dezelfde mechanismen volgen als het geboorteverlof, bespreken we deze onder het geboorteverlof. Zie bijlage 1 voor de grafische presentaties van de beleidstheorieën van de geclusterde regelingen.

3.1 ZWANGERSCHAPS- EN BEVALLINGSVERLOF

Veronderstelde mechanismen

Het opnemen van verlof tijdens de zwangerschap en na de bevalling draagt bij aan de gezondheid van moeder en kind. Dit verlof zorgt er ook voor dat de vrouw tijdens haar zwangerschap en na de bevalling vrij heeft zonder haar arbeidscontract aan te hoeven passen. Tijdens de zwangerschap geeft dit de moeder tijd haar bevalling voor te bereiden. Na de bevalling geeft het de moeder hersteltijd. Hierdoor wordt het beslismoment over het te werken aantal uren uitgesteld en is de moeder minder geneigd haar werkuren te verminderen. Ook hoeft het kind niet op jonge leeftijd naar de kinderopvang gebracht te worden, iets waar ouders bij hele jonge kinderen terughoudend over kunnen zijn. Dit kan met name een rol spelen binnen het flexibel bevallingsverlof. Bovendien kan de moeder tijd doorbrengen met haar kind, wat de band tussen moeder en kind versterkt. Door de ZEZ-regeling geldt deze verwachting ook voor zelfstandigen. Bovendien zorgt zwangerschaps- en bevallingsverlof voor gelijke behandeling van vrouwen en mannen: vrouwen worden niet in hun inkomen benadeeld ten opzichte van mannen, die geen noodzakelijke onderbreking van arbeid hebben door zwangerschap.

Contextfactoren

In de interviews, reflectiebijeenkomst en Memorie van Toelichting zijn geen contextfactoren geïdentificeerd die de werking van het verlof beïnvloeden.

Neveneffecten

Een neveneffect van het bevallingsverlof is dat het gebruik van de kinderopvang erdoor kan worden beïnvloed: kinderen kunnen later naar de opvang, waardoor het gebruik van, en daardoor de druk op de kinderopvang minder groot is dan in geval dit verlof niet zou bestaan.

3.2 GEBOORTEVERLOF EN AANVULLEND GEBOORTEVERLOF

Veronderstelde mechanismen

Met geboorteverlof en aanvullend geboorteverlof kan de partner verlof opnemen direct na de geboorte van het kind. Hierdoor kan de partner meer tijd besteden aan zorgverantwoordelijkheden. Op korte termijn leidt dit tot een gelijkwaardigere verdeling van zorgverantwoordelijkheden tussen partners. Bovendien brengt de partner meer tijd door met het pasgeboren kind. Voor aanvullend geboorteverlof geldt dat het de vrouw potentieel in staat stelt om geleidelijk terug te keren naar werk bijvoorbeeld als kinderopvang niet beschikbaar is of niet gewenst is. Het (aanvullend) geboorteverlof leidt ook tot een minder verschil in duur van verlof tussen vrouwen en partners. Belangrijk om op te merken is dat het geboorteverlof niet hetzelfde is ingericht qua betaling en lengte als het bevallingsverlof, omdat laatstgenoemde ook andere doelstellingen heeft, namelijk

fysiek herstel van de moeder en financiële tegemoetkoming ter noodzakelijke onderbreking van werk. Dat is bij de partner niet van toepassing.

Op lange termijn zijn een vijftal gevolgen van het (aanvullend) geboorteverlof te identificeren. Ten eerste draagt de grotere betrokkenheid van de partner bij de opvoeding van het kind ook op langere termijn bij aan de band tussen ouder en kind.²⁷

Ten tweede wordt verwacht dat partners door het (aanvullend) geboorteverlof meer tevreden zijn met hun leven en gezonder zijn.²⁸

Ten derde kan de gelijkere verdeling van zorgtaken over de partners leiden tot een positief effect op de arbeidspositie van de vrouw. De vrouw stopt mogelijk niet met werk of schaaft niet af in betaalde werkuren.

Ten vierde trekt het kleinere verschil in duur van verlof tussen partners na geboorte van het kind de arbeidsmarktpositie van vrouwen en mannelijke partners meer gelijk.²⁹ Omdat mannen ook langer verlof opnemen is het verschil in weken verlof tussen mannen en vrouwen kleiner geworden. De langdurige afwezigheid in de arbeidsmarkt van vrouwen zorgt voor een minder grote impact op de carrièremogelijkheden van vrouwen. Bij een situatie van substantieel meer verlof voor moeders, zijn jonge vrouwen mogelijk minder aantrekkelijk voor werkgevers.³⁰ Door opname van het geboorteverlof zijn ook jonge mannen een bepaalde periode afwezig. Enerzijds kan dit invloed hebben op het personeelsbeleid van de werkgever, in het kader van zwangerschapsdiscriminatie. Anderzijds trekt dit de negatieve gevolgen van afwezigheid van de arbeidsmarkt in het carrièreverloop meer gelijk tussen vrouwelijke en mannelijke werknemers.

Tot slot beïnvloedt het opnemen van het geboorteverlof, en de hieraan verbonden effecten zoals hierboven geschreven, de sociale normen over de taakverdeling rondom de verdeling van betaald werk en onbetaald werk (opvoeding en zorgverantwoordelijkheden).³¹ De ervaring van kinderen van een betrokken vader bij de zorg verandert ook het beeld over de verdeling van zorgverantwoordelijkheden bij kinderen. Op deze manier verandert ook de sociale norm op een nog langere termijn.

Contextfactoren

Er zijn verschillende factoren die de opname van verlof en de verwachte effecten van het verlof beïnvloeden. Op individueel niveau is het doenvermogen van een werknemer daarbij van essentieel belang. Dit verwijst naar het vermogen van een werknemer om zich de voorwaarden en financiële gevolgen van de verlofregel eigen te maken. Daarnaast is de financiële situatie van een huishouden van belang: het aanvullend geboorteverlof betreft een uitkering van 70% van het maximum dagloon. Met name voor lage inkomens kan dit een beperkende factor zijn als het bedrijf geen aanvullende financiële bijdrage biedt. Dit is mede cao-afhankelijk. Ook het aantal kinderen heeft invloed op de opname van verlof: bij meerdere kinderen is het wellicht noodzakelijker voor de partner om verlof op te nemen. De timing van opname van het aanvullende geboorteverlof heeft invloed op de mate waarin de zorgtaken gelijkwaardig(er) verdeeld zullen worden, bijvoorbeeld als de kans op 'solo-zorg' groter is. Dat wil zeggen dat de partner verlof opneemt als de vrouw

²⁷ Voor de onderbouwing van het effect wordt in de Memorie van Toelichting verwezen naar de volgende studies: OESO (2013), Fathers Leave, Fathers Involvement and Child Development; OECD Social, Employment and Migration Working Papers No 140.; ILO (2014), Maternity and paternity at work, Law and practise across the World; Tanaka, S. en J. Waldfogel (2007), Effects of parental leave and work hours on fathers involvement with their young children, Community, Work & Family, 10:4.

²⁸ Voor de onderbouwing van het effect wordt in de Memorie van Toelichting verwezen naar de volgende studie: Promundo e.a. (2015), State of the World's Fathers.

²⁹ Voor de onderbouwing van het effect wordt in de Memorie van Toelichting verwezen naar de volgende studie: OESO (2016), Dare to share: Germany's experience promoting equal partnership in families.

³⁰ Werkgroep IBO deeltijdwerk (2019). De(eltijd) zal het leren. Ministerie van Financiën. f

³¹ Werkgroep IBO deeltijdwerk (2019). De(eltijd) zal het leren. Ministerie van Financiën. f

weer aan het werk is. Dit bevordert een gelijkwaardige verdeling van zorgtaken en de band met het kind.³² Een andere factor met soortgelijk effect is of de moeder buitenshuis werkt³³: als de partner verlof opneemt en de moeder werkt buitenshuis, zal het kind alleen op de vader aangewezen zijn; hierdoor wordt de band tussen vader en het kind versterkt, en zal het kind net zo snel hulp vragen als de moeder.

Daarnaast is de bekendheid van de werknemer en werkgever met het geboorteverlof een factor dat de opname van het verlof kan beïnvloeden. Ook de cultuur binnen sectoren en organisaties, en de opstelling van de directe leidinggevenden en collega's draagt bij aan het al dan niet opname van verlof: wordt hier negatief over gedacht, dan zal de drempel hoger liggen om verlof op te nemen.

Verder beïnvloeden normen en opvattingen die in de samenleving gelden de opname van verlof. Hoewel de meerderheid van de mensen vindt dat een gelijkwaardige verdeling van zorgtaken wenselijk is, is niet in elke sociale omgeving geaccepteerd dat ook mannen een deel van de zorgtaken op zich nemen. Dit beïnvloedt de opname van verlof en mogelijk ook de werking negatief. Daarentegen heerst in Nederland de norm dat jongere kinderen niet te vroeg naar de kinderopvang gebracht moeten worden, wat de opname van verlof positief beïnvloedt. Daarnaast heeft krapte op de arbeidsmarkt invloed op de opname van verlof: enerzijds stimuleert dit werkgevers zich aantrekkelijk te maken door (aanvullend) geboorteverlof onder de aandacht te brengen en te faciliteren, anderzijds kan het lastig zijn de afwezigheid van een werknemer op te vangen. De betaal- en beschikbaarheid van kinderopvang spelen bovendien mee in de opname van verlof. Als er lage beschikbaarheid is van kinderopvang en de kosten (te) hoog zijn, zullen partners meer gedwongen zijn om verlof op te nemen. Een andere maatschappelijke factor is de coronapandemie: door corona moest bijna iedereen verplicht thuiswerken en dit heeft het gebruik van het geboorteverlof verlaagd, omdat de partner sowieso thuis was. Het thuiswerken is sinds de coronapandemie meer structureel geworden.

Neveneffecten

Een neveneffect van het (aanvullend) geboorteverlof is dat het de druk op de kinderopvang verlaagt, aangezien door het verlof kinderen minder snel naar de opvang hoeven. Een ander neveneffect is het substitutie-effect van vakantieverlof – men neemt bijvoorbeeld vakantieverlof op in plaats van aanvullend geboorteverlof, omdat eerstgenoemde wel voor 100% wordt doorbetaald.

Adoptie- en pleegzorgverlof

Voor ouders die een kind adopteren of een pleegkind in huis nemen geldt ook dat door verlof op te nemen de band tussen ouders en kind wordt gevormd en versterkt, en het kind wordt opgenomen in het gezin. Bovendien kunnen ouders deelnemen aan de dagelijkse zorg voor het kind. Deze regeling geldt niet voor zelfstandigen.

3.3 OUDERSCHAPSVERLOF

Veronderstelde mechanismen

Met het ouderschapsverlof kunnen ouders verspreid verlof opnemen. Dit zal leiden tot een direct, tijdelijk negatief effect op de werkuren van de ouder. Niettemin balanceren de verwachte uitkomsten dit negatieve effect tot een bepaalde mate uit omdat de vrouw naar verwachting meer zal deelnemen aan de arbeidsmarkt dan als het verlof er niet was doordat het beslissingsmoment over terugkeer wordt uitgesteld.

De effecten kunnen verschillen tussen partners en de moeders. Met ouderschapsverlof kan de partner verlof opnemen om zo zorgverantwoordelijkheden op zich te nemen en bij te dragen aan de opvoeding. Enerzijds

³² Voor de onderbouwing van het effect wordt in de Memorie van Toelichting verwezen naar de volgende studie: Craig, L (2006), Does father care mean fathers share? A comparison of how mothers and fathers in intact families spend time with children, *Gender & Society*, 20:2.

³³ Werkgroep IBO deeltijdwerk (2019). De(el)tijd zal het leren. Ministerie van Financiën.

leidt dit tot een gelijkwaardige verdeling van zorgverantwoordelijkheden³⁴, wat zich op de lange termijn kan uiten in verandering van de sociale normen. Anderzijds kunnen de moeders hierdoor de ruimte krijgen om deel te nemen aan de arbeidsmarkt indien het verlof door de ouders niet gelijktijdig wordt opgenomen.

Door het opnemen van ouderschapsverlof wordt het beslissingsmoment van terugkeer van de moeder uitgesteld. De beslissing over terugkeer naar werk zal naar verwachting minder beïnvloed worden door gebroken nachten en praktische zorgen rondom borstvoeding. De verwachting is dat moeders er dan eerder voor kiezen om niet af te schalen in werkuren of te stoppen met werk.

Ouderschapsverlof zorgt ervoor dat de link met de werkgever beter behouden blijft dan als de vrouw tijdelijk de arbeidsmarkt zou verlaten, en daarna op zoek zou gaan naar nieuw werk.³⁵ De relatie met de arbeidsmarkt blijft dus in stand.

Tot slot kan de ouder een betere band ontwikkelen met het kind doordat de ouder meer tijd met het kind doorbrengt wat zich op den duur vertaalt naar een betere gezondheid van het kind.³⁶

Contextfactoren

Er zijn verschillende contextfactoren van toepassing. Deze komen overeen met de contextfactoren benoemd onder het geboorteverlof.

Neveneffecten

Er zijn drie neveneffecten die beoogd zijn als gevolg van het opnemen van ouderschapsverlof na het bevallings- en zwangerschapsverlof. Ten eerste kan de opname van ouderschapsverlof leiden tot een tijdelijk negatief effect op de productiviteit en toekomstig inkomen van de moeder omdat men minder heeft deelgenomen aan de arbeidsmarkt.³⁷ Echter kan dit zich op de lange termijn weer herstellen omdat vrouwen ook verwacht worden meer uren te blijven werken na terugkeer ten opzicht als het verlof er niet was geweest.

Daarnaast kan het ouderschapsverlof een effect hebben op de kinderopvang, omdat men financieel ondersteund wordt om tijdens het eerste jaar verlof op te nemen. Daardoor zal het gebruik en dus ook de kosten van kinderopvang afnemen.³⁸

Een derde mogelijk neveneffect is dat er een substitutie-effect plaatsvindt omdat men in die periode mogelijk minder vakantieverlof opneemt, zeker als dit vanuit de CAO volledig wordt doorbetaald vanuit de werkgever.

3.4 ZORGVERLOF

Veronderstelde mechanismen

Bij kortdurend betaald verlof kan de werknemer per 12 maanden (naar rato van het dienstverband) twee weken flexibel zorgverlof opnemen tegen 70% van het salaris. Bij langdurend onbetaald verlof betreft het per 12 maanden (naar rato van het dienstverband) zes weken die flexibel opgenomen kunnen worden.³⁹ Het doel van het zorgverlof is dat werknemers ondersteund worden bij het combineren van werken en zorgen voor een

³⁴ Voor de onderbouwing van het effect wordt in de Memorie van Toelichting verwezen naar de volgende studie: Tamm, M. (2018). Fathers Parental Leave-Taking, Childcare Involvement and Mothers; Tanaka, S. en J. Waldfogel (2007) Effects of parental leave and work hours on fathers involvement with their young children, Community, Work & Family, 10:4 22.

³⁵ Werkgroep IBO deeltijdwerk (2019). De(elt)tijd zal het leren. Ministerie van Financiën.

³⁶ Voor de onderbouwing van het effect wordt in de Memorie van Toelichting verwezen naar de volgende studie: Unicef (2008). The child care transition. Innocenti Report Card 8. Unicef Innocenti Research Centre, Florence.

³⁷ Werkgroep IBO deeltijdwerk (2019). De(elt)tijd zal het leren. Ministerie van Financiën.

³⁸ Werkgroep IBO deeltijdwerk (2019). De(elt)tijd zal het leren. Ministerie van Financiën.

³⁹ Zorgverlof kan ook gespreid over 12 maanden opgenomen worden waardoor men gedurende langere tijd bijvoorbeeld een dag(deel) zorg voor een naaste kan verlenen. Daardoor zijn de financiële gevolgen minder groot en is het voor de werkgever minder ingrijpend.

naaste. Met zorgverlof kan een werknemer verlof opnemen om de naaste te helpen of te verzorgen zodat de werknemer beter in staat zou kunnen zijn om arbeid en zorg met elkaar te combineren én zonder dat de werknemer zijn/haar arbeidsrechten verliest. Er verandert immers niets aan het arbeidscontract van de werknemer, zodat de relatie met betaalde arbeid volledig in stand blijft.

Het zorgverlof zorgt er dus voor dat de werknemer die voor een naaste wil zorgen, niet gedwongen wordt om geheel of gedeeltelijk te stoppen met werk. Het zorgverlof voorziet in een tijdelijke onderbreking van het werk of het tijdelijk minder werken zonder dat daarbij een arbeidscontract aangepast wordt. Ook hoeft men niet af te zien van een door de werkgever geboden mogelijkheid voor een andere/hogere functie of andere arbeidsuren. De arbeidspositie blijft immers gelijk. Voorafgaand aan de invoering van langdurend zorgverlof, ging 6% van de werkenden die informele hulp verleenden tijdelijk minder werken en stopte 9% van hen zelfs tijdelijk met werken. Een grote meerderheid (ruim 85%) dacht dat ze niet (gedeeltelijk) hadden hoeven stoppen met werken als er zorgverlof had bestaan.⁴⁰

Zorgverlof geeft de werknemer een instrument in handen om flexibeler te werken rondom het zorgen heen, en daardoor werk en zorg beter zou kunnen combineren. Er wordt verwacht dat ertoe dit leidt dat de werknemer beter tegen de belasting van de zorg is opgewassen en daardoor mogelijk minder uit zal vallen door overbelasting. Overbelasting ligt met name bij verzorging van nabije relaties in het gezin en bij zware of levensbedreigende ziektes op de loer. Het SCP concludeerde in 2001 in een verkenning naar betaald langdurend zorgverlof dat invoering van zorgverlof leidt tot een aanzienlijke vermindering van overbelasting.⁴¹ Overbelasting zou ook tot ziekteverzuim en zelfs uitval van de werknemer kunnen leiden.

Zonder het zorgverlof meldt de werknemer zich mogelijk zelf ziek om zodoende tijd vrij te spelen voor de verzorging van een ander. Of zet de werknemer wellicht vakantiedagen in om de zorg te kunnen verlenen, terwijl vakantiedagen bedoeld zijn om ontspannende activiteiten te doen en voor eigen herstel (voorkomen overwerktheid).

De verwachting is ook dat het zorgverlof de productiviteit van de werknemer in stand houdt. Zonder het zorgverlof zijn zowel werken als zorgen mogelijk minder afgebakend en speelt in het achterhoofd wellicht steeds de andere taak mee. Zeker als het zorgen lichamelijk en/of psychologisch veel van de verzorgende vergt, zou dit zijn weerslag kunnen hebben op het werk van de verzorgende.

In een maatschappij die sterk aan het vergrijzen is en waarin de druk op de zorgsector al groot is, zou de beschikbaarheid van het zorgverlof er toe kunnen leiden, dat meer werkenden hulp aan een naaste gaan geven omdat men een beroep kan doen op de zorgverlofregelingen. Uit de SCP-verkenning in 2001 naar betaald langdurend zorgverlof bleek dat een flinke groep werkenden die ten tijde van de verkenning geen hulp gaf, zei dat ze dit wel zouden hebben gedaan als ze zorgverlof hadden kunnen opnemen. Daarnaast zijn er helpers die aangaven het zorgverlof te zullen gebruiken om meer uren hulp te geven.⁴² Aangezien het in deze verkenning om betaald zorgverlof ging, zal dit effect met de huidige vorm van onbetaald langdurend zorgverlof hoogstwaarschijnlijk kleiner zijn.

Contextfactoren

Factoren die een belangrijke rol spelen bij de werking van met name het langdurend zorgverlof betreffen:

- Socioculturele norm: hoe kijkt men in de maatschappij en in de werkorganisatie tegen zorgverlof voor een naaste aan en hoe verandert dat door de vergrijzing en de druk op de zorgsector?
- De financiële gevolgen voor de werknemer: kan men het zelf betalen of uit een andere bron financieren, is er aanvullend in de CAO financiering geregeld, of neemt men liever betaalde vakantiedagen op?

⁴⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau (2001). Vrij om te helpen. Verkenning betaald langdurig zorgverlof.

⁴¹ Sociaal en Cultureel Planbureau (2001). Vrij om te helpen. Verkenning betaald langdurig zorgverlof.

⁴² Sociaal en Cultureel Planbureau (2001). Vrij om te helpen. Verkenning betaald langdurig zorgverlof.

- De verstandhouding tussen de werkgever/direct leidinggevende en werknemer: hoe goed is de relatie, hoe duurzaam is de relatie (tijdelijk of vast contract), hoe staat de direct leidinggevende tegenover zorgverlof? Ook hoe collega's er tegen aan kijken speelt daarbij een rol.
- Bekendheid van de regelingen: de mate waarin de regelingen bekend zijn bij zowel werknemers als werkgevers is medebepalend voor het gebruik van het zorgverlof.
- Beschikbaarheid van zorgondersteuning: zijn er andere naasten die zorgverantwoordelijkheid kunnen en willen dragen, is er formele en intramurale zorg beschikbaar, en in hoeverre is er sprake van gemeentelijke ondersteuning (respijtzorg)?
- De relatie van tot de zieke en de ernst van de ziekte: hoe meer in de nabijheid (kind of partner) en hoe groter de ernst van de ziekte, des te groter de weerslag op de werknemer.

Neveneffecten

Mogelijk neveneffect van het zorgverlof is dat tijdelijk de (thuis)zorgsector ontlast wordt doordat werkenden bijdragen aan de ondersteuning en zorg voor naasten. In de eerdergenoemde SCP-verkenning werd echter geen significant effect van (de virtuele invoering van) betaald langdurig zorgverlof op het gebruik van thuiszorg gevonden. Dit heeft te maken met de grote tekorten in de hulpverlening, waardoor er niets te substitueren valt: elk uur extra informele hulp bestrijdt het tekort en leidt daarmee tot een uitbreiding van hulp, maar niet tot substitutie van zorg.⁴³ Daarmee is het volgende neveneffect waarschijnlijker: mogelijk leidt deze regeling tot een beter welzijn van diegene waarvoor gezorgd wordt, omdat naast formele zorg meer informele zorg in de nabijheid gegeven wordt.

3.5 WET FLEXIBEL WERKEN

Veronderstelde mechanismen

De Wet flexibel werken (Wfw) geeft werknemers het recht om bij hun werkgever een verzoek in te dienen voor de aanpassing van hun arbeidsduur, arbeidsplaats en werktijd. Werkgevers kunnen een verzoek voor aanpassing van de arbeidsduur en werktijden om zwaarwegende redenen weigeren, een verzoek tot aanpassing van de arbeidsplaats kan een werkgever zonder meer weigeren. Indien het verzoek gehonoreerd wordt, dan zou de Wfw de arbeidsparticipatie van werknemers kunnen bevorderen en kan de Wfw leiden tot een betere werk-privé balans waarin onder andere ook ruimte ontstaat om arbeid en zorg beter te combineren. Daarnaast beoogt de Wfw bij te dragen aan een cultuuromslag in de maatschappij en arbeidsorganisaties waarbij flexibel werken meer vanzelfsprekend wordt.

Er kunnen zich diverse combinaties van flexibel werken voordoen zoals bijvoorbeeld aanpassing van de arbeidsduur in combinatie met een andere arbeidsplaats of aanpassing van de arbeidsplaats in combinatie met andere werktijden. Het is niet op voorhand goed te voorspellen tot welke effecten dat mogelijk leidt omdat de arbeidsduur zowel verhoogd als verlaagd kan worden. Wel kan verwacht worden dat de aanpassing leidt tot een meer flexibele invulling van het werk die beter past bij de privésituatie van de werknemer waardoor het een positief effect zal hebben op de werk-privébalans. Alhoewel dat bij verhoging van de arbeidsduur niet zondermeer het geval zal zijn, maar mogelijk wel als dit goed afgestemd wordt op het werk of de situatie van de partner.

Hieronder bespreken we de verwachte effecten van de verschillende aanpassingen waartoe de Wfw recht geeft om dit bij de werkgever aan te vragen, afzonderlijk van elkaar.

Als de werknemer een verzoek gehonoreerd krijgt voor het verlagen van het *aantal arbeidsuren* leidt dat weliswaar tot minder arbeidsinzet maar kan het nog wel leiden tot een hogere arbeidsparticipatie omdat men

⁴³ Sociaal en Cultureel Planbureau (2001). Vrij om te helpen. Verkenning betaald langdurig zorgverlof.

als dit niet kan mogelijk stopt met werken, of omdat men op termijn mogelijk het aantal werkuren weer uitbreidt zodra de persoonlijke situatie dat toelaat. Bij het verhogen van het aantal arbeidsuren is direct sprake van een hogere arbeidsparticipatie.

Indien de werknemer de aanpassing in de *werktijden* inzet voor de combinatie van zorg voor de kinderen of naasten dan kunnen werktijden afgestemd worden op de schooltijden, openingstijden van kinderopvang en de benodigde tijdstippen voor mantelzorg, waardoor de werknemer in staat is om het aantal werkuren te handhaven of mogelijk zelfs meer te gaan werken. In de beleidsverkenning modernisering verlofregelingen en arbeidstijden wordt op basis van een SCP-onderzoek⁴⁴ gesteld dat de gemiddelde wekelijkse arbeidsduur van vrouwen die niet of in deeltijd werken - onder de aanname van leuker en beter betaald werk en een goede gezondheid - de gemiddelde arbeidsduur zou kunnen toenemen van ca. 12 tot 20 uur als de arbeid beter kan worden afgestemd op het privéleven.⁴⁵ Als de meer flexibele tijden niet worden ingezet voor zorgtaken en dat in samenspraak met de partner plaatsvindt, kan een betere werk-privé balans bereikt worden.

Door een aanpassing van de *arbeidsplaats* waardoor thuis of mogelijk in een ander filiaal gewerkt kan worden, kan de werktijd ook flexibeler ingezet worden, kan een betere werk-privé balans of een betere combinatie van werk en zorgtaken bereikt worden. Daarnaast wordt reistijd bespaard: gemiddeld een uur per dag.⁴⁶ Ook hierdoor kan men het aantal werkuren handhaven of zelfs meer gaan werken. Er wordt ook verondersteld dat de besparing in de reistijd en het thuiswerken leidt tot een hogere productiviteit; dit zal echter in grote mate afhangen van de persoonlijke motivatie/normen en de thuissituatie (werkplek en gezin; hoe geconcentreerd kan men werken). Thuiswerken leidt daarnaast tot minder besmettingsgevaar zoals in de coronapandemie of bij griepuitbraken, wat leidt tot minder ziekteverzuim en een betere gezondheid.

Het flexibeler in kunnen delen van je eigen tijd, zowel werk als privé, leidt naar verwachting tot minder stress en meer rust. Men kan werk namelijk beter afstemmen op de privésituatie al dan niet met zorg voor een kind of naaste. De werktevredenheid kan daardoor mogelijk toenemen en het kan een positief effect op de fysieke en mentale gezondheid van de werknemer hebben, zo wordt geconcludeerd in de Memorie van Toelichting⁴⁷ op basis van verschillende onderzoeken.⁴⁸

Contextfactoren

Factoren die van belang zijn bij de werking van de Wfw zijn de volgende, waarvan een groot deel overeenkomt met eerder genoemde contextfactoren:

- Schooltijden en openingstijden van de kinderopvang.
- Maatschappelijke standaard, zoals maatschappelijke acceptatie van flexibel werken en thuiswerken, zoals de invloed van de coronacrisis op het thuiswerkbeleid of juist werknemers die hun werk-privé strikt gescheiden willen houden.
- De thuissituatie van de werknemer (o.a. thuiswerkfaciliteiten en gezinssituatie).
- Bekendheid met de Wfw bij zowel werknemers als werkgevers.
- Aan de werkgever gelieerde factoren:
 - Organisatiecultuur van de werkgever en de verstandhouding tussen werkgever/direct leidinggevende en werknemer.
 - Bepaalde sectoren en banen waarin een verzoek tot aanpassing gewoonweg niet kan. Een onderwijzeres die in de avonduren les wil geven aan kinderen onder de 12 jaar, of in sectoren waar veelal ter plaatse gewerkt moet worden zal thuiswerken lastig zijn zoals in de

⁴⁴ Sociaal en Cultureel Planbureau (2008). Verdeelde tijd. Waarom vrouwen in deeltijd werken.

⁴⁵ [Tweede Kamer \(2008\). Beleidsverkenning modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden \(Kamerstuknummer 26 447, nr. 42\)/](#)

⁴⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau (2009). Meer files door vrouwen. In: M/V.

⁴⁷ [Memorie van toelichting \(Kamerstuknummer 32 889, nr. 5\)](#)

⁴⁸ TNS NIPO (2010). Nederland klaar voor het nieuwe werken; Joyce, K., Pabayo, R., Critchley, J.A. & Bamba, C. (2010). Flexible working conditions and their effects on employee health and wellbeing. Cochrane Database of Systematic Reviews.

- o persoonlijke dienstverlening, zorg, politie, brandweer, vervoer, een fabriek of in de (land)bouw.
- o In sectoren met arbeidsmarktkrapte worden verzoeken tot verandering – behalve bij verlaging van het aantal arbeidsuren - door de werkgever wellicht eerder gehonoreerd om zo de werkcapaciteit uit te breiden en/of het personeel te behouden (goed werkgeverschap).
- o Aanvullende afspraken in cao's.

Neveneffecten

Door het flexibeler in kunnen delen van de werktijden en thuiswerken, zal mogelijk een minder groot beroep op de kinderopvang gedaan worden, omdat de zorg voor een kind jonger dan een jaar niet gedurende de gehele dag de aandacht vraagt.

Verder wordt in de Memorie van Toelichting⁴⁹ op basis van onderzoek⁵⁰ geconcludeerd dat de volgende neveneffecten voor organisaties op zouden kunnen treden:

- Organisaties die willen dat hun werknemers op afwijkende tijden werken zijn aantrekkelijker als werknemers hier zelf inspraak in hebben (met name voor vrouwen).
- Organisaties die werknemers de kans geven om hun werktijden zelf flexibel in te delen hebben mogelijk minder personeelsproblemen.
- Organisaties die de standaard werkweek durven los te laten kunnen beter insprijnen op de wensen van hun klanten, die ook steeds meer op zoek zijn naar diensten buiten de standaard openingstijden.

3.6 OVERKOEPELENDE BELEIDSTHEORIE ARBEID EN ZORG

Op basis van een synthese van de beleidstheorieën van de geclusterde regelingen (zie voorgaande paragrafen en de schematische overzichten in bijlage 1) met de onderliggende veronderstelde mechanismen, relevante contextfactoren, beoogde korte en lange termijneffecten en de doelstellingen, is de overkoepelende beleidstheorie voor het gehele beleidsveld Arbeid en Zorg opgesteld. Figuur 3.1 bevat het schematische overzicht. Voor een beschrijving van de onderliggende werking van de mechanismen op clusterniveau van de regelingen verwijzen we naar bovenstaande paragrafen. Hieronder benoemen we de belangrijkste onderdelen van de overkoepelende beleidstheorie Arbeid en Zorg.

Doelstellingen

De reconstructie van de beleidstheorie laat zien dat de verschillende verlofregelingen en de Wet flexibel werken op het overkoepelende niveau van het gehele beleidsveld Arbeid en Zorg gericht zijn op de volgende vijf doelstellingen, waarbij doelstelling 4 en 5 alleen bij de kind-gebonden verlofregelingen beoogd worden.

1. Een betere balans tussen werk en privé.
2. Op peil houden van de arbeidsparticipatie van (vrouwelijke) werkenden.
3. De mogelijkheid tot gelijkwaardige verdeling van zorgverantwoordelijkheden tussen partners.
4. De ontwikkeling van een band tussen ouder en kind.
5. Het garanderen van de veiligheid en gezondheid van moeder en kind.

Activiteiten

De verlofregelingen kunnen onderverdeeld worden in drie overkoepelende regelingen: (1) Wfw, (2) zorgverlof en (3) de kind-gebonden verlofregelingen. Zoals in hoofdstuk 2 besproken zijn er afhankelijk van de verlofregeling verschillende activiteiten. Deze hebben de vorm van (deels) betaald/onbetaald verlof of in geval

⁴⁹ [Memorie van toelichting \(Kamerstuknummer 32 889, nr. 5\)](#)

⁵⁰ Chung, H. J. (2009). Flexibility for whom? Working time flexibility practices of European companies. Tilburg University.

van de Wfw hebben werknemers recht op de aanvraag van aanpassing van de arbeidsduur/arbeidsplaats/arbeidstijd.

Prestaties en korte termijn effecten

Gebruik van de regelingen leidt tot directe prestaties in de aanpassing van de werksituatie alsook het opnemen van verlof. Op de korte termijn vertaalt dit zich in effecten wat betreft de deelname op de *arbeidsmarkt* zoals flexibiliteit, minder reistijd, in stand houden van de relatie tot betaald werk, op peil houden cq. minder teruggang van de deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt (zowel wat betreft participatie als uren). Daarnaast faciliteert het gebruik van de regelingen het *zorgen voor een ander* door een gelijkwaardige verdeling van zorgverantwoordelijkheden en door een betere combinatie van werk en zorg. Op korte termijn draagt gebruik van de regelingen ook bij aan verbeterde *individuele uitkomsten* zoals een betere balans tussen werk en privé, betere gezondheid moeder en kind, meer tijd met het kind en voorkomen van overbelasting.

Lange termijn effecten

Op de langere termijn draagt het bij aan verbeterde arbeidsuitkomsten; door flexibeler het werk in te delen kunnen werkenden meer werktevredenheid ervaren. Door thuiswerken en zorgverlof wordt verwacht dat de productiviteit mogelijk stijgt respectievelijk op peil blijft. Daarnaast dragen de kind-gebonden verlofregelingen bij aan een betere arbeidsmarktpositie en meer arbeidsparticipatie van met name de vrouw door een gelijkwaardige zorgverdeling in huis, alsook het uitstellen van bijvoorbeeld het beslissingsmoment waardoor de vrouw minder geneigd is om haar uren naar beneden bij te stellen. Doordat de partner een rol zal spelen bij de zorg alsook de opvoeding van het kind, zullen op de langere termijn de sociale normen veranderen waardoor het meer geaccepteerd wordt dat de partner hier in grotere mate aan bijdraagt. Ook zal er als gevolg van het bijdragen aan de opvoeding een betere hechting met het kind zijn. Op individueel niveau zullen met name de Wfw en zorgverlof onder andere bijdragen aan een verbeterde gezondheid van de werkende. Ook is de verwachting dat deze verlofregelingen kunnen bijdragen aan een hogere bereidheid om mantelzorg te bieden omdat men een betere balans tussen werk en privé verkrijgt.

Contextfactoren

Niettemin is de mate waarin de diverse effecten optreden afhankelijk van diverse contextfactoren. Contextfactoren die bij de werking van de regelingen een rol spelen bevinden zich op macro-, organisatie- en individueel niveau. Zo spelen op macroniveau de socio-culturele normen over hoe we in Nederland tegen de verdeling van opvoeden, zorgen en flexibel werken aan kijken een belangrijke rol. Mogelijk verschuift door krapte op de arbeidsmarkt de houding van werkgevers omdat zij hun personeel graag zoveel als mogelijk aan het werk houden en zij een aantrekkelijke werkgever willen zijn voor het zittende en aan te trekken personeel (goed werkgeverschap). Ook factoren gelinkt aan voorzieningen zoals schooltijden, de beschikbaarheid en kosten van kinderopvang, en de beschikbaarheid van zorgondersteuning bepalen mede tot in hoeverre men gebruik maakt.

Op organisatieniveau is zowel van groot belang hoe de organisatie, werkgever en direct leidinggevende hier tegenaan kijken, als hoe de onderlinge verstandhouding is. Zeker de sector kan een belangrijke factor zijn. Op dit niveau speelt ook welke additionele financiële middelen er eventueel beschikbaar zijn om de regeling al dan niet aan te vullen, bijvoorbeeld vanuit de cao.

Op individueel niveau is de bekendheid met de regelingen onder werknemers, hun financiële draagkracht, en hun doenvermogen van groot belang om een beroep op de regelingen te willen en kunnen doen. Ook speelt de thuissituatie een rol (inkomen van het huishouden, gezinssamenstelling, thuiswerkmogelijkheden), en bij zorgen de relatie tot de zieke en de ernst van de ziekte. Bij de kind-gebonden verlofregelingen is voor de effecten van belang of de ouders tegelijkertijd of solo-verlof nemen; bij solo-verlof zijn de te verwachten effecten groter.

Figuur 3.1 Overkoepelende beleidstheorie Arbeid en Zorg

Contextfactoren:

Individueel

- Doenvermogen werknemers
- Inkomen/opleidingsniveau van huishouden
- Familie-samenstelling
- Bekendheid met regulering
- Gelijk­tijdig of apart op­nemen (solo-verlof)
- Thuis­situatie werknemer (o.a. thuis­werk­faciliteiten)
- Relatie tot de zieke en ernst van de ziekte

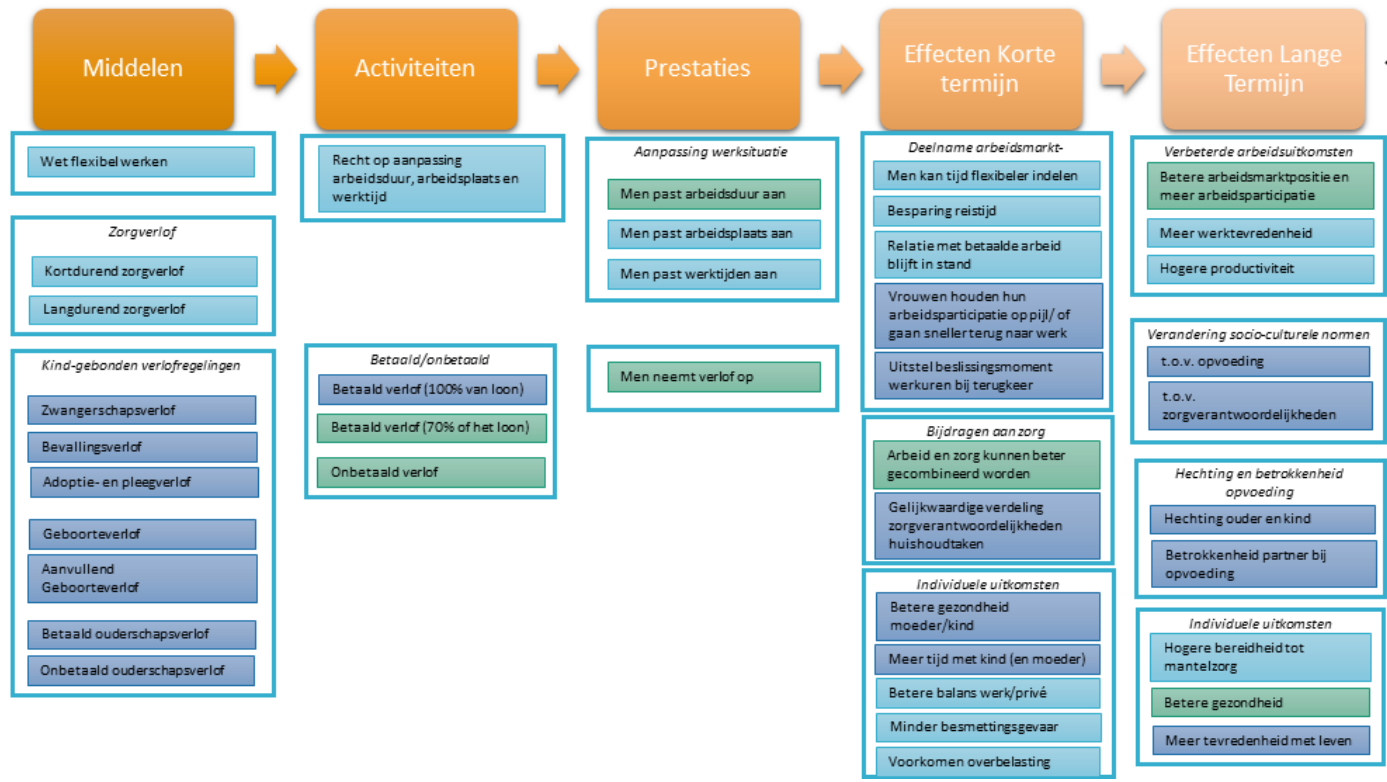
Organisatie-niveau

- Organisatiecultuur en -mogelijkheden
- Mogelijkheden om verlof te financieren bijv. verlofsparen of financiële bijdrage van werkgever, en aanvullende afspraken in cao
- Verstandhouding tussen werkgever/direct­leiding­ge­vende en werknemer
- Ver­grij­ping en per­so­neel­stekort in de (thuis)zorgsector

Macro-niveau

- Krapte arbeidsmarkt
- Beschikbaarheid zorgondersteuning
- Kinderopvang
- School- en openingstijden
- Maatschappelijke standaard (o.a. invloed coronacrisis op thuiswerkbeleid of werk-privé strikt gescheiden willen houden)
- Socioculturele normen

- Doelstellingen**
1. Een betere balans tussen werk en privé.
 2. Stimuleren op peil houden van arbeidsparticipatie van (vrouwelijke) werknemers.
 3. De mogelijkheid tot gelijkwaardige verdeling van zorgverantwoordelijkheden tussen partners.
 4. De ontwikkeling van een band tussen ouder en kind.
 5. Het garanderen van de veiligheid en gezondheid van moeder en kind.



- Legenda:**
- Wfw en Zorgverlof
 - Kind-gebonden verlof
 - Op beiden van toepassing

Bron: SEOR en Verwey-Jonker Instituut, 2024

4 PERIODIEKE RAPPORTAGE BELEIDSVELD ARBEID EN ZORG

Doeltreffendheid. In de periodieke rapportage wordt op basis van bestaande, recente evaluaties van afzonderlijke regelingen in het beleidsveld Arbeid en Zorg nagegaan in welke mate zij tot de beoogde effecten leiden. Er is sinds 2017 een beperkt aantal evaluaties uitgevoerd. We hebben dan ook behoorlijk wat witte vlekken geconstateerd. Dit is deels te verklaren doordat de een deel van de (aangepaste) regelingen relatief kort in werking is. Effecten op het niveau van de overkoepelende beleidsdoelen zijn dus (nog) nauwelijks empirisch onderzocht. Wel wordt empirisch zicht gegeven op een deel van de werkende onderliggende mechanismen van het beleid en de factoren die daarbij een rol spelen. Op basis daarvan zijn inschattingen gemaakt (van de aannemelijkheid) van de effecten op de vijf beleidsdoelstellingen.

De beleidsdoelstellingen van het beleidsveld Arbeid en Zorg worden redelijk tot behoorlijk goed afgedekt: er worden per doelstelling meerdere (aannemelijk) positieve effecten ingeschat. Indien een bepaald effect niet aangetoond is of aannemelijk gemaakt kon worden, wil dat overigens niet zeggen dat het beleid daar niet toe leidt; het kan echter binnen de contouren van deze periodieke rapportage niet empirisch onderbouwd worden.

Op basis van de bestaande inzichten sinds 2017 dragen met name het (aanvullend) geboorteverlof, het ouderschapsverlof en de Wfw werken bij aan een betere balans tussen werk en privé. Effecten op het op peil houden van de arbeidsparticipatie van werkenden worden name bereikt via het flexibel bevallingsverlof, het (betaald) ouderschapsverlof en de Wfw. Wat betreft de mogelijkheid tot een gelijkwaardige verdeling van de zorgverantwoordelijkheid tussen partners lijkt het voornamelijk op basis van de recente empirie aannemelijker dat de zorgverlofregelingen de Wfw daaraan bijdragen dan de kind-gebonden zorgverlofregelingen. Met name het langere termijneffect bij de kind-gebonden zorgverlofregelingen is nog niet empirisch aannemelijk gemaakt. Dat komt ook omdat een deel van deze regelingen dat zich daarop richt nog maar kort geleden in werking is gegaan. Voor een meer gelijkwaardige verdeling van zorgverantwoordelijkheden is waarschijnlijk meer beïnvloeding van beeldvorming en meningen, én meer tijd nodig dan alleen deze regelingen. Om dit te realiseren zijn normverschuivingen nodig op de langere termijn, zowel binnen het gezin, in de omgeving, binnen werkorganisaties als in de maatschappij als geheel.

Niet verrassend zijn het de kind-gebonden verlofregelingen die de meeste invloed hebben op de doelstellingen 4 en 5. Doelstelling 4 beoogt namelijk een betere ontwikkeling van een band tussen ouder en kind en doelstelling 5 ziet toe op het garanderen van de veiligheid en gezondheid van moeder en kind. De andere regelingen zijn daar ook niet op gericht.

Het gebruik van de zorgverlofregelingen en het beroep op de Wfw zijn nog niet groot. Als het beroep op de Wfw toeneemt, lijkt het potentieel van de Wfw redelijk groot in de huidige tijdgeest waarin flexibel werken sinds corona normaler geworden is. Het zorgverlof lijkt voor mantelzorgers potentieel gezien van minder belang omdat men het zorgen voor een ander grotendeels op een andere manier oplost (zoals begrip van de leidinggevende of collega's en flexibele werktijden). In combinatie met het onbetaalde karakter van het langdurend zorgverlof zouden de verschillende componenten van de Wfw weleens beter bij de behoefte van mantelzorgers kunnen passen.

De doorlichting van het beleid toont aan dat op basis van de empirische bevindingen vrijwel alle in de beleidstheorie gevonden contextfactoren daadwerkelijk van belang zijn bij de mate van gebruik en de werking van de regelingen, en derhalve op de effecten van het beleidsveld Arbeid en Zorg. Deze bevinden zich zowel op het individueel niveau, organisatieniveau als macroniveau. In de synthese komen twee additionele factoren naar voren: de omvang en het doenvermogen van de werkgever.

Doelmatigheid. Bij de beoordeling van de doelmatigheid van het beleid wordt bekeken of het bereikte effect ook tegen minder kosten - of met dezelfde middelen met meer effect - gerealiseerd had kunnen worden.

De totale kosten die gemoeid zijn met de regelingen vallen uiteen in (1) uitkeringslasten, (2) uitvoeringskosten, (3) kosten die vallen bij werkgevers (betaling aan werknemer en administratieve lasten), en (4) kosten die vallen bij werknemers doordat (een deel van) het verlof onbetaald is. Hieronder bespreken we de uitkeringslasten en de uitvoeringskosten. Op de kosten die vallen bij werkgevers en werknemers is geen zicht.

De uitkeringslasten van het zwangerschaps- en bevallingsverlof (incl. het adoptie en pleegzorgverlof en de ZEZ-regeling) bedragen in 2023 bijna 1,6 miljard euro. Die van de andere regelingen liggen een stuk lager met in 2023 circa 232 miljoen euro voor het aanvullend geboorteverlof, en circa 578 miljoen euro voor het betaald ouderschapsverlof. De orde van grootte van de uitkeringslasten worden vooral bepaald door het aantal gebruikers en de duur van het verlof.

De uitvoeringskosten betreffen de kosten die UWV voor de uitvoering van de regelingen maakt. Op basis van uitvoeringstoetsen van UWV wordt in 2024 in totaal € 20,5 miljoen aan UWV beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de verlofregelingen. Voor het zwangerschaps- en bevallingsverlof (inclusief het adoptie- en pleegzorgverlof en de ZEZ-uitkering) bedraagt dit € 8,0 miljoen. Voor het aanvullend geboorteverlof betreft het € 1,8 miljoen, en voor het betaald ouderschapsverlof € 10,7 miljoen. Als we kijken naar de onderlinge verhouding van de uitvoeringskosten tussen de verschillende verlofregelingen dan zijn de geraamde kosten voor het betaald ouderschapsverlof relatief hoog.

De totale uitvoeringskosten bedragen naar schatting slechts 1,3% van de som van de totale uitkeringslasten en uitvoeringskosten. De overgrote meerderheid van de kosten worden dus gevormd door de uitkeringslasten. Bij een uitspraak over de doelmatigheid van de verlofregelingen zijn de uitvoeringskosten dus relatief van ondergeschikt belang.

De uitkeringslasten geven zicht op de bedragen die uitgekeerd worden aan diegenen die een beroep op de regelingen doen en waarvan de aanvraag goedgekeurd wordt. Uitkeringslasten nemen toe naarmate het gebruik toeneemt, lonen toenemen en met de inflatie. Daardoor kan geen uitspraak over de ontwikkeling van de doelmatigheid gedaan worden. De voornaamste reden waarom er geen uitspraak over de doelmatigheid mogelijk is, is echter dat de effecten niet in harde indicatoren meetbaar zijn waardoor niet vastgesteld kan worden of de effecten (meer of minder dan) evenredig toenemen met de kosten.

In het algemeen is het aannemelijk dat meer gebruik en dus hogere uitkeringslasten zullen leiden tot meer effecten en een hogere bijdrage aan de doelstellingen.

In dit hoofdstuk zetten we op een rij welke inzichten bestaande beleidsevaluaties en aanpalende onderzoeken sinds 2017 hebben opgeleverd. Het betreft immers een periodieke rapportage over de periode 2017-2023. We bespreken eerst de resultaten per geclusterde set van regelingen. Dit doen we in dezelfde volgorde als in het vorige hoofdstuk. Vervolgens presenteren we op basis van de diverse bevindingen de overkoepelende synthese. Dit leidt tot een overzicht van de gevonden effecten en geeft daarmee dus zicht op de doeltreffendheid van de regelingen die vallen onder het beleidsveld Arbeid en Zorg.

Bij de **doeltreffendheid van het beleid** gaat het om de mate waarin de beleidsdoelstellingen dankzij de inzet van de gezamenlijkheid van de verschillende regelingen zijn gerealiseerd, met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten. Daarbij geven we ook aan welke factoren een rol spelen in het gebruik en de werking van de (verlof)regeling, en welke witte vlekken er nog zijn. Bij de doeltreffendheid gaan we na in hoeverre er empirische bevindingen zijn die iets zeggen over het (aannemelijke) effect van de regelingen op de doelstellingen van het beleidsveld Arbeid en Zorg.

Tot slot zetten we de doeltreffendheid af tegen de financiële middelen om zicht te geven op de doelmatigheid van het beleidsveld Arbeid en Zorg. Bij de beoordeling van de **doelmatigheid van het beleid** wordt bekeken of het bereikte effect ook tegen minder kosten - of met dezelfde middelen met meer effect - gerealiseerd had kunnen worden.

4.1 ZWANGERSCHAPS- EN BEVALLINGSVERLOF

Inleiding

Sinds 2017 is er één evaluatie rondom zwangerschaps- en bevallingsverlof gepubliceerd: dit betreft een evaluatie van het flexibel bevallingsverlof door Epsilon Research⁵¹. Deze was uitgezet onder individuen bevallen in 2015 en 2016 en onder werkgevers, en betreft een eerste indruk van de werking van het flexibel bevallingsverlof. Er zijn geen verdere studies over het zwangerschaps- en bevallingsverlof, of meerlingenverlof gepubliceerd sinds 2017. Mogelijk dat dit verklaard kan worden doordat het wettelijk verplicht is om dit verlof als moeder op te nemen in tegenstelling tot andere verlofregelingen die optioneel zijn. Waar relevant vullen we aan met bevindingen uit additionele studies.

Gebruik

Tabel 4.1 geeft een overzicht van het aantal toekenningen van het zwangerschaps- en bevallingsverlof, uitgesplitst naar werknemers en zelfstandigen.

Tabel 4.1 Aantal toekenningen zwangerschaps- en bevallingsverlof, incl. adoptie- en pleegzorgverlof⁵² (afgeronde getallen x1.000)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal aantal toekenningen	134	140	142	142	153	144	145
Aantal toekenningen werknemers	124	129	130	130	140	132	132
Aantal toekenningen zelfstandigen	10,4	11,4	11,5	12,3	12,9	12,2	13,1

Bron: Jaarverslagen Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid⁵³

In 2018 maakten meer werkenden gebruik van het zwangerschaps- en bevallingsverlof dan in 2017. In het jaar daarop nam het aantal toekenningen in deze regeling verder toe tot ongeveer 142.000 in 2019. In 2021 was er weer een flinke toename van geboortes te zien. Ten tijde van de Covid-19 pandemie, werden in 2021 de meeste baby's geboren sinds 10 jaar tijd en deze toename was vooral zichtbaar onder vrouwen boven de 30.⁵⁴ Deze toename in geboortes is echter niet zichtbaar onder zelfstandigen. In 2022 lag het niveau voor zwangerschaps- en bevallingsverlof onder werknemers weer bijna op dat van voor 2021.

Over het algemeen is een toename zichtbaar van het gebruik van de ZEZ-regeling onder zelfstandigen sinds 2017, wat overeenkomt met een algemene stijging van vrouwelijke zelfstandigen.⁵⁵ Voor zelfstandigen lijkt er echter geen toename te zijn van opname van zwangerschaps- en bevallingsverlof ten tijde van de Covid-19 pandemie.

⁵¹ Zwinkels, W. (2018). Evaluatie Flexibel Bevallingsverlof. Epsilon Research.

⁵² Het adoptie en pleegzorgverlof worden binnen deze cijfers meegenomen. Hoewel cijfers van het afgelopen jaar bekend zijn voor het adoptie- en pleegzorgverlof (zie ook sectie 4.2), zijn we niet in staat om de specifieke cijfers te destilleren voor respectievelijk zwangerschaps- en bevallingsverlof en adoptie- en pleegzorgverlof i.v.m. afrondingen. We zullen onder het geboorteverlof en aanvullend geboorteverlof verder stil staan bij het adoptie- en pleegzorgverlof omdat dit, zoals beargumenteerd in sectie 3, overeenkomt qua beleidstheorie.

⁵³ De cijfers van de Monitor Arbeid, Zorg, Kinderopvang (AZKO) van het CBS verschillen van de officiële cijfers van het ministerie van SZW. We houden hier de cijfers van SZW aan, en vullen aan met cijfers van AZKO waar relevant.

⁵⁴ CBS (2021). Hoogste aantal geboorten in 10 jaar tijd. Beschikbaar via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/46/hogste-aantal-geboorten-in-10-jaar-tijd>.

⁵⁵ CBS (2023). Zelfstandigen; inkomen, vermogen, kenmerken. Statline. Gewijzigd op: 8 november 2023. Beschikbaar via: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84466NED/table>.

Tussen 2017 en 2021 is in de cijfers van de Monitor Arbeid, Zorg, Kinderopvang (AZKO)⁵⁶ van het CBS opgenomen of vrouwen aanspraak maakten op couveuseverlof of extra verlof bij langdurige ziekenhuisopname. Hoewel alleen bij couveuseverlof of opname van het pasgeboren kind in het ziekenhuis dit onder het bevallingsverlof valt, valt ziekenhuisopname van de moeder onder het Vangnet-ziekenverlof. Het is niet duidelijk in hoeverre hier binnen de cijfers onderscheid is gemaakt is. Wel geven de AZKO cijfers aan dat ongeveer 2.000 van de 109.000 vrouwen in 2017 extra verlof kregen, ongeveer 4.000 van de 108.000 vrouwen in 2019, en ongeveer 6.000 van de 114.000 vrouwen extra verlof in verband met ziekenhuisopname. In 2023 werd ongeveer bij 7.000 van de 88.000 vrouwen⁵⁷ het pasgeboren kind voor langer dan één week in het ziekenhuis opgenomen, daarvan hadden echter circa 4.000 rechthebbende vrouwen geen extra verlof.⁵⁸

Per 1 januari 2018 is het meerlingenverlof ingevoerd. Volgens de AZKO werd daar door ongeveer 2.000 vrouwelijke werknemers in 2019 en 2021 gebruik van gemaakt, en door circa 5.000 werknemers in 2023.⁵⁹

Flexibel bevallingsverlof

Per 1 januari 2015 is het mogelijk om de laatste vier weken van het bevallingsverlof flexibel op te nemen. In 2017, 2019 en 2021 maakten er respectievelijk circa 7.000, 6.000 en 9.000 moeders volgens AZKO gebruik van. Daarbij gaven per jaargang ongeveer 2.000-3.000 moeders aan hier wel behoefte aan te hebben, maar er geen gebruik van te maken.⁶⁰

Redenen niet-gebruik flexibel bevallingsverlof

De opname van het zwangerschaps- en bevallingsverlof is wettelijk verplicht. De laatste vier weken van het bevallingsverlof zijn verplicht maar kunnen flexibel opgenomen worden. Volgens de AZKO waren in 2023 ongeveer 45.000 moeders bekend met het flexibel bevallingsverlof, waarvan circa 8.000 moeders er gebruik van maakten. Ongeveer 40.000 moeders gaven aan hier niet bekend mee te zijn.⁶¹

Een studie van Epsilon Research uit 2018⁶² gaat in op de redenen van het niet-gebruik van het flexibel bevallingsverlof. Uit deze studie blijkt dat het vaakst genoemd wordt dat het kind nog te klein is om naar de kinderopvang te gaan (66% geeft aan dat dit een rol speelt en bij 49% is dit de meest belangrijke reden). Dit speelt vooral een rol als men voor het eerst een kind heeft gekregen, en onder individuen die contractueel meer uren werken.

Een ander veelvoorkomende reden is dat men zich nog niet fit genoeg voelt om weer aan het werk te gaan. Dit werd door 51% van de ondervraagde werknemers genoemd en 29% gaf aan dat dit de belangrijkste reden was. Daarnaast kwamen praktische redenen naar voren zoals het geven van borstvoeding en de beperkte beschikbaarheid van kinderopvang. Verder gaf 33% van de ondervraagden aan dat de afstemming van arbeid en zorg een rol speelt, en noemde 1 op de 5 werknemers dat het handiger is voor de werkgever om geen gebruik te maken van flexibel bevallingsverlof. Echter waren deze laatste redenen vaak niet de belangrijkste reden tot niet-gebruik.⁶³

Gevonden werkende mechanismen en effecten flexibel bevallingsverlof

Na het zwangerschaps- en bevallingsverlof gaat een deel van de vrouwen minder werken of stopt zelfs; flexibel bevallingsverlof vermindert dit deels. Uit de Emancipatiemonitor 2022 van het CBS blijkt dat ongeveer 5%

⁵⁶ Hierna ook wel kortweg AZKO genoemd.

⁵⁷ Zie ook voetnoot 53. De cijfers van AZKO voor 2023 verschillen van die van SZW en vallen lager uit voor 2023.

⁵⁸ CBS (2021). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2021. Bijlage 1: Tabellenset. .

⁵⁹ CBS (2021). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2021. Bijlage 1: Tabellenset.

⁶⁰ CBS (2021). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2021. Bijlage 1: Tabellenset.

⁶¹ CBS (2023). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2023. Bijlage 1: Tabellenset.

⁶² Dit is gebaseerd op een enquête onder 2.000 individuen bevallen tussen 2015 en 2016, en 409 telefonische interviews onder werkgevers. Daarnaast werden 12 werkneemsters en 12 werkgevers aanvullend geïnterviewd. Zie Zwinkels, W. (2018). Evaluatie Flexibel Bevallingsverlof. Epsilon Research.

⁶³ Zwinkels, W. (2018). Evaluatie Flexibel Bevallingsverlof. Epsilon Research.

stopt met werken na de bevalling, en 39% van de vrouwen minder gaat werken.⁶⁴ Uit de studie uit 2018⁶⁵ over het flexibel bevallingsverlof kwam naar voren dat moeders na terugkomst van hun verlof voor 60% van hun oorspronkelijke werktijd weer aan de slag gaan. Opname van flexibel bevallingsverlof lijkt in verband te staan met verminderen van het aantal werkuren: van de vrouwen die geen gebruik maken van flexibel bevallingsverlof gaat 41% minder werken, tegenover 30% van de vrouwen die wel gebruik maken van flexibel bevallingsverlof.

Flexibel bevallingsverlof kan leiden tot betere verdeling van zorg voor kind tussen de partners. Het flexibel bevallingsverlof kan ervoor zorgen dat een vrouw minder lang uit haar werk is, en ze weer langzaam kan beginnen met werk. Tezamen met de WIEG kan daardoor de zorg voor het kind beter verdeeld worden tussen partner en moeder. Bijna 50% van de ondervraagde moeders is het eens met de stelling dat arbeid en zorg beter gecombineerd kan worden. Daarnaast ervaart bijna 60% van de moeders meer rust doordat de overgang naar werk soepeler is. Ongeveer de helft van de moeders staat positief tegenover hun functioneren – alhoewel werkgevers hier meer neutraal tegenover staan – en hiernaast geeft de helft aan het eens te zijn dat door het gebruik van flexibel bevallingsverlof hun kind op deze wijze aan de opvang kan wennen.⁶⁶

Naar verwachting leidt flexibel bevallingsverlof bij iets minder dan de helft van de vrouwen tot minder teruggang in arbeidsuren. Tot slot geeft 45% van de ondervraagden aan dat ze minder gauw zouden terugschroeven in uren als gevolg van het flexibel bevallingsverlof.⁶⁷

Een decompositie van bovengenoemde resultaten toont aan dat vooral laagopgeleiden, werknemers die minder contractuele uren hebben, werknemers van een kleinbedrijf en moeders die hun eerste kind hebben gekregen vaker deze effecten ervaren.

Gevonden contextfactoren

Over het algemeen is opname van zwangerschaps- en bevallingsverlof geaccepteerd en makkelijk te regelen.⁶⁸ Toch zijn er een aantal contextfactoren die invloed op het gebruik kunnen hebben, met name op het gebruik van flexibel bevallingsverlof maar ook zwangerschaps- en bevallingsverlof breed.

Individueel niveau:

Soort contract. Het zwangerschaps- en bevallingsverlof levert weinig problemen op voor werknemers met deeltijdaanstelling of tijdelijk contract, aangezien er geen toegangsvoorwaarden zijn. Alleen in geval van het aflopen van het contract gedurende het verlof behoudt de werkgever het recht om het contract niet te laten doorlopen.⁶⁹ Wel kwam er uit de studie over het flexibel bevallingsverlof⁷⁰ naar voren dat vrouwen die minder contractuele uren werken, vaker positief zijn over de effecten van het flexibel bevallingsverlof. Daarnaast kwam uit de studie naar voren dat factoren zoals een eerste kind, alsook het opleidingsniveau een rol spelen waarbij laagopgeleiden vaker aangeven de beoogde effecten van het flexibel bevallingsverlof te ervaren.⁷¹

Bekendheid onder rechthebbende werknemers van flexibel bevallingsverlof. Vooral bekendheid met het flexibel bevallingsverlof was ten tijde van het onderzoek daarnaar nog vrij beperkt en werd beïnvloed door onder andere opleiding, sector en aantal kinderen. Slechts iets meer dan een kwart (26,9%) van de rechthebbende werknemers was rond de bevalling bekend met het flexibel bevallingsverlof. Tussen de

⁶⁴ CBS (2022). Emancipatiemonitor 2022.

⁶⁵ Zwinkels, W. (2018). Evaluatie Flexibel Bevallingsverlof. Epsilon Research.

⁶⁶ Zwinkels, W. (2018). Evaluatie Flexibel Bevallingsverlof. Epsilon Research.

⁶⁷ Zwinkels, W. (2018). Evaluatie Flexibel Bevallingsverlof. Epsilon Research.

⁶⁸ Jongerius, M., Zwanepol, M. & Lauritsen, D. (2022). Toegankelijkheidstoets. Verlofregelingen rondom de zwangerschap en zorg van een kind. Significant APE.

⁶⁹ Plantenga, J. (2017) 'Flexibel werken en de combineerbaarheid van werk en zorg' in Kremer, M., Went, R., Knottnerus, A. (red.). Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid. WRR: Den Haag, pp. 257-273.

⁷⁰ Zwinkels, W. (2018). Evaluatie Flexibel Bevallingsverlof. Epsilon Research.

⁷¹ Zwinkels, W. (2018). Evaluatie Flexibel Bevallingsverlof. Epsilon Research.

bevalling en het tijdstip van enquêtering is nog eens 8,2% van de rechthebbende werknemers bekend geraakt. Vooral middelbaar opgeleide werknemers zijn minder goed op de hoogte. Indien men voor het eerst een kind kreeg, relatief meer uren werkte of een leidinggevende functie had, was men meer bekend met de regeling. Ook was de bekendheid in de transportsector en de zakelijke en financiële dienstverlening hoger, terwijl dit binnen gezondheidszorg een stuk lager lag.⁷²

Toen het flexibel bevallingsverlof net was geïntroduceerd in 2015 waren moeders vooral op de hoogte via websites, kranten, tijdschriften en social media. In 2016 verschoof dit naar werkgever, vrienden en kennissen.⁷³ Momenteel gebruikt men een diversiteit aan bronnen (via de werkgever, online, eigen netwerken) om op de hoogte te blijven van de regels.⁷⁴

Organisatieniveau:

Bekendheid onder werkgevers van flexibel bevallingsverlof. Uit de studie van Epsilon Research uit 2018⁷⁵ komt naar voren dat net iets meer dan de helft (54,5%) van de werkgevers bekend was met het flexibel bevallingsverlof. Met name onder werkgevers met weinig werknemers was de regel minder bekend (onder de 10 werknemers 36% vs. meer dan 250 werknemers 80%). Werkgevers waren vooral via vakbladen en andere media op de hoogte van het flexibel bevallingsverlof en in een kwart van de gevallen via UWV. Het is niet bekend welk aandeel van de werkgevers heden ten dage bekend is met het flexibel bevallingsverlof.

Lastig voor de bedrijfsvoering. Ongeveer de helft van de werkgevers gaf aan dat het flexibel bevallingsverlof voor problemen in de bedrijfsuitvoering kan zorgen, zeker gezien het kort van tevoren kan worden aangegeven. Sector en grootte van de organisatie maakten vooral een verschil tot in hoeverre werkgevers open stonden voor flexibel verlof.⁷⁶

Met name binnen het kleinbedrijf en in onderwijssectoren werd het als lastig ervaren. Daarbij is het voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) lastig om vervanging te regelen als het bevallingsverlof niet aaneensluitend wordt opgenomen. Minder dan 40% van de werkgevers was het ook eens met de stelling dat het prettig is voor een bedrijf als een rechthebbende werknemer eerder kan beginnen met werken; het MKB vindt het over het algemeen prettiger. Ook staat de overheid positiever tegenover de regeling dan de gezondheids- en onderwijssector.⁷⁷

Cao's. Hoewel het overgrote deel van de bestudeerde cao's in 2023 impliciet of expliciet verwijst naar het zwangerschaps- en bevallingsverlof, noemt slechts een klein deel van de cao's de recentere wijzigingen rondom het meerlingenverlof en flexibel bevallingsverlof. Ook noemt slechts een klein deel van de cao's expliciet de mogelijkheden in het geval van ziekenhuisopname of overlijden van de moeder. In 87 van de 108 bestudeerde cao's (81% van de werknemers) zijn bepalingen opgenomen over het zwangerschaps- en bevallingsverlof, en in 7 cao's (6% van de werknemers) wordt verwezen naar de Wazo. In 15 cao's wordt de langere verlofduur bij meerlingen genoemd, 14 cao's verwijzen naar uitbreiding bij opname van het kind, en in 12 cao's wordt de verschuiving van het verlof naar partner genoemd in het geval van overlijden van de moeder. Ook noemen 18 cao's (12%) de mogelijkheid tot flexibel bevallingsverlof.⁷⁸

In 48 van de 87 cao's zijn afwijkende bepalingen rondom loondoorbetaling en duur opgenomen, waarbij loondoorbetaling het vaakst genoemd wordt. In 43 van de 108 cao's (29% van werknemers) wordt voorzien in volledige loondoorbetaling, waarbij de werknemer een aanvulling vanuit de werkgever ontvangt boven op de

⁷² Zwinkels, W. (2018). Evaluatie Flexibel Bevallingsverlof. Epsilon Research.

⁷³ Zwinkels, W. (2018). Evaluatie Flexibel Bevallingsverlof. Epsilon Research.

⁷⁴ Jongerius, M., Zwanepol, M. & Lauritsen, D. (2022). Toegankelijkheidstoets. Verlofregelingen rondom de zwangerschap en zorg van een kind. Significant APE.

⁷⁵ Zwinkels, W. (2018). Evaluatie Flexibel Bevallingsverlof. Epsilon Research.

⁷⁶ Zwinkels, W. (2018). Evaluatie Flexibel Bevallingsverlof. Epsilon Research.

⁷⁷ Zwinkels, W. (2018). Evaluatie Flexibel Bevallingsverlof. Epsilon Research.

⁷⁸ SZW (2023). CAO Arbeid en Zorg 2023. Een onderzoek naar cao-bepalingen omtrent het combineren van werken en zorgen.

maximale dagvergoeding vanuit UWV. Dit is een lichte daling ten opzichte van 2017 en kan mede verklaard worden doordat er niet langer loondoorbetaling is in enkele grote cao's zoals die van de sector Metaal en Techniek. In 11 cao's (20% van de werknemers) zijn bepalingen opgenomen over de mogelijkheid tot een langere verlofduur, al dan niet betaald.⁷⁹

Gevonden neveneffecten

Binnen de studies worden geen neveneffecten genoemd.

Witte vlekken

- Er zijn geen studies gedaan naar de effecten van de zwangerschaps- en bevallingsverlof *an sich*.
- De enige evaluatie dateert uit 2018 en vond plaats net na het ingaan van het flexibel bevallingsverlof. Het zou goed zijn om deze studie voor het flexibel bevallingsverlof te herhalen, en daarbij onderscheid te maken tussen aaneengesloten en flexibel bevallingsverlof om beter zicht op de werking en de effecten te krijgen.
- Daarnaast kan de bekendheid van het flexibel bevallingsverlof sinds 2015/16 toegenomen zijn omdat de overheid sinds 2022 mede heeft ingezet op verdere informatieverspreiding over de verlofregelingen.⁸⁰
- De genoemde effecten m.b.t. het flexibel bevallingsverlof zijn slechts op basis van voorgelegde stellingen inzichtelijk te maken, er zijn geen daadwerkelijke effecten in beeld gebracht en daardoor kan het bereiken van beleidsdoelstellingen niet expliciet getoetst worden.
- Naast cijfers over het gebruik is er niets bekend over zwangerschaps- en bevallingsverlof onder zelfstandigen. Desalniettemin is inzicht in deze groep relevant omdat zij bijvoorbeeld te maken kunnen hebben met een inkomensval en de uitkering zelf bij UWV moeten aanvragen, wat mogelijk tot een andere beleving leidt.
- Naast cijfers in de AZKO, is er geen verdere informatie over noch onderzoek gedaan naar meerlingverlof.

4.2 GEBOORTEVERLOF EN AANVULLEND GEBOORTEVERLOF

Inleiding

In 2022 publiceerde Regioplan een uitgebreide evaluatie van de WIEG⁸¹ en in 2023 een rapportage over het niet-gebruik van het aanvullend geboorteverlof⁸². Deze studies informeren grotendeels onderstaande analyse. De bevindingen worden aangevuld met andere studies die ook het (aanvullend) geboorteverlof in meer of mindere mate bespreken. Gezien het adoptie- en pleegzorgverlof dezelfde mechanismen volgt als het geboorteverlof, nemen we in deze sectie ook het adoptie- en pleegzorgverlof mee tot in hoeverre hier informatie over bekend is.

Gebruik⁸³

Geboorteverlof

Tabel 4.2 bevat het aantal toekenningen van het geboorteverlof in de jaren 2019, 2021 en 2023. Sinds 2019 wordt het geboorteverlof voor mannelijke werknemers geregistreerd in de AZKO-cijfers, en is een toename in

⁷⁹ SZW (2023). CAO Arbeid en Zorg 2023. Een onderzoek naar cao-bepalingen omtrent het combineren van werken en zorgen.

⁸⁰ Zie ook Kamerbrief 26477, nr. 59, II 2022/2023 Toegankelijkheidstoets verlofregelingen.

⁸¹ Rossing, H. & Visee, H. (2022). Evaluatie WIEG. Regioplan.

⁸² Schaap, R., Van Dijk, L., Visee, H., & Van Waveren, B. (2023). Niet-gebruik van aanvullend geboorteverlof. Regioplan.

⁸³ Deze sectie is gebaseerd op de AZKO-cijfers gepubliceerd in 2021 en 2023 tenzij anders aangegeven. Bron: Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2021. Bijlage 1: Tabellenset. & Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2023. Bijlage 1: Tabellenset.

het gebruik zichtbaar. Opname van het geboorteverlof wordt per 2023 ook voor vrouwelijke werknemers geregistreerd in de AKZO. Toen namen circa 4.000 vrouwelijke werknemers geboorteverlof op.

Tabel 4.2 Aantal toekenningen geboorteverlof (afgeronde getallen x1.000)

	2019	2021	2023
Mannen	72	86	95
Vrouwen			4

Bron: AZKO-rapportage⁸⁴ 2023 – tabel 5 en 7 & 2021 – tabel 7

In 2019 en 2021 neemt het merendeel van de mannelijke werknemers het verlof direct na geboorte op en vaak in één keer. Ook blijkt uit de additionele gegevens die in 2021 zijn opgehaald dat 56% van de mannelijke werknemers die meer dan 2 dagen verlof opneemt in de eerste 4 weken na geboorte van het kind zijn loon volledig krijgt doorbetaald, en 37% van de mannelijke werknemers krijgt 70% van hun loon doorbetaald, 3% krijgt minder dan 70% doorbetaald (het overige is niet bekend). Binnen de AZKO-rapportage is geen verdere uitsplitsing naar duur en opleidingsniveau mogelijk.

In 2023 maakt een groot deel, te weten ongeveer 95.000 van de 106.000 mannelijke werknemers met een kind jonger dan 1 jaar (90%) gebruik van het geboorteverlof. Daarvan zijn ongeveer 6.000 mannelijke werknemers laaggeschoold (6%), circa 30.000 mannelijke werknemers gemiddeld geschoold (32%), en ongeveer 57.000 hooggeschoold (60%).⁸⁵

Aanvullend geboorteverlof

Sinds 1 juli 2020 kunnen partners een uitkering á 70% van het dagloon tot maximaal 70% van het maximumdagloon ontvangen binnen het aanvullend geboorteverlof. Hoewel in 2020 nog slechts ongeveer 24.000 partners hier gebruik van maakten, nam dit toe naar ongeveer 81.000 in 2021. Dat is een toename van 3,4 keer, wat slechts gedeeltelijk verklaard kan worden door dat het gebruik in 2020 een half jaar besloeg. Sindsdien is het gebruik stabiel rond ongeveer 76.000 partners. De hoogte van het gebruik in 2021 valt mede te verklaren door het toename van geboorten in 2021 – zie ook bovenstaande paragraaf over zwangerschaps- en bevallingsverlof. Daarnaast suggereert het een grotere bekendheid met de verlofregeling – alhoewel het lagere gebruik in 2020 ook mogelijk verklaard kan worden door de COVID-19 pandemie waardoor men vaker thuiswerkte en mogelijk al meer zorgtaken op zich nam, en daardoor geen noodzaak voelde om aanvullend geboorteverlof op te nemen.⁸⁶

Tabel 4.3 Toekenningen aanvullend geboorteverlof

	2020	2021	2022	2023
Aantal toekenningen (afgeronde getallen x1.000)	24	81	76	76
Gemiddeld aantal opgenomen dagen	22	22	23	23

Bron: Jaarverslagen Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, gebaseerd op UWV data

⁸⁴ De AZKO-rapportage wordt verzameld in vragenblok dat 1 keer in de twee jaar onderdeel is van de Enquête Beroepsbevolking. Binnen deze paragraaf zijn de gegevens uit de AZKO leidend en waar relevant wordt verwezen naar andere bevindingen. Hoewel de cijfers binnen AZKO (2021) meerdere verlofregelingen onder geboorteverlof meenemen in tabel 7, kijken we hier specifiek naar de cijfers voor het kraam-/geboorteverlof voor mannelijke werknemers. Voor 2019 is de kanttekening dat tabel 8 het over ongeveer 52.000 werknemers heeft in tabel 6 het over 72.000 werknemers. We houden hier tabel 7 aan. In 2023 wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen type verlofregelingen en lijkt alles het geboorteverlof sang pur te betreffen. Ook wordt in 2023 het geboorteverlof geregistreerd voor vrouwelijke werknemers erkennende dat vrouwen ook als partner geboorteverlof kunnen opnemen.

⁸⁵ Deze splitsing is niet mogelijk voor vrouwelijke werknemers op basis van de AZKO-cijfers van 2023.

⁸⁶ Yerkes, M., André, S., Besamusca, J., Remery, C., Van der Zwan, R., Kruijven, P., Beckers, D., Geurts, S., en De Beer, P. (2020). Werkende ouders in tijden van Corona. Meer maar ook minder genderongelijkheid. Universiteit Utrecht. Universiteit van Amsterdam, Radboud Universiteit.

Een studie van de SER op basis van CBS-gegevens stelt dat partners in 2022 gemiddeld 4,5 weken aanvullend geboorteverlof opnamen.⁸⁷ Dit lijkt overeen te komen met de Monitor Arbeid, Zorg en Kinderopvang 2023. Uit de AZKO-cijfers voor 2023 blijkt dat 7% van de mannelijke werknemers een week verlof opneemt, en 63% neemt de volledige zes weken op. De rest neemt tussen de een en vijf weken verlof op, met 25% van de mannelijke werknemers vier en vijf weken in totaal.⁸⁸

Uit de AZKO-rapportage voor 2023 blijkt dat 84% van de mannelijke werknemers die aanspraak maken op het geboorteverlof de eerste week direct na de geboorte in één keer opnemen. Het aanvullend geboorteverlof wordt vaker gespreid opgenomen, met 45% van de mannelijke werknemers die rapporteren dat ze het in één keer opnemen, 37% van de mannelijke werknemers nemen het verspreid op, en 18% van de mannelijke werknemers passen een combinatie van beide toe.

In de studie van Regioplan⁸⁹ over een steekproef uit 2020 blijkt dat met name de volgende groepen vaker gebruik maken van het aanvullend geboorteverlof: hoger opgeleide ouders (80%), ouders van meerdere kinderen (79%), stellen van wie de partner een hoog inkomen heeft (84%), en stellen van wie de partner een arbeidsovereenkomst heeft voor onbepaalde tijd (75%).

Adoptie en pleegzorgverlof

Tussen 2017 en 2022 was een daling zichtbaar in het aantal toekenningen van adoptie- en pleegzorgverlof. Dit aantal steeg weer in 2023.

Tabel 4.4 Toekenningen adoptie- en pleegzorgverlof

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aantal toekenningen (afgeronde getallen x1.000)	916	898	870	714	679	575	629

Bron: Jaarverslagen UWV – Kwantitatieve informatie

Redenen niet-gebruik

Financiële overwegingen blijken een voorname reden te zijn om geen gebruik te maken van het (aanvullend) geboorteverlof. In de AZKO-rapportage van 2023 geven ongeveer 11.000 van de mannelijke werknemers met een kind jonger dan 1 jaar (10%) aan geen gebruik te maken van het (aanvullend) geboorteverlof.⁹⁰ Uit de redenen komt naar voren dat 3.000 mannelijke rechthebbenden aangeven dat het financieel niet mogelijk is.⁹¹ Deze reden wordt ook als één van de belangrijkste redenen genoemd waarom partners geen aanvullend geboorteverlof opnemen; zie de studies van Regioplan.⁹²

Daarnaast geven circa 2.000 mannelijke werknemers in de AZKO-rapportage aan dat ze geen gebruik maken van het (aanvullend) geboorteverlof omdat het hun carrière kan schaden.⁹³ Werkgevers bevestigen in de evaluatie van Regioplan dat het de ontwikkeling van de werknemer kan schaden als de werknemer net begonnen is aan een nieuwe functie.⁹⁴ Ook geven ongeveer 2.000 mannelijke werknemers in de AZKO-rapportage aan dat ze het (aanvullend) geboorteverlof niet kunnen opnemen vanwege werk omdat

⁸⁷ SER (2023). Balans in maatschappelijk verlof. Naar een nieuw verlofkader: stroomlijnen en vereenvoudigen, Advies 23/08.

⁸⁸ Perez, S.A., & Souren, M., (2022). Module arbeid, zorg en kinderopvang 2021. CBS.

⁸⁹ Rossing, H. & Visee, H. (2022). Evaluatie WIEG. Regioplan.

⁹⁰ Binnen deze cijfers wordt geen onderscheid gemaakt tussen het geboorteverlof en aanvullend geboorteverlof.

⁹¹ CBS (2023). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2023. Bijlage 1: Tabellenset.

⁹² Rossing, H. & Visee, H. (2022). Evaluatie WIEG. Regioplan; Schaap, R., Van Dijk, L., Vissee, H., & Van Waveren, B. (2023). Niet-gebruik van aanvullend geboorteverlof. Regioplan.

⁹³ CBS (2023). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2023. Bijlage 1: Tabellenset

⁹⁴ Rossing, H. & Visee, H. (2022). Evaluatie WIEG. Regioplan.

bijvoorbeeld collega's onnodig belast worden door hun afwezigheid of omdat de werkgever het liever niet wil (zelfs al mogen werkgevers dit wettelijk niet weigeren).⁹⁵

Verder wordt in de evaluatie van Regioplan door ongeveer de helft van de partners die geen aanvullend geboorteverlof opnemen, aangegeven dat men het niet nodig vindt om dit op te nemen, en in de meeste gevallen wordt als reden gegeven dat de moeder al minder gaat werken of stopt met werken.⁹⁶ Vanuit het perspectief van werkgevers wordt daarnaast genoemd dat de noodzaak ontbreekt omdat de werknemer kan thuis werken of dat er een goede opvang is.⁹⁷

Gevonden werkende mechanismen en effecten

De evaluatie van de WIEG die door Regioplan⁹⁸ is uitgevoerd onder een steekproef van het cohort ouders van 2020 waarbij onderscheid mogelijk is tussen ouders die voor 1 juli 2020 een kind kregen (controle cohort), en ouders die na de invoering van de WIEG – dus na 1 juli 2020 – een kind kregen (WIEG-cohort). Dataverzameling (invullen van vragenlijsten) heeft plaatsgevonden onder partners of moeders van het gezin. De kanttekening moet wel geplaatst worden dat gedragsverandering meer tijd nodig heeft dan de duur van de verlofregeling an sich.

In de evaluatie komen verschillende (korte-termijn) effecten van het aanvullend geboorteverlof naar voren:

Het aanvullend geboorteverlof draagt bij aan een betere band tussen partner en kind. 81% van de partners geeft aan dat het aanvullende geboorteverlof een aantrekkelijke manier is om tijd door te brengen met hun kind. Uit de effect-evaluatie komt naar voren dat ouders van het WIEG-cohort een betere band ervaren met het kind dan het controlecohort (dit komt naar voren uit de stellingen: 'Het kind zoekt toenadering tot de partner' en 'Het kind komt naar de moeder toe als het angstig of onzeker is'). Maar er is geen verschil zichtbaar wanneer specifiek de partners (en dus niet de moeders)⁹⁹ worden gevraagd naar de band met het kind.

De opname van aanvullend geboorteverlof lijkt bij te dragen aan de sociaal-emotionele ontwikkeling van het kind. WIEG-cohort ouders geven gemiddeld een hoger cijfer voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van hun (jongste) kind (maar er is geen verschil zichtbaar in algemene gezondheid van het kind).

Hoewel ondersteuning van de partner en tot zekere mate verdeling van de zorgtaken als reden wordt aangevoerd om gebruik te maken van het geboorteverlof, blijkt het effect op de verdeling van arbeid- en zorgtaken van de partners minimaal. Door 60% van de partners wordt genoemd dat ze middels het aanvullend geboorteverlof hun partner langer kunnen ondersteunen na de bevalling. Ook noemt 37% van de partners dat het aanvullend geboorteverlof bijdraagt aan een gelijkere verdeling van zorgtaken. Er wordt echter geen verschil gevonden tussen controle- en WIEG-cohort in de verdeling van zorgtaken en de verdeling van betaald werk tussen de partners. Wel noemen 71% van de werkgevers dat werknemers beter werk- en zorgtaken kunnen combineren.

Moeders van wie de partner aanvullend geboorteverlof opneemt waarderen hun werk-privé balans meer. WIEG-cohort moeders geven hun werk en werk-privébalans een hogere waardering; tussen controle-cohort

⁹⁵ Zie ook CBS (2023) & Korvorst (2019) & Rossing & Visee (2022). Bron: CBS (2023). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2023. Bijlage 1: Tabellenset; Korvorst, M. (2019). De werk-privébalans van vaders met jonge kinderen. CBS. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2019/de-werk-privébalans-van-vaders-met-jonge-kinderen>; Rossing, H. & Visee, H. (2022). Evaluatie WIEG. Regioplan

⁹⁶ Dit wordt ook bevestigd in de studie onder niet-gebruikers van het aanvullend geboorteverlof dat in 2023 door Regioplan is gepubliceerd. Bron: Schaap, R., Van Dijk, L., Visee, H., & Van Waveren, B. (2023). Niet-gebruik van aanvullend geboorteverlof. Regioplan.

⁹⁷ Rossing, H. & Visee, H. (2022). Evaluatie WIEG. Regioplan.

⁹⁸ Rossing, H. & Visee, H. (2022). Evaluatie WIEG. Regioplan.

⁹⁹ In de studie Regioplan (2022) is bij de dataverzameling de vragenlijst door de moeder of door de partner ingevuld. Bron: Rossing, H. & Visee, H. (2022). Evaluatie WIEG. Regioplan.

partners en WIEG-cohort partners is echter geen verschil wat betreft hun waardering van werk en werk-privébalans.

Het effect op snellere terugkeer naar werk van de moeder is minimaal. Door 10% van de partners wordt genoemd dat men aanvullend geboorteverlof opneemt zodat de moeder sneller aan het werk kan. Er wordt echter geen verschil gevonden tussen het controle- en WIEG-cohort ouders in het moment waarop de moeder aan het werk gaat na de bevalling, de (aanpassing van de) arbeidsduur van de moeder, en het gebruik van formele en informele opvang (wat betreft aantal dagdelen en leeftijd waarop het kind voor het eerst naar de opvang gaat). Wel geeft 42% van de werkgevers aan dat het bijdraagt aan gelijkere kansen voor mannen en vrouwen binnen de organisatie.

Het verzuim onder partners dat aanvullend geboorteverlof heeft opgenomen lijkt minder. Door 44% van de werkgevers wordt gesteld dat er minder sprake is van verzuim onder personeel dat recentelijk een kind heeft gekregen ten opzichte van voor het aanvullend geboorteverlof.¹⁰⁰

Op korte termijn verkleint de inkomenskloof tussen partners en moeders. Uit een studie van SEO blijkt dat moeders op de korte termijn een groter aandeel hebben in het inkomen van het huishouden. Dit is echter een gevolg van de inkomensdaling bij de partner doordat deze verlof opneemt. Na drie maanden is het verschil niet meer significant.¹⁰¹

Gevonden contextfactoren

Er zijn diverse contextfactoren gevonden die het gebruik van en de werking van de verlofregeling beïnvloeden.

Individueel niveau:

Financiële overwegingen zijn één van de belangrijkste factoren in het al dan niet opnemen van het aanvullend geboorteverlof.¹⁰² De moeder heeft vaker een lager inkomen waardoor het voordeliger is als de partner blijft werken. Dit is vaak een gezamenlijke beslissing, waarbij gekeken wordt naar het huishoudinkomen.¹⁰³ Ook kwam uit een studie van Significant APE naar voren dat betaalde overuren die anders gemaakt worden en veelvoorkomend zijn in bepaalde sectoren, zoals de transportsector, niet gedraaid kunnen worden. Daardoor kunnen werknemers ervoor kiezen om geen gebruik te maken omdat men er financieel op achteruit gaat.¹⁰⁴

Solo-verlof: Het aanvullend geboorteverlof blijkt voorsnog weinig te worden ingericht als solo-verlof. In de AZKO rapportage van 2021 kwam naar voren dat 19.000 van de 26.000 mannelijke werknemers (73%) aangeeft dat de moeder aanwezig is ten tijde van verlof in de eerste vier weken na de geboorte, en bij 4.000 mannelijke werknemers (15%) was de moeder meestal niet aanwezig.¹⁰⁵ In 2023 was de partner aanwezig tijdens de opname van het (aanvullend) geboorteverlof¹⁰⁶ voor 67.000 van de 83.000 mannelijke werknemers (81%), en

¹⁰⁰ In de AZKO-cijfers van 2021 – tabel 7 blijkt dat voorheen mannelijke werknemers ook andere vormen van verlof (inclusief vakantieverlof en zorgverlof) opnamen in de eerste vier weken na geboorte van het kind. Dit is niet gerapporteerd voor 2023. Wel suggereert dit dat men minder noodzaak ziet om ander verlof op te nemen om de moeder bij te staan. Bron: CBS (2021). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2021. Bijlage 1: Tabellenset.

¹⁰¹ Van Kesteren, J., Klinken, I., & Heyma, A. (2023). Vaderschapsverlof verkleint inkomenskloof met moeders niet. ESB, 107(4815), 510- 512.

¹⁰² CBS (2023). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2023: Bijlage Tabellenset; Rossing, H. & Vissee, H. (2022). Evaluatie WIEG. Regioplan; SER (2023). Balans in Maatschappelijk Verlof. Naar een nieuw verlofkader: stroomlijnen en vereenvoudigen. Advies 23/08. December 2023. Sociaal-Economische Raad: Den Haag.

¹⁰³ Schaap, R., Van Dijk, L., Vissee, H., & Van Waveren, B. (2023). Niet-gebruik van aanvullend geboorteverlof. Regioplan.

¹⁰⁴ Jongerius, M., Zwanepol, M. & Lauritsen, D. (2022). Toegankelijkheidstoets. Verlofregelingen rondom de zwangerschap en zorg van een kind. Significant APE.

¹⁰⁵ CBS (2021). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2023: Bijlage Tabellenset.

¹⁰⁶ Op basis van de titel van de tabel en de vraagstelling is het niet duidelijk of dit alleen aanvullend geboorteverlof omvat of ook geboorteverlof.

bij 8.000 mannelijke werknemers (10%) was de partner meestal niet aanwezig.¹⁰⁷ Dergelijke bevindingen worden ook in de evaluatie van Regioplan genoemd.¹⁰⁸

Bekendheid. Uit zowel de evaluatie van de WIEG door Regioplan als de studie over het niet-gebruik van het aanvullend geboorteverlof wordt door ongeveer 10% van de niet gebruikers genoemd dat ze niet bekend zijn met de verlofregeling.¹⁰⁹

Organisatieniveau:

Organisatiecultuur speelt een grote rol onder werkgevers. Vooral organisaties met een hoge werkdruk of waar veel mannen werkzaam zijn, het lastig is om een vervanger te vinden, of een personeelstekort is er minder aanmoediging tot opname.¹¹⁰ Er zijn signalen dat sommige werkgevers zelfs sturen op deeltijd werken in plaats van het stimuleren van een werknemer om verlof op te nemen.¹¹¹ Vooral bij kleinere werkgevers, werknemers die een specialistische functie vervullen, of bij werkgevers waar een personeelstekort is wordt door de rechthebbende druk ervaren om geen verlof op te nemen.¹¹²

Afstemming met werkgever over wijze van opname. Ook is het niet altijd duidelijk hoe het verlof mag en kan worden opgenomen en kan het per werkgever verschillen. Zo kan de rechthebbende bij de ene werkgever één dag per week opnemen en bij de andere werkgever wordt men geacht volle weken op te nemen. Daarnaast zijn er afspraken nodig met werkgever/leidinggevende over de wijze van het opnemen. Dit kan als een grote tijdsinvestering door de werknemer worden ervaren, zeker als een reactie vanuit werk uitblijft of als het bedrijfsbelang boven werknemer wordt geplaatst.¹¹³ Tegelijkertijd kwam uit ander onderzoek rondom het niet-gebruik van het aanvullend geboorteverlof niet naar voren dat bedrijven een beroep doen op het zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang.¹¹⁴

Doenvermogen werkgever. Op administratief gebied verloopt de aanvraag van het geboorteverlof bij UWV door de werkgever grotendeels goed. Slechts 5% van de werkgevers die deelnemen aan de studie van Regioplan geven aan dit moeizaam te vinden omdat de procedure niet flexibel is waardoor wijzigingen moeilijk zijn door te voeren, of de situatie complexer is dan via het aanvraagformulier kan worden aangegeven. Niettemin geeft 55% van de werkgevers wel aan meer administratieve regeldruk te ervaren.¹¹⁵

Cao's. Het overgrote deel van de cao's verwijst impliciet of expliciet naar het geboorteverlof. In 92 van de 108 bestudeerde cao's (70% van de werknemers) is een bepaling rondom het geboorteverlof opgenomen. Daarnaast verwijzen 5 cao's (6% van de werknemers) naar de Wazo. In 6 cao's wordt een ruimere regeling aangehouden dan de wettelijke duur van eenmaal de wekelijkse arbeidsduur, namelijk 7 tot 15 dagen.¹¹⁶

¹⁰⁷ CBS (2023). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2023: Bijlage Tabellenset.

¹⁰⁸ Rossing, H. & Vissee, H. (2022). Evaluatie WIEG. Regioplan.

¹⁰⁹ Rossing, H. & Vissee, H. (2022). Evaluatie WIEG. Regioplan; Schaap, R., Van Dijk, L., Vissee, H., & Van Waveren, B. (2023). Niet-gebruik van aanvullend geboorteverlof. Regioplan.

¹¹⁰ Jongerius, M., Zwanepol, M. & Lauritsen, D. (2022). Toegankelijkheidstoets. Verlofregelingen rondom de zwangerschap en zorg van een kind. Significant APE; Schaap, R., Van Dijk, L., Vissee, H., & Van Waveren, B. (2023). Niet-gebruik van aanvullend geboorteverlof. Regioplan; SER (2023). Balans in Maatschappelijk Verlof. Naar een nieuw verlofkader: stroomlijnen en vereenvoudigen. Advies 23/08. December 2023. Sociaal-Economische Raad: Den Haag; Schaap, R., Van Dijk, L., Vissee, H., & Van Waveren, B. (2023). Niet-gebruik van aanvullend geboorteverlof. Regioplan.

¹¹¹ Jongerius, M., Zwanepol, M. & Lauritsen, D. (2022). Toegankelijkheidstoets. Verlofregelingen rondom de zwangerschap en zorg van een kind. Significant APE.

¹¹² Rossing, H. & Vissee, H. (2022). Evaluatie WIEG. Regioplan.

¹¹³ Jongerius, M., Zwanepol, M. & Lauritsen, D. (2022). Toegankelijkheidstoets. Verlofregelingen rondom de zwangerschap en zorg van een kind. Significant APE.

¹¹⁴ Schaap, R., Van Dijk, L., Vissee, H., & Van Waveren, B. (2023). Niet-gebruik van aanvullend geboorteverlof. Regioplan.

¹¹⁵ Het beroep op het doenvermogen wordt bevestigd door Jongerius et al. (2022). Bron: Jongerius, M., Zwanepol, M. & Lauritsen, D. (2022). Toegankelijkheidstoets. Verlofregelingen rondom de zwangerschap en zorg van een kind. Significant APE; Rossing, H. & Vissee, H. (2022). Evaluatie WIEG. Regioplan.

¹¹⁶ SZW (2023). CAO Arbeid en Zorg 2023. Een onderzoek naar cao-bepalingen omtrent het combineren van werken en zorgen.

Ten opzichte van het geboorteverlof noemt een aanzienlijk kleiner deel van de cao's de wijziging uit 2020 rondom het aanvullend geboorteverlof. In 31 cao's (18% van werknemers) wordt het recht op aanvullend verlof expliciet genoemd en in 20 cao's (31%) wordt er impliciet naar verwezen via de Wazo. In 29 cao's (met name zakelijke dienstverlening, onderwijs, overheid) wordt er voor het aanvullend geboorteverlof afgeweken van de wettelijke uitkering ter hoogte van maximaal 70% van het maximum dagloon en hanteren ze een hogere loondoorbetaling. Ook worden in bepaalde branches aanpassingen gemaakt voor niet-traditionele gezinnen zoals bij de cao Reisbranche of cao NS.¹¹⁷

Adoptie en pleegzorgverlof

Het pleegzorgverlof wordt alleen in combinatie met adoptieverlof genoemd, terwijl het adoptieverlof in een vijfde van de bestudeerde cao's zelfstandig wordt genoemd. Het adoptieverlof wordt in 2023 in ongeveer 70% van de bestudeerde cao's genoemd, daarentegen wordt het pleegzorgverlof in 50% van de bestudeerde cao's genoemd. In 54 van de 108 bestudeerde cao's wordt zowel het adoptie- en pleegzorgverlof genoemd (43% van de werknemers). Daarnaast noemen 23 cao's alleen het adoptieverlof (19% van de werknemers).

De cao's volgen grotendeels de wettelijke duur en termijn, soms is er een uitzondering opgenomen. In 71 cao's (61% van de werknemers) wordt de *wettelijke duur* van 6 weken gehanteerd, 6 cao's hanteren nog de oude periode van 4 weken, en 2 cao's bieden een duur van 10 weken. In 16 cao's (13%) is de mogelijkheid opgenomen om het verlof gespreid op te nemen tenzij er een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang is. Ook hebben 29 cao's een bepaling opgenomen *binnen welke termijn* dit dient te worden opgenomen, waarbij 2 cao's een kortere periode aanhouden dan de wettelijke termijn van 26 weken, en 1 een wettelijke termijn van 28 weken biedt.

Een vaker gehanteerde bepaling betreft de loondoorbetaling. In 29 cao's (20% van de werknemers) is een bepaling tot loondoorbetaling ter hoogte van het laatstverdiende loon opgenomen. Ten opzichte van eerdere jaren is er een afname van cao's dat voorziet in volledige doorbetaling; dit was in 39 van de 91 cao's in 2017 en 25 van de 91 cao's in 2023. Dit kan mede verklaard worden door de langere duur van het verlof na de invoering van de WIEG waardoor volledige loondoorbetaling zou resulteren in hogere kosten, alsook door mogelijke gunstigere arbeidsvoorwaarden op andere vlakken.¹¹⁸

Macroniveau:

Kinderopvang. Een gelimiteerde beschikbaarheid van kinderopvang kan eraan bijdragen dat men (meer) verlof opneemt.¹¹⁹ Tegelijkertijd kan de beschikbaarheid van kinderopvang tezamen met eventuele opvang door bijvoorbeeld opa en oma ertoe leiden dat men geen (volledig) gebruik maakt van het aanvullend geboorteverlof.¹²⁰

Normen en waarden. Ook normen en waarden die in de samenleving gelden en die hun doorwerking hebben op de opvattingen van individuen spelen een rol in de afweging om al dan niet verlof op te nemen. Rechthebbenden die een meer werkgeoriënteerde houding hebben zijn vaak een minder betrokken partner bij de zorg van het kind (omdat dit bijvoorbeeld invloed heeft carrièremogelijkheden, of andere werkgerelateerde overwegingen). Ook wordt er verwezen naar de moederschapsideologie, waarbij rechthebbenden vaak aangeven dat de moeder het leuker vindt om voor het kind te zorgen of dat ze al minder werkte of minder is gaan werken. Daardoor is het niet opnemen van verlof dan een natuurlijke uitkomst. Binnen het gesprek tussen de rechthebbende en de moeder over het opnemen van verlof kunnen ook genderstereotypen en ideeën over traditionele man-vrouwverhoudingen een rol spelen.¹²¹

¹¹⁷ SZW (2023). CAO Arbeid en Zorg 2023. Een onderzoek naar cao-bepalingen omtrent het combineren van werken en zorgen.

¹¹⁸ SZW (2023). CAO Arbeid en Zorg 2023. Een onderzoek naar cao-bepalingen omtrent het combineren van werken en zorgen.

¹¹⁹ Jongerius, M., Zwanepol, M. & Lauritsen, D. (2022). Toegankelijkheidstoets. Verlofregelingen rondom de zwangerschap en zorg van een kind. Significant APE.

¹²⁰ Schaap, R., Van Dijk, L., Vissee, H., & Van Waveren, B. (2023). Niet-gebruik van aanvullend geboorteverlof. Regioplan.

¹²¹ Schaap, R., Van Dijk, L., Vissee, H., & Van Waveren, B. (2023). Niet-gebruik van aanvullend geboorteverlof. Regioplan.

Gevonden neveneffecten

- Waar voorheen andere vormen van verlof werden opgenomen rondom de geboorte (zoals vakantiedagen, ouderschapsverlof, ziekteverlof), kiezen partners nu vaker voor het opnemen van het aanvullend geboorteverlof.¹²²
- Hoewel de effecten van de COVID-19 pandemie niet onderzocht zijn wordt wel genoemd in de evaluatie van Regioplan dat dit mogelijk invloed heeft gehad op het verdelen van de zorgtaken, en in het verlengde daarvan op het gebruik van het aanvullend geboorteverlof en de effecten hiervan.¹²³

Witte vlekken

- Het effect van de COVID-19 pandemie op het gebruik van het geboorteverlof is grotendeels onbekend, noch is bekend wat de gevolgen op de langere termijn zijn gezien dat men ook vaker thuis is gaan werken.
- Hoewel wel cijfers bekend zijn over solo-verlof, is er geen verdere evaluatie van de effecten hiervan. Het is aannemelijk dat effecten op bijvoorbeeld de band met het kind of de taakverdeling tussen de ouders mogelijk verschillen tussen gezinnen waarin ouders gelijktijdig verlof opnemen of waar zij niet gelijktijdig verlof opnemen.
- Hoewel financiële overwegingen een reden zijn om geen verlof op te nemen, is het onduidelijk wat het verschil is in het gebruik van het aanvullend geboorteverlof als er geen en wel bovenwettelijke aanvullingen in de cao geregeld zijn, en wat de effecten hiervan zijn.
- De informatie over adoptie- en pleegzorgverlof is minimaal. Dit verlof dient verder bestudeerd te worden.

4.3 OUDERSCHAPSVERLOF

Inleiding

Over het ouderschapsverlof is beperkte informatie beschikbaar. De eerste negen weken van het ouderschapsverlof zijn in 2022 betaald geworden mits opgenomen binnen het eerste jaar na geboorte van een kind of opname van een kind in de familie. Dit betaald ouderschapsverlof is nog niet geëvalueerd omdat het pas recentelijk is ingevoerd. In andere geraadpleegde studies wordt wel verwezen naar het ouderschapsverlof, maar daarbinnen wordt vooral het onbetaald ouderschapsverlof besproken. Onderstaande is grotendeels gebaseerd op deze studies. Daarnaast hebben we gesproken met UWV omdat zij bezig zijn met een invoeringstoets op het betaald ouderschapsverlof ten tijde van deze periodieke rapportage. Waar relevant zullen we specifiek noemen of het om het ouderschapsverlof, onbetaald ouderschapsverlof of betaald ouderschapsverlof gaat.

Gebruik¹²⁴

Onderstaande tabel presenteert het aantal toekenningen van het ouderschapsverlof.

¹²² Zie ook Tabel 7, AZKO 2021. Bron: CBS (2021). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2021: Bijlage Tabellenset. En Rossing, H. & Visee, H. (2022). Evaluatie WIEG. Regioplan.

¹²³ Rossing, H. & Visee, H. (2022). Evaluatie WIEG. Regioplan. p. 7.

¹²⁴ Deze sectie is gebaseerd op de AZKO-cijfers gepubliceerd in 2021 en 2023 tenzij anders aangegeven. Bron: CBS (2021). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2021: Bijlage Tabellenset. & CBS (2023). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2023: Bijlage Tabellenset.

Tabel 4.5 Aantal toekenningen Ouderschapsverlof (afgeronde getallen x1.000)

	2017	2019	2021	2023
Totaal	209	227	226	363
Mannen	71	92	106	171
Waarvan (gedeeltelijk betaald)	29	38	44	Niet bekend
Vrouwen	137	135	120	193
Waarvan (gedeeltelijk betaald)	59	63	68	Niet bekend

Bron: AZKO-rapportage¹²⁵ 2023 – tabel 3 & 2021 – tabel 4¹²⁶

Uit de AZKO-rapportage komt naar voren dat er een verschuiving plaatsvindt waarbij langzaam het percentage mannen met een kind onder de 8 jaar dat gebruik maakt van het ouderschapsverlof dichterbij het percentage van de vrouw komt: in 2017 betrof dit 11% van de rechthebbende mannen vs. 21% van de rechthebbende vrouwen en in 2023 betrof dit 27% van de rechthebbende mannen vs. 31% van de rechthebbende vrouwen. De toename zou deels verklaard kunnen worden doordat het ouderschapsverlof per 1 augustus 2022 gedeeltelijk betaald is voor 9 van de 26 weken. Cijfers van UWV geven aan dat in 2022 41.000 uitkeringen voor het betaald ouderschapsverlof toegekend waren. Dit gaat dus om uitkeringen verstrekt sinds 2 augustus 2022. En UWV rapporteert dat in 2023 147.000 uitkeringen verstrekt werden.¹²⁷

Tussen 2021 en 2023 is er een toename van 11 procentpunt onder het gebruik van het ouderschapsverlof door mannen met een kind onder de 8 jaar. Dit is een voortzetting van een trend die reeds zichtbaar was sinds 2017 die mede verklaard kan worden doordat er reeds een toename was van mannen die ouderschapsverlof opnamen waarbij ze betaald werden door de werkgever voorafgaand aan het ingaan van het betaald ouderschapsverlof (41% in 2017 en 64% in 2021).

Onder vrouwen met een kind onder de 8 jaar is de opname van ouderschapsverlof tussen 2021 en 2023 ook toegenomen met 13 procentpunt. Echter moet hier de kanttekening bij geplaatst worden dat er tussen 2017 en 2021 een afname van 3 procentpunt was in het gebruik van het ouderschapsverlof, wat mogelijk verklaard kan worden doordat men door de coronapandemie al vaker thuiswerkte. Daarnaast was er in 2020 een afname van het aantal werkzame vrouwen.¹²⁸

Over het algemeen is de behoefte om gebruik te maken van het ouderschapsverlof hoger onder vrouwen en onder hoog opgeleiden.¹²⁹ Daarnaast wordt genoemd dat mensen met een Westerse achtergrond vaker op de hoogte zijn van het recht op ouderschapsverlof en er meer gebruik van maken.¹³⁰

¹²⁵ De gegevens voor de AZKO-rapportage worden verzameld in een vragenblok dat een keer in de twee jaar onderdeel is van de Enquête Beroepsbevolking. Dezelfde data zijn onderliggende aan de volgende studies: Zwinkels (2018), Perez & Souren (2022), Korvorst (2019). Binnen deze paragraaf zijn de gegevens uit de AZKO leidend en waar relevant wordt verwezen naar andere bevindingen. Bronnen: Korvorst, M. (2019). De werk-privébalans van vaders met jonge kinderen. CBS. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2019/de-werk-privébalans-van-vaders-met-jonge-kinderen>; Perez, S.A., & Souren, M., (2022). Module arbeid, zorg en kinderopvang 2021. CBS; Zwinkels, W (2018). Verlofregelingen arbeid en zorg naar type arbeidsrelatie. Epsilon Research.

¹²⁶ De cijfers gerapporteerd zijn afrondingen op duizendtallen. Daardoor kan er verschil zitten tussen het totaal en de splitsing naar man/vrouw. AZKO 2023 stelt ons niet in staat om te rapporteren over het verschil tussen betaald en onbetaald verlof.

¹²⁷ UWV (2024). Kwantitatieve Informatie 2023, p.7

¹²⁸ CBS (2024). Arbeidsdeelname; kerncijfers seizoen gecorrigeerd. Statline. Gewijzigd op: 14 februari 2024. Beschikbaar via: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85224NED/table?dl=9E971>.

¹²⁹ CBS (2023). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2023: Bijlage Tabellenset; Zwinkels, W (2018). Verlofregelingen arbeid en zorg naar type arbeidsrelatie. Epsilon Research.

¹³⁰ Zwinkels, W (2018). Verlofregelingen arbeid en zorg naar type arbeidsrelatie. Epsilon Research.

Redenen voor niet-gebruik

Binnen de AZKO-rapportage¹³¹ komen de volgende redenen voor niet-gebruik naar voren: (1) het is financieel niet mogelijk of de vergoeding is te laag; en (2) het is ongunstig voor het werk of kan niet binnen het werk. In 2023 is gemeten waarom het niet mogelijk is binnen de huidige werksituatie: bij mannen speelt voornamelijk dat men het te druk heeft op het werk en vrouwen geven relatief vaker aan dat het ongebruikelijk is op het werk. Ook wordt genoemd door zowel mannen als vrouwen dat men geen vervanger met de juiste kennis en ervaring kan vinden. Verder lijkt er zowel in 2019 als 2023 een grotere onbekendheid met de regeling te zijn, dit wordt echter niet als zodanig genoemd in de andere jaargangen. Ook geven niet-gebruikers andere redenen aan voor het niet opnemen van verlof, maar het is onduidelijk wat deze 'andere redenen' omvatten. In de studie van Zwinkels (2018) over eerdere jaren wordt genoemd dat dit kan zijn omdat de partner reeds thuis voor de kinderen zorgt, of familie, vrienden of een (on)betaalde hulp bijspringen.

In de invoeringstoets van het betaald ouderschapsverlof door UWV komt ook naar voren dat veel mensen de inkomstenvermindering niet kunnen dragen. Ook wordt er door de sociale partners in de invoeringstoets gesteld dat werkgevers niet instemmen met de opname van het ouderschapsverlof. UWV noemde verder dat alhoewel het betaald ouderschapsverlof ook toegankelijk is voor alfa-hulpen, deze groep vooralsnog minimaal gebruikmaakt van het betaald ouderschapsverlof.¹³²

Gevonden werkende mechanismen en effecten

Bij ons weten zijn er zijn geen empirische studies gepubliceerd die analyseren wat de effecten zijn van het ouderschapsverlof. Dit wordt mede verklaard door het feit dat het betaald ouderschapsverlof pas recentelijk is ingevoerd. UWV noemde wel dat de bevindingen uit de recente studie *Niet Gebruik Aanvullend Geboorteverlof* hoogstwaarschijnlijk zijn door te trekken naar partners die gebruik kunnen maken van het betaald ouderschapsverlof.

Tot in hoeverre de toename in gebruik ook een cultuurverandering signaleert kunnen we niet vaststellen op basis van de gegevens van de AZKO. Niettemin is er een indicatie dat mannen die tussen de 24 en 32 uur werken vaker gebruik maken van ouderschapsverlof dan mannen die voltijd werken of mannen die maximaal 23 uur per week werken – zie ook tabel 4.6. In andere woorden, mannen die reeds deeltijd werken maken vaker gebruik van ouderschapsverlof. Met het ingaan van het betaald ouderschapsverlof observeren we in 2023 dat mannen met een contract tussen 0 en 23 uur per week wel gebruikmaken van verlof, in tegenstelling tot voorgaande jaren.

¹³¹ CBS (2021). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2021: Bijlage Tabellenset; en CBS (2023). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2023: Bijlage Tabellenset.

¹³² Interview met UWV over de Invoeringstoets.

Tabel 4.6 Karakteristieken Ouderschapsverlof (in % waarin rechthebbenden gebruik maken)

		2017		2019		2021		2023	
		Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw
Contracturen	0-23 uur		11	0	11	0	8	17	21
	24-35 uur	19	24	19	21	20	48	45	34
	35 uur of meer	10	32	14	34	16	29	24	33

Bron: AZKO-rapportage¹³³ 2023 – tabel 3 & 2021 – tabel 4¹³⁴

Gevonden contextfactoren

Individueel niveau:

Doenvermogen werknemers. Om goed inzicht te krijgen in het regelen van de verlofregeling en wat de financiële consequenties van opname van de verlofregeling zijn, vereist dit nogal wat doenvermogen van de werknemer. Om de bekendheid met de verlofregeling en wat het inhoudt te vergroten is informatievoorziening essentieel. Werknemers vergaren vooral informatie via de werkgever (CAO, intranet, personeelszaken), online (website Rijksoverheid, Ouders van Nu, 24baby) of hun eigen netwerk en voor wijzigingen nieuwsberichten. De uitdaging is echter dat de informatie niet altijd begrijpelijk is. Dit heeft mede te maken met het veelvoud aan regelingen en dat de beschrijvingen vaak niet goed zicht geven op wat dit betekent voor hun persoonlijke situatie.¹³⁵

Financiën. Tot slot liggen financiële overwegingen vaak nog ten grondslag aan het wel of niet gebruik van de verlofregelingen. Zo zijn er signalen dat sommige werknemers het onbetaald ouderschapsverlof hebben stopgezet omdat het te veel geld kostte en koos de werknemer in plaats daarvan ervoor om opgebouwde vakantie-uren te gebruiken.¹³⁶

Ondanks het ingaan van betaald ouderschapsverlof blijven financiële overwegingen een belangrijke reden om geen gebruik te maken van het verlof. Alhoewel een gedeelte van de cao's voorziet in een hogere loondoorbetaling dan de uitkering vanuit UWV, leveren de meeste werknemers 30% of meer van hun inkomen in. Dit kan een zwaarwegende factor zijn als men een laag inkomen heeft.¹³⁷ Ook zullen moeders meer gebruik maken van het ouderschapsverlof omdat ze vaak minder uren werken of een lager betaalde baan hebben. Door de laagstverdienende ouder verlof op te laten nemen wordt het effect op het gezinsinkomen minder.¹³⁸

¹³³ De gegevens voor de AZKO-rapportage worden verzameld in een vragenblok dat een keer in de twee jaar onderdeel is van de Enquête Beroepsbevolking. Dezelfde data zijn onderliggende aan de volgende studies: Zwinkels (2018), Perez & Souren (2022), Korvorst (2019). Binnen deze paragraaf zijn de gegevens uit de AZKO leidend en waar relevant wordt verwezen naar andere bevindingen. Bronnen: Korvorst, M. (2019). De werk-privébalans van vaders met jonge kinderen. CBS. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2019/de-werk-privébalans-van-vaders-met-jonge-kinderen>; Perez, S.A., & Souren, M., (2022). Module arbeid, zorg en kinderopvang 2021. CBS; Zwinkels, W (2018). Verlofregelingen arbeid en zorg naar type arbeidsrelatie. Epsilon Research.

¹³⁴ De cijfers gerapporteerd zijn afrondingen op duizendtallen. Daardoor kan er verschil zitten tussen het totaal en de splitsing naar man/vrouw. AZKO 2023 stelt ons niet in staat om te rapporteren over het verschil tussen betaald en onbetaald verlof.

¹³⁵ Jongerius, M., Zwanepol, M. & Lauritsen, D. (2022). Toegankelijkheidstoets. Verlofregelingen rondom de zwangerschap en zorg van een kind. Significant APE.

¹³⁶ Jongerius, M., Zwanepol, M. & Lauritsen, D. (2022). Toegankelijkheidstoets. Verlofregelingen rondom de zwangerschap en zorg van een kind. Significant APE.

¹³⁷ SER (2023). Balans in Maatschappelijk Verlof. Naar een nieuw verlofkader: stroomlijnen en vereenvoudigen. Advies 23/08. December 2023. Sociaal-Economische Raad: Den Haag.

¹³⁸ Atria (2020) in SER (2023). Bron: SER (2023). Balans in Maatschappelijk Verlof. Naar een nieuw verlofkader: stroomlijnen en vereenvoudigen. Advies 23/08. December 2023. Sociaal-Economische Raad: Den Haag.

Organisatieniveau:

Soort contract en organisatiegrootte. Werknemers die een vast contract hebben, een contract voor 24-34 uur per week hebben en/of werkzaam zijn in grotere bedrijven nemen vaker verlof op. Vaak wordt het verlof in deeltijd opgenomen.¹³⁹ Uit een studie van Zwinkels (2018)¹⁴⁰ kwam naar voren dat mensen met een vast contract vaker verlof opnemen dan mensen met een flexibel contract (dit zijn mensen met een tijdelijk contract, uitzendkrachten, oproepkrachten). In 2015 betrof dit 19,4% van de rechthebbende ouders met een vast contract, en onder die met een flexibel contract was dit 4,4%. Een potentiële verklaring is de lagere behoefte om ouderschapsverlof op te nemen onder mensen met een flexibel contract. Mensen met een flexibel contract werken vaak al minder uren of zijn in staat om makkelijker hun arbeidspatroon aan te passen. Daardoor kunnen ze arbeid en zorg vaak beter combineren zonder daarvoor verlof op te hoeven nemen.

Verder zijn er minimale verschillen tussen sectoren zichtbaar, maar met name binnen het onderwijs en de overheid ligt het gebruik hoger.¹⁴¹ Tot slot kan de grootte van de organisatie een rol spelen, waarbij het verlof vaker wordt opgenomen in grotere organisaties.

Organisatiecultuur. Net als bij geboorteverlof kan de organisatiecultuur een rol spelen in de opname en effecten van het ouderschapsverlof. Vooral in organisaties met veel werkdruk of waar veel mannen werkzaam zijn, het lastig is om een vervanger te vinden, of waar sprake is van personeelstekort is er minder aanmoediging tot opname. Er zijn signalen dat sommige werkgevers zelfs sturen op deeltijd werken in plaats van het stimuleren van een werknemer om verlof op te nemen.¹⁴² Ook is het niet altijd duidelijk hoe het verlof mag en kan worden opgenomen en kan het per werkgever verschillen. Zo kan de rechthebbende bij de ene werkgever één dag per week opnemen en bij de andere werkgever wordt men geacht volle weken op te nemen. Daarnaast zijn er afspraken nodig met werkgever/leidinggevende over wijze van opname. Dit kan door de werknemer als een grote tijdsinvestering worden ervaren, zeker als een reactie vanuit werk uitblijft of als het bedrijfsbelang boven werknemer wordt geplaatst.¹⁴³ Niettemin, toonde de AZKO-rapportage voor 2023 reeds aan dat bij nog minder dan 1% van de rechthebbenden men als voornaamste reden opgeeft dat het ouderschapsverlof door de werkgever wordt afgewezen. Tegelijkertijd kwam uit de bevindingen van UWV dat werkgevers wel bezwaren hebben over de opname van het verlof.¹⁴⁴

Doenvermogen werkgever. In de invoeringstoets van het betaald ouderschapsverlof komen een aantal knelpunten naar voren die van administratieve aard zijn. Het verlof moet eerst worden opgenomen, voordat de uitkering bij UWV aangevraagd kan worden. Dit kan in delen, door het indienen van een betaalverzoek. Het achteraf aanvragen van de uitkering kan voor onzekerheid zorgen bij werkgevers. Werkgevers geven aan dat zij de benodigde administratieve handelingen bij het betaald ouderschapsverlof als een last ervaren. Denk hierbij aan onder andere het registreren van het verlof en de financiële administratie. UWV ervaart veel uitvoeringsproblemen als de ouder tijdens het verlof overgaat naar een andere werkgever. Dit zijn problemen in de uitbetaling van de uitkering, de registraties rond de aanvraag en de communicatie naar ouders en werkgevers. De werknemer behoudt het recht op betaald ouderschapsverlof als het verlof (deels) nog niet opgenomen is. Het is niet mogelijk om opnieuw een uitkeringsaanvraag te doen voor het verlof bij de nieuwe

¹³⁹ Werkgroep IBO deeltijdwerk (2019). De(eltijd) zal het leren. Ministerie van Financiën.

¹⁴⁰ Zwinkels (2018) baseert zich hierbij op de cijfers van Enquête Beroepsbevolking 2011, 2013, 2015. Bron: Zwinkels, W (2018). Verlofregelingen arbeid en zorg naar type arbeidsrelatie. Epsilon Research

¹⁴¹ Zwinkels, W (2018). Verlofregelingen arbeid en zorg naar type arbeidsrelatie. Epsilon Research; en AZKO, 2023

¹⁴² Jongerius, M., Zwanepol, M. & Lauritsen, D. (2022). Toegankelijkheidstoets. Verlofregelingen rondom de zwangerschap en zorg van een kind. Significant APE.; SER (2023). Balans in Maatschappelijk Verlof. Naar een nieuw verlofkader: stroomlijnen en vereenvoudigen. Advies 23/08. December 2023. Sociaal-Economische Raad: Den Haag.

¹⁴³ Jongerius, M., Zwanepol, M. & Lauritsen, D. (2022). Toegankelijkheidstoets. Verlofregelingen rondom de zwangerschap en zorg van een kind. Significant APE.

¹⁴⁴ Dit komt uit publiekssignalen en de uitvraag bij de Stichting van de Arbeid.

werkgever. Doordat de uitkering gebaseerd blijft op het loon bij de oude werkgever, kunnen werkgevers moeilijk inschatten hoe hoog de uitkering gaat zijn.¹⁴⁵

Cao's. Zoals eerder genoemd kan het uitmaken of cao's het ouderschapsverlof doorbetalen. Uit een recente studie van SZW¹⁴⁶ komt naar voren dat in 2023 in het merendeel van de cao's een bepaling is opgenomen over het ouderschapsverlof, al dan niet impliciet. Dit aantal is toegenomen ten opzichte van 2017 en 2019. In 25% van de cao's zijn afwijkende bepalingen opgenomen rondom loondoorbetaling, leeftijd en duur van verlof. Het aantal cao's dat een bovenwettelijke loonaanvulling noemt is vrijwel gelijk gebleven.

Uit een recente studie van SZW¹⁴⁷ komt naar voren dat in 84 van de 108 bestudeerde cao's (dit betreft 66% van de werknemers) een bepaling is opgenomen over ouderschapsverlof en er in 6 cao's impliciet naar verwezen wordt via de Wazo. Binnen 11 cao's (16% van de werknemers) is er geregeld dat *de loondoorbetaling* gedurende de eerste 9 weken hoger is dan 70% van het maximum dagloon. Daarnaast is er in 14 cao's (19% van de werknemers) een bepaling rondom *een langere periode van doorbetaling* opgenomen, waarbij 12 cao's voor 13 weken van de totale aanspraak van het ouderschapsverlof doorbetalen (á 50-75% van het loon), en 2 cao's betalen gedurende hele periode ouderschapsverlof door. In 3 cao's (1% van de werknemers) is het ook mogelijk om na het 8^e levensjaar verlof op te nemen. En bij 1 cao (<1% van de werknemers) is het mogelijk om langer dan 26 weken verlof op te nemen. Deze aanvullingen zijn met name relevant binnen de onderwijs- en overheidssector.

Macroniveau:

Kinderopvang: De gelimiteerde beschikbaarheid van kinderopvang kan eraan bijdragen dat men ervoor kiest om ouderschapsverlof op te nemen.¹⁴⁸

Gevonden neveneffecten

Binnen de geraadpleegde studies wordt niet stil gestaan bij neveneffecten. Wel noemde een studie dat er signalen zijn dat er een substitutie-effect plaatsvond waarbij ouders het ouderschapsverlof stopzetten en in plaats daarvan opgebouwde vakantie-uren opnamen toen het nog onbetaald ouderschapsverlof was.¹⁴⁹

Witte vlekken

- Er is geen beleidsevaluatie gedaan – noch over betaald noch over onbetaald ouderschapsverlof, waardoor mechanismes en effecten van het verlof onderbelicht blijven.
- In de bestudeerde studies werd de timing van opname van het ouderschapsverlof niet besproken: in welke mate ouders dit gelijktijdig met de andere ouder opnemen, en of ouders het gespreid of achter elkaar opnemen. Deze zaken kunnen mogelijk invloed hebben op de effecten van het ouderschapsverlof.
- Via de AZKO is er zicht op factoren die een rol spelen bij het gebruik/niet-gebruik van verlof. Binnen de AZKO 2023 is echter niet duidelijk wat het verschil tussen betaald en onbetaald ouderschapsverlof is. De factoren kunnen mogelijk verschillen.
- Verschil in gebruik van de ouderschapsverlof als er geen en wel bovenwettelijke aanvullingen in de cao geregeld zijn.
- Vaak wordt ouderschapsverlof meegenomen in onderzoek in combinatie met andere kind-gebonden verlofregelingen, waardoor het niet altijd duidelijk is welke factoren specifiek een rol spelen binnen het ouderschapsverlof.

¹⁴⁵ Interview UWV Invoeringstoets.

¹⁴⁶ SZW (2023). CAO Arbeid en Zorg 2023. Een onderzoek naar cao-bepalingen omtrent het combineren van werken en zorgen.

¹⁴⁷ SZW (2023). CAO Arbeid en Zorg 2023. Een onderzoek naar cao-bepalingen omtrent het combineren van werken en zorgen.

¹⁴⁸ Jongerius, M., Zwanepol, M. & Lauritsen, D. (2022). Toegankelijkheidstoets. Verlofregelingen rondom de zwangerschap en zorg van een kind. Significant APE.

¹⁴⁹ Jongerius, M., Zwanepol, M. & Lauritsen, D. (2022). Toegankelijkheidstoets. Verlofregelingen rondom de zwangerschap en zorg van een kind. Significant APE.

- UWV geeft aan dat er weinig bekend is over de groep beroepsbeoefenaars op arbeidsovereenkomst. Er is (bijna) geen onderzoek gedaan naar deze groep en UWV weet niet hoe zij het betaald ouderschapsverlof ervaren. UWV ziet wel dat vooral de groep alfavulpen weinig aanvragen doen voor het betaald ouderschapsverlof.

4.4 ZORGVERLOF

Inleiding

Van het kortdurend en langdurend zorgverlof is geen evaluatiestudie beschikbaar. We baseren ons in deze paragraaf dus op andere bronnen die niet altijd direct gericht zijn op het in kaart brengen van de effecten van de regelingen. Deze studies geven wel zicht op het gebruik en de voornaamste redenen voor het niet gebruikmaken van het zorgverlof.

Gebruik

Een recent SER-advies uit 2023 geeft aan dat in 2021 circa 69.000 werknemers gebruik maakten van het kortdurend zorgverlof en circa 7.000 van het langdurend zorgverlof.¹⁵⁰ In relatie tot het aantal werkenden blijkt uit de Emancipatiemonitor 2022 dat werkenden met een zieke naaste weinig beroep doen op zorgverlof. Slechts 6% van de vrouwen en 9% van de mannen die in 2021 maximaal twee weken zorg verleenden, maakte hierbij gebruik van het kortdurend zorgverlof. Een ongeveer even groot aandeel nam ADV- of vakantiedagen op. Van het langdurend zorgverlof werd erg weinig gebruik gemaakt door werknemers die gedurende een langere periode voor een zieke naaste zorgden: slechts 2% van de vrouwen en 1% van de mannen maakte hier gebruik van. De meeste werknemers namen geen verlof op voor hun zorgverantwoordelijkheden. Als zij dit wel deden, ging het vooral om kortdurend zorgverlof (5% van de vrouwen en 7% van de mannen), ADV- of vakantieverlof of een andere verlofsoort, zoals calamiteitenverlof of bijzonder of onbetaald verlof.¹⁵¹ Ook in andere onderzoeken wordt geconcludeerd dat weinig werknemers gebruik maken van de wettelijke regelingen voor zorgverlof.¹⁵²

Intensieve helpers maken vaker dan gemiddeld gebruik van zorgverlof en andere vormen van verlof, zoals het opnemen van vakantiedagen, of melden zichzelf ziek.¹⁵³ Het gebruik van zorgverlof ligt lager bij werknemers met een flexibele arbeidsrelatie.¹⁵⁴

Redenen voor niet-gebruik

Niet iedereen die (mantel)zorg verleent, heeft ook behoefte aan zorgverlof. Uit een enquête van SCP en CBS blijkt dat ruim twee derde van de werknemers die geen zorgverlof opnamen, hier ook geen behoefte aan had. Begrip van de leidinggevende of collega's en flexibele werktijden worden vaker gezien als de beste manier om werk en mantelzorg te combineren in plaats van betaald verlof.¹⁵⁵ In verschillende onderzoeken komt naar voren dat de belangrijkste reden om geen verlof op te nemen als hier wel behoefte aan is, is dat het werk dit niet toeliet of men collega's niet wilde belasten.¹⁵⁶ Andere redenen die genoemd worden zijn

¹⁵⁰ SER (2023). Balans in maatschappelijk verlof. Naar een nieuw verlofkader: stroomlijnen en vereenvoudigen, Advies 23/08.

¹⁵¹ CBS (2022). Emancipatiemonitor 2022.

¹⁵² Zie o.a. SCP (2019). Werk en mantelzorg; Perez, S. A., & Souren, M. (2024). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2023. Den Haag: CBS.

¹⁵³ SCP (2019). Werk en mantelzorg.

¹⁵⁴ Perez, S. A. (2017). Langdurende zorg door mannelijke en vrouwelijke werknemers. Den Haag: CBS.

¹⁵⁵ SCP (2019). Werk en mantelzorg.

¹⁵⁶ Zie o.a. SCP (2019). Werk en mantelzorg; Perez, S. A., & Souren, M. (2024). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2023. Den Haag: CBS.

vraagverlegenheid, financiële consequenties en onbekendheid met de regelingen. Het minst vaak wordt genoemd dat de werkgever het gebruik van zorgverlof niet toeliet.¹⁵⁷

De belangrijkste reden om geen enkele vorm van verlof (dus ook geen andere vormen van verlof, zoals ADV- of vakantiedagen) op te nemen voor werknemers die helpen tijdens een langdurig zorgsituatie, is dat de zorgverlener de zorg kan delen/afwisselen met andere naasten of professionele hulpverleners (28%). Daarna volgt – in volgorde van belangrijkheid – dat verlofopname niet mogelijk was vanwege het werk (5%), ze niet bekend waren met de regelingen (3%), het financieel niet mogelijk was (2%), of het mogelijk slecht zou zijn voor hun carrière (1%). Daarnaast geeft een grote groep (16%) een andere (niet nader aangegeven) reden op om geen verlof op te nemen.¹⁵⁸

Gevonden werkende mechanismen en effecten

Er is weinig bekend over de effecten van kort- en langdurend zorgverlof. Er is – voor zover bekend - geen onderzoek gedaan naar de effecten van beide verlofregelingen. Wel zijn er enkele studies beschikbaar die enig inzicht kunnen geven in de waarschijnlijkheid dat de veronderstelde mechanismen (die eerder zijn beschreven in de beleidstheorie) ook in de praktijk plaatsvinden.

Er zijn geen directe aanwijzingen dat de zorgverlofregelingen tekortschieten volgens de werkgroep IBO Deeltijdwerk, onder andere omdat vrijwel alle werkenden die mantelzorg verlenen dit goed of redelijk goed weten te combineren met werk. Gebrek aan doorbetaling en onbekendheid van de regelingen vormen voor minder dan 10% van de werkende mantelzorgers een mogelijk knelpunt.¹⁵⁹ Onderzoek van het SCP beaamt dat werk en mantelzorg voor de meeste mensen naar eigen zeggen (73%) goed te combineren is, maar concludeert ook dat specifieke groepen werkende mantelzorgers een slechtere kwaliteit van leven hebben.¹⁶⁰

Al zou men gebruik kunnen maken van zorgverlof, dan zou een beperkte groep mantelzorgers toch niet meer uren gaan werken.¹⁶¹ Ook overweegt ruim een kwart van de mantelzorgers om minder uren te gaan werken, en 18% zelfs om helemaal te stoppen met werken.¹⁶²

Mantelzorgers geven hun werk-privébalans een lager cijfer, hebben meer gezondheidsklachten en melden zich vaker ziek dan hun collega's. Mantelzorgers hebben vaker te maken met stress, vermoeidheid en lichamelijke klachten. Ook geeft een groter deel aan te weinig tijd te hebben voor zichzelf of voor ontspanning, en moeite te hebben met concentratie.¹⁶³ Uit een wat oudere SCP-rapportage bleek dat het geven van intensieve mantelzorg kan leiden tot meer langdurig verzuim op het werk.¹⁶⁴

Het opnemen van vakantiedagen om zorg te verlenen komt vaker voor dan het gebruik maken van zorgverlof.¹⁶⁵ Dit betekent dat deze vrije dagen niet meer kunnen worden ingezet voor eigen herstel of andere doeleinden.

De samenloop van kortdurend en langdurend zorgverlof knelt soms, volgens de SER.¹⁶⁶ Zo wordt mantelzorg vaak via kortdurend (betaald) verlof geregeld, terwijl dit niet toereikend kan zijn. Mogelijk komt dit omdat het langdurend zorgverlof onbetaald is.

Er is geen samenhang gevonden tussen inzet van verlof en de kwaliteit van leven van werkende mantelzorgers. Het SCP heeft regressieanalyses uitgevoerd om na te gaan of er een relatie is tussen de mogelijkheden op het

¹⁵⁷ SCP (2019). Werk en mantelzorg.

¹⁵⁸ Perez, S. A., & Souren, M. (2024). Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2023. Den Haag: CBS.

¹⁵⁹ IBO Deeltijdwerk (2019). De(elt)ijd zal het leren. Ministerie van Financiën.

¹⁶⁰ SCP (2019). Werk en mantelzorg.

¹⁶¹ IBO Deeltijdwerk (2019). De(elt)ijd zal het leren. Ministerie van Financiën.

¹⁶² Werk & Mantelzorg (2024). Jaarpublicatie Werk & Mantelzorg 2023-2024.

¹⁶³ Werk & Mantelzorg (2024). Jaarpublicatie Werk & Mantelzorg 2023-2024.

¹⁶⁴ Josten, E., & De Boer, A. (2015). Concurrentie tussen mantelzorg en betaald werk. Den Haag: SCP.

¹⁶⁵ SCP (2019). Werk en mantelzorg, SCP (2023). De werkende duizendpoot.

¹⁶⁶ SER (2024). Balans in maatschappelijk verlof.

werk enerzijds en de ervaren tijdsdruk en tevredenheid met het leven van intensieve mantelzorgers anderzijds. Zij treffen geen significante samenhang aan tussen gebruik van verlof (zorgverlof, vakantiedagen) en ervaren tijdsdruk. Flexibel kunnen werken en het op de hoogte stellen van leidinggevendenden hangen wel significant negatief samen met het ervaren van tijdsdruk. Geen van de vormen van ondersteuning op het werk hangen significant samen met tevredenheid met het leven. Het SCP geeft een aantal mogelijke verklaringen voor het gebrek aan samenhang tussen verlof en de kwaliteit van leven:¹⁶⁷

- Een meerderheid van de werkende mantelzorgers heeft geen behoefte aan verlof.
- Mantelzorgers zijn gewend aan de situatie, waardoor het verlof mogelijk weinig invloed heeft op hun kwaliteit van leven.
- Verlof wordt juist gebruikt door degenen die de meeste moeite hebben om arbeid en mantelzorg te combineren, waardoor het mogelijke negatieve effect van mantelzorgen op de kwaliteit van leven als het ware wordt gecompenseerd door een positief effect van de verlofregelingen.
- Mogelijk is het verlof ontoereikend als mensen te maken krijgen met een intensieve en langdurige zorgsituatie.

Het feit dat er geen verband wordt gevonden, hoeft dus niet te betekenen dat gebruikers geen profijt hebben van het verlof. Het is denkbaar dat zij zonder verlof meer problemen zouden ervaren.¹⁶⁸

Gevonden contextfactoren

Organisatieniveau:

Organisatiecultuur. Werkende mantelzorgers kunnen in meer of mindere mate ondersteund worden door leidinggevendenden en collega's, wat nauw samenhangt met de organisatiecultuur. Informele regels en normen hebben invloed op de mate waarin (mensen in) organisaties verantwoordelijkheid voelen voor het ondersteunen bij zorgtaken. Dit speelt ook een rol bij het al dan niet gebruik maken van verlofregelingen.¹⁶⁹

Relatie werkgever-werknemer. De meerderheid van de organisaties (80%) vindt het hun verantwoordelijkheid om de combinatie van arbeid en zorg van hun werknemers te vergemakkelijken. De helft geeft dit thema ook een hoge prioriteit in het personeelsbeleid.¹⁷⁰ Ruim de helft van de werkende mantelzorgers vertelt aan zijn of haar leidinggevende over de zorgtaak. Driekwart van deze groep ervaart begrip van de leidinggevende. Een op de vijf werkende mantelzorgers maakt afspraken met de leidinggevende over de mantelzorg. Vaak gaat het dan over direct vrij kunnen nemen als dat nodig is of over flexibele werktijden.¹⁷¹

Cao's. Cao's kunnen afwijken van het recht op zorgverlof, door de duur te verkorten of juist te verlengen, of door (meer) loon door te betalen. Afwijkende cao-afspraken met betrekking tot de duur komen bij het kortdurend zorgverlof niet vaak voor. Afwijkende afspraken met betrekking tot de doorbetaling komen hier wel regelmatig voor: in 2023 is in 34 van de 108 onderzochte cao's bepaald dat werknemers meer dan 70% krijgen doorbetaald; in 24 cao's gaat het dan om volledige uitbetaling. Bij het langdurend zorgverlof komt een afwijkende duur iets vaker voor, ten gunste van de werknemer: in 12 cao's is de periode van langdurend zorgverlof meer dan zes weken. In 15 cao's is langdurend zorgverlof geheel of gedeeltelijk betaald. Het aantal afwijkende cao-afspraken over de duur en loondoorbetaling is in de periode 2017-2023 vrijwel gelijk gebleven.¹⁷²

¹⁶⁷ SCP (2019). Werk en mantelzorg.

¹⁶⁸ Roeters, A., et al. (2023). De werkende duizendpoot. Hulpbronnen en barrières voor werkenden die zorgen en leren. Den Haag: SCP.

¹⁶⁹ Roeters, A., et al. (2023). De werkende duizendpoot. Hulpbronnen en barrières voor werkenden die zorgen en leren. Den Haag: SCP.

¹⁷⁰ SCP (2019). Werk en mantelzorg.

¹⁷¹ SCP (2019). Werk en mantelzorg.

¹⁷² SZW (2023). Arbeid en Zorg 2023. Een onderzoek naar cao-bepalingen omtrent het combineren van werken en zorgen.

Cao-partijen kunnen, naast eerdergenoemde afwijkende afspraken binnen het zorgverlof, ook bovenwettelijke afspraken maken om de combinatie arbeid en mantelzorg te faciliteren. Zo bevatten 39 van de 108 onderzochte cao's een bepaling over mantelzorg. Het gaat dan bijvoorbeeld om advies en ondersteuning, maatwerkafspraken tussen werknemer en werkgever of de inzet van spaarverlof. Drie cao's bevatten een afspraak over werktijd-vermindering voor mantelzorgers, in een vierde cao behoort maatwerk met bovenwettelijk betaald verlof tot de mogelijkheden. Daarnaast bevatten 15 cao's een specifieke bepaling voor palliatief verlof.¹⁷³

Gevonden neveneffecten

- Als het zorgverlof door alle rechthebbenden zou worden gebruikt, zou het arbeidsvolume afnemen. Dit zou gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt.¹⁷⁴ Omdat het gebruik van de regelingen beperkt is, is dit neveneffect in de huidige situatie niet van toepassing.

Witte vlekken

- Effecten van het kortdurend en langdurend zorgverlof.
- Verschil in gebruik van de zorgverlofregelingen als er geen en wel bovenwettelijke aanvullingen in de cao geregeld zijn.

4.5 WET FLEXIBEL WERKEN

Inleiding

De Wet flexibel werken (Wfw) is per 1 januari 2016 in werking getreden. Deze wet is in 2020 geëvalueerd; de bevindingen in deze paragraaf zijn met name gebaseerd op deze evaluatie.¹⁷⁵ In de evaluatie van de Wfw is de doeltreffendheid en de werking van de Wfw onderzocht. De doelmatigheid is bij deze wet niet in kaart gebracht omdat er bij de Wfw geen sprake is van overheidsuitkeringen en een beroep op de wet doen dus geen kosten voor de overheid met zich meebrengt.

Gebruik

De Wfw geeft werknemers het recht om bij hun werkgever een verzoek in te dienen voor het aanpassen van de arbeidsduur, de arbeidsplaats of werktijd. Uit de evaluatie blijkt op basis van een steekproef dat 16% van de werknemers in de periode 1 jan. 2016 – 15 maart 2020 bij hun werkgever een verzoek heeft ingediend om flexibel te werken. Een minderheid, te weten 40%, deed daarbij een beroep op de Wfw. Het gebruik van de Wfw kan op basis van dit steekproefonderzoek gedurende de onderzochte periode geschat worden op 6,4% van de werknemers; per jaar komt dat neer op ongeveer 1,6%. Een eigen schatting zou kunnen wijzen op een gebruik door 83.200 werknemers in 2021.¹⁷⁶ De evaluatie van de Wfw concludeert dat het beroep op de Wfw gering is.

Het is goed om te melden dat de evaluatie voor het in kaart brengen van het gebruik niet de coronaperiode bestreek, maar dat het veldwerk wel plaatsvond tijdens de coronaperiode. Gedurende deze periode werd thuiswerken (deels) verplicht, waarna thuiswerken door zowel werknemers als werkgevers normaler werd

¹⁷³ SZW (2023). Arbeid en Zorg 2023. Een onderzoek naar cao-bepalingen omtrent het combineren van werken en zorgen.

¹⁷⁴ SCP (2019). Werk en mantelzorg.

¹⁷⁵ deBeleidsonderzoekers (2021). Evaluatie Wet flexibel werken. Leiden.

¹⁷⁶ Uitgaande van 5,2 miljoen werknemers met een vast contract in 2021 (zie: [Het aanbod van arbeid - De arbeidsmarkt in cijfers 2021 | CBS](#)), en een geschat percentage van ongeveer 1,6% dat *per jaar* (16%x40% gedeeld door 4) gebruik van de regeling maakt (zie [Evaluatie Wet flexibel werken | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)), zou het gebruik in 2021 in absolute aantallen grofweg geschat kunnen worden op 83.200 werknemers. Mogelijk maakt daarnaast ook nog een deel van de werknemers met een flexibel contract gebruik van de regeling.

bevonden dan voorheen. De meningen over flexibel werken die tijdens de evaluatie opgetekend zijn kunnen daardoor beïnvloed zijn.

In de evaluatie van de Wfw onder een steekproef van werknemers werden 81 verzoeken van werknemers om flexibel te kunnen werken, geconstateerd. Het betreft hier dus het aantal verzoeken dat ingediend is, en niet de mate waarin een beroep op de Wfw is gedaan. De verzoeken waren in de onderzochte periode het meest gericht op het verhogen van het aantal arbeidsuren. Voor de aanpassing van de arbeidsplaats werd het minst vaak een verzoek ingediend. Zie de volgende resultaten:

- Verhoging van de arbeidsuren: 44% (met name 30-minners en even vaak vrouwen als mannen).
- Verlaging van de arbeidsuren: 27% (met name mannen en 50-plussers).
- Aanpassing van de werktijd: 27% (even vaak vrouwen als mannen).
- Aanpassing van de werklocatie: 15% (met name 30-plussers en vrouwen).

Met name werkgevers met meer dan 100 werknemers krijgen verzoeken van werknemers om flexibel te mogen gaan werken.

Meestal komt het initiatief voor een verzoek vanuit de werknemers. Werkgevers nemen ook weleens het initiatief; het betreft dan veelal een verhoging van het aantal arbeidsuren, met name ingegeven door de arbeidsmarktkrapte.

Redenen voor niet-gebruik

De evaluatie concludeert dat er nog weinig gebruik van de Wfw gemaakt wordt. Dat komt grotendeels door de volgende twee redenen. Ten eerste, is de Wfw met name onder werknemers niet erg bekend. Werkgevers zijn beter dan werknemers op de hoogte van de wet, en werkgevers verwachten dat het initiatief bij de werknemers vandaan komt. Ten tweede, blijken werknemer en werkgever er in praktijk samen wel vaak uit te komen zonder dat daarbij een beroep op de Wfw gedaan wordt. Daarbij kan de wet wel als aanleiding gebruikt worden om het gesprek met de werkgever aan te gaan, of als men er samen niet uitkomt, blijkt de Wfw als stok achter de deur gebruikt te worden, en dat helpt.

Gevonden werkende mechanismen en effecten

Lichte toename van het aantal verzoeken om flexibel te werken. Het merendeel van de werkgevers ziet niet meer verzoeken om flexibel werken ingediend worden dan voor de invoering van de Wfw; slechts 15% van de werkgevers ziet een toename van het aantal verzoeken sinds de invoering.

Verzoeken waarin verwezen wordt naar de Wfw worden minder vaak afgekeurd. De evaluatie laat zien dat verzoeken van werknemers waarin een verwijzing opgenomen is naar de Wfw minder vaak door werkgevers lijken te worden afgekeurd; harde conclusies kunnen gezien de lage aantallen echter niet getrokken worden. In enkele gevallen ondernemen werknemers na afkeuring juridische stappen; als men daarbij een beroep doet op de Wfw dan wordt de werknemer meestal in het gelijk gesteld.

Bij vermindering van de arbeidsuren is er een positief effect op de tijd van de werknemer voor het gezin en arbeidsparticipatie an sich. Er wordt in ongeveer gelijke mate een beroep op de wet gedaan voor vermindering als voor verhoging van de arbeidsduur. Bij vermindering is de reden vaak een verandering in het gezin of omdat men meer tijd met het gezin door wil brengen. Bij honorering zal dit positief bijdragen aan de tijd voor het gezin en aan de arbeidsparticipatie an sich (men stopt niet met werken) maar negatief aan de mate van arbeidsparticipatie (men gaat immers minder uren werken).

Bij verhoging arbeidsuren zijn de effecten onduidelijk. Veruit de belangrijkste reden die aangegeven wordt om het aantal arbeidsuren te willen verhogen is dat men meer uren wil gaan werken (47%). Daarnaast worden allerlei diverse redenen in ongeveer gelijke mate genoemd, zoals dat de zorg voor kinderen verandert omdat zij naar (een vervolg)school gaan en de werksituatie van de partner. Er worden ook minder logisch uitlegbare redenen gegeven zoals meer tijd met het gezin door willen brengen, scholing/studie en in verband met ziekte

van de werknemer. De evaluatie geeft aan dat een mogelijke verklaring is dat een verzoek voor verhoging van het aantal uren in combinatie met een ander verzoek gedaan is zoals aanpassing van het werkrooster.

Aanpassen werkrooster leidt vaak tot meer arbeidsparticipatie en meer tijd voor het gezin. De meest genoemde reden door werknemers om hun werkrooster aan te willen passen is omdat men dan meer uren kan werken of het verzoek is gerelateerd aan het gezin (zorg voor kinderen verandert of meer tijd met het gezin door willen brengen).

Aanpassen werklocatie leidt vaak tot meer tijd voor het gezin. Mannen dienen vaak een verzoek in voor verandering van de werklocatie vanwege de werksituatie van de partner, en vrouwen om meer tijd met het gezin door te kunnen brengen.

Positieve effecten van flexibel werken. Werknemers en werkgevers geven in het evaluatieonderzoek van de Wfw aan dat flexibel werken een positief effect kan hebben op de tevredenheid, motivatie, loyaliteit t.o.v. de werkgever en op de productiviteit als de balans tussen werk en privé goed is. Een negatief effect dat aangegeven wordt is dat collega's elkaar minder vaak zien en daardoor een minder goede band met elkaar opbouwen.

In een recente kamerbrief over hybride werken¹⁷⁷ wordt op basis van onderzoek van TNO en de Nederlandse arbeidsinspectie aangegeven dat hybride werkers een lager verzuimpercentage hebben dan werkenden die geheel op locatie werken, dat thuiswerken niet tot meer of andere lichamelijke of geestelijke gezondheidsklachten leidt, en thuiswerkenden niet meer werkdruk ervaren of meer overuren maken. Thuiswerkers geven aan ook niet of nauwelijks een gevoel van isolatie te ervaren. Daarentegen blijken werkenden die (deels) thuiswerken meer uren te zitten en achter het beeldscherm door te brengen.

Op langere termijn leidt de combinatie flexibel werken en zorgen tot negatieve effecten. Recent onderzoek naar de relatie tussen flexibel werken en het geven van informele zorg aan een hulpbehoevend kind of naaste in Nederland laat zien dat de mogelijkheid om je eigen werktijden en werklocatie te bepalen op korte termijn kan helpen om zorg en werk te combineren. Op lange termijn kan dit echter een negatief effect op de gezondheid van de verzorgende hebben; werkenden die meer flexibiliteit in hun werk hadden rapporteerden meer gezondheidsproblemen dan diegenen met minder flexibiliteit.¹⁷⁸ Een mogelijke verklaring is dat de eerste groep langer blijft balanceren tussen werk en informele zorg waardoor hun werkhoeveelheid niet aangepast wordt en zij langer onder druk blijven staan; het betreft met name personen die zorgen voor een invalide kind of partner.

Cultuurverandering t.a.v. flexibel werken eerder het gevolg van de coronapandemie dan van de Wfw. De Wfw beoogt bij te dragen aan een cultuurverandering waarin flexibel werken als vanzelfsprekend wordt gezien. Het gedachtegoed ten aanzien van flexibel werken lijkt inderdaad veranderd te zijn. De evaluatie laat namelijk zien dat zowel de ondervraagde werknemers als werkgevers positief staan tegenover flexibel werken. Of dit het gevolg is van de Wfw en/of de coronapandemie kan niet vastgesteld worden. Het veldwerk vond namelijk tijdens de coronaperiode plaats. Een derde van de ondervraagde werknemers gaf wel aan na de uitbraak van corona meer behoefte te hebben aan flexibel werken waarvan de helft aanpassing van de werklocatie noemde, i.e. thuiswerken. Deze behoefte was het grootst onder de werknemers die nog niet (veel) thuiswerkten maar dat in hun functie wel konden. En bijna de helft van de werkgevers – met name die met meer dan 100 werknemers - is door de coronapandemie anders tegen thuiswerken aan gaan kijken. De evaluatie concludeert dan ook dat de cultuurshift richting het normaler vinden van flexibel werken veeleer het gevolg is van de coronapandemie dan van de Wfw.

¹⁷⁷ Kamerbrief, Stand-van-zakenbrief hybride werken, 24 maart 2024; TNO (2023). Hoe werken werknemers uit 2019 na de pandemie?; Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). Arbo in bedrijf special: thuiswerken, juni 2023.

¹⁷⁸ Hoogenboom, M., Yerkes, M.A. en Kruijswijk, W. (2024). The risks of job flexibility: an analysis of reconciling paid work and informal care across organisations using the capabilities approach. *International Journal of Care and Caring*, XX(XX): 1–29.

Cao's. Dit wordt min of meer bevestigd door onderzoek naar de Wfw in cao's. Als gekeken wordt naar de periode 2017-2023 dan is voor 91 cao's nagegaan in hoeverre er in meer cao's verwezen wordt naar de Wfw: in 2017 was dat het geval in 44 cao's, in 2023 in 42 cao's. Het aantal cao's waarin verwezen wordt naar de mogelijkheid om de arbeidsduur aan te passen is gedaald van 42 naar 38; daarentegen is het aantal cao's waarin iets opgenomen is over spreiding van de werktijd toegenomen van 11 naar 15, en vermelding van het aanpassen van de arbeidsplaats is gestegen van 4 naar 8. Het onderzoek concludeert het volgende: "(...) is het mogelijk dat de toename van het aantal cao-afspraken over aanpassing van de werktijd en de arbeidsplaats, de groeiende aandacht voor tijd- en plaats onafhankelijk en thuis- of hybride werken weerspiegelt".¹⁷⁹ En dus mogelijk niet (alleen) het gevolg is van de Wfw.

Recente CBS-cijfers laten zien dat in 2023 52% van alle werkenden soms of meestal thuiswerkt.¹⁸⁰ In 2021 was dat 54%. Van 2021-2023 nam het aantal thuiswerkers weliswaar toe maar het aantal werkenden steeg sneller waardoor het percentage thuiswerkers iets daalde. Ondanks dat het CBS aangeeft dat de wijze van meten in 2020 en eerder op een andere manier gedaan is dan daarna, en daardoor vergelijking niet goed mogelijk is, willen we hier toch melden dat in 2019 (dus voor de coronapandemie) 39% van de werkenden incidenteel of gewoonlijk thuiswerkte.¹⁸¹ De coronapandemie lijkt voor een duidelijke trendbreuk gezorgd te hebben. Overigens geeft het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid aan dat de helft van de werkenden niet kan thuiswerken omdat het werk zich daar niet voor leent.¹⁸² In 2023 lijkt het potentiële percentage thuiswerkers, ongeacht het aantal uren dat men thuiswerkt, dus vrijwel aangewend.

Gevonden contextfactoren

Individueel niveau:

Bekendheid. De Wfw en de rechten zijn met name onder werknemers niet bekend. Bijna driekwart van de ondervraagde werknemers kent de Wfw niet of alleen van naam. Onder de werkgevers kent 63% de Wfw, weliswaar in verschillende mate: goed (6%), redelijk (29%) of een beetje (28%). Kleine bedrijven zijn minder goed op de hoogte van de Wfw dan grotere bedrijven.

Organisatieniveau:

Organisatiecultuur. De mate van overleg over flexibel werken hangt af van de cultuur binnen de organisatie. In een deel van de organisaties is thuiswerken binnen bepaalde marges – met name sinds de coronapandemie – reeds te doen gebruikelijk. En in de ene organisatie wordt een formeel, schriftelijk verzoek niet op prijs gesteld omdat de werkgever een dergelijk verzoek liever in onderling overleg bespreekt, terwijl in de andere organisaties een formeel verzoek juist gewoon wordt gevonden.

Gevonden neveneffecten

- Uit de evaluatie komt naar voren dat een kwart van de collega's van de werknemers die flexibel werken, aangeeft negatieve effecten te ervaren zoals meer werkdruk en minder gunstige werktijden.

Witte vlekken

- Objectief empirisch onderzoek naar de productiviteit van werkenden die flexibel werken is niet aangetroffen. Het betreft voornamelijk alleen meningen en beelden van zowel werkgevers als werknemers.
- Langere termijneffecten van flexibel werken zijn nog niet in kaart gebracht: wat betekent bijvoorbeeld het vermeerderen of verminderen van de arbeidsduur voor de langere termijn arbeidsmarktparticipatie van werkenden?

¹⁷⁹ Zie p. 22 van SZW (2023). Arbeid en Zorg 2023. Een onderzoek naar cao-bepalingen omtrent het combineren van werken en zorgen.

¹⁸⁰ [Ruim helft Nederlanders werkt weleens thuis | CBS](#)

¹⁸¹ [Bijna 4 op de 10 werkenden werkten vorig jaar thuis | CBS](#)

¹⁸² Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2022). Heeft Covid geleid tot structureel ander reisgedrag?

- De effecten van het gebruik van verschillende combinaties van de diverse componenten van de Wfw zijn nog niet in kaart gebracht.

4.6 AANVULLENDE WAZO-BREDE INZICHTEN

Inleiding

Er zijn ook empirische studies beschikbaar die niet specifiek ingaan op de doeltreffendheid van de afzonderlijke clusters van regelingen maar inzicht bieden in gegevens die gelieerd zijn aan de doelstellingen van het gehele beleidsveld Arbeid en Zorg, zonder dat er een duidelijke link met het specifieke beleid gelegd wordt. Ook maatschappelijke ontwikkelingen, de coronapandemie, of de arbeidsmarktkrapte kunnen hier invloed op gehad hebben. Eerst gaan we in op de redenen voor niet-gebruik zoals die Wazo-breed genoemd worden. En vervolgens kijken we naar de vijf doelstellingen die qua doeltreffendheid centraal staan; daarover zijn empirische gegevens beschikbaar die iets zeggen over de arbeidsparticipatie van vrouwen (na de bevalling) en mannen, de verdeling van de zorg voor kinderen tussen partners, en de ervaren werk-privé balans.

Redenen voor niet-gebruik

Het SER-advies uit 2023 over de diverse maatschappelijke verlofregelingen zet diverse redenen voor niet-gebruik op een rij.¹⁸³ Naast de onbekendheid, financiële gevolgen, een organisatiecultuur waarin verlof opnemen botst met de sociale normen op het werk of onvoldoende steun krijgt van de werkgever, zoals uit evaluaties van afzonderlijke verlofregelingen ook naar voren komt, kan ook onvoldoende doenvermogen ertoe leiden dat de regelingen niet gebruikt worden.

Door de complexiteit van de diverse verlofregelingen is er nogal wat doenvermogen van werknemers nodig om er op een doordachte manier gebruik van te kunnen maken. Om een goede keuze te kunnen maken voor het al dan niet opnemen van welk soort verlof, en in welke mate en in welke periode, dient een werknemer te beschikken over voldoende administratieve en financiële vaardigheden. Juist in de fase van een mensenleven waarin ingrijpende privé veranderingen op stapel staan (komst van een kind, een zieke naaste), blijkt men vaak onder druk te staan en is men minder goed in het omgaan met de verschillende regelingen en voorwaarden, het aanvragen daarvan en het doordenken van de consequenties van het gebruik van die regelingen. Los van deze tijdelijke druk is lang niet iedereen daar überhaupt voldoende goed toe in staat. De SER pleit dan ook voor vereenvoudiging van het gehele verlofstelsel. Een advies dat de overheid in april 2024 onderschrijft.¹⁸⁴

Empirische gegevens

Vrouwen werken steeds vaker en meer uren. De Emancipatiemonitor 2022 laat zien dat de arbeidsdeelname sinds 2014 (na de economische crisis) van zowel vrouwen als mannen is toegenomen. In 2021 had 77% van de niet-onderwijsvolgende vrouwen in de leeftijd van 15-65 jaar betaald werk; bij mannen was dit 87%. Ook blijkt dat de stijging bij vrouwen vrijwel ieder jaar sterker was dan bij mannen; daarmee nam het verschil in arbeidsdeelname tussen vrouwen en mannen langzamerhand af. Ook nam het gemiddelde aantal uren dat vrouwen werken langzamerhand toe: van bijna 27 uur per week in 2013 naar 29,2 uur in 2021. Bij mannen lag de gemiddelde arbeidsduur in die periode (behalve in 2020) rond de 39 uur, en bedroeg in 2021 39,4 uur.

Vrouwen werken veel vaker parttime dan mannen, en de komst van kinderen is daarbij een kantelpunt in de loopbaan van de vrouw. De Emancipatiemonitor laat zien dat in 2021 bijna 70% van de vrouwen parttime werkte, tegenover bijna 20% van de mannen. Het blijkt dat vrouwen in het begin van hun carrière vaker fulltime werken dan later in hun carrière. Met de komst van kinderen gaat 45% van deze vrouwen minder werken of stopt met werken. Sinds 2015 gaan vrouwen na de geboorte van hun eerste kind steeds vaker

¹⁸³ SER (2023). Balans in maatschappelijk verlof. Naar een nieuw verlofkader: stroomlijnen en vereenvoudigen, Advies 23/08.

¹⁸⁴ Zie kamerbrief 32 855, nr. 39. Modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden.

minder uren werken en neemt het percentage vrouwen dat evenveel uren blijft werken af. Tegelijkertijd zijn in deze periode (2015-2021) jonge vrouwen met een partner zonder kinderen steeds vaker voltijds gaan werken; het zijn vooral de moeders die voltijds werken die minder uren gaan werken.

Onderzoek van SCP (2022) bestudeert het parttime werken van vrouwen die ‘uit de kinderen zijn’.¹⁸⁵ Daaruit blijkt dat de helft van de vrouwen weliswaar meer uren werken als ze ‘uit de kinderen’ zijn dan toen de kinderen klein waren maar dat twee derde niet teruggekeerd is op het aantal uur dat zij werkten voordat ze kinderen kregen. Jonge vrouwen werken al vaker parttime dan mannen, gaan dat vaak doen als er kinderen komen, en blijven dat vaak doen ook als de kinderen groter en zelfstandiger zijn. Parttime werken is een gangbaar en sociaal geaccepteerd patroon geworden voor vrouwen in alle levensfasen. Vrouwen zien zelf de noodzaak niet om meer uren te gaan werken, en hun omgeving ook niet. Keuzes daarin hangen samen met vele factoren waaronder de financiële noodzaak (huishoudinkomen), inhoud van het werk (‘leuk’ werk), stimulans van de partner, stimulans van de werkgever, (toekomstig zicht op) mantelzorg (gaan) geven en de eigen gezondheid.

Dit wordt bevestigd door het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar deeltijdwerk.¹⁸⁶ Vrouwen zien parttimewerken als een geaccepteerd en goed alternatief voor onbetaald verlof of de korte duur van het verlof. Daardoor voelen zij minder druk om een beroep te doen op diverse verlofregelingen.

De meeste ouders willen zorg voor kinderen gelijk verdelen, maar de praktijk is anders. De Emancipatiemonitor geeft ook inzicht in hoe vaders en moeders aankijken tegen de zorg voor kinderen. Ze zouden de zorg voor kinderen liefst gelijk willen verdelen. De praktijk blijkt echter anders. Het zijn vaak de vrouwen die meer tijd aan de zorg voor kinderen besteden. Het blijkt dat het zogenoemde ‘anderhalfverdienersmodel’ nog steeds opgeld doet, ondanks dat moeders steeds vaker een grotere parttimebaan hebben.

Een op de vijf mannen zou wel parttime willen werken. Gevraagd naar de gewenste duur van een werkweek geven 1,5 keer zoveel mannen (circa 20%) aan korter te willen werken dan vrouwen (circa 13%); dat heeft uiteraard te maken met het feit dat meer mannen fulltime werken. Mannen zouden gemiddeld 13 uur minder willen werken, en vrouwen bijna 10 uur. Daarentegen wil circa 9% van de mannelijke werknemers en circa 12% van de vrouwelijke werknemers meer uren werken: mannen gemiddeld 10 uur meer en vrouwen ruim 8 uur meer. Het betreft onderbenutte deeltijders, dat zijn deeltijders die hun werktijd willen uitbreiden en hiertoe binnen twee weken beschikbaar zijn. Met name onder vrouwen zijn veel onderbenutte deeltijders te vinden. **Fulltime werkende moeders ervaren twee keer zo vaak een disbalans tussen werk en privé als parttimers.** De Emancipatiemonitor 2022 geeft aan dat in 2021 een op de tien ouders met kinderen onder de 13 jaar en een parttimebaan een disbalans ervaart tussen werk en privé, terwijl dit bij moeders met een fulltimebaan twee keer zo hoog ligt (ofwel op 20%; bij fulltime werkende vaders ligt dat op 13%).

4.7 DOELTREFFENDHEID BELEIDSVELD ARBEID EN ZORG

In deze paragraaf bekijken we op het overkoepelende niveau wat er op basis van voorgaande inzichten geconcludeerd kan worden over de doeltreffendheid van het beleidsveld Arbeid en Zorg.

Effecten op de vijf overkoepelende beleidsdoelen; veel inschattingen van de aannemelijkheid omdat er een beperkt aantal evaluaties sinds 2017 is uitgevoerd

Tabel 4.7 geeft een samenvattend overzicht van de bijdragen van de verschillende (geclusterde) regelingen aan de vijf overkoepelende doelstellingen van het beleidsveld Arbeid en Zorg, voor zover dit op basis van bestaande empirische inzichten ingeschat kan worden, of voor zover het aannemelijk is dat de regelingen aan een of meerdere doelstellingen bijdragen. Er zijn namelijk sinds 2017 een beperkt aantal evaluaties uitgevoerd

¹⁸⁵ SCP (2022). Eens deeltijd, altijd deeltijd: Waarom vrouwen in deeltijd blijven werken als ze ‘uit’ de kleine kinderen zijn.

¹⁸⁶ IBO Deeltijdwerk (2019). De(elt)tijd zal het leren. Ministerie van Financiën.

waaruit blijkt tot welke effecten de verschillende regelingen geleid hebben; waaronder één kwantitatieve effectevaluatie. Voor een deel is dit te verklaren doordat deze regelingen of een verandering daarin pas sinds kort hun intrede hebben gedaan.

Tabel 4.7 Samenvattend overzicht van het gebruik en de ingeschatte effecten van de geclusterde regelingen op de vijf beleidsdoelstellingen van het beleidsveld Arbeid en Zorg: bijdrage op schaal 0 (geen), + (in redelijke mate), ++ (in behoorlijke mate)

Per geclusterde regeling	Mate van gebruik (% van recht-hebbenden): 0-24%: Laag 25-74%: Middel 75-100%: Hoog	Bijdrage aan doel 1: een betere balans tussen werk en privé	Bijdrage aan doel 2: stimuleren op peil houden arbeidsparti-cipatie van werkenden	Bijdrage aan doel 3: de mogelijkheid tot gelijkwaardige verdeling zorgverant-woordelijkheid tussen partners	Bijdrage aan doel 4: de ontwikkeling van een band tussen ouder en kind	Bijdrage aan doel 5: het garanderen van de veiligheid en gezondheid van moeder en kind
Zwanger-schaps- en bevallings-verlof	Hoog	Aannemelijk + Is er niet op gericht, maar uit de reacties op de stellingen rondom flexibel bevallingsverlof blijkt dat een deel van de moeders een betere balans in zorg-werk aangeven.	Aannemelijk + Uit de reacties op de stellingen rondom flexibel bevallingsverlof blijkt dat moeders dit als positief ervaren. Niettemin staan werkgevers er ambivalent in.	n.v.t. Is er niet op gericht.	Aannemelijk ++ Hoewel er geen recent onderzoek gedaan is naar de effecten van het zwangerschaps- en bevallings-verlof, is dit wel aannemelijk.	Aannemelijk ++ Hoewel er geen recent onderzoek gedaan is naar de effecten van het zwangerschaps- en bevallings-verlof, is dit wel aannemelijk.
Geboorte-verlof en aanvullend geboorteverlof	Hoog	Aannemelijk + Moeders ervaren een betere werk-privé balans. Partners op wie het verlof gericht is, ervaren geen betere werk-privé balans. Werkgevers geven aan dat werknemers beter werk en zorg kunnen combineren.	Aannemelijk 0 Het leidt niet tot een eerdere terugkeer tot de arbeidsmarkt van de vrouw en (aanpassing van) de arbeidsduur van de vrouw.	Bewezen 0 Er vindt geen verschuiving van zorgverant-woordelijk-heden plaats door opname van het (aanvullend) geboorteverlof	Bewezen ++ Men ervaart een betere band met het kind.	Aannemelijk + Ouders rapporteren dat het kind een betere sociale emotionele ontwikkeling heeft.

Ouderschapsverlof	Middel	Aannemelijk +	Aannemelijk +	Aannemelijk 0	Aannemelijk +	Aannemelijk +
		Er is geen evaluatie geweest op ouderschapsverlof, wel is aannemelijk dat de effecten voor de partner overeenkomen met het (aanvullend) geboorteverlof.	Er is geen evaluatie geweest op ouderschapsverlof, wel is aannemelijk dat de effecten voor de partner overeenkomen met het (aanvullend) geboorteverlof. Solo-verlof en spreiding van het verlof kan bijdragen aan eerdere terugkeer van de vrouw naar de arbeidsmarkt en dat de moeder niet terug zal gaan in contracturen.	Er is geen evaluatie geweest op ouderschapsverlof, wel is aannemelijk dat de effecten voor de partner overeenkomen met het (aanvullend) geboorteverlof.	Er is geen evaluatie geweest op ouderschapsverlof, wel is aannemelijk dat de effecten voor de partner overeenkomen met het (aanvullend) geboorteverlof en voor de moeder met het zwangerschapsverlof.	Er is geen evaluatie geweest op ouderschapsverlof, wel is aannemelijk dat de effecten voor de partner overeenkomen met het (aanvullend) geboorteverlof. Ook kan langer verlof van de moeder bijdragen aan betere gezondheid.
Zorgverlof	Laag	Aannemelijk 0	Aannemelijk 0	Aannemelijk +	n.v.t.	n.v.t.
		Er is geen onderzoek gedaan naar de effecten van het zorgverlof. Wel blijkt dat mantelzorgers een slechtere werk-privé balans hebben dan hun collega's, ondanks het bestaan van wettelijk zorgverlof. Men maakt eerder gebruik van vakantiedagen dan zorgverlof. Er is geen samenhang gevonden tussen verlof en kwaliteit van leven.	Er is geen onderzoek gedaan naar de effecten van het zorgverlof. Wel is mantelzorg voor een beperkte groep een reden om niet meer uren te gaan werken, en overweegt een deel van de mantelzorgers minder te gaan werken of zelfs helemaal te stoppen, ondanks het bestaan van wettelijk zorgverlof.	Is er niet op gericht maar zou er wel aan bij kunnen dragen. Mannen maken iets vaker gebruik van kortdurend zorgverlof dan vrouwen.	Is er niet op gericht	Is er niet op gericht

Wet flexibel werken (Wfw)	Laag	Aannemelijk ++	Aannemelijk ++	Aannemelijk +	Aannemelijk +	n.v.t.
		Werknemers en werkgevers staan positief tegenover flexibel werken. En de Wfw wordt als stok achter de deur gebruikt als men er samen niet uitkomt.	Er wordt in ongeveer gelijke mate een beroep op de wet gedaan voor vermindering als verhoging van de arbeidstijd. Bij vermeerdering draagt het direct bij aan de mate van arbeidsparticipatie, bij vermindering draagt dit bij aan überhaupt de arbeidsparticipatie maar niet de mate van arbeidsparticipatie. Aanpassing van het werkrooster is vaak gericht op meer arbeidsparticipatie.	Is er niet op gericht maar zou er mogelijk wel aan bij kunnen dragen. Bij vermindering van arbeidsuren is de reden namelijk vaak een verandering in het gezin. En aanpassen van het werkrooster en de werklocatie zijn allebei vaak gericht op meer tijd voor het gezin.	Is er niet op gericht maar zou er wel aan bij kunnen dragen	Is er niet op gericht

Bron: SEOR/Verwey-Jonker Instituut, 2024; n.v.t. (niet van toepassing) betekent dat de regeling er niet op gericht is.

Het is goed om hier op te merken dat indien een bepaald effect niet aangetoond is of aannemelijk gemaakt kon worden, dat niet wil zeggen dat het beleid daar niet toe leidt; het kan echter binnen de contouren van deze periodieke rapportage niet empirisch onderbouwd worden.

Doelstellingen worden redelijk tot behoorlijk goed afgedekt, maar veelal niet empirisch bewezen

Als we kijken naar de vijf overkoepelende doelstellingen, zoals die uit de beleidstheorie naar voren gekomen zijn, dan worden alle doelstellingen met het gehele beleidsveld Arbeid en Zorg redelijk tot behoorlijk goed afgedekt. Bij alle doelstellingen (kolomsgewijs) zien we meerdere (aannemelijk) positieve effecten ingeschat staan: redelijke (+) en behoorlijke (++) effecten. Dat is echter niet het geval bij doelstelling 3, te weten de mogelijkheid tot gelijkwaardige verdeling zorgverantwoordelijkheid tussen partners. Daarvoor is waarschijnlijk meer beïnvloeding van beeldvorming en meningen, én meer tijd nodig dan alleen deze regelingen: het betreft normverschuivingen die een lange adem vragen, zowel binnen het gezin, in de omgeving, binnen werkorganisaties als in de maatschappij als geheel. Langzamerhand wordt het bijvoorbeeld normaler dat mannen ouderschapsverlof opnemen en meer zorg voor een kind op zich nemen. Alhoewel ouders aangeven vaker de zorg voor kinderen gelijk te willen verdelen, doen ze dat in praktijk nog niet. Ook wil een vijfde van de mannen wel parttime gaan werken. Dit zou zich in de loop der tijd door kunnen gaan vertalen naar meer zorg voor naasten door mannen.

Op basis van de bestaande inzichten sinds 2017 zijn het met name het (aanvullend) geboorteverlof, het ouderschapsverlof en de Wfw die bijdragen aan doelstelling 1, te weten een betere balans tussen werk en privé. Het op peil houden van de arbeidsparticipatie van werkenden wordt met name bereikt via het flexibel bevallingsverlof, het (betaald) ouderschapsverlof en de Wfw. Als we kijken naar doelstelling 3 dan lijkt het vooralsnog op basis van de recente empirische inzichten aannemelijker dat de zorgverlofregelingen en de Wet flexibel werken bijdragen aan de mogelijkheid tot een gelijkwaardige verdeling van de zorgverantwoordelijkheid tussen partners dan de kind-geboden zorgverlofregelingen. Met name het langere termijneffect bij de kind-gebonden zorgverlofregelingen is nog niet empirisch aannemelijk gemaakt. Dat komt ook omdat een deel van deze regelingen dat zich daarop richt nog maar kortgeleden in werking is gegaan.

Niet verrassend zijn het de kind-gebonden verlofregelingen die de meeste invloed hebben op de doelstellingen 4 en 5. Doelstelling 4 beoogt namelijk een betere ontwikkeling van een band tussen ouder en kind en doelstelling 5 ziet toe op het garanderen van de veiligheid en gezondheid van moeder en kind. De andere regelingen zijn daar ook niet op gericht.

Het gebruik van de zorgverlofregelingen en het beroep op de Wfw zijn nog niet groot. Als het beroep op de Wfw toeneemt, lijkt het potentieel van de Wfw redelijk groot in de huidige tijdgeest waarin flexibel werken sinds corona normaler geworden is. Het zorgverlof lijkt voor mantelzorgers potentieel gezien van minder belang omdat men het zorgen voor een ander grotendeels op een andere manier oplost (zoals begrip van de leidinggevende of collega's en flexibele werktijden). In combinatie met het onbetaalde karakter van het langdurend zorgverlof zouden de verschillende componenten van de Wfw weleens beter bij de behoefte van mantelzorgers kunnen passen.

Factoren die bij de doeltreffendheid een belangrijke rol spelen

In de gereconstrueerde beleidstheorie in hoofdstuk 3 zijn meerdere factoren genoemd die van invloed zouden kunnen zijn op de werking en de effecten van de diverse regelingen binnen het beleidsveld Arbeid en Zorg. In de periodieke rapportage zijn diverse factoren naar voren gekomen voor zover uit de empirische inzichten blijkt dat deze een invloed hadden op de werking en effecten van de regelingen. Deze bevinden zich op individueel niveau, op organisatieniveau en op macroniveau.

Hieronder worden belangrijke factoren die in de periodieke rapportage naar voren zijn gekomen kort beschreven. Deze komen vrijwel allemaal overeen met de factoren die in de reconstructie van de beleidstheorie genoemd zijn. Additioneel zijn in de periodieke rapportage de omvang en het doenvermogen van de werkgever naar voren gekomen.

Factoren op individueel niveau:

- Geslacht en opleidingsniveau. Vrouwen en hoger opgeleiden maken in de regel meer gebruik van een deel van de regelingen die vallen onder het beleidsveld Arbeid en Zorg.
- Soort contract dat werknemers hebben. Bij een vast contract wordt er in het algemeen meer gebruik gemaakt van de regelingen dan bij flexibele contracten. Ook de mate waarin al dan niet al in deeltijd gewerkt wordt, heeft invloed op de mate van gebruik.
- Bekendheid van de regelingen onder werkenden en werkgevers. De bekendheid van niet alle regelingen is even groot; de bekendheid bepaalt uiteraard in grote mate of er in praktijk gebruik van de regelingen wordt gemaakt.
- Impact op de financiën van de werknemer of het huishouden. Een deel van de regelingen is niet betaald of de betaling is gemaximeerd op 70% van het dagloon tot maximaal 70% van het maximum dagloon, zodat dit direct een negatieve invloed heeft op het inkomen. Deze overweging speelt met name bij de lagere inkomens.
- Doenvermogen van de werknemer. Om goed inzicht te krijgen in de verschillende mogelijkheden, het regelen van de verlofregelingen, en wat de financiële consequenties van de verlofregelingen zijn, is voldoende doenvermogen van de werknemer vereist. Het is de onoverzichtelijkheid van het gehele

palet aan regelingen, de verschillende duur en flexibele mogelijkheden, en de betalingshoogte die het lastig maken voor zowel werkenden om te bepalen welke regelingen gebruikt kunnen worden en wat de financiële implicaties daarvan zijn.

Factoren op organisatieniveau:

- Organisatieomvang werkgever. Kleinere organisaties kunnen lastiger de financiële lasten dragen van een deel van de regelingen, en de gevolgen voor de bedrijfsvoering en de collega's zijn bij kleinere organisaties groter dan bij grotere organisaties. Zowel werkgevers als werknemers in kleinere organisaties zijn daardoor terughoudender in het gebruikmaken van de regelingen.
- Doenvermogen werkgever. Het hele palet van regelingen, en veranderingen daarin, maakt het voor werkgevers niet eenvoudig om na te gaan wat het gebruik van de regelingen door werknemers voor de organisatie betekent (wat moet, wat mag en hoe te regelen, vervanging regelen?). Daarnaast vraagt het wat van de administratieve vaardigheden van de werkgever om alles goed en op tijd te registreren. Dit aspect hangt voor een deel samen met de organisatieomvang omdat kleinere organisaties voor dergelijke HR-aspecten veelal geen aparte afdeling of gespecialiseerde medewerker hebben.
- Organisatiecultuur. Een cultuur waarin het te doen gebruikelijk is dat gebruikgemaakt wordt van een of meerdere regelingen is bevorderlijk voor het gebruik ervan. Daarin speelt ook een rol hoe collega's er tegenaan kijken en de sector waarin men werkt. Ook de mate waarin sprake is van een formele organisatiecultuur speelt daarbij een rol. In informele sfeer vindt veeleer vooraf overleg plaats waarin de (on)mogelijkheden besproken worden.
- Relatie tussen werknemer en werkgever. De relatie en de openheid tussen de werknemer en werkgever bepalen in hoeverre een werknemer een potentieel gebruik van een regeling ter sprake durft te brengen. Ook hoe de direct leidinggevende staat tegenover de combinatie werken en zorg, en welke rol mannen daarbij zouden kunnen spelen, zijn daarbij van belang.
- Aanvullende regelingen in de cao. Er zijn cao's met afwijkingen van de duur, extra betaling en aanvullende faciliteiten. Cao's die voorzien in een aanvullende financiële betaling zullen naar verwachting leiden tot meer gebruik omdat de financiële consequenties dan lager zijn.

Factoren op macroniveau:

- Kinderopvang. De beschikbaarheid van de kinderopvang, alsook de terughoudendheid om hele jonge kinderen naar de kinderopvang te brengen.
- Normen en waarden in de maatschappij ten aanzien van rollen van vrouwen en mannen, parttime werken en gelijkwaardige zorgverantwoordelijkheden.
- Coronapandemie. De coronapandemie heeft waarschijnlijk een grotere impact op het flexibele werken en de mogelijkheden om een betere werk-privé balans te bereiken gehad dan de Wet flexibel werken.

4.8 DOELMATIGHEID BELEIDSVELD ARBEID EN ZORG

Hiervoor hebben we ons geconcentreerd op de doeltreffendheid van (de regelingen binnen) het beleidsveld Arbeid en Zorg. In deze paragraaf kijken we naar de doelmatigheid. Bij de **doelmatigheid** wordt bekeken of het bereikte effect ook tegen minder kosten - of met dezelfde middelen met meer effect - gerealiseerd had kunnen worden.

De totale kosten die gemoeid zijn met de regelingen vallen uiteen in (1) uitkeringslasten, (2) uitvoeringskosten, (3) kosten die vallen bij werkgevers (betaling aan werknemer en administratieve lasten), en (4) kosten die vallen bij werknemers doordat (een deel van) het verlof onbetaald is. Hieronder bespreken we de uitkeringslasten en de uitvoeringskosten. Op de kosten die vallen bij werkgevers en werknemers is geen zicht.

Deze zijn ook lastig in kaart te brengen omdat bij een aantal verlofregelingen de overheid geen partij is in het gebruik van een regeling en de registratie dus ontbreekt; en ook omdat er in cao's aanvullende afspraken gemaakt kunnen worden.

Overzicht uitkeringslasten

Tabel 4.8 geeft een overzicht van de uitkeringslasten van de regelingen binnen het beleidsveld Arbeid en Zorg. De uitkeringslasten zijn de uitgaven aan verstrekte uitkeringen (dus exclusief de uitvoeringskosten). Het betreft de uitkeringslasten voor zover de regelingen door de overheid betaald worden. Als we naar de orde van grootte van de uitkeringslasten kijken dan worden die vooral bepaald door het aantal gebruikers en de duur van het verlof. De uitkeringslasten van het zwangerschaps- en bevallingsverlof (incl. het adoptie- en pleegzorgverlof en de ZEZ-regeling) bedragen in 2023 bijna 1,6 miljard euro. Die van de andere regelingen liggen een stuk lager met in 2023 circa 232 miljoen euro voor het aanvullend geboorteverlof, en circa 578 miljoen euro voor het betaald ouderschapsverlof.

Tabel 4.8 Uitkeringslasten regelingen binnen het beleidsveld Arbeid en Zorg (x1.000 euro)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Zwangerschaps- en bevallingsverlof (incl. adoptie- en pleegzorgverlof en ZEZ-regeling)	1.137.805	1.178.791	1.334.956	1.285.497	1.452.050	1.442.603	1.587.007
Aanvullend geboorteverlof partners (WIEG)				55.672	212.679	214.335	232.344
Betaald ouderschapsverlof						87.018	577.910

Bron: Jaarverslagen Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, gedeeld met het onderzoeksteam

Hieronder beschrijven we kort de ontwikkelingen in de uitkeringslasten.

Uitkeringslasten zwangerschaps- en bevallingsverlof (incl. adoptie en pleegzorgverlof en de ZEZ-regeling)

Tussen 2020 en 2021 is er sprake van een toename van uitkeringslasten. Dit wordt mede verklaard door de toename van het gebruik van zwangerschaps- en bevallingsverlof. Opvallend is wel dat het bedrag na 2021 niet gezakt is naar de uitkeringslasten ten hoogste van 2020 en daarvoor, terwijl het gebruik wel omlaag gegaan is. Dit heeft hoogstwaarschijnlijk te maken heeft met de algehele stijging van de lonen en de inflatie.

De bedragen zijn overigens inclusief de uitkeringslasten van het adoptie- en pleegzorgverlof.

Uitkeringslasten aanvullend geboorteverlof

Gegevens over de uitkeringslasten van het aanvullend geboorteverlof zijn bekend sinds 2020 omdat de regeling per 1 juli 2020 inging. De toename in uitkeringslasten tussen 2020 en 2021 (3,8 keer de uitkeringslasten van 2020) is enerzijds te verklaren doordat de uitkeringslasten van 2020 slechts een half jaar betreffen en anderzijds omdat er een toename in gebruik van de regeling was (3,4 keer het gebruik van 2020). Opvallend is wel dat hoewel er een lichte afname in gebruik is sinds 2021, er een toename in uitkeringslasten is. Dit kan verklaard door hogere loonkosten als gevolg van loonsverhogingen en inflatie.

Uitkeringslasten betaald ouderschapsverlof

Het betaald ouderschapsverlof (Wbo) werd per 2 augustus 2022 ingevoerd. Daarom zijn de uitkeringslasten voor 2022 lager dan voor 2023. In 2022 waren de uitkeringslasten circa 87 miljoen euro voor de periode augustus-december. In 2023 bedroegen de uitkeringslasten bijna 578 miljoen euro. Dit is een flinke toename. Dit kan enerzijds verklaard worden door de toename in gebruik omdat het betaald ouderschapsverlof per 2

augustus werd ingevoerd en dus vijf maanden in gebruik was (in 2023 was dit 3,6 keer het gebruik van 2022), anderzijds heeft dit hoogstwaarschijnlijk te maken met de algehele loonkostenstijging en inflatie.¹⁸⁷

Zoals reeds in paragraaf 4.3 besproken, vond er tussen 2017 en 2021 een toename plaats van werkgevers die werknemers (gedeeltelijk) hun loon uitbetaalden, mede vanuit cao-regelingen. Onder het onbetaald ouderschapsverlof – voorafgaand aan 2 augustus 2022 – werden de kosten van het loon volledig door de werkgever gedragen. Met invoering van het betaald ouderschapsverlof zijn de directe kosten van werkgevers dus afgenomen omdat de uitkering ter hoogte van 70% van het dagloon (tot maximum 70% van het maximumdagloon) vanuit UWV betaald wordt. Niettemin moet hierbij rekening gehouden worden met het feit dat werkgevers de uitkering pas achteraf kunnen aanvragen, en afhankelijk van de overeenkomsten met de werknemer de kosten kan voorschieten zodat loondoorbetaling plaatsvindt tijdens de opname van het verlof.

Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten betreffen de kosten die UWV voor de uitvoering van de regelingen maakt. Op basis van uitvoeringstoetsen van UWV wordt in 2024 in totaal € 20,5 miljoen aan UWV beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de verlofregelingen:

- Voor het zwangerschaps- en bevallingsverlof (inclusief het adoptie- en pleegzorgverlof en de ZEZ-uitkering) bedraagt dit € 8,0 miljoen.
- Voor het aanvullend geboorteverlof betreft het € 1,8 miljoen.
- Voor het betaald ouderschapsverlof betreft het € 10,7 miljoen.

De uitvoering van eerste week geboorteverlof, het wettelijk onbetaalde ouderschapsverlof en de zorgverlofregelingen ligt niet bij UWV. Hiervan kan zodoende geen goede inschatting van de uitvoeringskosten worden gemaakt.

Als we kijken naar de onderlinge verhouding van de uitvoeringskosten tussen de verschillende verlofregelingen dan zijn de geraamde kosten voor het betaald ouderschapsverlof relatief hoog.

Volgens opgave van het ministerie van SZW zijn de uitvoeringskosten van het zwangerschaps- en bevallingsverlof (inclusief het adoptie- en pleegzorgverlof en de ZEZ-uitkering) al jaren stabiel. Voor het aanvullend geboorteverlof en betaald ouderschapsverlof is het gezien de recente invoering niet mogelijk om iets te zeggen over de ontwikkeling van de uitvoeringskosten door de tijd.

Gegevens laten geen uitspraak over doelmatigheid toe

De totale uitvoeringskosten bedragen naar schatting slechts 1,3% van de som van de totale uitkeringslasten en uitvoeringskosten. De overgrote meerderheid van de kosten worden dus gevormd door de uitkeringslasten. Bij een uitspraak over de doelmatigheid van de verlofregelingen zijn de uitvoeringskosten dus relatief van ondergeschikt belang.

De uitkeringslasten geven zicht op de bedragen die uitgekeerd worden aan diegenen die een beroep op de regelingen doen en waarvan de aanvraag goedgekeurd wordt. Uitkeringslasten nemen toe naarmate het gebruik toeneemt, lonen toenemen en met de inflatie. Daardoor kan geen uitspraak over de ontwikkeling van de doelmatigheid gedaan worden. De voornaamste reden waarom er geen uitspraak over de doelmatigheid mogelijk is, is echter dat de effecten niet in harde indicatoren meetbaar zijn waardoor niet vastgesteld kan worden of de effecten (meer of minder dan) evenredig toenemen met de kosten.

In het algemeen is het aannemelijk dat meer gebruik en dus hogere uitkeringslasten zullen leiden tot meer effecten en een hogere bijdrage aan de doelstellingen.

¹⁸⁷ En met het feit dat de uitkering pas na afloop van het verlof aangevraagd kan worden; dus effectief betreft het 3 à 4 maanden in 2022.

BIJLAGE 1 BELEIDSTHEORIE PER CLUSTER VAN REGELINGEN

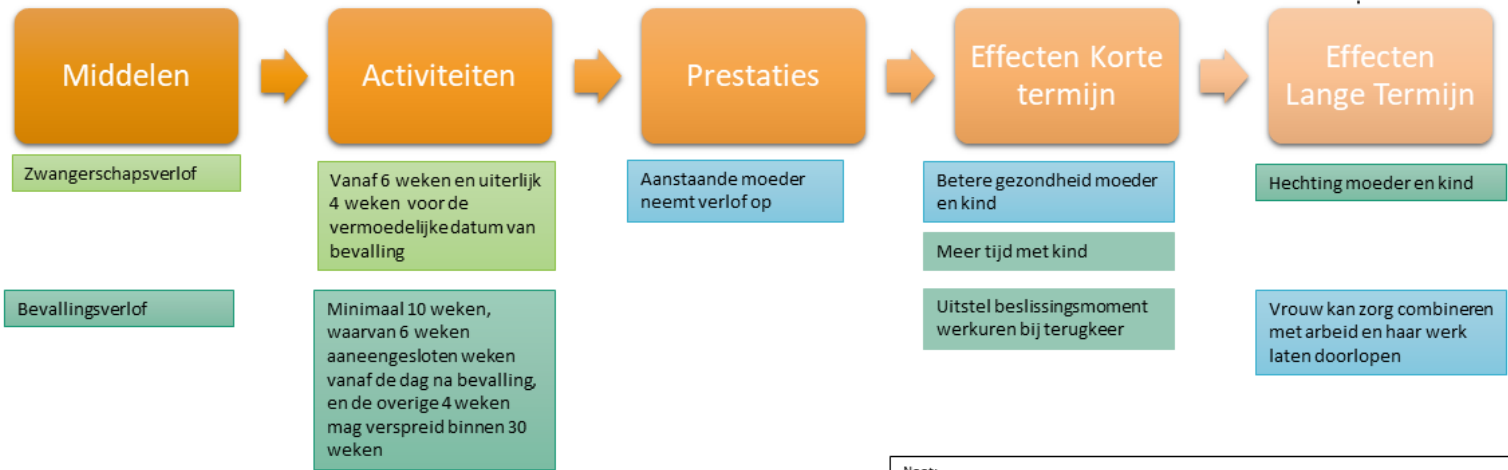
Figuur B1.1 Beleidstheorie Zwangerschaps- en bevallingsverlof

Zwangerschaps- en bevallingsverlof

Mechanismen:

- Vrouw neemt zwangerschapsverlof op → de vrouw kan zich voorbereiden op de bevalling
- Vrouw neemt bevallingsverlof op → herstel na bevalling
- Vrouw neemt bevallingsverlof op → beslissing over werkuren bij terugkeer op het werk wordt uitgesteld → uitval of verlaging van arbeidsuren is minder
- Vrouw neemt bevallingsverlof op → baby hoeft niet op hele jonge leeftijd naar de opvang → uitval of verlaging van arbeidsuren is minder
- Vrouw brengt tijd door met kind → betere hechting moeder en kind

- Doelstellingen**
1. Bescherming van de gezondheid van de vrouw en kind
 2. Combineren van betaalde arbeid en zorg voor zwangere of pas bevallen werknemers vergemakkelijken
 3. Gelijke behandeling man en vrouw



Legenda

- Zwangerschapsverlof
- Bevallingsverlof
- Op beiden van toepassing

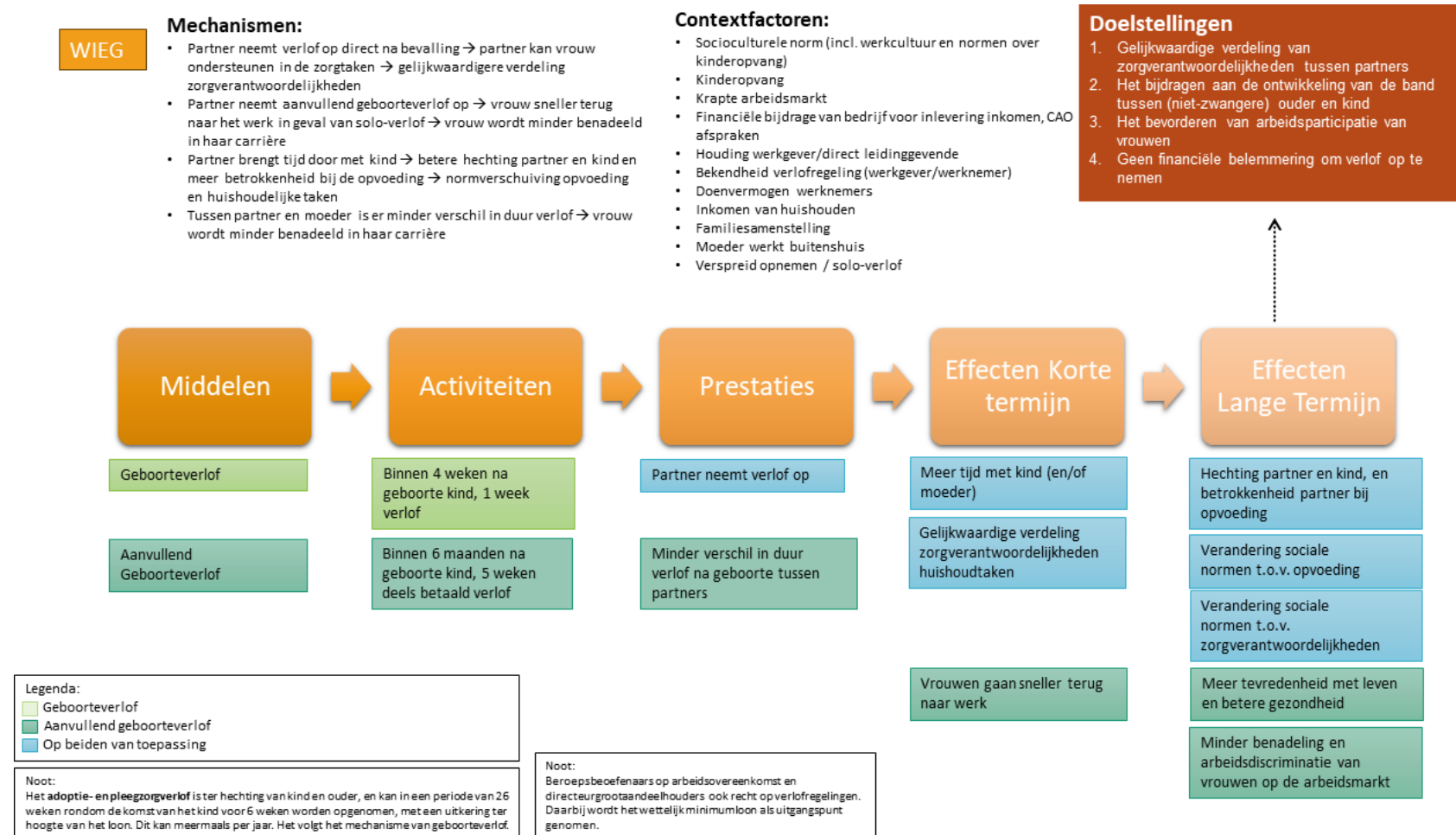
Noot:
Met de ZEZ-uitkering (Zelfstandige en Zwanger) hebben zelfstandigen, meewerkende echtgenoten, beroepsbeoefenaars op arbeidsovereenkomst en directeurgrootaandeelhouders ook recht op verlof en uitkering volgens het zwangerschaps- en bevallingsverlof.

Noot:

- In geval van meerlingen, wordt het zwangerschapsverlof verlengd vanaf 10 weken tot uiterlijk 8 weken voor de geboorte, en bevallingsverlof.
- Bevallingsverlof kan vermeerderd worden met opnamedagen van de baby in het ziekenhuis of met de periode dat de zwangerschapsverlof korter was dan 6 weken, bijv. in geval van vroeggeboorte. In geval van laatgeboorte, komt de periode na de uitgekende bevallingsdag bovenop dat van de periode van zwangerschapsverlof.
- Indien de moeder in het kraambad overlijdt, kan de partner de resterende periode opnemen (i.e. kraambedsterfregeling).

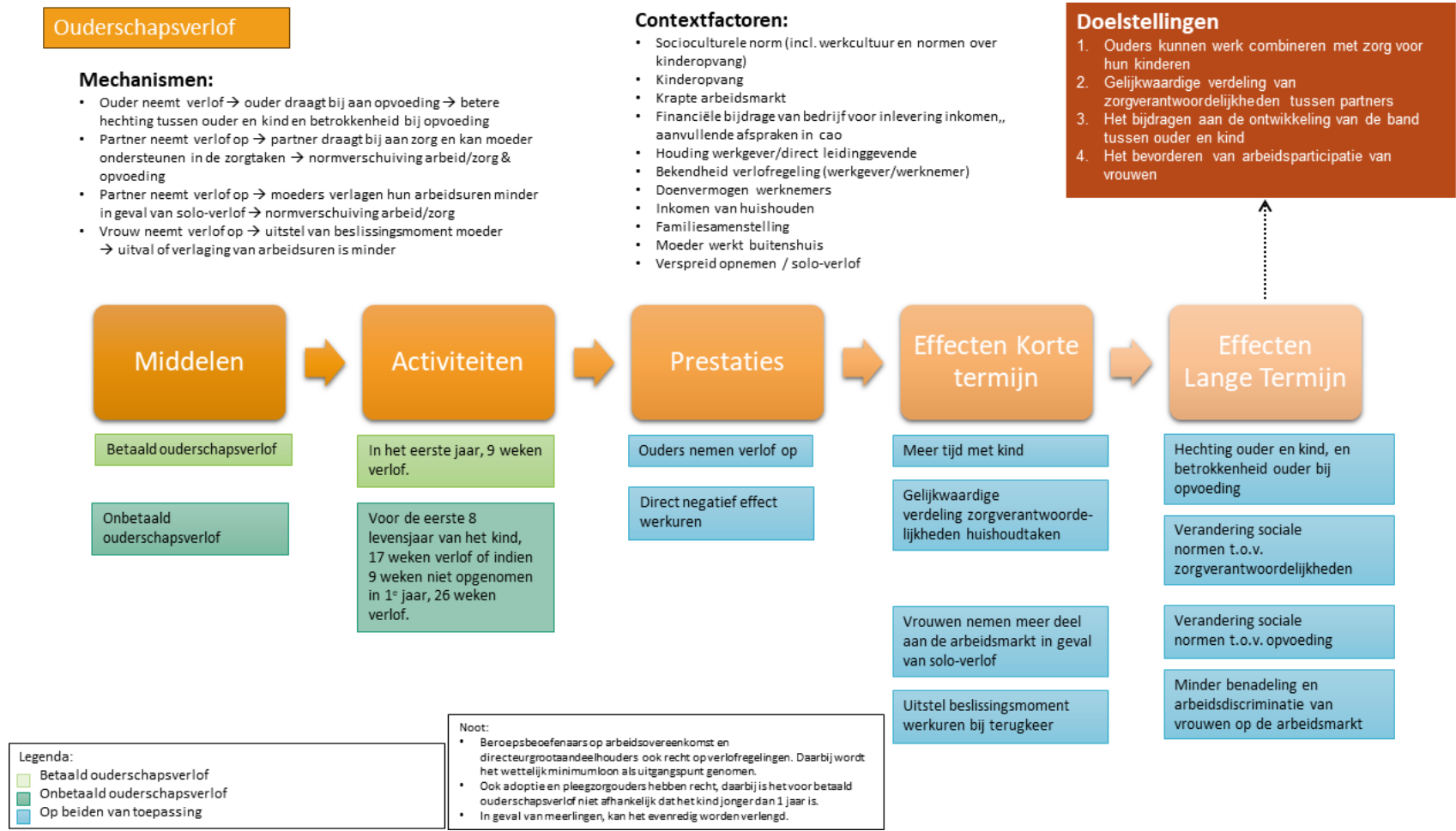
Bron: SEOR en Verwey-Jonker Instituut, 2024

Figuur B1.2 Beleidstheorie Geboorteverlof en aanvullend geboorteverlof



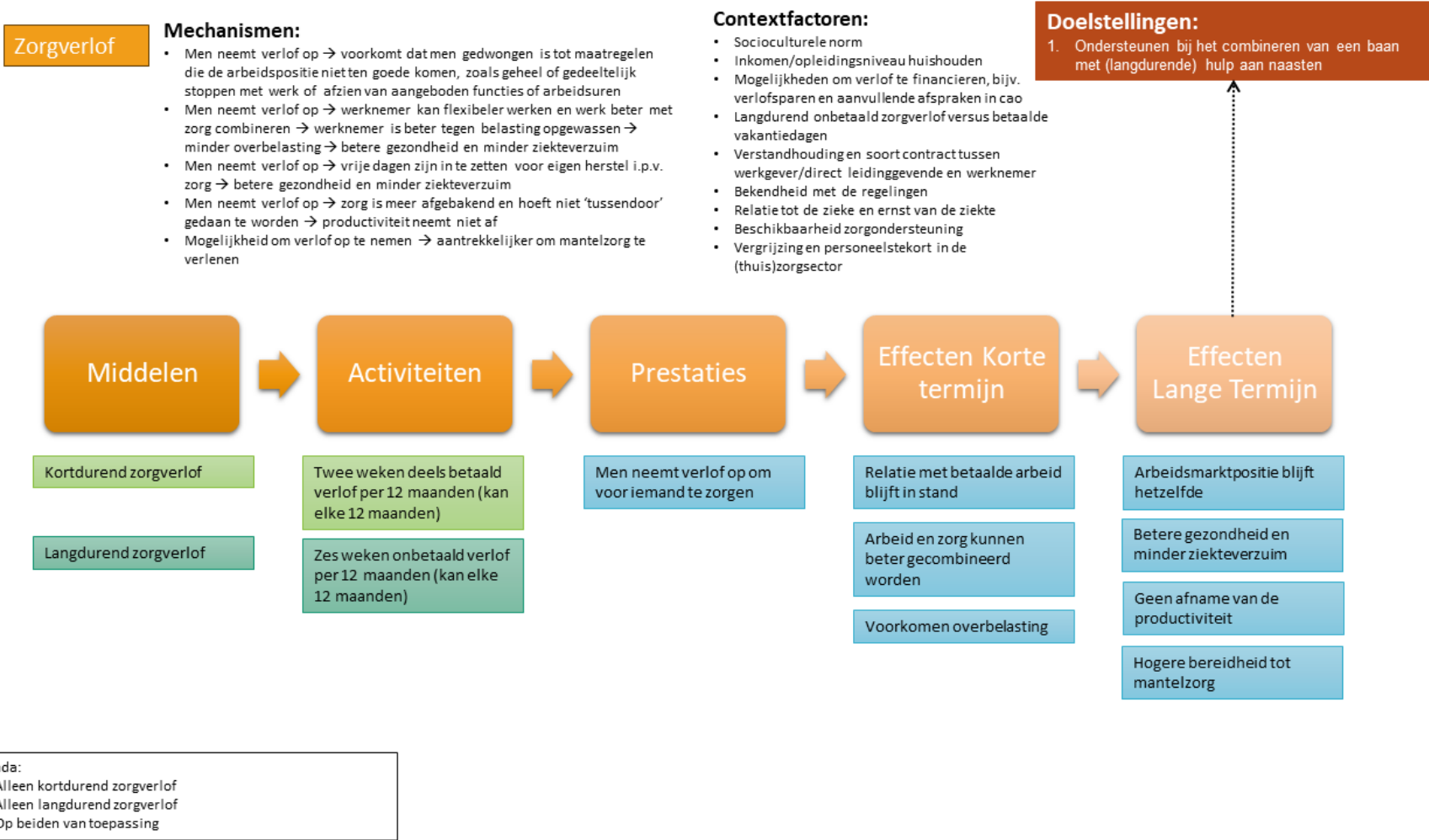
Bron: SEOR en Verwey-Jonker Instituut, 2024

Figuur B1.3 Beleids­theorie Ouders­chaps­verlof



Bron: SEOR en Verwey-Jonker Instituut, 2024

Figuur B1.4 Beleids­theorie Zorgverlof



Bron: SEOR en Verwey-Jonker Instituut, 2024

Figuur B1.5 Beleids­theorie Wet flexibel werken

Wfw

Mechanismen:

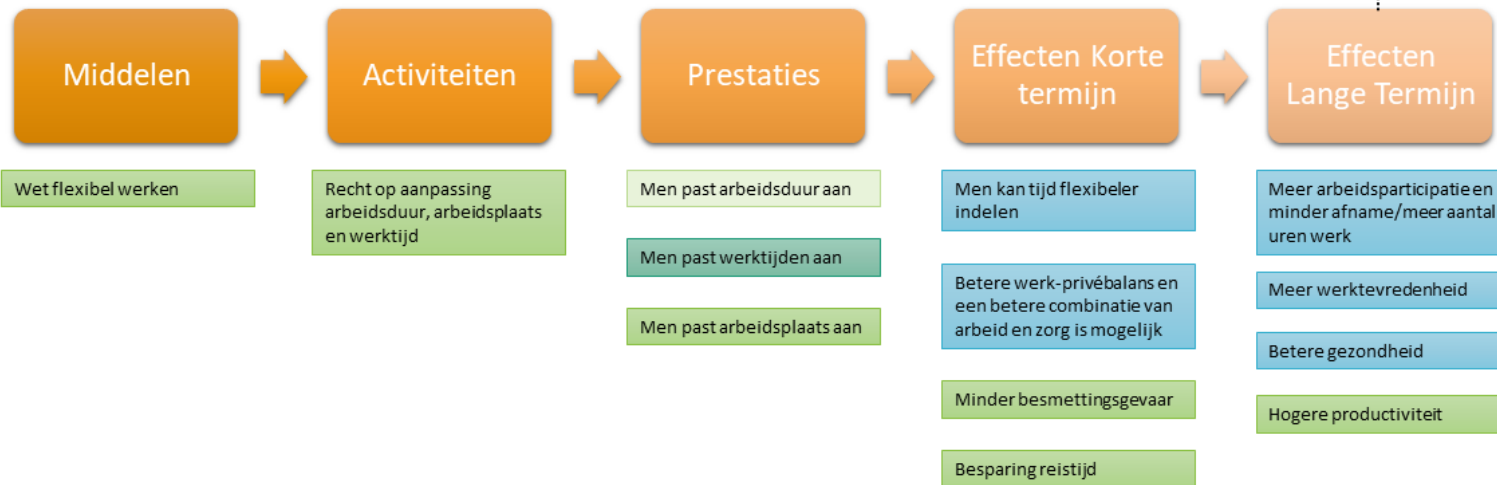
- Werktijden kunnen worden afgestemd op school- en openingstijden of op mantelzorg → men kan werk en zorgtaken beter combineren → men kan meer uren blijven/gaan werken
- Thuiswerken zorgt voor besparing reistijd en flexibeler in kunnen delen van tijd → werk is beter te combineren met zorgtaken, en men kan meer uren blijven/gaan werken
- Werknemers kunnen hun tijd flexibeler indelen → betere werk-privébalans → minder stress en meer rust, waardoor ze meer werktevredenheid hebben, en fysiek en mentaal gezonder zijn
- Thuis minder besmettingsgevaar → betere gezondheid
- Werknemers worden thuis minder gestoord en/of hebben minder reistijd → hogere productiviteit

Contextfactoren:

- School- en openingstijden
- Maatschappelijke standaard (o.a. invloed coronacrisis op thuiswerkbeleid of werk-privé juist gescheiden willen houden)
- Thuis­situatie werknemer (o.a. thuiswerk­faciliteiten en gezinssituatie)
- Organisatie­cultuur werkgever en verstandhouding tussen werkgever en werknemer
- Bekendheid met de wet
- Sectoren/banen waarin een verzoek gewoonweg niet kan
- Sectoren met arbeidsmarkt­krapte
- Aanvullende afspraken in cao

Doelstellingen:

1. Meer rechten geven aan werknemer t.a.v. keuze van arbeidsduur en werktijden, en in mindere mate arbeidsplaats
2. Cultuuromslag waarbij flexibel werken in de samenleving en in arbeidsorganisaties meer vanzelfsprekend wordt
3. Betere werk-privé balans
4. Het bevorderen van arbeidsparticipatie van werknemers



Legenda:
 ■ Alleen aanpassing arbeidsduur
 ■ Alleen aanpassing arbeidsplaats
 ■ Alleen aanpassing werktijden
 ■ Op alle drie van toepassing

Noot:
 De Wfw geeft de werknemer het recht om een verzoek in te dienen maar de effecten treden uiteraard alleen op als het verzoek door de werkgever gehonoreerd wordt.

Bron: SEOR en Verwey-Jonker Instituut, 2024

Dit rapport doet verslag van onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij SEOR BV en Verwey-Jonker Instituut. Het gebruik van het materiaal in dit rapport is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm dan ook is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SEOR BV.

Het onderzoek is uitgevoerd door SEOR BV en Verwey-Jonker Instituut.

Dit rapport is een uitgave van SEOR BV, Marconistraat 16, 3029 AK Rotterdam.

www.seor.nl