

Beleidsvarianten periodieke rapportage Arbeid en Zorg

Introductie

Wat zijn beleidsvarianten?

Een vast onderdeel van de periodieke rapportage is het presenteren van *beleidsvarianten*. Dit zijn maatregelen waarmee de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ingezette instrumenten op het beleidsterrein kunnen worden vergroot. Volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) 2022 moeten “de mogelijkheden [worden] beschreven voor het vergroten van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid bij een gelijkblijvende inzet van financiële middelen”.¹ Ook moet er in ieder geval één besparingsvariant worden gepresenteerd waarmee twintig procent op de uitgaven voor de overheid kan worden bespaard.

Inzichten periodieke rapportage Arbeid en Zorg

Uit de periodieke rapportage Arbeid en Zorg komt onder andere naar voren dat de doelstellingen “redelijk tot behoorlijk goed [worden] afgedekt: er worden per doelstelling meerdere (aannemelijk) positieve effecten ingeschat”. Op basis van de inzichten uit de periodieke rapportage lijkt er met name winst te behalen in de doeltreffendheid van het (aanvullend) geboorteverlof, het betaald ouderschapsverlof en het zorgverlof. Hier worden één of meerdere effecten op de doelstellingen als niet aanwezig (‘geen effect’) of ‘redelijk’ beoordeeld (aannemelijk of bewezen). Het zwangerschaps- en bevallingsverlof en de Wet flexibel werken hebben volgens de onderzoekers redelijk tot behoorlijk (aannemelijk) effect op alle doelstellingen. Hiernaast wordt in de periodieke rapportage geconcludeerd dat het gebruik van de zorgverlofregelingen laag is. Van de andere verlofregelingen wordt dit middelhoog tot hoog ingeschat. Verder wordt in de periodieke rapportage geen uitspraak gedaan over de doelmatigheid, omdat dit volgens de onderzoekers onvoldoende meetbaar is. Wel geven de onderzoekers aan dat het aannemelijk is “dat meer gebruik en dus hogere uitkeringslasten zullen leiden tot meer effecten en een hogere bijdrage aan de doelstellingen”.

Vier beleidsvarianten Arbeid en Zorg

Op basis van bovenstaande conclusies uit de periodieke rapportage liggen, naast de besparingsvariant, een aantal andere varianten voor de hand: een kostenneutrale variant, een intensiveringsvariant en een zorgverlofvariant. Drie van de vier varianten hebben betrekking op de verlofregelingen rondom kinderen², omdat deze (gedeeltelijk) kosten voor de overheid met zich meebrengen. De zorgverlofvariant heeft betrekking op de zorgverlofregelingen³, die geen kosten voor de overheid met zich meebrengen. Alle vier de beleidsvarianten worden in dit document gepresenteerd en nader toegelicht.

Bredere context rond beleidsvarianten

De gepresenteerde varianten komen (gedeeltelijk) overeen met de scenario’s die zijn gepresenteerd in de Kamerbrief *Scenario’s vereenvoudiging verlofstelsel*.⁴ Bij eventuele uitwerking van de beleidsvarianten wordt rekening gehouden met de vereenvoudigingsvoorstellen uit voornoemde brief en de brief *Start vereenvoudiging verlofstelsel*.⁵ Het is van belang hierbij aan te sluiten, omdat het verlofstelsel op onderdelen complex en onoverzichtelijk is geworden voor rechthebbenden en werkgevers. Het risico is dat rechthebbenden het verlof niet (optimaal) opnemen, omdat zij onvoldoende bekend zijn met de mogelijkheden of financiële gevolgen van verlofopname niet overzien. Dit vermindert de doeltreffendheid van het verlof voor de rechthebbenden en van het verlofstelsel als geheel.

¹ Artikel 4 lid 5 sub h, Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022.

² Zwangerschaps- en bevallingsverlof, (aanvullend) geboorteverlof, adoptie- en pleegzorgverlof en (betaald) ouderschapsverlof.

³ Kort- en langdurend zorgverlof.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 32855, nr. 39.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 32855, nr. 38.

Hiernaast is het van belang de varianten binnen de bredere (beleids)context te plaatsen. Zo zijn aanpassingen in het verlov rondom kinderen mogelijk van invloed op het gebruik van kinderopvang en moeten de zorgverlofregelingen als mogelijk onderdeel worden gezien van een breder scala aan maatregelen dat mantelzorgers ondersteuning kan bieden. Ook speelt mee of bijvoorbeeld verlofduur of betalingshoogte al dan niet in cao's wordt aangevuld. Cao-onderzoek van SZW biedt hier inzicht in.⁶

Doelstellingen beleidsterrein Arbeid en zorg

Het beleidsterrein Arbeid en Zorg bestaat uit de verlofregelingen uit de Wet arbeid en zorg (Wazo) en de regelingen voor aanpassing van de arbeidsduur, arbeidsplaats en werktijden uit de Wet flexibel werken (Wfw). Bij het opstellen van de beleidsvarianten is rekening gehouden met de beleidsdoelstellingen van het beleidsterrein Arbeid en Zorg, namelijk:

- 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.

⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (juli 2023). Arbeid en Zorg 2023. Een onderzoek naar cao-bepalingen omtrent het combineren van werken en zorgen.

1. Kostenneutrale variant: hoger uitkeringspercentage aanvullend geboorteverlof

Zoals blijkt uit de periodieke rapportage en daaraan voorafgaande onderzoeken, spelen financiële overwegingen een belangrijke rol in de keuze om verlof al dan niet op te nemen. Dit geldt met name bij het aanvullend geboorteverlof en betaald ouderschapsverlof, waarbij men recht heeft op een uitkering ter hoogte van zeventig procent van het dagloon. Voor een deel van de rechthebbenden (met een lager inkomen) vormt deze uitkeringshoogte een drempel om het verlof (geheel) op te nemen. De periodieke rapportage heeft niet aangetoond dat een hoger uitkeringspercentage ervoor kan zorgen dat men meer verlof opneemt. Toch is de verwachting dat het terugdringen van niet-gebruik in positieve zin bij kan dragen aan de doelstellingen van het verlof, waaronder de ontwikkeling van een band tussen ouder en kind en de balans tussen werk en privé, omdat het doelbereik hiermee wordt vergroot.

De toegankelijkheid van de verlofregelingen kan worden vergroot met een kostenneutrale variant. De duur van het aanvullend geboorteverlof kan worden ingekort van vijf naar twee weken, om de uitkeringshoogte kostenneutraal te verhogen naar honderd procent van het dagloon. Samen met de week geboorteverlof die wordt doorbetaald door de werkgever, behouden partners daarmee recht op drie weken (aanvullend) geboorteverlof. Het betaald ouderschapsverlof kan niet worden ingekort, in verband met de minimale verlofduur die wordt voorgeschreven door Europese regelgeving. De uitkering daarvan blijft bij deze variant zeventig procent van het dagloon.⁷

Enerzijds is, zoals gezegd, de verwachting dat deze variant een positief effect heeft op de doeltreffendheid van het aanvullend geboorteverlof, omdat het verlof hiermee toegankelijker wordt. Anderzijds is een kanttekening hierbij dat deze variant ook een negatief effect zou kunnen hebben op de doeltreffendheid, omdat de verlofduur wordt beperkt. Verder zou de verlofduur hiermee afwijken van die van het adoptie- en pleegzorgverlof (zes weken) en zou het verschil met het zwangerschaps- en bevallingsverlof (zestien weken) groter worden.

⁷ Richtlijn (EU) 2019/1158 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven.

2. Intensiveringsvariant: aanvullend geboorteverlof en betaald ouderschapsverlof

In de periodieke rapportage geven de onderzoekers aan dat het niet mogelijk is om een uitspraak te doen over de doelmatigheid van de verlofregelingen, omdat de beoogde effecten niet in harde indicatoren meetbaar zijn waardoor niet vastgesteld. Wel achten de onderzoekers het aannemelijk dat meer gebruik en dus hogere uitkeringslasten zullen leiden tot meer effecten en een hogere bijdrage aan de doelstellingen. Daarmee ligt het voor de hand om ook een intensiveringsvariant te presenteren. Met een intensiveringsvariant zal naar verwachting meer gebruik worden gemaakt van de verlofregelingen, omdat eventuele drempels worden weggenomen. Hiermee wordt het doelbereik van de verlofregelingen vergroot. Dit zou voor het aanvullend geboorteverlof en het betaald ouderschapsverlof bijvoorbeeld een positieve bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van een band tussen ouder en kind en de balans tussen werk en privé.

Met het ophogen van de uitkeringshoogte van het aanvullend geboorteverlof van zeventig naar honderd procent van het dagloon, kan het gebruik van het verlof naar verwachting worden verhoogd. Hiermee zouden partners na de komst van het kind in totaal recht blijven houden op vijftien betaalde weken verlof, waarvan zes met een uitkeringshoogte van honderd procent en negen met een uitkeringshoogte van zeventig procent.⁸ Daarmee is een bijkomend voordeel van deze variant dat het verlof voor partners hiermee meer gelijk wordt getrokken met dat voor adoptie- en pleegouders en het zwangerschaps- en bevallingsverlof. Dit draagt bij aan de vereenvoudiging van het verlofstelsel. De kosten voor de overheid voor deze variant bedragen naar schatting € 275 miljoen per jaar.

Een andere intensiveringsvariant is het aanbrengen van een bodem in de uitkeringshoogte van het aanvullend geboorteverlof en het betaald ouderschapsverlof, om de toegankelijkheid hiervan te vergroten.⁹ Als een rechthebbende met de uitkering onder het wettelijk minimumloon terecht komt, wordt de uitkering aangevuld. In de brief *Start vereenvoudiging verlofstelsel*¹⁰ wordt ingegaan op verschillende mogelijkheden hiervoor, waaronder ook de kosten. Deze kosten lopen uiteen van naar schatting 22 miljoen (waarvan € 12 miljoen voor de overheid) tot € 105 miljoen voor de overheid.

⁸ Op dit moment hebben partners recht op vijftien weken betaald verlof (geboorteverlof en betaald ouderschapsverlof), waarvan één week met loondoorbetaling door de werkgever en veertien weken met een uitkering van zeventig procent van het dagloon.

⁹ Deze verlofregelingen kennen een uitkeringshoogte van zeventig procent van het dagloon.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 32855, nr. 38.

3. Zorgverlofvariant: langer betaald zorgverlof

Voorgaande varianten hebben allemaal betrekking op de verlofregelingen rondom kinderen, omdat daar de kosten voor de overheid liggen. Uit de periodieke rapportage en voorgaande onderzoeken blijkt echter ook dat het gebruik van de zorgverlofregelingen relatief laag is. Op dit moment ontvangen rechthebbenden tijdens het kortdurend zorgverlof van twee weken (per jaar) gedeeltelijke loondoorbetaling ter hoogte van zeventig procent van het loon (minimaal het WML). Het langdurend zorgverlof van zes weken (per jaar) is wettelijk onbetaald.

Om het gebruik van de zorgverlofregelingen te vergroten, kunnen deze regelingen worden geïntegreerd tot één vereenvoudigde verlofregeling met een betalingshoogte van zeventig procent. Hiermee zouden werknemers recht krijgen op acht weken betaald (mantel)zorgverlof. Omdat het kortdurend zorgverlof op dit moment wordt betaald door werkgevers, kan voor deze variant alleen een schatting worden gemaakt van de totale kosten. Deze totale kosten bedragen naar schatting € 440 miljoen. De wijze van financiering, in de vorm van loon of een uitkering, is nader in te vullen.¹¹

Een hoger gebruik van de zorgverlofregelingen zou de doeltreffendheid van deze regelingen ten goede kunnen komen. Uit de periodieke rapportage blijkt bijvoorbeeld dat het aannemelijk is dat het zorgverlof in redelijke mate bijdraagt aan het faciliteren van een gelijkwaardige verdeling van zorgverantwoordelijkheden tussen partners.

¹¹ Voordeel van de huidige financiering van het kortdurend zorgverlof door werkgevers, is dat de werkgever zicht heeft op de rechtmatigheid van verlofopname. De werkgever kan namelijk van de werknemer vragen de verlofopname aannemelijk te maken (art. 5:5 Wazo). Bij een uitkering van UWV zou dit controlemechanisme ontbreken.

4. Besparingsvariant: verschillende maatregelen voor twintig procent besparing

Zoals aangegeven schrijft de RPE 2022 voor dat er een besparingsvariant van twintig procent moet worden gepresenteerd. De totale kosten voor de overheid voor de verlofregelingen bedragen in 2024 ongeveer € 2,6 miljard, waarvan ca. € 2,6 miljard uitkeringslasten en ca. € 20 miljoen uitvoeringskosten. Een besparing van twintig procent zou dus een besparing van ongeveer € 500 miljoen inhouden. Een dergelijke besparing kan niet met één maatregel worden gerealiseerd. Daarom is een pakket samengesteld met verschillende maatregelen die gezamenlijk optellen tot circa € 503 miljoen.

Op de verlofregelingen kan in beperkte mate worden bespaard, gezien de minimale verlofduur die Europese regelgeving¹² voorschrijft:

- Veertien weken zwangerschaps- en bevallingsverlof.
- Twee weken geboorteverlof.
- Negen weken betaald ouderschapsverlof.

Rekening houdend met deze minimale vereisten, kan het zwangerschaps- en bevallingsverlof met twee weken worden ingekort van zestien naar veertien weken en het geboorteverlof met vier weken van zes naar twee weken. Dit zou een besparing van circa € 241 miljoen per jaar opleveren. In deze besparing is rekening gehouden met een (gedeeltelijk) substitutie-effect naar het betaald ouderschapsverlof.

Naast de verlofduur zou ook circa € 22 miljoen kunnen worden bespaard, als uitkeringsgerechtigden¹³, die voorafgaand aan het zwangerschaps- en bevallingsverlof reeds een uitkering ontvangen, in plaats van een uitkering ter hoogte van honderd procent van het dagloon een uitkering zouden krijgen ter hoogte van de uitkering die zij reeds ontvingen (doorgaans minder dan honderd procent dagloon).

Een andere besparingsmogelijkheid is het verlagen van de uitkeringshoogte van het betaald ouderschapsverlof van zeventig naar vijftig procent. Dit zou een besparing van circa € 240 miljoen op kunnen leveren.

Het is lastig een conclusie te trekken over de vraag of deze besparingen de doelmatigheid van de verlofregelingen ten goede kan komen; de onderzoekers hebben in de periodieke rapportage aangegeven dat er geen uitspraak mogelijk is over de doelmatigheid. Wel geven zij aan dat het aannemelijk is "dat meer gebruik en dus hogere uitkeringslasten zullen leiden tot meer effecten en een hogere bijdrage aan de doelstellingen". Bovengenoemde besparingsopties kunnen een negatief effect hebben op de doeltreffendheid van de verlofregelingen. Zo zou het inkorten van de verschillende verlofvormen een negatief effect kunnen hebben op de ontwikkeling van de band tussen ouder en kind en het garanderen van de veiligheid en gezondheid van ouder (moeder) en kind.¹⁴

¹² Richtlijn (EU) 2019/1158 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven en Richtlijn 92/85/EEG ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid op het werk van werkneemsters tijdens de zwangerschap, na de bevalling en tijdens de lactatie.

¹³ Het gaat hier om een WW-uitkering, Ziektewetuitkering of een loongerelateerde uitkering (WGA). Bij een WAO-uitkering, Wajonguitkering, IVA-uitkering en een loonaanvullings- of vervolguutkering (WGA) is er geen recht op een zwangerschaps- en bevallingsverlofuitkering.

¹⁴ In cao's kunnen aanvullende afspraken worden gemaakt over de aanvulling van de verlofduur en betalingshoogte.