

Vergaderjaar 2016–2017

34 617

Wijziging van de Wet arbeid en zorg en enkele andere wetten in verband met de uitbreiding van het kraamverlof teneinde de band tussen de partner en het kind te versterken

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Het kraamverlof is al lang onderwerp van discussie. De regering heeft zich hierbij op het standpunt gesteld dat de geboorte van een kind een zo belangrijk moment is in het leven van ouders, dat werknemers die een kind krijgen onder alle omstandigheden in staat moeten worden gesteld om na de geboorte van het kind enige tijd vrij te nemen. In de Troonrede van 2015 en de Rijksbegroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2016¹ is daarom een uitbreiding van het betaald kraamverlof aangekondigd.

Onderzoek toont aan dat partners die direct na de geboorte van hun kind verlof nemen, over het algemeen later meer betrokken zijn bij de opvoeding^{2 3}. Aangenomen mag worden dat hiervan een positief effect uitgaat op de verdeling van arbeid- en zorgtaken binnen het gezin en aan het bereiken van een meer evenwichtige positie van mannen en vrouwen op de werkvloer. Daarnaast draagt een vroege betrokkenheid van de andere ouder bij de zorg en opvoeding positief bij aan de ontwikkeling van het kind. Ook voor de partners zelf worden positieve effecten gerapporteerd⁴: partners die meer betrokken zijn bij hun kinderen, zijn over het algemeen meer tevreden met hun leven en gezonder. Voor de pas bevallen moeder is het positief dat haar partner haar kan bijstaan na de bevalling. Veel landen hebben dan ook een regeling die voorziet in verlof voor de partners van vrouwen die net een kind hebben gekregen. Deze regelingen variëren van enkele dagen tot meerdere maanden.⁵ In Nederland hebben partners⁶ (mannen en vrouwen) sinds 2002 recht op twee dagen betaald kraamverlof op grond van de Wet arbeid en zorg (artikel 4:2). Deze twee dagen worden betaald door de werkgever. In 2014 is via de Wet van 17 december 2014, houdende modernisering regelingen

¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 300XV, nr. 2, pag. 7.

² OESO, 2013 «Fathers» Leave, Fathers «Involvement and Child Development», OECD Social, Employment and Migration Working Papers No 140.

³ Maternity and paternity at work, Law and practise across the World, ILO, 2014.

⁴ State of the World's Fathers, Promundo e.a., 2015.

⁵ Maternity and paternity at work, Law and practise across the World, ILO, 2014.

⁶ Het betreft hier werknemers in de zin van hoofdstuk 4 van de Wet arbeid en zorg.

voor verlof en arbeidstijden (Stb. 2014, 565) het recht op aansluitend drie dagen ouderschapsverlof bijgekomen. Of dit verlof betaald wordt, hangt af van de cao-afspraken in de desbetreffende sector, maar het verlof kan door de werkgever niet worden geweigerd. Doel van deze bepaling was om het opnemen van langer verlof mogelijk te maken. Mede vanwege de economische crisis werd geen financiële vergoeding voor de verlenging van het kraamverlof ingevoerd. Van een mogelijkheid om onbetaald verlof op te nemen wordt echter minder vaak gebruik gemaakt.⁷ Zeker voor lagere inkomens kan dit een relevante factor zijn.

Vanuit de samenleving komen regelmatig signalen dat een ruimere regeling gewenst is. Sommige bedrijven en sommige cao's bieden werknemers al een uitgebreidere (betaalde) kraamverlofregeling. De SER heeft in het op 23 oktober 2016 vastgestelde advies «Een werkende combinatie» Advies over het combineren van werken, leren en zorgen in de toekomst de aanbeveling gedaan om de opname van verlof rond de zorg voor jonge kinderen in het eerste jaar na de geboorte van het kind te optimaliseren en nader te verkennen⁸. Via het inbouwen van incentives en het verruimen van keuzemogelijkheden zou het gebruik van verlofregelingen in dat eerste jaar gestimuleerd moeten worden en meer moeten zijn gericht op het doel ervan, namelijk de zorg voor het jonge kind. De SER zal hieromtrent een nadere studie doen. Nu het aanvullend kraamverlof binnen 4 weken na de geboorte van het kind moet worden opgenomen en bedoeld is om de partner al direct na de geboorte te betrekken bij de zorg voor het kind en om de band met het kind op te bouwen, acht de regering het onderhavige wetsvoorstel in lijn met de aanbeveling van de SER. De regering acht het dan ook niet nodig om eerst de nadere studie van de SER af te wachten alvorens te besluiten over de uitbreiding van het kraamverlof met drie dagen gedurende welke UWV een uitkering verstrekt.

De regering acht het wenselijk dat voor alle partners het opnemen van 5 dagen betaald kraamverlof het uitgangspunt wordt en dat er geen financiële belemmeringen zijn om dit verlof op te nemen. Dit draagt bij aan een goede hechting met het kind en daarmee aan een goede basis voor de betrokkenheid van de partner tijdens de hele opvoeding. Dit is van zo'n groot belang, dat de overheid dit, ook financieel, faciliteert. Ten aanzien van de wijze waarop de bekostiging van de drie extra dagen betaald kraamverlof moet plaatsvinden, is gekeken naar de administratieve belasting voor werkgever en werknemer, de uitvoeringskosten voor de overheid en de toekomstbestendigheid van de regeling. Uitgangspunt daarbij was dat de werkgever geen loonkosten hoeft te maken over de extra dagen kraamverlof. Overleg met sociale partners, het UWV en de Belastingdienst leidde tot het betalen van de aanvullende drie dagen kraamverlof via het UWV op basis van de dagloonsystematiek. Dit betekent wel dat er nu twee componenten zitten in de kraamverlofregeling, één via loondoorbetaling via de werkgever en één via een uitkering van het UWV. Dit maakt het systeem complexer maar wel uitvoerbaar. Aanvraag van de uitkering door tussenkomst van de werkgever (artikel 4:2, zevende lid) maakt het niet alleen voor de werknemer eenvoudiger, maar ook voor de werkgever die dan rekening kan houden met de drie uitkeringsdagen die aansluiten op de twee verlofdagen die bij de werkgever zijn opgenomen. De werknemer die een kraamverlofuitkering ontvangt blijft in dienst van zijn werkgever en dat betekent dat er in relatie tot de drie uitkeringsdagen nagenoeg geen effect optreedt met betrekking tot de pensioenregelingen. Alleen voor werknemers die boven het maximaal dagloon verdienen kan er een zeer

⁷ Parental leave: Where are the fathers?, OECD, maart 2016.

⁸ Zie www.ser.nl, advies oktober 2016.

gering effect zijn op de pensioenregelingen m.b.t. de drie uitkeringsdagen die zijn opgenomen.

Aan deze keuze zitten geen generieke componenten (die over het algemeen nadelig zijn voor het Midden- en Kleinbedrijf); de administratieve lasten voor werkgever en werknemer zijn beperkt.

In totaal heeft de partner rond de geboorte de volgende verlofrechten:

- recht op calamiteitenverlof op de dag(en) van de bevalling;
- recht op kraamverlof voor een periode van 5 dagen (waarvan de eerste twee dagen met behoud van loon en de aanvullende dagen met uitkering);

Daarnaast heeft de partner nog een onvoorwaardelijk recht op ouderschapsverlof gedurende 3 dagen dat kan worden opgenomen binnen vier weken na de dag van geboorte. Dit verlof is onbetaald, tenzij de cao of arbeidsovereenkomst in betaling voorziet. De regering is van mening dat de uitbreiding van het kraamverlof de partners een basis biedt om te wennen aan de aanwezigheid van het kind, de nieuwe gezinssamenstelling en de zorgtaken die daarbij horen.

Opgemerkt wordt nog dat van het recht op kraamverlof overeenkomstig artikel 4:7 van de Wet arbeid en zorg uitsluitend ten nadele van de werknemer mag worden afgeweken bij collectieve arbeidsovereenkomst of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan dan wel, indien geen collectieve arbeidsovereenkomst of regeling van toepassing is of ter zake geen bepaling bevat, indien de werkgever ter zake schriftelijk overeenstemming heeft bereikt met de ondernemingsraad of, bij het ontbreken daarvan, met de personeelsvertegenwoordiging. Afwijkingen ten voordele van de werknemer zijn uiteraard toegestaan en komen in de praktijk regelmatig voor.⁹

Inwerkingtreding

Uit de uitvoeringstoets van het UWV¹⁰ is gebleken dat de regeling voor aanvullend kraamverlof uitvoerbaar en handhaafbaar is per 1 januari 2019. Deze datum heeft te maken met de vereiste aanpassing van de automatiseringssystemen. Geautomatiseerde verwerking van de aanvragen draagt bij aan het laag houden van de administratieve lasten voor werkgevers. Daarnaast zal het UWV om fraude te voorkomen een aantal gegevens controleren in de BRP (Basisregistratie persoonsgegevens). Met een verwachting van 150.000 aanvragen per jaar is handmatige verwerking geen optie. Volledig geautomatiseerde verwerking van de gegevens is pas mogelijk vanaf 1 januari 2019.

Budgettaire consequenties, administratieve lasten en regeldruk

Uitkeringslasten

De uitkeringslasten worden geschat op ca. € 57 miljoen structureel. Het gemiddeld aantal geboorten tussen 2012 en 2014 ligt op 175.000 per jaar. Het aantal kinderen dat in een eenoudergezin wordt geboren en waarvan de partner het kind niet erkent, wordt geschat op circa 6%. Het voorstel heeft alleen betrekking op werknemers en werkenden met een publiekrechtelijke aanstelling. Er is verondersteld dat 90% van de partners in loondienst is en 10% als zelfstandige werkzaam is. Het betreft zodoende ca. 150.000 geboorten per jaar waarvoor kraamverlof kan worden opgenomen.

Het gemiddeld dagloon voor partners in loondienst is geschat op € 130.

⁹ Zie met name http://cao.minszw.nl/pdf/174/2014/174_2014_13_234195.pdf.

¹⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Tabel 1

Uitkeringslasten (x 1 mln. €)	2019	2020	2021	Struc.
Uitkeringslasten WAZO	57	57	57	57

De financiering van de lasten als gevolg van de kraamverlofuitkeringen vindt plaats uit de collectieve middelen. Hiertoe wordt jaarlijks een rijksbijdrage gestort in het Arbeidsongeschiktheidsfonds. Dit wordt geregeld via een wijziging van artikel 114 Wet financiering sociale verzekeringen. Op basis van artikel 115, eerste lid, onderdelen c en r, van de Wet financiering sociale verzekeringen, komen de uitgaven van de uitkeringen ten laste van dit fonds. De hoogte van de Rijksbijdrage wordt jaarlijks door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vastgesteld op basis van een raming van de gerealiseerde en te verwachten uitkeringslasten en uitvoeringskosten.

Uitvoeringskosten

Het wetsvoorstel is ter toetsing voorgelegd aan UWV. UWV heeft geconstateerd dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Suggesties ter bevordering van de duidelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn overgenomen. UWV kan de regeling per 1 januari 2019 in uitvoering nemen, uitgaande van spoedige vaststelling van de definitieve wettekst.

De uitvoeringskosten zijn geraamd op structureel € 2,8 miljoen.

Uitvoeringskosten (x 1 mln. €)	2017	2018	2019	2020	2021	Struc.
Uitvoeringskosten UWV	0,02	1,02	2,9	2,8	2,8	2,8

Administratieve lasten en regeldruk

De administratieve lasten (het voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid) en de inhoudelijke nalevingskosten (de kosten voor het voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving) vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Het kabinet streeft ernaar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen. Bij de voorbereiding van dit voorstel is nagegaan of sprake is van regeldrukeffecten.

De administratieve last betreft de aanvraag door de werkgever van een uitkering en de administratieve verwerking daarvan. Naar schatting kost het de werknemer 5 tot 10 minuten de benodigde informatie, zoals het bewijs van geregistreerd partnerschap en de geboorteakte aan de werkgever te leveren. Voor werknemers betekent dit een verzwaring van de administratieve lasten met ruim 15.000 uur. Voor archivering, aanvraag en administratieve afhandeling heeft de werkgever naar schatting circa 20 minuten nodig. Bij een uurtarief van € 40 leidt dit, uitgaande van 150.000 werknemers die dit kraamverlof opnemen, tot extra kosten van € 2 mln. op jaarbasis.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Na de bevalling van de echtgenote, de geregistreerde partner, de persoon met wie hij ongehuwd samenwoont of degene van wie hij het kind erkent, wordt in het gewijzigde artikel 4.2 het kraamverlof uitgebreid naar vijf

dagen verlof op de dagen waarop hij arbeid pleegt te verrichten, waarvan twee dagen met behoud van loon en drie dagen waarvoor de werknemer via tussenkomst van de werkgever een uitkering bij het UWV aanvraagt. De uitkering is niet hoger dan het maximum dagloon. Bij de vaststelling van het dagloon gaat het UWV uit van het in de referentieperiode voor de werkgever uitbetaalde SV-loon. Het kraamverlof geldt voor werknemers, te weten zij die krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of publiekrechtelijke aanstelling arbeid verrichten (artikel 1:1 van de Wet arbeid en zorg). De uitbreiding van het verlof met een uitkering van het UWV geldt voor dezelfde doelgroep. Dit impliceert dat zelfstandigen geen aanspraak kunnen maken op het (aanvullend) kraamverlof. Dit past bij het uitgangspunt dat zelfstandigen zelf hun arbeidstijd kunnen bepalen en daarbij voorbereid moeten zijn op al dan niet geplande periodes waarin zij niet in staat zijn om te werken en inkomen te genereren, kraamverlof is anders dan bij zwangerschapsverlof waar het primair gaat om de gezondheid van de moeder. Dit geldt ook ten aanzien van de verlofperiode rond de geboorte van een kind.

Eerste lid: Het eerste lid van artikel 4:2 beschrijft het moment waarop het recht op kraamverlof ontstaat, het recht bestaat vanaf de eerste dag na de bevalling. In de huidige regeling wordt uitgegaan van de dag dat het kind feitelijk op hetzelfde adres woont als de moeder. Dit is echter een moment dat door het UWV niet kan worden gecontroleerd, vandaar dat er nu voor gekozen is dat het recht (van het eerste en tweede lid) bestaat vanaf de eerste dag na de bevalling. Tevens wordt het hierdoor mogelijk om het kraamverlof op te nemen als het kind nog niet op het adres van de moeder woont, maar bijvoorbeeld in een ziekenhuis verblijft.

Tweede lid: Het tweede lid van artikel 4:2 bevat de uitbreiding van het verlof. Dit verlof kan aansluitend aan het verlof op grond van het eerste lid worden opgenomen, maar ook op een later tijdstip zolang het verlof maar wordt opgenomen binnen vier weken na de dag van de bevalling. Om voor een uitkering op grond van het tweede lid in aanmerking te komen is het noodzakelijk dat eerst gebruik is gemaakt van het verlof, bedoeld in het eerste lid, waarvoor de loondoorbetalingsverplichting geldt. Hiermee wordt zeker gesteld dat ook het kraamverlof met loondoorbetaling door de werkgever wordt benut en de drie dagen verlof met een uitkering waarin dit wetsvoorstel voorziet daadwerkelijk aanvullend zijn op het bestaande kraamverlof. Uit de aanvraag voor een uitkering van het UWV moet door de werknemer, door tussenkomst van de werkgever, blijken dat van dit recht van kraamverlof met behoud van uitkering gebruik is gemaakt. Als bij controle blijkt dat de verlofdagen met loondoorbetalingsverplichting niet zijn opgenomen dan zal analoog aan het huidige handhavingsbeleid met betrekking tot de Wet arbeid en zorg, de uitkering worden teruggevorderd, ook zijn bestuurlijke boeten mogelijk (de artikelen 3.14, derde lid en 3:16, eerste tot en met derde lid, van de Wet arbeid en zorg zijn daarvoor in het negende lid van overeenkomstige toepassing verklaard. Alleen als de werknemer daadwerkelijk gebruik maakt van het recht op verlof, bedoeld in het tweede lid, bestaat recht op een uitkering van het UWV. De uitkering zal door het UWV door tussenkomst van de werkgever aan de werknemer worden verstrekt.

Derde, vierde en vijfde lid: De berekening van het dagloon vindt plaats overeenkomstig de systematiek van het derde, vierde en vijfde lid. In het derde lid is de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur nadere en afwijkende regels te stellen over de vaststelling en herziening van het dagloon. Afwijkende regels zijn bijvoorbeeld nodig als een werknemer een langere periode arbeidsongeschikt is geweest, dan wordt in dat geval een andere periode gekozen waarop het dagloon bepaald kan worden. Afwijkende regels zijn ook mogelijk indien de werknemer korter dan een jaar heeft gewerkt bij zijn werkgever. Voor de berekening van de uitkering, bedoeld in het derde lid, wordt immers als

dagloon beschouwd 1/261 deel van het loon, bedoeld in hoofdstuk 3 van de Wet financiering sociale verzekeringen, dat de betreffende werknemer in de periode van een jaar verdiende. Op het moment dat de werknemer nog geen volledig jaar heeft gewerkt bij zijn werkgever zijn derhalve afwijkende regels noodzakelijk.

Zesde lid: Ten aanzien van (een kleine groep) werknemers (in de zin van artikel 1:1, onderdeel b, van de Wet arbeid en zorg) die niet zijn verzekerd voor de Ziektewet (zie de Eerste afdeling, paragraaf 2, van de Ziektewet), geldt dat zij een uitkering kunnen ontvangen ter hoogte van het minimumloon per dag. Dit vangnet is gekozen voor werknemers die wel een arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling hebben maar, omdat ze niet verzekerd zijn voor de Ziektewet, niet voorkomen in de polisadministratie van het UWV. Voor hen kan om die reden geen dagloon worden vastgesteld. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om werknemers die huishoudelijke arbeid verrichten en om directeur groot aandeelhouders.

Zevende lid: Het zevende lid bepaalt dat de werknemer die in aanmerking wenst te komen voor de uitkering van het UWV, de aanvraag doet door tussenkomst van de werkgever. Dit geschiedt door middel van een formulier dat het UWV beschikbaar stelt op de website (www.uwv.nl). De aanvraag via tussenkomst van de werkgever is op de zelfde wijze geredigeerd als in artikel 3:11, eerste lid, van de Wet arbeid en zorg.

Het achtste *lid:* De aanvraag moet worden gedaan binnen vier weken na de periode van vier weken waarin het verlof kan worden opgenomen. In feite zijn dit acht weken na de eerste dag na de bevalling. Als de aanvraag niet tijdig wordt ingediend, wordt de uitkering ook betaald zolang het verlof niet langer dan een jaar geleden is opgenomen.

Negende lid: Het negende lid is een standaardbepaling met betrekking tot controlevoorschriften.

Tiende lid: In dit lid is een schakelbepaling opgenomen die de artikelen 3:14, derde lid, en artikel 3:16, eerste lid tot en met derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaart, zodat het UWV de verstrekking van de uitkering goed kan uitvoeren.

Opgemerkt wordt nog dat de uitbetaling van de uitkering in principe geschiedt 6 weken na het afgeven van de beschikking door het UWV. Dit vloeit voort uit artikel 4:87 van de Algemene wet bestuursrecht.

Tegelijkertijd met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal het Algemeen inkomens besluit sociale verzekeringswetten, het Dagloonbesluit en de Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering worden aangepast, zodat duidelijk is wat er gebeurt indien er sprake is van samenloop van uitkeringen en daarnaast zal de Gelijkstellingsregeling arbeidsuren worden aangepast in verband met het buiten beschouwing laten van arbeidsuren, het meerdere keren in aanmerking nemen van kalenderweken en beëindiging van uitkeringsrechten.

Artikel I, onderdelen B, onder 1, C en D

Dit artikel bevat technische aanpassingen die noodzakelijk zijn omdat er na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel twee vormen van kraamverlof bestaan.

Artikel I, onderdeel B, onder 2

De bestaande uitzonderingen voor militaire ambtenaren blijven volledig gehandhaafd en gelden voor beide vormen van het kraamverlof.

Artikel II

Uit hoofde van zijn arbeidsovereenkomst heeft de werknemer jegens de werkgever aanspraak op een vakantiebijslag ten minste tot een bedrag van 8% van zijn ten laste van de werkgever komende loon alsmede van de uitkering die hij op grond van artikel 4:2, tweede lid, krijgt. Deze laatste uitkering is toegevoegd aan artikel 15 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

Artikel III

Op grond van deze wijziging in artikel 58, tweede lid, onderdeel d, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen worden de uitkeringsdagen op grond van artikel 4:2, tweede lid, van de Wet arbeid en zorg niet meegerekend bij het vaststellen van het aantal van 36 kalenderweken als bedoeld in het eerste lid van artikel 58 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.

Artikel IV

Op grond van deze wijziging is artikel 17a, eerste lid, onderdeel d, van de Werkloosheidswet technisch aangepast en tellen de dagen waarop de uitkering loopt die verstrekt is op basis van artikel 4:2, tweede lid, van de Wet arbeid en zorg niet mee met het aantal van 36 kalenderweken die als referte weken gelden in het kader van de toepassing van artikel 17 van de Werkloosheidswet.

Artikel V

Op grond van deze wijziging wordt artikel 1, onderdeel d, van de Toeslagenwet aangepast en wordt de uitkering als bedoeld in 4:2, tweede lid, van de Wet arbeid en zorg als loondervingsuitkering gezien.

Artikel VI

Onder A: Artikel 7:635 BW wordt aangepast zodat de werknemer ook indien hij een beroep doet op de uitkering, bedoeld in artikel 4:2, tweede lid, van de Wet arbeid en zorg geen aanspraak op vakantierechten verliest. Onder B: Ten aanzien van het geldend maken van het recht op de twee vormen van kraamverlof, bedoeld in artikel 4:2, eerste en tweede lid, van de Wet arbeid en zorg geldt ontslagbescherming.

Artikel VII

Dit artikel regelt dat de uitgaven en ontvangsten van de uitkeringen die het UWV doet in verband met het kraamverlof lopen via het Arbeidsongeschiktheidsfonds. Hiertoe wordt de Wet financiering sociale verzekeringen aangepast.

Artikel VIII

In dit artikel is geregeld dat het recht op extra verlof, bedoeld in artikel 4:2, tweede lid, van de Wet arbeid en zorg, geldt voor kinderen die geboren worden op of na de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Dit wordt om administratief technische redenen voorgesteld. De overgangsmaatregel is niet in de Wet arbeid en zorg opgenomen, maar in dit wetsvoorstel omdat het een overgangsmaatregel betreft die naar zijn aard een tijdelijke werking heeft.

Artikel IX

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dat zal naar verwachting 1 januari 2019 zijn om het UWV in de gelegenheid te stellen om de systemen van de uitvoering in orde te maken en de software aan te passen.

Deze memorie van toelichting is door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid getekend, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Defensie.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher