

Vergaderjaar 2011–2012

32 855

Modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden

Nr. 8

BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2012

Op verzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) van de Tweede Kamer een doorrekening gemaakt van de door de regering aangevoerde kosten (in de Nota naar aanleiding van het Verslag van het wetsvoorstel modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden (Kamerstuk 32 855, nr. 6)) voor een apart zwangerschaps- en bevallingsverlof bij meerlingen. In haar procedurevergadering van 6 juni 2012 heeft de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid besloten deze notitie openbaar te maken.

Hierbij bied ik u een exemplaar van de notitie aan.

De voorzitter van de commissie,
Van Gent

De griffier van de commissie,
Post

NOTITIE OVER KOSTEN UITBREIDING ZWANGERSCHAPS- EN BEVALLINGSVERLOF BIJ MEERLING ZWANGERSCHAPPEN

Inleiding

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) van 14 februari 2012 is het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) verzocht om een doorrekening te maken van de kosten van een uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof bij meerlingen met twee of vier weken. De achtergrond hiervan is dat er bij de vaste commissie SZW twijfels zijn over de financiële onderbouwing die de minister presenteert in de nota naar aanleiding van het verslag van wetsvoorstel 32 855 Modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden (Kamerstuk 32 855, nr. 6).

Het lid Van Hijum heeft dit verzoek aan het BOR geoperationaliseerd in een aantal onderzoeksvragen (zie bijlage 1). Het BOR heeft vervolgens deze vragen aan het ministerie voorgelegd en zelf aanvullende informatie gezocht.

De hoofdvragen die in deze BOR-notitie worden beantwoord zijn:

1. *Op welke wijze is het bedrag van 1 miljoen euro, dat de minister aangeeft in de nota n.a.v. verslag berekend? Welke onderliggende gegevens en veronderstellingen zijn daarbij gebruikt?*
2. *Wat kost de uitbreiding van het reguliere zwangerschaps- en bevallingsverlof met twee of vier weken voor vrouwen die zwanger zijn van een meerling?*
3. *Met hoeveel weken zou het zwangerschaps- en bevallingsverlof voor vrouwen die zwanger zijn van een meerling kunnen worden uitgebreid onder de voorwaarde van budgettaire neutraliteit?*
4. *Welke maatschappelijke kosten en baten heeft een verlenging van de duur van het zwangerschaps- en bevallingsverlof voor vrouwen in het algemeen en vrouwen die zwanger zijn van een meerling in het bijzonder?*

Conclusie

1. Uit de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 32 855, nr. 6) en de ambtelijk verkregen informatie blijkt dat de onderbouwing van de minister van het bedrag van 1 miljoen euro bij uitbreiding van het verlofrecht in het geval van meerlingen is gebaseerd op een beperkt aantal aannames, waarvoor bovendien een onzekerheidsmarge geldt. Veel specifieke gegevens over vrouwen die zwanger (en bevallen) zijn van een meerling ontbreken. De tentatieve berekening van de extra kosten voor uitbreiding met vier weken – zoals aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag – lijkt te hoog, vooral omdat de berekening uitgaat van een uitbreiding met zes weken en er geen rekening is gehouden met het feit dat een deel van de vrouwen die zwanger is van een meerling niet werkt en dus geen beroep zal doen op een eventuele uitbreiding van het reguliere zwangerschaps- en bevallingsverlof.
2. Op basis van gegevens die het BOR bovenop de informatie van het ministerie heeft verzameld zouden de totale extra kosten bij een uitbreiding van het reguliere zwangerschaps- en bevallingsverlof met twee weken jaarlijks naar schatting 224 000 euro zijn, uitbreiding met vier weken naar schatting 448 000 euro en een uitbreiding van het reguliere zwangerschaps- en bevallingsverlof met zes weken zou naar schatting 673 000 euro extra kosten. De schattingen van het BOR zijn net als die van het ministerie met de nodige onzekerheden omgeven. Het BOR merkt hierbij op dat er naast kosten mogelijk ook baten kunnen zijn.

3. Volgens de minister is het niet mogelijk om onder de voorwaarde van budgettaire neutraliteit het reguliere zwangerschaps- en bevallingsverlof in het geval van meerlingen uit te breiden, omdat een deel van de vrouwen die zwanger is van een meerling geen gebruik maakt van het vangnet-Ziektewet en in geval van uitbreiding van het reguliere zwangerschaps- en bevallingsverlof onder de WAZO gaan vallen wat kosten met zich mee zal brengen.
4. Er is geen empirisch of evidence-based Nederlands onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van een uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof beschikbaar, laat staan specifiek voor vrouwen die zwanger zijn van een meerling. Volgens SEO-onderzoek¹, gebaseerd op internationale wetenschappelijke literatuur, zijn er geen significant positieve effecten van langer verlof op de gezondheid van het kind of de moeder (in vorm van lagere gezondheidskosten). Het BOR is van mening dat financiële en niet-financiële gezondheidsbaten bij meerlingen en moeders van meerlingen bij een verlenging van het verlof hoger zullen zijn dan bij moeders van eenlingen, omdat gezondheidsproblemen vaker voorkomen bij meerlingen en moeders van meerlingen (o.a. laag geboortegewicht, meer kans op afwijkingen, maar ook bekkenproblemen voor moeders). Het verwaarloosbare effect van gezondheidskosten zou daardoor anders kunnen uitpakken voor moeders van meerlingen. Om dit precies na te gaan zou een aparte kosten-batenanalyse nodig zijn naar uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof in het geval van meerlingen, waarin dergelijke aspecten worden meegenomen.

NADERE TOELICHTING

1 Financiële onderbouwing

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de eerste hoofdvraag: *Op welke wijze is het bedrag van 1 miljoen, dat de minister aangeeft in de nota n.a.v. verslag berekend? Welke onderliggende gegevens en veronderstellingen zijn daarbij gebruikt?*

Tentatieve berekening extra kosten door de minister te hoog

In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 32 855, nr. 6) geeft de minister aan dat een uitbreiding van het verlofrecht in het geval van meerlingen met vier weken volgens tentatieve berekeningen extra kosten van ongeveer 1 miljoen euro per jaar met zich mee zou brengen:

«Een wettelijke regeling waarbij, conform de richtlijn van de NVAB, het zwangerschapsverlof eerder aanvangt dan de gebruikelijke termijn van 4 à 6 weken voor de vermoedelijke datum van bevalling, zou een verschuiving van kosten met zich brengen tussen het Vangnet-Ziektewet en het zwangerschaps- en bevallingsverlof op grond van de Wet arbeid en zorg. Een dergelijke verlenging van het zwangerschapsverlof met vier weken zou, ervan uitgaande dat in 90 procent van de meerlingzwangerschappen momenteel al een beroep wordt gedaan op de vangnetregeling, volgens tentatieve berekening extra kosten van ongeveer € 1 mln met zich kunnen brengen. Het huidige wetsvoorstel voorziet niet in dekking daarvan.» (Kamerstuk 32 855, nr. 6, p.14–15)

Als nadere onderbouwing wordt slechts geconstateerd dat 90% van de vrouwen die zwanger zijn van een meerling momenteel een beroep doet op de vangnetregeling Ziektewet. Het BOR heeft het ministerie vervolgens op 23 februari 2012 ambtelijk (met goedkeuring van de minister) verzocht

¹ SEO (2010). Kosten en baten verlenging zwangerschaps- en bevallingsverlof.

enkele feitelijke vragen te beantwoorden. Deze feitelijke vragen zijn afkomstig uit de memo van het lid Van Hijum (zie bijlage 1). De antwoorden zijn op vrijdag 2 maart 2012 ambtelijk per mail ontvangen en in deze notitie verwerkt (zie bijlage 2).

Het ministerie heeft ambtelijk de volgende onderbouwing voor de extra kosten gegeven:

«Vanwege de beperkt beschikbare gegevens moet voor de berekening van de extra uitkeringslasten voor uitbreiding van het verlof in geval van een meerlingzwangerschap een aantal aannames worden gedaan. De berekening is daardoor met de nodige onzekerheden omgeven. Er zijn aannames gedaan over het volume, de duur en de hoogte van de uitkering. De raming gaat uit van een verlenging van het verlof voor de bevalling.»

Volume

De richtlijn van de Nederlandse vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde (NVAB) adviseert bij meerling zwangerschappen het werk volledig te beëindigen in de periode 14 tot 10 weken voor de bevalling. Geluiden uit het veld bevestigen dat bedrijfsartsen in de meeste gevallen het advies van de richtlijn volgen. Voor de raming is verondersteld dat in de huidige situatie 10% van de vrouwen blijven doorwerken tot 4 of 6 weken voor de uitgerekende datum. Een vervroegd verlof bij een meerlingzwanger leidt voor deze groep tot extra kosten. Het betreft 10% van circa 3 000 meerlingzwangerschappen: 300 uitkeringen.»

Duur

Normaliter wordt 4 tot 6 weken voor de uitgerekende datum van bevallen met werken gestopt. Volgens de richtlijn van de NVAB is dat bij meerlingzwangerschappen 10 tot 14 weken voor de uitgerekende datum. De richtlijn leidt tot een vervroegd verlof van circa 6 weken in geval van meerlingzwangerschap. Voor de raming wordt door het ministerie van dit aantal weken uitgegaan.

Hoogte van de uitkering

De gemiddelde daguitkering voor zwangerschapsverlof bedraagt € 96,89 (Januarinota 2010/2011 UWV, in de gemiddelde daguitkering is de deeltijdfactor verdisconteerd).

De extra uitkeringslasten zijn dan berekend door 10% van 3 000 te nemen en dit te vermenigvuldigen met 30 uitkeringsdagen met een gemiddelde uitkering van € 96,89. Dit leidt tot extra lasten van 872 010 euro, vanwege de nodige onzekerheden behoedzaam afgerond op 1 miljoen euro. Uit dit bedrag kunnen zowel de uitkeringen aan werknemers in loondienst als aan zzp'ers worden gedekt.»

Uit de beantwoording blijkt dat de onderbouwing van het ministerie voornamelijk is gebaseerd op een beperkt aantal aannames, waarvoor bovendien een onzekerheidsmarge geldt. Veel specifieke gegevens over vrouwen die zwanger (en bevallen) zijn van een meerling ontbreken.

Volume

Voor het bepalen van het volume zijn gegevens nodig over het aantal werkende vrouwen dat zwanger is van een meerling en door blijft werken

totdat het reguliere zwangerschaps- en bevallingsverlof ingaat (4 tot 6 weken voor de uitgerkende datum).

Daarnaast zouden gegevens nodig zijn over het aantal werkende vrouwen dat zwanger is van een meerling en zich ziek meldt als gevolg van zwangerschap of bevalling. Daarbij zou ook onderscheid moeten worden gemaakt tussen vrouwen die werkzaam zijn in loondienst en vrouwen die als zelfstandige werkzaam zijn, aangezien het dagloon dat vergoed wordt op grond van de Wet arbeid en zorg (WAZO) verschilt (zie onder gemiddelde hoogte uitkering).

Dergelijke specifieke gegevens zijn niet beschikbaar. Wel zijn er gegevens beschikbaar over het aantal meervoudige geboorten per jaar, de arbeidsparticipatie van vrouwen en de arbeidspositie (werkzaam in loondienst of als zelfstandige bijvoorbeeld):

In 2010 zijn er 3 018 meerlingen geboren, d.w.z. twee of meer kinderen die uit dezelfde zwangerschap zijn geboren (CBS Statline). Een deel van deze groep zal echter niet werkzaam zijn en dus ook geen beroep doen op een regeling. Het ministerie maakt daar geen inschatting van. Zij gaan uit van 3 000.

De arbeidsparticipatie van vrouwen die zwanger zijn van een meerling kan worden geschat aan de hand van CBS gegevens over de gemiddelde leeftijd dat vrouwen een tweede of meer kinderen krijgen en na te gaan hoe hoog de arbeidsparticipatie voor deze leeftijdsgroep is. Uit gegevens van het CBS blijkt dat de gemiddelde leeftijd 31,7 is om een tweede kind te krijgen. Voor een derde kind is dit 33,3 en voor een vierde kind 35,1 (CBS Statline). Daarbij zitten ook meerlingen. De arbeidsparticipatie van vrouwen in de groep 25–35 jaar (potentiële meerlingzwangeren) is 78%. Van deze groep is 7% zelfstandige (CBS Statline). Uitgaande van 3 000 meervoudige geboorten per jaar, zou van deze groep naar schatting 2 340 vrouwen werkzaam zijn, waarvan 164 als zelfstandige.

Een deel van de groep vrouwen die zwanger is van een meerling zal blijven doorwerken totdat zij recht hebben op het reguliere zwangerschaps- en bevallingsverlof, ondanks de NVAB¹-richtlijn «Zwangerschap, postpartumperiode en werk» bij meerlingzwangerschappen². Die richtlijn stelt dat vrouwen die zwanger zijn van een meerling na 20 weken 50% minder moeten gaan werken en na 26 tot 30 weken volledig moeten stoppen met werken. Zij kunnen dan een beroep doen op het vangnet-Ziektewet, indien zij daarvoor verzekerd zijn. Vrouwen in loondienst zijn via de werkgever automatisch verzekerd, zelfstandige zonder personeel kunnen zich vrijwillig verzekeren.

Volgens het ministerie werkt, op basis van geluiden uit het veld, 10% van de vrouwen die zwanger zijn van een meerling (10% van 3 000 =300) door totdat het reguliere zwangerschaps- en bevallingsverlof ingaat. Onduidelijk is om welke geluiden uit het veld het gaat. Juiste dit percentage is van belang bij het bepalen van de uiteindelijke kosten van een eventuele uitbreiding van het reguliere zwangerschaps- en bevallingsverlof voor vrouwen die zwanger zijn van een meerling. Hoe hoger het percentage dat nu *geen* beroep doet op het vangnet-Ziektewet, hoe hoger de kosten als zij wel gebruik zouden maken van een eventuele uitbreiding van het reguliere zwangerschaps- en bevallingsverlof.

¹ Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde.

² <http://nvab.artsennet.nl/Artikel-3/Zwangerschap-postpartumperiode-en-werk.htm>

³ <http://www.nvom.nl/index.php/home/211-onderzoek-wijst-uit-grote-behoefte-aan-goede-verlofregeling-bij-meerlingzwangerschap>

Uit een enquête van de Nederlandse Vereniging voor Ouders van Meerlingen (NVOM)³ (respons 45% ofwel 1 580 leden van 3 500 benaderde leden) blijkt dat 84% van de vrouwen die zwanger zijn van een meerling zich ziek meldt voor de 34e zwangerschapsweek; 16% zou dan dus blijven doorwerken tot het reguliere zwangerschaps- en bevallingsverlof. Hoewel dit geen representatieve enquête was onder alle vrouwen die zwanger zijn van een meerling, kan worden afgevraagd of het

percentage van 10%, dat het ministerie hanteert, niet te laag is.

Gemiddelde hoogte uitkering

Een uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof zou een verschuiving van kosten met zich brengen tussen het Vangnet-Ziektewet en het zwangerschaps- en bevallingsverlof op grond van de Wet arbeid en zorg (WAZO).

De Ziektewetuitkering is 100% van het dagloon voor vrouwen die in loondienst zijn en ziek zijn als gevolg van zwangerschap of bevalling. Zelfstandigen krijgen alleen een Ziektewetuitkering als zij daarvoor verzekerd zijn.

Tijdens het zwangerschaps- en bevallingsverlof van vrouwen in loondienst wordt 100% van het dagloon vergoed op grond van de Wet arbeid en zorg (WAZO). Via de regeling zelfstandig en Zwanger (ZEZ) binnen de WAZO hebben zelfstandigen, ongeacht een Ziektewetverzekering, recht op een zwangerschaps- en bevallingsuitkering, ter hoogte van het minimumloon (mits minimaal 1 255 uur in het jaar gewerkt).

Om de gemiddelde hoogte van de uitkering voor vrouwen te bepalen is dus informatie over de gemiddelde daguitkering voor zwangerschapsverlof voldoende, liefst uitgesplitst naar vrouwen in loondienst en zelfstandigen.

Het ministerie gaat uit van een gemiddelde daguitkering WAZO van € 96,89 (de deeltijdfactor is daarin verdisconteerd), zoals weergegeven op pagina 38 in de Januarinota 2010–2011 van UWV. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen vrouwen in loondienst en zelfstandigen.

Intussen is de Januarinota 2011–2012 verschenen waarin in de raming voor 2012 wordt uitgegaan van een gemiddelde daguitkering WAZO van € 98,40 (p.36). Voor zelfstandigen is dit € 60,43 (p.17).

Totaal kosten

In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 32 855, nr. 6) geeft de minister aan dat een uitbreiding van het verlofrecht in het geval van meerlingen met vier weken volgens tentatieve berekeningen extra kosten van ongeveer 1 miljoen euro per jaar met zich mee zou brengen (het extra aantal meerlingzwangeren dat recht krijgt op zwangerschaps- en bevallingsverlof vermenigvuldigd met het aantal uitkeringsdagen en de gemiddelde daguitkering WAZO). Uit de nadere informatie blijkt dat de minister bij de berekeningen is uitgegaan van zes weken, namelijk 30 uitkeringsdagen (5 werkdagen * 6 weken). Als de berekening van het ministerie wordt gevolgd met als uitgangspunt 20 uitkeringsdagen, zouden de extra kosten bij uitbreiding van 4 weken naar schatting neerkomen op 600 000 euro ($300 * 20 * € 96,89 = € 581\,340$) per jaar (bij 6 weken € 890 000). Het BOR zelf komt aan de hand van deze informatie en aanvullende gegevens tot iets andere bedragen, zie paragraaf 2.

2 Kosten uitbreiding zwangerschaps- en bevallingsverlof

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de tweede en derde hoofdvraag:

- *Wat kost de uitbreiding van het reguliere zwangerschaps- en bevallingsverlof met twee of vier weken voor vrouwen die zwanger zijn van een meerling?*
- *Met hoeveel weken zou het zwangerschaps- en bevallingsverlof voor vrouwen die zwanger zijn van een meerling kunnen worden uitgebreid onder de voorwaarde van budgettaire neutraliteit?*

Kosten uitbreiding met twee, vier en zes weken

Het BOR heeft bovenop de informatie van het ministerie nog aanvullende gegevens gevonden die in de berekening mee zouden moeten worden genomen, zoals gesteld in paragraaf 1.

Om de kosten naar schatting te bepalen is het extra aantal vrouwen dat zwanger is van een meerling en recht krijgt op zwangerschaps- en bevallingsverlof vermenigvuldigd met het aantal uitkeringsdagen en de gemiddelde daguitkering (WAZO of ZEZ-uitkering).

Volume

Volgens het BOR is naar schatting 78% van de vrouwen die zwanger zijn van een meerling werkzaam. Uitgaande van 3 000 meervoudige geboorten per jaar, komt dat neer op 2 340. Daarvan maakt een deel geen gebruik van het vangnet-Zietewet. Aangezien er geen representatieve gegevens voorhanden zijn over het percentage niet-gebruikers van het vangnet-Ziektewet is uitgegaan van de 10% die de minister hanteert. De berekening van het BOR is dus ook met de nodige onzekerheid omgeven. Daarmee komt het extra aantal vrouwen dat zwanger is van een meerling en recht krijgt op zwangerschaps- en bevallingsverlof op 234. Daarvan zijn naar schatting 218 vrouwen werkzaam in loondienst en 16 (7%) als zelfstandig.

Gemiddelde hoogte uitkering

Het BOR gaat uit van een gemiddelde daguitkering voor vrouwen in loondienst van € 98,40, en € 60,43 voor zelfstandige, zoals uit de Januarinota 2011–2012 van UWV blijkt.

Op basis van deze gegevens zou een uitbreiding van het verlofrecht in het geval van meerlingen met twee weken (=10 uitkeringsdagen) jaarlijks naar schatting 224 000 euro kosten ($218 * € 98,40 * 10 + 16 * € 60,43 * 10$), met vier weken naar schatting 448 000 euro en met zes weken naar schatting 673 000 euro kosten.

Het BOR merkt daarbij op dat er naast kosten mogelijk ook baten kunnen zijn. Deze worden in paragraaf 3 besproken.

Uitbreiding onder voorwaarde van budgettaire neutraliteit

Volgens de nadere informatie van het ministerie is het niet mogelijk om het aantal weken zwangerschaps- en bevallingsverlof voor vrouwen die zwanger zijn van een meerling budgettair neutraal te verlengen, aangezien de extra kosten samenhangen met het veronderstelde niet-gebruik van de huidige mogelijkheid tot een vervroegd verlof met vergoeding uit het vangnet-Ziektewet.

Duidelijk is dat een uitbreiding van het verlofrecht in het geval van meerlingen altijd extra kosten met zich mee zou brengen, zolang een deel van de vrouwen die zwanger is van een meerling geen gebruik maakt van het vangnet-Ziektewet. In dat geval treedt er verschuiving op naar een eerder recht op zwangerschaps- en bevallingsverlof, wat extra geld zou kosten.

3 Maatschappelijke kosten en baten uitbreiding zwangerschaps- en bevallingsverlof

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de laatste hoofdvraag:

- *Welke maatschappelijke kosten en baten heeft een verlenging van de duur van het zwangerschaps- en bevallingsverlof voor vrouwen in het algemeen en vrouwen die zwanger zijn van een meerling in het bijzonder?*

Er is geen empirisch of evidence-based Nederlands onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van een uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof beschikbaar, laat staan specifiek voor vrouwen die zwanger zijn van een meerling.

Wel is er in 2010 onderzoek gedaan naar de maatschappelijke kosten en baten van verlenging van zwangerschaps- en bevallingsverlof door SEO (Kosten en baten verlenging zwangerschaps- en bevallingsverlof, SEO economisch onderzoek). Uit het SEO-onderzoek blijkt dat de externe effecten van een verlenging van het verlof (twee en vier weken) nul zijn. Dit betekent dat er geen significant positieve effecten van langer verlof zijn op de gezondheid van het kind of de moeder (in vorm van lagere gezondheidskosten).

Zij concluderen dat de baten van een uitbreiding van het verlof beperkt zijn en vooral liggen op het vlak van een toename van de niet-werktijd voor vrouwen en lagere kosten voor kinderopvang. Het SEO concludeert dat het saldo van de maatschappelijke kosten en baten als gevolg van een uitbreiding een kostenpost vormt van € 117 miljoen bij een verlenging van twee weken.

Het BOR constateert dat de conclusies uit het SEO-onderzoek niet zijn gebaseerd op feitenonderzoek of meningen van de betrokken partijen in Nederland. De uitgevoerde maatschappelijke kosten- batenanalyse (MKBA) is uitgevoerd op basis van internationale wetenschappelijke literatuur. Geen van de studies betreft de Nederlandse situatie. De internationale resultaten kennen daarnaast nog een onzekerheidsmarge rond de gevonden effecten. Daarnaast is het opmerkelijk dat het negatieve saldo van vier weken

(€ 322 miljoen) niet simpelweg een verdubbeling is van het saldo van twee weken (€ 117 miljoen). In dat geval zou het saldo namelijk op € 234 miljoen euro uitkomen. De extra € 88 miljoen is vooral te verklaren door een sterker negatief effect van de gemiste werkervaring op de arbeidsproductiviteit. Ofwel het arbeidsloon van vrouwen daalt, vanwege een «gemiste werkervaring» gedurende twee weken dat ze langer na de bevalling thuisblijven. De arbeidsproductiviteit van moeders daalt met € 43 miljoen en € 173 miljoen bij een verlenging van respectievelijk twee en vier weken. Het BOR acht het verschil tussen die twee bedragen relatief groot. Twee weken werkervaring op een hele arbeidsloopbaan lijkt verwaarloosbaar.

Eerder onderzoek van Bureau Bartels in 2008¹ wijst juist op een hogere arbeidsproductiviteit en minder ziekteverzuim van vrouwen na uitbreiding van het verlof. Een meerderheid van zowel de geraadpleegde werkgevers en werknemers staat achter een uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof. Wanneer het verlof wordt verlengd van 16 naar 20 weken zou dit – naast een verlies van de productie-uren – volgens 68 procent van de werkgevers en 70 procent van de werknemers vooral ook een aantal positieve, compenserende effecten hebben. Dit onderzoek is gebaseerd op telefonische interviews met aselect gekozen werkgevers en schriftelijke vragenlijsten onder werknemers werkzaam bij de werkgevers die participeerden in het onderzoek. Het geeft een ex-ante inschatting van mogelijke positieve effecten.

¹ Bartels (2008). Gebruik en betekenis van verlofregelingen: eindrapport. In opdracht van het ministerie van SZW

Het BOR is van mening dat financiële en niet-financiële gezondheidsbaten bij meerlingen en moeders van meerlingen bij een verlenging van het verlof hoger zullen zijn dan bij moeders van eenlingen, omdat gezondheidsproblemen vaker voorkomen bij meerlingen en moeders van meerlingen (o.a. meer vroeggeboorten, laag geboortegewicht, meer kans op afwijkingen, maar ook bekkenproblemen voor moeders). Het verwaarloosbare effect van gezondheidskosten zou daardoor anders kunnen uitpakken voor moeders van meerlingen.

Om dit precies na te gaan zou een aparte kosten-batenanalyse nodig zijn naar uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof in het geval van meerlingen, waarin dergelijke aspecten worden meegenomen. Ook zou daarbij gekeken moeten worden naar specifieke aspecten rondom meerlingzwangerschappen, zoals het effect van minder zwangerschappen (in één keer bevallen van een tweeling of drieling in plaats van twee of drie keer de loopbaan onderbreken vanwege een zwangerschap) en minder beroep op zwangerschaps- en bevallingsverlof (meestal slechts één keer, gezien het feit dat het gemiddeld kindertal 1,7 is) (CBS Statline).

UITGEWERKT VOORSTEL

In de procedurevergadering van 14 februari jongstleden is de vaste Kamercommissie akkoord gegaan met het voorstel om het Bureau Onderzoek Rijksuitgaven van de Tweede Kamer te verzoeken om een financiële onderbouwing van de kosten van een uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof bij meerlingen met twee of vier weken.

Aanleiding

In december 2010 is de motie Van Hijum/Klaver (32 500 XV, nr. 36) ingediend, die de regering oproep om de duur van het zwangerschaps- en bevallingsverlof ten behoeve van moeders van meerlingen uit te breiden met vier weken. In het debat is de motie aangehouden en met de minister afgesproken dat het debat zou worden voortgezet in het kader van de voorgenomen wijziging bij de Verlofwet. Deze wet is aanhangig bij de Tweede Kamer en zal ergens in de komende maanden voor plenaire behandeling worden geagendeerd.

In de Nota naar Aanleiding van het verslag geeft de regering op vragen van de CDA-fractie aan geen voorstander te zijn van uitbreiding van het verlofrecht in het geval van meerlingen. Volgens de regering kost een verschuiving van de kosten van de vangnet-Ziektewet naar een erkend verlofrecht de overheid in totaal 1 miljoen euro per jaar. Dit bedrag lijkt echter aan de hoge kant, als het wordt afgezet tegen het geringe aantal meervoudige geboorten per jaar en het hoge beroep op de bestaande vangnet-Ziektewet. Vandaar dat de CDA-fractie behoefte heeft aan een nadere onderbouwing van de extra kosten.

De huidige situatie

Het reguliere zwangerschaps- en bevallingsverlof bedraagt (minimaal) 16 weken. De werkneemster ontvangt gedurende dit verlof een uitkering ter hoogte van 100% van haar salaris. Dit bedrag wordt door het UWV aan de werkgever vergoed (tegen max. dagloon). De duur van het verlof bestaat uit twee perioden:

- het zwangerschapsverlof begint op zijn laatst 4 weken (35e week) en op zijn vroegst 6 weken (33e week) voor de uitgerekende datum. Als de baby te vroeg wordt geboren, kan de «verloren» tijd worden meegenomen naar het bevallingsverlof.
- het bevallingsverlof duurt minimaal 10 weken, dus ook als de baby later wordt geboren.

Onvoldoende bij meerlingen

Het zwangerschaps- en bevallingsverlof dient ter bescherming van de gezondheid en veiligheid van moeder en kind. Hoewel de ILO adviseert om voor de duur van dit verlof ten minste 18 weken aan te houden, kan niet in algemene zin worden gesteld dat de in Nederland geldende duur van 16 weken te kort is. Het aantal weken betreft immers een minimum. Zo kan om medische redenen een beroep worden gedaan op de vangnet-Ziektewet. Voor moeders van couveusekinderen die langer dan een week in het ziekenhuis verblijven, wil de regering zeker stellen dat zij tien weken bevallingsverlof hebben zodra de baby thuis is.

Voor moeders van meerlingen kan echter wel in algemene zin worden gesteld dat een periode van 16 weken te kort is. Vrijwel geen enkel vrouw die zwanger is van een meerling haalt het reguliere verlof; zij melden zich gemiddeld tien weken daarvoor ziek. Gemiddeld worden tweelingen ruim drie weken en drielingen ruim zes weken eerder geboren. Ruim de helft wordt prematuur geboren (voor de 37e week) en het gemiddelde

geboortegewicht is 20% lager dan normaal. Bij de moeder komen gezondheidsproblemen, zoals hoge bloeddruk, rugpijn, bekkenproblemen en zwangerschapschias veel vaker voor bij meerlingzwangerschappen. Ook het risico op aangeboren afwijkingen is groter.

De richtlijn van de NVAB (vereniging van bedrijfsartsen) die samen met de KNOV (vereniging van verloskundigen) en NVOG (vereniging van gynaecologen) is opgesteld, geeft daarom aan dat meerlingzwangere vrouwen na 20 weken 50% minder moeten gaan werken en na 26 tot 30 weken volledig moeten stoppen met werken.

Veel landen in Europa kennen bijzondere regelingen voor zwangerschaps- en bevallingsverlof bij meerlingen. Zo wordt in Duitsland, Oostenrijk en België vier weken extra verlof toegekend. In Frankrijk is dat zelfs 18 weken extra, in Finland 9 weken en in Spanje twee weken. Ook buiten Europa komen bijzondere regelingen veelvuldig voor. De (omstreden) nieuwe Europese Richtlijn Uitbreiding Zwangerschapsverlof schrijft voor dat ziekte tot 4 weken voor de bevalling niet mag leiden tot verkorting van het zwangerschapsverlof.

De bijzondere verloffregelingen bestaan vanuit de erkenning dat werk- en sociale druk op de moeder om zo laat mogelijk verlof op te nemen nadelige gevolgen kan hebben voor de gezondheid van moeder en kind. Uit onderzoek van de Nederlandse Vereniging voor Ouders van Meerlingen (NVOM) blijkt dat veel vrouwen onbegrip ervaren van leidinggevend en zich bezwaard voelen om zich ziek te melden. Ook de gang naar het UWV voor een medische beoordeling in het kader van de ziekmelding is een drempel.

Om te kunnen beoordelen wat de kosten van uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof met een periode van twee of vier weken zijn, is het van belang om een antwoord te krijgen op de volgende vragen:

- wat is het aantal meervoudige geboorten per jaar? (volgens de regering betreft het circa 3 000 meervoudige geboorten per jaar);
- hoeveel van deze vrouwen zijn werkzaam in loondienst of als zzp'er, en doen een beroep op zwangerschaps- en bevallingsverlof? (regering lijkt te veronderstellen: 100%);
- hoeveel meerlingzwangere werkende vrouwen doen per jaar een beroep op de vangnet-Ziektewet (de regering veronderstelt: 90% van het totaal);
- wat is de gemiddelde duur van het beroep op de vangnet-Zw (onduidelijk in berekening regering)? Indien het advies van de NVAB wordt gevolgd, dan wordt in elk geval 3 tot 7 weken eerder dan gebruikelijk geheel gestopt met werken, en vanaf 20 weken 50% minder gewerkt. Met extra verlof na afloop van de bevalling als gevolg van complicaties of klachten is dan nog geen rekening gehouden (extra beroep op vangnet-Zw, maar ook extra vrije dagen of verlof omdat verzoek op medische gronden is afgewezen);
- welke veronderstellingen worden gehanteerd m.b.t. de loondoorbetaling (salarisniveau, deeltijdfactor) en vergoeding door het UWV van de extra verlofweken?
- is er sprake van een substantieel hogere opname van (niet betaalde/vergoede) vrije dagen en verlofdagen door meerlingzwangere vrouwen in de periode voor en na de bevalling?
- welke gevolgen heeft het feit dat meerlingzwangere vrouwen zich bezwaard en belemmerd voelen zich tijdig ziek te melden voor vroeggeboortes, NICU-opnames (couveuse), complicaties, aangeboren afwijkingen, de duur van de herstelperiode en de re-integratie in het arbeidsproces van de moeder? Wat zijn de hiermee gepaard gaande zorg-, economische en maatschappelijke kosten?
- welke maatschappelijke baten heeft een verlenging van de duur van het zwangerschaps- en bevallingsverlof?

- met hoeveel weken kan het zwangerschaps- en bevallingsverlof worden uitgebreid onder de voorwaarde van budgettaire neutraliteit?

Vragen

1. Op welke wijze is het bedrag van 1 miljoen berekend? Welke onderliggende gegevens en veronderstellingen zijn daarbij gebruikt?
2. Met hoeveel weken zou het zwangerschaps- en bevallingsverlof voor vrouwen die zwanger zijn van een meerling kunnen worden uitgebreid onder de voorwaarde van budgettaire neutraliteit?
3. Hoeveel vrouwen die zwanger zijn van een meerling en die zijn werkzaam in loondienst of als zzp'er doen een beroep op zwangerschaps- en bevallingsverlof?
4. Hoeveel vrouwen die zwanger zijn van een meerling en die zijn werkzaam in loondienst of als zzp'er doen een beroep op het vangnet-Ziektewet?
5. Wat is de gemiddelde duur van het beroep op de vangnet-Ziektewet door vrouwen die zwanger zijn van een meerling?
6. Welke veronderstellingen worden gehanteerd m.b.t. de loondoorbetaling (salarisniveau, deeltijdfactor) en vergoeding door het UWV van de extra verlofweken?
7. Is er sprake van een substantieel hogere opname van (niet betaalde/vergoede) vrije dagen en verlofdagen door vrouwen die zwanger zijn van een meerling in de periode voor en na de bevalling?
8. Welke gevolgen heeft het feit dat vrouwen die zwanger zijn van een meerling zich bezwaard en belemmerd voelen zich tijdig ziek te melden voor: vroeggeboortes, NICU-opnames (couveuse), complicaties, aangeboren afwijkingen, de duur van de herstelperiode en de re-integratie in het arbeidsproces van de moeder? Wat zijn de hiermee gepaard gaande zorg-, economische en maatschappelijke kosten?
9. Welke maatschappelijke baten heeft een verlenging van de duur van het zwangerschaps- en bevallingsverlof voor vrouwen in het algemeen en vrouwen die zwanger zijn van een meerling in het bijzonder?

De vragen zijn (gedeeltelijk) geclusterd beantwoord.

Antwoord vraag 1 en 3 tot en met 7

In Nederland zijn per jaar ruim 3 000 zwangerschappen van een meerling. Het is niet bekend hoeveel vrouwen uit deze groep werkzaam zijn als werkneemster of zelfstandige, noch hoeveel van hen een uitkering voor zwangerschaps- en bevallingsverlof ontvangen of een beroep doen op het vangnet-Ziektewet.

De gemiddelde uitkeringsduur voor de gehele groep vrouwen die als gevolg van ziekte gedurende de zwangerschap een beroep doet op het vangnet-Ziektewet is wel bekend. Als een vrouw voor de bevalling gebruik maakt van het vangnet-Ziektewet is de gemiddelde uitkeringsduur 12 weken.

Er zijn geen gegevens bekend over de opname van (niet betaalde/vergoede) vrije dagen en verlofdagen door vrouwen die zwanger zijn van een meerling in de periode voor en na de bevalling.

Vanwege de beperkt beschikbare gegevens moet voor de berekening van de extra uitkeringslasten voor uitbreiding van het verlof in geval van een meerlingzwangerschap een aantal aannames worden gedaan. De berekening is daardoor met de nodige onzekerheden omgeven.

Er zijn aannames gedaan over het volume, de duur en de hoogte van de uitkering. De raming gaat uit van een verlenging van het verlof voor de bevalling.

- Volume.

De richtlijn van de Nederlandse vereniging voor Arbeids- en Bedrijfs-geneeskunde adviseert bij meerling zwangerschappen het werk volledig te beëindigen in de periode 14 tot 10 weken voor de bevalling. Geluiden uit het veld bevestigen dat bedrijfsartsen in de meeste gevallen het advies van de richtlijn volgen. Voor de raming is verondersteld dat in de huidige situatie 10% van de vrouwen blijven doorwerken tot 4 of 6 weken voor de uitgerekende datum. Een vervroegd verlof bij een meerlingzwanger leidt voor deze groep tot extra kosten. Het betreft 10% van circa 3 000 meerlingzwangerschap-pen: 300 uitkeringen.

- Duur.
Normaliter wordt 4 tot 6 weken voor de uitgerekende datum van bevallen met werken gestopt. Volgens de richtlijn is dat bij meerling-zwangerschappen 10 tot 14 weken voor de uitgerekende datum. De richtlijn leidt tot een vervroegd verlof van circa 6 weken. Voor de raming wordt van dit aantal weken uitgegaan.
- Hoogte van de uitkering.
De gemiddelde daguitkering voor zwangerschapsverlof bedraagt € 96,89 (Januarinota 2010/2011 UWV, in de gemiddelde daguitkering is de deeltijdfactor verdisconteerd).

De extra uitkeringslasten zijn dan berekend door 10% van 3 000 te nemen en dit te vermenigvuldigen met 30 uitkeringsdagen met een gemiddelde uitkering van € 96,89. Dit leidt tot extra lasten van 872 010 euro, vanwege de nodige onzekerheden behoedzaam afgerond op 1 miljoen euro. Uit dit bedrag kunnen zowel de uitkeringen aan werkneemster als aan zelfstan-digen worden gedekt.

Antwoord vraag 2.

Het is niet mogelijk budgettair neutraal het aantal weken bevallingsverlof, voor vrouwen die zwanger zijn van een meerling, te verlengen. Uit bovenstaande blijkt dat de extra kosten samenhangen met het veronder-stelde niet-gebruik van de huidige mogelijkheid tot een vervroegd verlof met vergoeding uit het Vangnet-Ziektewet.

Antwoord vraag 8.

Over bovengenoemde mogelijke gevolgen en consequenties en de daarmee samenhangende kosten is voor Nederland geen onderzoek bekend.

Antwoord vraag 9.

In 2010 is onderzoek gedaan naar de maatschappelijke kosten en baten van verlenging van zwangerschaps- en bevallingsverlof (Kosten en baten verlenging zwangerschaps- en bevallingsverlof, SEO economisch onderzoek). De baten van een uitbreiding van het verlof zijn beperkt en liggen vooral op het vlak van een toename van de niet-werktijd voor vrouwen en lagere kosten voor kinderopvang. Baten op het vlak van gezondheid van moeder en kind of een toenemende arbeidsparticipatie zijn volgens SEO verwaarloosbaar. Het SEO concludeert dat het saldo van de maatschappelijke kosten en baten als gevolg van een uitbreiding een kostenpost vormt van € 117 miljoen bij een verlenging van twee weken. In het SEO-onderzoek is niet specifiek gekeken naar vrouwen met een meerlingzwangerschap. Ook uit andere bronnen zijn daar geen gegevens over bekend.