

Reactie BCW op wetsvoorstel De Verlofwet. Internetconsultatie Keten-ID 27081. Augustus 2026

Hieronder treft u de reactie aan van Bureau Clara Wichmann (hierna: BCW), een organisatie die werkt aan gendergelijkheid en een betere maatschappelijke en juridische positie van vrouwen in Nederland, en de Vereniging voor Vrouw en Recht (hierna: VVR), een platform van feministische juristen dat zich inzet voor het verbeteren van de rechtspositie van vrouwen in Nederland. Deze reactie betreft het ter internetconsultatie voorgelegde wetsvoorstel tot aanpassing van de Wet Arbeid en Zorg (hierna ook: Wazo), de Verlofwet.

Het wetsvoorstel heeft onze bijzondere belangstelling, omdat verlofregelingen, zoals het geboorteverlof en het ouderschapsverlof, direct van invloed zijn op de verdeling van zorg- en arbeidstaken tussen partners, en daarmee op de financiële onafhankelijkheid van vrouwen en de bestaande loon- en pensioenkloof tussen mannen en vrouwen. Zo blijft bij gedeeltelijk betaald verlof de keuze binnen gezinnen vaak in het nadeel van de partner met het laagste inkomen, meestal de vrouw, waardoor bestaande ongelijkheden blijven bestaan. Alleen bij 100% doorbetaling ontstaat een werkelijke keuzevrijheid tussen partners. Hoe verlofrechten zijn vormgegeven, bepaalt in belangrijke mate wie in de praktijk zorgtaken op zich neemt en wie zich kan blijven richten op betaalde arbeid.

Dit geldt in het bijzonder voor mantelzorgers. Het merendeel van de mantelzorgers in Nederland is vrouw (SCP, 2026); veel werkende mantelzorgers combineren hun zorgtaken met een betaalde baan. Een verlofregeling die onvoldoende toegankelijk of onvoldoende betaald is, vergroot het risico dat mantelzorgers minder gaan werken, (tijdelijk) stoppen met werken of overbelast raken. Dat heeft niet alleen gevolgen voor hun inkomen, maar ook voor hun financiële zelfstandigheid op de langere termijn, onder meer via beperking van de opbouw van pensioen. BCW en VVR vinden het daarom van groot belang dat de Verlofwet mantelzorgers een toereikende en toegankelijke verlofregeling biedt.

In deze reactie zullen de volgende punten aan de orde komen:

1. Mantelzorg in de Verlofwet;
2. Definitie van mantelzorg;
3. Loondoorbetaling van het zorgverlof (Artikel 3.3);
4. Afwijking bij cao (Artikel 7.4);
5. Verlof met uitkering voor dienstverleners aan huis;
6. Hoe zit het met (betaald) verlof voor andere PGB zorgverleners?
7. Toepassing in Caribisch Nederland;
8. Conclusie.

1 Mantelzorg in de Verlofwet

In de Memorie van Toelichting van de Verlofwet is opgenomen dat er is gekozen voor de term ‘zorgverlof’ in plaats van ‘mantelzorgverlof’, omdat mantelzorg zorg gedurende een langere periode suggereert, terwijl het zorgverlof ook kan worden opgenomen voor korter durende of incidentele gebeurtenissen.

BCW en VVR menen dat het gebruik van de term mantelzorg in de wet, bijvoorbeeld als onderdeel van de toelichting op wat onder zorgverlof valt in de begripsbepaling onder artikel 3.1, bevorderlijk is voor de erkenning en herkenning van werkende mantelzorgers. Niet alle mantelzorgers zijn zich ervan bewust dat ze mantelzorg verlenen. Ook zijn er werkende mantelzorgers die niet weten dat het zorgverlof ook voor (langdurige) mantelzorg kan worden opgenomen, bijvoorbeeld voor mantelzorg aan een kind. Het ontbreken van de term mantelzorg in de wet maakt dit voor hen minder duidelijk en zichtbaar. De duur van het verlof is niet voor iedere (langdurige) vorm van mantelzorg toereikend, maar het verlof kan wel worden ingezet als instrument om overbelasting en verzuim van de mantelzorgende werknemer te voorkomen. Het expliciet benoemen van mantelzorg in de wet, in het kader van het zorgverlof, is dan ook van wezenlijk belang.

2 Definitie van mantelzorg

In de Memorie van Toelichting wordt vermeld dat de term ‘hulpbehoevende’ in de Wazo is ontleend aan de definitie van ‘mantelzorg’ uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo). Deze definitie is inmiddels aangepast, maar in dit wetsvoorstel wordt toch de oude begripsbepaling gehanteerd, omdat die volgens de toelichting een adequate beschrijving geeft van het begrip ‘hulpbehoevende’ in de zin van deze wet.

De Wmo is op dit moment de enige wet die een definitie voor mantelzorg bevat en vormt daarmee een uitgangspunt voor de betekenis van ‘mantelzorg’ in andere wet- en regelgeving, ook binnen andere rechtsgebieden. Met het voorstel wordt dus bewust niet aangesloten bij de wettelijke definitie uit de Wmo, maar bij een verouderde definitie. Het gebruik van verschillende termen en definities rondom mantelzorg in wet- en regelgeving, rechtsgebieden en beleidsstukken van de overheid zorgt voor onduidelijkheid. Met de terminologie en toelichting van het huidige wetsvoorstel bestaat het risico dat dit bijdraagt aan rechtsonzekerheid, omdat een eenduidige definitie binnen het Nederlandse rechtssysteem ontbreekt.

Bovendien staat het op gespannen voet met een van de doelstellingen van het wetsvoorstel, namelijk vereenvoudiging. Waar de Verlofwet beoogt bestaande verlofregelingen te bundelen en te vereenvoudigen, ligt het niet voor de hand daarbij een definitie te introduceren die afwijkt van de definitie die elders in wet- en regelgeving gangbaar is. Dit vergroot juist de kans op fragmentatie en interpretatieverschillen tussen wetten.

BCW en VVR pleiten er daarom voor om in de Verlofwet aan te sluiten bij de actuele Wmo-definitie van mantelzorg, of anders expliciet te motiveren waarom hiervan wordt afgeweken en hoe rechtsonzekerheid wordt voorkomen.

3 Loondoorbetaling van het zorgverlof (Artikel 3.3)

Het wetsvoorstel voorziet in een recht op zorgverlof van acht weken, waarvan de eerste twee weken recht geven op loondoorbetaling van 70% van het dagloon, gemaximeerd tot het maximum premieloon, met als ondergrens het wettelijk minimumloon. Voor de resterende periode bestaat geen recht op loondoorbetaling en evenmin op een uitkering. Doel van het wetsvoorstel is onder meer om de verschillende vormen van zorgverlof samen te voegen tot één herkenbare, deels betaalde regeling, zodat het voor werknemers aantrekkelijker en eenvoudiger wordt om bij langdurige zorgsituaties zorgverlof op te nemen in plaats van vakantiedagen.

BCW en VVR plaatsen hierbij een kritische kanttekening. Er lijkt een spanning te bestaan tussen dit doel en de keuze om de loondoorbetaling te beperken tot twee weken. Juist de positie van mantelzorgers wordt hierdoor geraakt: het zorgverlof, dat volgens de Memorie van Toelichting bij uitstek geschikt is voor mantelzorg, kent voor het grootste deel van de verlofperiode geen recht op loondoorbetaling en evenmin op een uitkering. Een van de belangrijkste redenen waarom het huidige langdurend zorgverlof uit de Wazo nu al weinig wordt opgenomen voor mantelzorg, is dat werknemers er onvoldoende bekend mee zijn en dat het financieel onaantrekkelijk is omdat het onbetaald verlof betreft. Dit wordt ook benoemd in het bij het wetsvoorstel horende Beleidskompas.¹ Door het ontbreken van (het recht op) loondoorbetaling en een uitkering voor het grootste deel van de verlofperiode draagt het huidige wetsvoorstel onvoldoende bij aan het financieel aantrekkelijker maken van het zorgverlof voor mantelzorgers.

In de algemene toelichting wordt erkend dat vrouwen nog altijd meer zorgtaken voor kinderen en naasten verrichten dan mannen, en daardoor minder betaald werk verrichten. Door de arbeidsparticipatie op peil te houden, beoogt het wetsvoorstel mede bij te dragen aan de financiële onafhankelijkheid van beide partners: verlof maakt het mogelijk betaald werk te blijven verrichten, ondanks privé-situaties die aandacht vragen. BCW en VVR waarderen dat er aandacht is voor dit genderspect. Echter, zoals hiervoor is toegelicht, is het grotendeels onbetaalde zorgverlof onvoldoende toereikend en daardoor onaantrekkelijk om op te nemen. Juist wanneer het opnemen van zorgverlof tot een (te) grote inkomensval leidt, blijft een gelijkere verdeling van zorgtaken tussen partners uit.

Onbetaald verlof kan bovendien gevolgen hebben voor de pensioenopbouw van de werknemer, die immers afhankelijk is van het salaris: bij minder of geen loon wordt over die periode ook minder of geen pensioen opgebouwd. Dat is onwenselijk, omdat mantelzorg nog altijd overwegend door vrouwen wordt verricht. Een verlofregeling met beperkte loondoorbetaling draag zo het risico in zich dat de bestaande pensioenkloof tussen mannen en vrouwen verder toeneemt.

Daarbij ontbreekt in de toelichting een intersectionele blik: er is weliswaar aandacht voor de verhouding tussen mannen en vrouwen, maar niet voor de manier waarop andere factoren, zoals inkomen, arbeidsrelatie of migratieachtergrond, mede bepalen hoe toegankelijk het zorgverlof in de praktijk is.

1. Beleidskompas, pagina 5.

In het advies van de Sociaal-Economische Raad (hierna: SER) wordt voorgesteld om in ieder geval langer dan de twee weken uit het wetsvoorstel loon door te betalen. BCW en VVR sluiten zich hierbij aan en pleiten ervoor dat de loondoorbetaling in ieder geval niet korter en niet lager is dan in het SER-advies is voorgesteld. Daarnaast pleiten wij voor het voorstel dat een werknemer die zorgverlof opneemt, recht heeft op een uitkering uit publieke middelen. Nu de vraag naar mantelzorg groeit, komen de financiële risico's daarvan anders eenzijdig bij individuele werknemers en werkgevers te liggen, terwijl het een maatschappelijk vraagstuk betreft.

4 Afwijking bij cao (Artikel 7.4)

Artikel 7.4 van het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om bij cao ten nadele van de werknemer af te wijken van enkele artikelen uit de wet. De Wazo bevat al mogelijkheden om ten nadele van de werknemer van de wet af te wijken. Volgens de Memorie van Toelichting is in overleg met sociale partners onderzocht in hoeverre deze bepaling nog toereikend is en in cao's voorkomen. Daaruit kwam naar voren dat het wenselijk is om de afwijkmogelijkheden zoveel mogelijk te behouden, omdat dit de onderhandelingsruimte van cao-partijen ten goede komt.

Het is positief dat de wettelijke regelingen in beginsel van dwingendrechtelijke aard zijn en dat de mogelijkheid om bij regeling van de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging ten nadele van de werknemer af te wijken niet is overgenomen uit de Wazo. Toch blijven negatieve afwijkingen bij cao of bij regeling van een publiekrechtelijk orgaan mogelijk. Dit baart BCW en VVR zorgen: zo wordt het mogelijk dat in bepaalde sectoren zorgverlof slechts kan worden opgenomen voor een beperkte groep van naasten (artikel 7.4, onder a). In de praktijk kan dit betekenen dat de

ene werknemer geen zorgverlof kan opnemen voor dezelfde hulpbehoevende naaste als de partner, die onder een andere cao valt (bijvoorbeeld: partner A kan wel zorgverlof opnemen voor de ouders van partner B, terwijl partner B, die onder een andere cao valt, geen zorgverlof kan opnemen voor de ouders van partner A). Dit is nog opvallender omdat het wetsvoorstel juist een ruimer begrip van 'naasten' hanteert dan de Wazo, waaruit blijkt dat de wetgever dit kennelijk van belang acht.

Daarnaast blijft het mogelijk om ten nadele van de werknemer af te wijken van het behoud van loon tijdens het zorgverlof (artikel 7.4, onder d). Dit betekent dat in sommige sectoren voor werknemers nog hogere (financiële) drempels kunnen gelden bij het verlenen van mantelzorg, terwijl de huidige regelingen voor een groot deel van de mantelzorgende werknemers al niet toereikend zijn.

Deze nadelige afwijkmogelijkheden zijn niet bevorderlijk voor het streven naar een gelijkere verdeling van zorgtaken in de samenleving, wat een van de doelen van het wetsvoorstel is. Dat afwijkmogelijkheden ten goede zouden kunnen komen aan de onderhandelingsruimte van cao-partijen, mag naar de mening van BCW en VVR geen argument zijn om voor hele sectoren ten nadele van werknemers af te wijken van in beginsel dwingendrechtelijke minimumrechten.

Voor wat betreft de afwijkmogelijkheid van artikel 7.4, onder c, wordt in de Memorie van Toelichting vermeld dat het in sommige sectoren, bijvoorbeeld het onderwijs, het niet gebruikelijk of praktisch is om per kalenderjaar te werken. Zolang geen afbreuk wordt gedaan aan het minimumaantal verlofdagen, achten BCW en VVR dit een aanvaardbare afwijkmogelijkheid.

5 Verlof met uitkering voor dienstverleners aan huis

Artikel 1.3 van het wetsvoorstel definieert bij de begripsbepalingen in het eerste lid de dienstverlener aan huis “een werknemer (..) die op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel c van de Ziektewet, geen werknemer als bedoeld in die wet is”. Deze groep werknemers, doorgaans werkzaam op minder dan vier dagen per week in een particulier huishouden, hebben ook verlofrechten conform de huidige wetgeving, maar de Wazo kent deze groep werknemers beperktere uitkeringsrechten bij verschillende verlofvormen toe. Het is echter de vraag hoe lang dit nog stand zal houden. BCW en VVR wijzen er op dat Rechtbank Noord Holland op 17 april 2025 heeft geoordeeld dat deze bepaling in de Ziektewet indirecte discriminatie oplevert in de zin van artikel 4, eerste lid van Richtlijn 79/7/EEG en geen rechtvaardiging vindt in objectieve factoren. De uitzonderingsbepaling moet daarom buiten toepassing blijven, aldus de meervoudige kamer van de Rechtbank Noord Holland ([ECLI:NL:RBNHO:2025:4135](#)).

Volgens BCW en VVR ligt het in de lijn der verwachting dat dit in hoger beroep stand zal houden, zoals de Centrale Raad van Beroep eerder een soortgelijke uitspraak van Rechtbank Rotterdam bevestigde. Hierdoor kregen PGB-zorgverleners werkzaam op arbeidsovereenkomst sociale zekerheidsrechten en dus ook aanspraak op dezelfde verlofuitkeringen als werknemers. Zij gelden dus sinds december 2021 als verzekerde werknemers (zie ook Memorie van Toelichting artikelsgewijs, p. 5).

BCW en VVR zijn van mening dat de nieuwe Verlofwet op deze ontwikkeling zou moeten anticiperen. Zij pleiten ervoor dat ook andere dienstverleners aan huis onder de Verlofwet dezelfde verlof- en uitkeringsrechten krijgen toegekend als overige werknemers, zodat de wet niet reeds bij inwerkingtreding achterhaald

is door de jurisprudentie en er geen onderscheid in stand blijft dat naar verwachting geen stand zal houden.

6 Hoe zit het met (betaald) verlof voor andere PGB zorgverleners?

De verlofwet gaat ook gelden voor zelfstandigen en directeuren-groootaandeelhouders (DGA's), net als de huidige Wazo. BCW en VVR wijzen erop dat in de Memorie van Toelichting wel opgemerkt wordt dat politieke ambtsdragers “niet onder de werkingssfeer van deze wet vallen omdat zij niet in een werkgever/werknemer relatie staan.” Voor hen is het verlof in vier andere wetten geregeld.

In de Memorie van Toelichting is echter niet benoemd of en hoe de verlofwet gaat gelden voor een andere grote groep betaald werkenden: de zorgverleners die vanuit een persoonsgebonden budget (pgb) zorg verlenen aan een familielid. Het gaat hierbij veelal om intensieve zorg door merendeels vrouwelijke zorgverleners. Deze groep werkenden valt zelden onder het begrip werknemer (dienstbetrekking). De ervaring leert dat deze groep werkenden in de praktijk ook niet zomaar als zelfstandige beschouwd worden.

BCW en VVR vinden dat deze groep werkenden niet uitgesloten mag worden van werknemersrechten en in ieder geval de mogelijkheid moeten hebben te opteren voor de status van verzekerde werknemer. Waar het om de verlofrechten en -uitkeringen in de Verlofwet gaat, dient naar de mening van BCW en VVR in de Memorie van Toelichting expliciet toegelicht te worden onder welke doelgroep zij vallen.

7 Toepassing in Caribisch Nederland

In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat het wetsvoorstel niet van toepassing is in Caribisch Nederland, met als reden dat de regeling zich daar niet goed laat toepassen vanwege de relatief grote hoeveelheid kleine werkgevers ten opzichte van Europees Nederland.

BCW en VVR plaatsen vraagtekens bij deze motivering. Ook in Europees Nederland zijn veel werknemers in dienst bij kleine werkgevers, en deze werkgevers dienen zich evengoed aan de Verlofwet te houden. De enkele aanwezigheid van kleinere werkgevers vormt op zichzelf geen reden om een categorie werknemers van wettelijke verlofbescherming uit te sluiten. Zonder nadere onderbouwing van wat het eventueel onderscheidende, praktische uitvoeringsprobleem in Caribisch Nederland is, en waarom dat niet op een andere, minder verstrekende wijze kan worden opgelost, bijvoorbeeld via een aangepaste uitvoering, ontstaat het risico dat werknemer in Caribisch Nederland minder bescherming genieten dan werknemers in Europees Nederland.

Naar de mening van BCW en VVR, onderstreept de motivering dat de regeling niet goed uitvoerbaar zou zijn vanwege het grote aandeel kleine werkgevers een breder knelpunt in de opzet van het wetsvoorstel, namelijk de afhankelijkheid van individuele werkgevers voor de loondoorbetaling tijdens het zorgverlof (zie punt 3). Juist wanneer een regeling minder goed uitvoerbaar wordt naarmate werkgevers kleiner zijn, ligt het niet voor de hand om de financiering van het zorgverlof grotendeels bij die werkgevers te laten. Kleine werkgevers hebben immers minder draagkracht om loondoorbetaling op te vangen dan grote werkgevers, ongeacht of dit in Caribisch of Europees Nederland is. Dit benadrukt het eerder gemaakte punt van BCW en VVR om de loondoorbetaling tijdens het

zorgverlof (mede) te financieren uit publieke middelen, in plaats van dit bij individuele werkgevers neer te leggen. Een regeling die uitgaat van een publiek gefinancierde uitkering, is minder afhankelijk van de omvang en draagkracht van de individuele werkgever, en daarmee ook beter uitvoerbaar en toegankelijk voor werknemers bij kleinere werkgevers, in zowel Caribisch als Europees Nederland.

8 Conclusie

BCW en VVR zijn positief over het feit dat met de Verlofwet het verlofstelsel wordt vereenvoudigd en dat zorgverlof wordt samengevoegd tot één herkenbare, deels betaalde regeling. Het wetsvoorstel biedt echter onvoldoende verlichting voor mantelzorgers (en andere zorgverleners), die nog altijd overwegend vrouw zijn. De term mantelzorg ontbreekt in de wet zelf, het houdt vast aan een verouderde, van de Wmo afwijkende definitie van mantelzorg, terwijl dat op gespannen voet staat met de beoogde vereenvoudiging. De loondoorbetaling tijdens zorgverlof is bovendien beperkt tot twee weken en kan bij cao verder worden versoerd. Ook dienstverleners aan huis en pgb-zorgverleners in familieverband biedt het wetsvoorstel onvoldoende duidelijkheid en bescherming, terwijl werknemers in Caribisch Nederland ten onrechte geheel buiten de reikwijdte van de wet vallen.

Deze knelpunten hangen samen en BCW en VVR pleiten er dan ook voor om de loondoorbetaling te (mede) financieren uit publieke middelen, in lijn met het SER-advies. Dat maakt de regeling minder afhankelijk van individuele werkgevers en toegankelijker voor alle mantelzorgers (en andere zorgverleners), ongeacht sector of vestigingsplaats. Het gaat hier namelijk om zorg die onmisbaar is om de samenleving draaiende te houden, die nog altijd hoofdzakelijk door vrouwen wordt verricht, en waarvoor meer waardering nodig is.