

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 914

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2009

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 7 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Richtlijn ouderschapsverlof;
2. Mededeling inzake motorvoertuigensector (Kamerstuk 22 112, nr. 915);
3. Mededeling inzake duurzame toekomst vervoer (Kamerstuk 22 112, nr. 916);
4. Mededeling betreffende Alzheimer en andere vormen van dementie (Kamerstuk 22 112, nr. 917);
5. Voorstel inzake maatregelen ter bestrijding van neurodegeneratieve ziekten (Kamerstuk 22 112, nr. 918);
6. Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende rookvrije ruimten (Kamerstuk 22 112, nr. 919);
7. Voorstel betreffende een besluit tot instelling Europese micro-financieringsfaciliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 920).

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Fiche: Richtlijn ouderschapsverlof

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Richtlijn tot uitvoering van de door BUSINESSEUROPE, UEAPME, het CEEP en het EVV gesloten herziene raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof en tot intrekking van Richtlijn 96/34/EG

Datum Commissiedocument: 30 juli 2009

Nr. Commissiedocument: COM (2009) 410

Pre-lex:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=198504

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: n.v.t.

Behandelingstraject Raad: eerste bespreking in de Raadswerkgroep Sociale Vraagstukken op 3 september. Raad WSBVC 30 november 2009.

Eerstverantwoordelijk ministerie: SZW

Rechtsbasis: artikel 139, lid 2, EG-verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: gekwalificeerde meerderheid (artikel 139, lid 2, EG-verdrag); de Commissie heeft het Parlement geïnformeerd. Het Parlement kan op eigen initiatiefzal adviseren.

Comitologie: nee.

2. Samenvatting BNC-fiche:

- a) De Commissie stelt voor de nieuwe door de Europese sociale partners gesloten raamovereenkomst inzake het ouderschapsverlof door middel van een richtlijn te bekrachtigen. Nieuwe aspecten van de voorgestelde richtlijn betreffen onder andere een verlenging van het ouderschapsverlof van drie tot vier maanden, waarbij de inkomensaspecten van het verlof een aangelegenheid van nationale overheden of sociale partners blijven, het treffen van maatregelen om benadeling van werknemers te voorkomen indien zij verlof aanvragen of gebruiken, en het recht van werknemers om na gebruik van het ouderschapsverlof een verzoek in te dienen voor aanpassing van hun arbeidstijden of -roosters.
- b) *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*
Nederland beoordeelt de rechtsgrondslag van het voorstel positief evenals de subsidiariteit en proportionaliteit.
- c) *Implicaties*
De Nederlandse regeling van het ouderschapsverlof voldoet op hoofdlijnen reeds aan de voorwaarden van de voorgestelde richtlijn. Op grond van eerste lezing van het voorstel zijn de implicaties voor Nederland gelegen in de verplichting te voorzien in maatregelen ter voorkoming van benadeling in verband met het aanvragen of gebruiken van verlof, en het recht van werknemers om na gebruik van het ouderschapsverlof een verzoek in te dienen voor aanpassing van arbeidstijden of -roosters.
- d) *Nederlandse positie*
Nederland gaat akkoord met de voorgestelde richtlijn.

3. Samenvatting voorstel:

a) Inhoud voorstel

Het voorstel maakt onderdeel uit van een pakket aan maatregelen voortvloeiend uit de Roadmap van de Commissie betreffende de gelijkheid van mannen en vrouwen [COM (2006) 92], waartoe ook de voorgestelde richtlijnen inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen als zelfstandige [COM (2008) 636] en uitbreiding van het zwangerschapsverlof [COM (2008) 637] behoren, waarover aparte fiches zijn opgesteld.

De Europese sociale partners (BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP en EVV) zijn op verzoek van de Commissie onderhandelingen begonnen over herziening van de bestaande richtlijn inzake het ouderschapsverlof (96/34/EG) waarmee de in 1995 tussen de Europese sociale partners gesloten raamovereenkomst werd bekrachtigd. Met de op 18 juni 2009 gesloten raamovereenkomst hebben de Europese sociale partners overeenstemming bereikt over herziening van de huidige richtlijn. De voorgestelde richtlijn beoogt de door de Europese sociale partners gesloten raamovereenkomst tot uitvoering te brengen. Deze bevat op hoofdlijnen de volgende bepalingen die nieuw zijn ten opzichte van de uit 1995 gesloten raamovereenkomst:

- uitbreiding van de werkingssfeer van de raamovereenkomst tot werknemers die op basis van deeltijd, tijdelijk contract of uitzendovereenkomst werkzaam zijn,
- verlenging van de minimale periode van ouderschapsverlof van drie tot vier maanden, waarvan ten minste een maand niet tussen de partners overdraagbaar is;
- beoordeling of de voorwaarden voor het opnemen van ouderschapsverlof voor ouders van kinderen met een handicap of chronische ziekte aanpassing behoeven, en beoordeling of adoptiefouders aanvullende maatregelen behoeven;
- een verbod op alle vormen van minder gunstige behandeling of ontslag vanwege de aanvraag of het gebruik van ouderschapsverlof;
- expliciete bepaling dat de inkomensaspecten van (het gebruik van) ouderschapsverlof ter beoordeling zijn van de nationale overheden of sociale partners;
- een recht van de werknemer om na terugkomst van het ouderschapsverlof te verzoeken om aangepaste arbeidstijden ofroosters.

b) Impact-assessment Commissie

De Commissie heeft ten behoeve van deze voorgestelde richtlijn geen aparte impact assessment laten uitvoeren.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 139, lid 2, van het EG-verdrag, dat bepaalt dat de tenuitvoerlegging van de op communautair niveau gesloten overeenkomsten, voor zaken die onder artikel 137 van het EG-verdrag vallen, «op gezamenlijk verzoek van de ondertekenende partijen, door een besluit van de Raad op voorstel van de Commissie» geschiedt. De door BUSINESSEUROPE, UEAPME, het CEEP en het EVV gesloten overeenkomst heeft als doel de combinatie van werk, gezin en privéleven te vergemakkelijken waardoor «de gelijkheid van mannen en vrouwen wat hun kansen op de arbeidsmarkt en de behandeling op het werk betreft» verwezenlijkt kan worden. Dit is een gebied dat valt onder artikel 137 EG-verdrag (eerste lid sub i).

b) Functionele toets

Subsidiariteit

De voorgestelde richtlijn heeft tot doel een herziene raamovereenkomst van de Europese sociale partners inzake het ouderschapsverlof tot uitvoering te brengen. Met de raamovereenkomst beogen de sociale partners binnen de Europese Unie minimumnormen vast te leggen voor de bevordering van de combinatie van arbeid en zorg. Hiermee draagt implementatie van de raamovereenkomst bij aan de op Europees niveau gestelde en door Nederland ondersteunde doelen van bevordering van de arbeidsparticipatie. Naar het oordeel van Nederland is een richtlijn het aangewezen instrument om te bereiken dat deze minimumnormen ook EU-breed worden geïmplementeerd.

Proportionaliteit

De voorgestelde richtlijn beperkt zich tot minimumvereisten die door de lidstaten kunnen worden aangevuld en algemene verplichtingen om bepaalde aspecten te regelen, waarbij de lidstaten in hoge mate de ruimte houden voor de nadere invulling daarvan. Bovendien laat de voorgestelde richtlijn de lidstaten de keuze om de verantwoordelijkheid voor implementatie bij de wetgever te leggen dan wel over te laten aan de sociale partners. De richtlijn geeft de lidstaten derhalve zowel qua inhoud als qua instrumentatie ruime mogelijkheden voor afstemming op de nationale omstandigheden.

Onderbouwing

Toereikende mogelijkheden voor de combinatie van arbeid en zorg, waaronder die voor kinderen, is een voorwaarde voor een verhoging van de arbeidsparticipatie, met name van vrouwen. Instrumenten als deeltijdarbeid, flexibele arbeidspatronen en kinderopvang, bieden daarvoor structurele bijdragen. In aanvulling daarop is de mogelijkheid verlof op te nemen van belang voor de situaties waarin tijdelijk (meer) zorg moet worden verleend. In de tussen de Europese sociale partners gesloten raamovereenkomst komt tot uitdrukking dat op onderdelen behoefte bestaat aan uitbreiding en versterking van de huidige richtlijn en dat deze aanpassingen vanuit het perspectief van het functioneren van ondernemingen verantwoord zijn.

c) Nederlands oordeel

Naar het oordeel van Nederland bestaat er een geldige rechtsgrondslag voor deze richtlijn en voldoet het aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting: N.v.t.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of decentrale overheden: Aan het gebruik van ouderschapsverlof zijn voor de Rijksbegroting financiële consequenties verbonden vanwege de fiscale tegemoetkoming in de vorm van de ouderschapsverlofkorting. Daarnaast brengt het gebruik van ouderschapsverlof voor het Rijk en andere overheden financiële gevolgen met zich mee doordat de arbeidsvoorwaardenregelingen voor deze sectoren doorgaans voorzien in een ruime mate van loondoorbetaling. Implementatie van de voorgestelde richtlijn zal in Nederland naar verwachting geen gevolgen van het gebruik van ouderschapsverlof hebben en derhalve ook niet tot financiële consequenties voor de overheid leiden. Aan een recht om te verzoeken om aangepaste arbeidstijden ofroosters behoeven evenmin kosten verbonden te zijn. De voorgestelde richtlijn stelt daaraan geen verdere eisen dan dat de werkgever deze verzoeken beoordeelt, rekening houdend met de eigen behoeften en die van de werknemer. Op grond van de verplichting van de voorgestelde richtlijn behoudt de werkgever de mogelijkheid een verzoek geheel of gedeeltelijk af te wijzen indien de werkgever daartegen gegronde bezwaren heeft. Indien in rechtspositionele regelingen verder strekkende afspraken worden gemaakt, vloeien de daaraan eventueel voor de

werkgever verbonden kosten niet noodzakelijkerwijs voort uit de implementatie van de richtlijn. De budgettaire gevolgen moeten worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen conform de regels budgetdiscipline.

- c) *Financiële consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger*
De financiële consequenties van het voorstel voor het bedrijfsleven zijn dezelfde als voor de overheid in diens hoedanigheid als werkgever. Voor de burger zou implementatie van de richtlijn niet tot kosten leiden.
- d) *Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger*
De administratieve lasten die verbonden zijn aan ouderschapsverlof vloeien vooral voort uit de verwerking van de arbeidsvoorwaardelijke consequenties van de opname van verlof in salaris- en andere personeelsadministraties. De implementatie van de richtlijn zal naar verwachting slechts van beperkte betekenis zijn voor het gebruik van verlof en daarmee voor de daaraan verbonden administratieve lasten. Uit de voorgestelde richtlijn vloeit daarnaast voort dat de sociale partners regelingen dienen te treffen op grond waarvan werknemers – in ieder geval na het gebruik van ouderschapsverlof – hun werkgever kunnen verzoeken om aanpassing van de arbeidstijden of -roosters en dat de werkgever daaraan gevolg geeft, rekening houdend met de behoeften van werkgever en werknemer. Naast de mate waarin werknemers op grond van die regelingen een beroep op aangepaste arbeidstijden of -roosters zullen doen, hangt het af van de inhoud van dergelijke regelingen en de wijze waarop daaraan in de praktijk uitvoering wordt gegeven, of daaraan administratieve lasten zijn verbonden. Onderzoek geeft het beeld dat dergelijke verzoeken in de Nederlandse situatie doorgaans in de reguliere omgang tussen werkgever en werknemer informeel worden behandeld en op deze wijze geen administratieve lasten met zich behoeven te brengen.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving*
Ouderschapsverlof
De Nederlandse regeling van het ouderschapsverlof voldoet gedeeltelijk reeds aan de minimumvereisten die de voorgestelde richtlijn stelt. Vanaf 1 januari 2009 kent Nederland een ouderschapsverlof van 26 weken. Het verlof is een individueel recht, dat niet tussen de partners kan worden overgedragen. Het recht op ouderschapsverlof bestaat voor alle werknemers, ongeacht de omvang van hun arbeidsduur of van de aard van hun arbeidscontract. De huidige wettelijke regeling van het ouderschapsverlof staat reeds toe dat dit flexibel kan worden opgenomen. Hiermee hebben ouders van chronisch zieke of gehandicapte kinderen alsmede adoptiefouders ruime mogelijkheden om het gebruik van het ouderschapsverlof af te stemmen op de eigen behoeften. In de Beleidsverkenning modernisering regelingen verlof en arbeidstijden heeft het kabinet voorstellen gedaan tot verdere flexibilisering van het gebruik van het ouderschapsverlof. Sociale partners kunnen daarop nog aanvullende maatregelen treffen.
Benadelingsbepaling in verband met ouderschapsverlof
De in de voorgestelde richtlijn opgenomen verplichting maatregelen te treffen om benadeling te voorkomen van werknemers die ouderschapsverlof aanvragen of gebruiken, zal tot aanpassing van de Nederlandse regelgeving leiden. De Nederlandse arbeidswetgeving bevat een ontslagverbod in verband met opgenomen ouderschapsverlof en een benadelingsbepaling in verband met de arbeidsduur, maar geen benadelingsbepaling in verband met aanvraag of gebruik van ouder-

schapsverlof. Nader zal moeten worden gezien op welke wijze een dergelijke benadelingsbepaling vorm zal krijgen.

Aangepaste arbeidstijden en -roosters

Nadere duidelijkheid zal moeten verkregen over de reikwijdte van de richtlijn met betrekking tot het kunnen indienen van een verzoek om aangepaste arbeidstijden en -roosters. Ongeacht of daaronder al dan niet ook de arbeidsduur moet worden begrepen, zijn de consequenties daarvan voor Nederland beperkt tot het treffen van regelingen voor het kunnen indienen van verzoeken omtrent de tijdstippen waarop de bedongen arbeid moet worden verricht. Met de Wet aanpassing arbeidsduur (WAA) kent Nederland reeds een wettelijk geregeld recht op aanpassing van de arbeidsduur. Een wettelijke regeling voor aangepaste arbeidstijden kent Nederland uitsluitend in samenhang met de indiening van een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur. In dat verband heeft een dergelijk verzoek betrekking op de delen van de werkweek waarop de werknemer de vermindering of vermeerdering van de arbeidsuren betrekking wil laten hebben. De raamovereenkomst laat onder andere op dit punt de lidstaten uitdrukkelijk de keuze tussen wetgeving of een regeling die de sociale partners onderling overeenkomen. Nederland is van oordeel dat een op aanpassing van de arbeidstijden of -roosters in de zin van de voorgestelde richtlijn niet wettelijk dient te worden geregeld, maar een verantwoordelijkheid van de sociale partners is. Dit is, blijkens onder andere de reactie van de Stichting van de Arbeid op de Beleidsverkenning modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden, ook de opvatting van de sociale partners. Bij inwerkingtreding van de richtlijn zullen de sociale partners uitvoering dienen te geven aan de verplichtingen terzake. Nader moet worden gezien of het ter bevordering van de implementatie van de richtlijn wenselijk is deze verplichting van sociale partners wettelijk te verankeren.

b) Voorgestelde implementatietermijn

In de raamovereenkomst zijn de Europese sociale partners een implementatietermijn overeengekomen van twee jaar, zowel voor de wetgeving als voor de door de sociale partners te treffen maatregelen, en een termijn van drie jaar ingeval de implementatie door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten plaatsvindt.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De voorgestelde richtlijn voorziet niet in een evaluatie. Nederland ziet vooralsnog, gezien de inhoud van de voorgestelde richtlijn en de verwachte gevolgen van de toepassing in de Nederlandse omstandigheden, daartoe geen aanleiding. De raamovereenkomst bevat de bepaling dat, indien een van de daarbij betrokken partijen daartoe verzoekt, de sociale partners vijf jaar na inwerkingtreding de toepassing van de overeenkomst herzien.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Op grond van een eerste bestudering van de voorgestelde richtlijn zal implementatie van de voorgestelde richtlijn voor Nederland met name gevolgen hebben in verband met de verplichting om maatregelen te treffen waarmee wordt gewaarborgd dat werknemers aangepaste arbeidstijden of -roosters kunnen aanvragen en werkgevers deze verzoeken beoordelen, rekening houdend met de behoeften van de werknemer en die van het bedrijf. Dit impliceert dat regelingen worden getroffen voor de hierbij te volgen procedure voor de aanvraag en de behandeling daarvan, en voor de criteria op grond waarvan die aanvraag wordt beoordeeld. Nederland is – conform de keuzevrijheid van instrumentatie die de richtlijn de lidstaten biedt en in overeenstemming met de opvattingen van de Stichting van de Arbeid – van

oordeel dat wetgeving hiervoor niet het geëigende instrument is en dat de sociale partners zelfstandig verantwoordelijk zijn voor het treffen van deze maatregelen. Op deze manier wordt bereikt dat met de opstelling van dergelijke regelingen rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden binnen de sector of het individuele bedrijf. Bovendien is het op die wijze mogelijk aansluiting te vinden bij huidige ontwikkelingen ten aanzien van meer flexibele arbeidspatronen. In het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen ligt het in de rede te verwachten dat dergelijke regelingen in belangrijke mate op het niveau van collectieve arbeidsovereenkomsten en rechtspositieregelingen tot stand zullen worden gebracht. Het is aan de daarbij betrokken partijen om te beslissen of regelingen inzake het recht op verzoek om aangepaste arbeidstijden en -roosters beperkt blijven tot de situatie waarin een werknemer zijn ouderschapsverlof heeft gebruikt, waartoe de voorgestelde richtlijn verplicht, of dat een meer algemeen recht te laten zijn, al dan niet in verbinding met andere aspecten van flexibilisering van arbeidspatronen.

b) Handhaafbaarheid

Op grond van eerste bestudering van de voorgestelde richtlijn betekent implementatie daarvan dat in de Nederlandse wetgeving een benadelingsbepaling wordt opgenomen in verband met aanvraag of gebruik van ouderschapsverlof, en dat sociale partners regelingen treffen voor de wijze waarop werknemers – al dan niet beperkt tot de situatie na gebruik van ouderschapsverlof – kunnen verzoeken om aangepaste arbeidstijden of -roosters en werkgevers deze beoordelen. Conform de betreffende bepaling (clausule 8, punt 5) van de raamovereenkomst zou de geschillenslechting en klachtenbehandeling overeenkomstig de nationale wetgeving, collectieve overeenkomsten en/of gebruiken dienen plaats te vinden. Voor de Nederlandse situatie betekent dit dat de handhaving van de betreffende elementen van de richtlijn en raamovereenkomst langs de in het arbeidsrecht gebruikelijke civielrechtelijke weg plaatsvindt.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9a. Nederlandse positie

Nederland is positief over de voorgestelde richtlijn. Daarbij is een belangrijke overweging dat de voorgestelde richtlijn de invoering beoogt van een overeenkomst die de sociale partners op Europees niveau hebben gesloten. De in de raamovereenkomst neergelegde aanvullingen op de huidige richtlijn kunnen daarmee worden geacht een adequaat evenwicht te zijn tussen de behoeften van werknemers aan arbeidsvoorwaardelijke voorzieningen voor de combinatie van arbeid en zorg en de mogelijkheden die arbeidsorganisaties daartoe hebben.

Voor Nederland is daarbij van belang dat de met de richtlijn te bekrachtigen raamovereenkomst het karakter heeft van een basisregeling die, naargelang daarvoor op nationaal niveau aanleiding bestaat, aanvulling en nadere invulling mogelijk maakt.

Nederland acht een positief aspect van de met de voorgestelde richtlijn te bekrachtigen raamovereenkomst dat daaruit blijkt dat de sociale partners het belang onderkennen van flexibele arbeidspatronen voor de combinatie van arbeid en zorg. De richtlijn stimuleert daarmee dat sociale partners op de verschillende niveaus de mogelijkheden van flexibel werken onderzoeken, waarvan de toepassing niet beperkt hoeft te blijven tot de situatie van afloop van het ouderschapsverlof, waartoe de richtlijn zou verplichten.

Hoewel dat geen consequenties heeft voor de Nederlandse regelgeving,

acht Nederland het voorts een positief element van de voorgestelde richtlijn dat de verplichting om ten minste een maand van het ouderschapsverlof niet overdraagbaar te laten zijn, bevordert dat het ouderschapsverlof niet goeddeels door vrouwen wordt opgenomen.

Op grond van eerste bestudering daarvan voldoet de Nederlandse regelgeving goeddeels reeds aan de vereisten van de voorgestelde richtlijn en zou implementatie daarvan tot gevolg hebben dat de Nederlandse arbeidswetgeving dient te worden aangevuld met een benadelingsbepaling in verband met de aanvraag om of het gebruik van ouderschapsverlof en dat de sociale partners regelingen dienen te treffen voor de wijze waarop werknemers na gebruik van het ouderschapsverlof aangepaste arbeidstijden of -roosters kunnen aanvragen en werkgevers deze aanvragen beoordelen.