

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2353

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij een fiche, dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling en richtlijn betreffende evenwicht werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling en richtlijn betreffende evenwicht werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
 - 1) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's: een initiatief om het evenwicht tussen werk en privéleven voor werkende ouders en mantelzorgers te ondersteunen.
 - 2) Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
26 april 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (0217) 252
- d) COM (0217) 253
EUR-Lex
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1493381133744&uri=COM:2017:253:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD (2017) 202
SWD (2017) 203
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (EPSCO)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 153, lid 1, sub i en lid 2, sub b van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid).
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

Inhoud voorstel

De voorstellen hebben als doel een beter evenwicht tussen werk en privéleven mogelijk te maken voor vrouwen en mannen met zorgtaken en te zorgen dat vrouwen en mannen in gelijke mate gebruik maken van verlof om gezinsredenen en flexibele werkregelingen. Het geheel aan maatregelen draagt bij aan het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen en de reductie van verschillen tussen vrouwen en mannen in beloning en pensioenen.

De mededeling schetst de huidige situatie in de EU betreffende de ongelijke verdeling van zorgtaken tussen vrouwen en mannen en de economische positie van vrouwen. De mededeling gaat daarbij in op de uitdagingen waarvoor vrouwen staan als het gaat om het opvoeden van kinderen en mantelzorg in combinatie met hun werk. Tevens wordt ingegaan op het verband tussen de individuele uitdagingen en de Europese uitdagingen in het licht van bijvoorbeeld de vergrijzing. De mededeling bevat de volgende niet-wetgevende maatregelen:

- maatregelen met als doel een beter evenwicht tussen werken en privéleven mogelijk te maken voor vrouwen en mannen met zorgtaken

en te zorgen dat zij in gelijke mate gebruik maken van verlof en flexibele werkregelingen;

- maatregelen ter verbetering van het gebruik en de gelijke benutting tussen vrouwen en mannen van verlofregelingen en flexibel werken;
- verbeteren kwaliteit, toegankelijkheid, beschikbaarheid en betaalbaarheid van kinderopvang en langdurend zorgverlof;
- inventariseren van belemmeringen als gevolg van het belastingstelsel en het uitkeringsstelsel voor ouders en zorgverleners om (meer) te gaan werken.

Het richtlijnvoorstel bevat wetgevende maatregelen. De wetgevende maatregelen in het richtlijnvoorstel betreffen het realiseren van:

- 10 dagen betaald verlof voor vaders bij de geboorte;
- 4 maanden betaald ouderschapsverlof per ouder per kind tot 12 jaar;
- 5 dagen betaald zorgverlof voor een ziek of hulpbehoevend familielid per jaar;
- calamiteitenverlof bij dringende gezinsomstandigheden in geval van ziekte of ongeval in de familie;
- de mogelijkheid voor de werknemer om te verzoeken om permanent of tijdelijk de contractuele arbeidsduur, het werkrooster of de werkplaats aan te passen;
- bescherming van werknemers tegen benadeling in verband met het opnemen van verlof;
- ontslagbescherming en omkering bewijslast;
- betaling tijdens bovengenoemd verlof is op het niveau van wat de werknemer bij ziekte wettelijk zou ontvangen¹ (m.u.v. calamiteitenverlof);
- bescherming van arbeidsrechten: recht op terugkeer in dezelfde of gelijkwaardige functie, behoud van verworven rechten.

b) Impact assessment Commissie

Op basis van bestaande literatuur gaat de Commissie ervan uit dat de wetgevende en niet-wetgevende maatregelen zullen zorgen voor een beter evenwicht tussen werk en gezin en meer welzijn voor ouders en mantelzorgers, een betere verdeling van de arbeid en zorgtaken tussen vrouwen en mannen, meer participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt en een verminderd risico op armoede voor vrouwen en kinderen². De Commissie stelt dat wetgevende maatregelen op EU-niveau nodig zijn, omdat alleen dan in alle landen wetgeving van kracht zal worden. Door op EU-niveau minimumeisen te stellen aan o.a. de doorbetaling tijdens verlof wordt volgens de Commissie voorkomen dat verschillen tussen de lidstaten in duur en voorwaarden voor verlof leiden tot ongelijke rechten en ongelijke bescherming van EU-burgers en verschillen in de werking van de arbeidsmarkten. Een gelijk speelveld is volgens de Commissie noodzakelijk om te voorkomen dat concurrentie ontstaat ten koste van het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg. Daarnaast is EU-wetgeving volgens de Commissie nodig om lidstaten over de streep te trekken die aarzelen over maatregelen, omdat die hun eigen ondernemingen zouden benadelen. Lage arbeidsparticipatie van vrouwen vormt een obstakel voor EU-doelstellingen op het gebied van gendergelijkheid, armoedebestrijding en bevordering van werkgelegenheid.

¹ Het gaat om het wettelijke percentage, i.c. 70% van het loon.

² De commissie baseert zich hierbij op een thematisch rapport van het European Social Policy Network, een literatuurstudie van onderzoekers van de London School of Economics en verschillende nationale, Europese en internationale onderzoeken.

Op basis van een kwantitatieve analyse benoemt de Commissie de navolgende voordelen per doelgroep. Onduidelijk is waar deze analyse exact op is gebaseerd en Nederland zal de Commissie vragen om de totstandkoming van deze cijfers verder toe te lichten:

- individuele personen: een beter evenwicht tussen werk en gezin en meer welzijn;
- werkgevers: kans op beschikbaarheid van een grotere groep getalenteerde en geschoolde werknemers en productievere werknemers. Voorts zijn er minder vervangingskosten (besparing 2015–2055: € 100 miljard) en minder uitval op het werk (2015–2055: € 23 miljard).
- overheid: minder werkloosheidsuitkeringen (2015–2055: € 18 miljard), minder uitgaven voor gezondheidszorg (2015–2055: € 2 miljard) en meer belastinginkomsten (2015–2055: € 381 miljard).

Andere door de Commissie genoemde effecten zijn:

- werken op afstand kan een positief effect hebben op het milieu.
- het pakket heeft een positief effect op het bbp (2015–2055: € 839 miljard), de werkgelegenheid (€ 1,5 miljard in 2050), de beroepsbevolking (€ 1,4 miljard in 2050) en de reële inkomens (€ 120 miljard in 2050).

De kosten betreffen met name administratiekosten, kosten uitkering of loondoorbetaling tijdens het verlof, uitvoeringskosten en productieverlies. Deze kosten worden geraamd op circa € 350 miljard (2015–2055). De Commissie stelt dat de kosten geen onevenredig effect hebben op het MKB.

Wat de gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden betreft, geeft de commissie aan dat deze afhangen van het soort verlof. De kosten voor vaderschapsverlof en ouderschapsverlof brengen kosten met zich mee voor uitkeringen en uitvoering. Daar staan dan positieve effecten tegenover (hogere arbeidsparticipatie vrouwen, toename belastinginkomsten, stijging inkomens en bbp). Door de Commissie wordt geraamd dat de voorstellen met betrekking tot zorgverlof en flexibele arbeidsregelingen de centrale overheden voordeel zullen opleveren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het streven van het kabinet is gericht op het tot stand brengen van een goede balans tussen werk- en privéleven, waarbij mannen en vrouwen in gelijkere mate zorgtaken op zich nemen en ruimte hebben om door participatie op de arbeidsmarkt economische zelfstandigheid te verwerven.

Hoewel het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen afneemt, blijft dit verschil aanzienlijk. Vrouwen werken gemiddeld 26,4 uur per week terwijl dit voor mannen 37,6 uur is en daarmee blijft het anderhalfverdienersmodel populair. Mede door het hoge deeltijdpercentage is het aandeel economische zelfstandige vrouwen beduidend lager dan onder mannen: 53% tegenover 73%.

Wat zorgtaken betreft nemen vaders/partners minder deel aan zorgtaken. Uit onderzoek blijkt dat partners die direct na de geboorte van het kind verlof opnemen over het algemeen later meer betrokken zijn bij de opvoeding³. Een vroege betrokkenheid van de partner bij de zorg en opvoeding draagt positief bij aan de ontwikkeling van het kind en heeft ook positieve effecten voor de partner zelf⁴. Met een evenwichtige

³ Fathers leave: fathers involvement and child development; OECD, Social Employment and Migration Working Papers, No 140; 2013.

⁴ State of the world's fathers; Promundo e.a.; 2015.

verdeling van deze taken wordt tevens overbelasting voorkomen en bijgedragen aan de gezondheid en het welzijn van betrokken ouders, kinderen, mantelzorgers en hulpbehoevenden.

Nederland heeft in de afgelopen jaren onder meer met de Wet modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden en de Wet flexibel werken belangrijke stappen gezet waardoor het stelsel beter aansluit op de toegenomen arbeid- en zorgverantwoordelijkheden van werkenden en niet-werkenden. Daarnaast voert de overheid een cultuurcampagne om bij partners meer aandacht te vragen voor de onderlinge verdeling van arbeid, zorg en andere taken. Op grond van aanvullende cao-bepalingen betaalt een aantal werkgevers het loon reeds gedeeltelijk door tijdens het ouderschapsverlof, hoewel hiertoe geen wettelijke verplichting bestaat. Circa 25% van alle werknemers valt onder een dergelijke cao. Uiteindelijk beslissen de partners zelf hoe zij hun taken verdelen, maar met de campagne wil de overheid hen stimuleren om hierover na te denken en dit met elkaar te bespreken om een bewuste, afgewogen en toekomstbestendige keuze te maken die recht doet aan zowel het belang van arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen als aan de rol van mannen bij zorgtaken. In deze campagne maakt de overheid gebruik van sociale media en digitale hulpmiddelen, zoals een budgettool om ouders inzicht te geven in de financiële mogelijkheden en consequenties van de door hun gekozen arbeid- en zorgverdeling. Dit kan leiden tot een meer bewuste en evenwichtige verdeling met een positief effect op de economische zelfstandigheid.

Ook zet de overheid verschillende fiscale middelen in die een evenwichtiger verdeling van arbeid en zorg stimuleren. De inkomensafhankelijke combinatiekorting stimuleert de minst verdienende partner, vaak de vrouw, om meer te gaan werken. De kinderopvangtoeslag maakt opvang financieel toegankelijk voor tweeverdieners, waardoor werken voor beide partners aantrekkelijker wordt. Kwalitatief goede en financieel toegankelijke kinderopvang is een van de meest effectieve middelen om de arbeidsparticipatie te stimuleren. Daarbij zet de overheid ook in op het verbeteren van de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang. Ten slotte vervalt met het afbouwen van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting een voordeel voor kostwinners.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland beoordeelt de voorstellen van de Commissie deels positief en deels onvoldoende overtuigend. Dat laatste hangt met name samen met het feit dat Nederland op een aantal onderdelen de onderbouwing van de subsidiariteit, proportionaliteit en/of doelmatigheid onvoldoende vindt en een nadere uitwerking daarvan wenselijk acht.

In algemene zin is Nederland positief over het feit dat de Commissie het beleid van de lidstaten dat gericht is op de verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen en het bevorderen van de economische zelfstandigheid van vrouwen ondersteunt. Een belangrijk onderdeel van dit beleid is het faciliteren van vrouwen en mannen die hun werk combineren met (intensieve) zorgtaken thuis, met scholing of maatschappelijke verantwoordelijkheden. Het kabinet acht het wenselijk om een beter evenwicht in de taakverdeling tussen vrouwen en mannen tot stand te brengen en onderneemt initiatieven daartoe.

Nederland heeft wel vragen bij de onderbouwing van verwachte effecten van de voorstellen. De Commissie stelt dat sprake zal zijn van een positief effect op de werkgelegenheid van het pakket aan maatregelen. Het CPB⁵ stelt daarentegen dat het uitbreiden van verlofregelingen per saldo een negatief effect heeft op de werkgelegenheid, zowel de betaalde als onbetaalde varianten. Doordat mensen gebruik maken van de regeling, daalt het aantal gewerkte uren. Dit negatieve effect op de werkgelegenheid is volgens het CPB groter dan het positieve effect dat meer mensen werken die anders van de arbeidsmarkt zouden verdwijnen. De stelling van de Commissie klopt niet met de in Nederland geldende opvattingen.

De wens van de Commissie om betaald vaderschapsverlof in te voeren is in lijn met het streven van het kabinet om op termijn een verdere uitbreiding van het kraamverlof te realiseren.^{6 7} Over de precieze gewenste lengte van dit verlof en de relatie met de arbeidsduur zou Nederland graag een nadere onderbouwing van de Commissie ontvangen alvorens een beoordeling van dit voorstel te kunnen geven. Aanvullend is het voor Nederland van belang dat deze vorm van verlof niet beperkt blijft tot vaders, maar dat het verlof ook beschikbaar is voor de (vrouwelijke) partner van de moeder zoals reeds de situatie is in Nederland. Ook zal Nederland vragen naar de positie van andere samenlevingsvormen.

Wat de introductie van betaald ouderschapsverlof van 4 maanden betreft acht Nederland de doeltreffendheid en daarmee de proportionaliteit van een dergelijke maatregel onvoldoende onderbouwd. In welke mate dit voorstel daadwerkelijk bijdraagt aan het gestelde doel, i.c. een bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen en als resultaat daarvan een verhoging van het aandeel vrouwen dat economisch zelfstandig is, verdient nadere uitwerking.

Ten aanzien van de verlenging van de periode waarin ouderschapsverlof kan worden opgenomen van 8 jaar naar 12 jaar is de proportionaliteit evenmin aangetoond. Relevant is dat in Nederland wordt nagedacht over het stimuleren van ouders om het verlof juist in de eerste levensjaren van het kind op te nemen. Zo heeft de SER in het recente advies «Een werkende combinatie» aangekondigd hier een vervolgstudie naar te doen⁸. Daarom kan Nederland over dit aspect van de uitbreiding van het ouderschapsverlof nog geen oordeel geven over proportionaliteit en doeltreffendheid.

Tenslotte wordt ten aanzien van het ouderschapsverlof voorgesteld om dit in zijn geheel niet overdraagbaar te laten zijn tussen beide ouders. In Nederland geldt reeds dat beide ouders onafhankelijk recht hebben op ouderschapsverlof dat niet overdraagbaar is. Het niet-overdraagbaar zijn van het verlof zal eraan bijdragen dat meer mannen daadwerkelijk verlof opnemen. Ervaringen in landen met gedeeltelijk overdraagbaar verlof wijzen uit dat in een dergelijke situatie met name vrouwen het verlof genieten en de meerderheid van de mannen alleen voor zover dat het niet overdraagbare aandeel betreft.

⁵ CPB, Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2, 2016

⁶ Kamerstuk 34 617, nr. 3 en Kamerstuk 32 855, nr. 33.

⁷ Een wetsvoorstel om het verlof voor vaders / partners uit te breiden met 3 dagen verlof met uitkering op loonniveau is aanhangig bij de Tweede Kamer, maar controversieel verklaard (Kamerstuk 34 617).

⁸ SER, Een werkende combinatie, 2016.

Ook voor de uitbreiding van het zorgverlof tot 5 dagen gedeeltelijk betaald verlof geldt dat de doeltreffendheid ten aanzien van het bereiken van een evenwicht tussen werk en privéverantwoordelijkheden en in het verlengde daarvan de arbeidsparticipatie van vrouwen onvoldoende is aangetoond. In Nederland bedraagt het kortdurend zorgverlof momenteel tweemaal de wekelijkse arbeidsduur en wordt 70% van het loon doorbetaald. Alleen voor werknemers met een kleine deeltijd baan is het commissievoorstel ruimer, omdat de duur van het verlof niet afgestemd lijkt te zijn op de contractuele arbeidsduur. Tenslotte kan in Nederland, anders dan in het Commissievoorstel, de werkgever wegens zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang het verlof weigeren. Onverlet deze twee aandachtspunten – de «deeltijdfactor» en de weigeringsgrond – beoordeelt Nederland dit voorstel positief, maar dan vanuit de gedachte dat een dergelijke verlofregeling in individuele situaties soelaas kan bieden aan werknemers die met onverwachte zorgsituaties te maken krijgen.

Het kabinet ondersteunt de voorstellen voor flexibel werken. Het is goed dat werknemers kunnen verzoeken om een tijdelijke of permanente aanpassing van de overeengekomen arbeidsduur, de werktijden of de werkplek, als zij werk en privé daardoor beter kunnen combineren. In Nederland voorziet sinds 1 januari 2016 de Wet flexibel werken in deze mogelijkheid. Op grond van deze wet kunnen werknemers ook vragen om meer te werken en is de werknemerspositie sterker dan in het commissievoorstel. Werkgevers kunnen een verzoek om wijziging van de arbeidsduur of het werkrooster alleen weigeren wegens zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang. Het is goed dat hiervoor op Europees een voorstel wordt gedaan.

Nederland kan een grotendeels positief oordeel geven over de maatregelen met een flankerend karakter. Deze zijn gericht op ondersteuning van de lidstaten, zoals het stimuleren van het gebruik van verlofregelingen en dataverzameling. Deze maatregelen geven de lidstaten inzicht in goede voorbeelden en initiatieven in andere lidstaten. Uitbreiding van statistische informatieverplichtingen zal Nederland echter kritisch beoordelen.

Tot de flankerende maatregelen behoren in feite ook de bescherming van werknemers die van de faciliteiten voor verlof en flexibel werken gebruik maken tegen benadeling, zoals ontslagbescherming, recht op terugkeer in dezelfde of een gelijkwaardige functie en behoud van verworven rechten. Als de wetgevende maatregelen doorgang vinden, acht Nederland de maatregelen gericht op de bescherming van de werknemers tegen benadeling van belang ter ondersteuning van degenen die van hun rechten gebruik maken, terecht.

De door de Commissie geraamde kosten en baten van de voorgestelde maatregelen voor alle lidstaten tezamen zijn moeilijk te waarderen. Wel lijken zowel de kosten als de baten te positief ingeschat. De kosten bedragen volgens de impact-analyse van de Commissie € 350 miljard over een periode van 40 jaar voor de gehele EU (€ 8,75 miljard per jaar). Nederland raamt de eigen kosten al op € 1,3 miljard per jaar (waarvan ruim € 1,2 miljard voor het ouderschapsverlof). De Commissie geeft voorts aan dat de kosten van het pakket aan maatregelen geen onevenredig effect hebben op het midden- en kleinbedrijf. Het kabinet mist een afdoende onderbouwing van deze stelling. Zeker voor individuele bedrijven kunnen de kosten onevenredig hoog worden naarmate meer gebruik wordt gemaakt van de diverse verlofarrangementen. Het kostenaspect is des te belangrijker nu ten aanzien van de rechtsgrondslag wordt gewezen op artikel 153, lid 2, onder b) VWEU, waarin is vermeld dat bij de richtlijnen wordt vermeden zodanige administratieve, financiële juridische verplichtingen op te leggen dat de oprichting en ontwikkeling

van kleine en middelgrote ondernemingen daardoor zou kunnen worden belemmerd. Het richtlijnvoorstel en dan met name het langdurende betaalde ouderschapsverlof, kan hiermee op gespannen voet staan. De baten zijn onvoldoende aangetoond. Zoals eerder aangegeven is Nederland niet overtuigd van de stelling van de Commissie over de positieve effecten op de werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Op basis van een eerste inschatting van het krachtenveld lijken er ten aanzien van de subsidiariteit voor een groot deel van de lidstaten weinig of geen bezwaren te zijn. De bezwaren die er zijn ten aanzien van de subsidiariteit zijn toegespitst op specifieke maatregelen zoals de mogelijkheid om flexibel te werken, die volgens deze lidstaten aan de sociale partners moeten worden overgelaten.

Voor verschillende lidstaten geldt dat hun wetgeving reeds voldoet aan (onderdelen van) het richtlijnvoorstel. Het standpunt ten aanzien van de verschillende maatregelen hangt per lidstaat af van de mate waarin het voorgestelde pakket afwijkt van het eigen nationale stelsel en willen de lidstaten voorkomen dat door het pakket staand beleid moet worden teruggedraaid. Daarbij zal de inzet gericht zijn op specifieke aspecten van de voorgestelde maatregelen zoals de uitbreiding van de leeftijdsgrens voor ouderschapsverlof naar het 12^e jaar van het kind, de mate van betaling en dat het ouderschapsverlof door ouders onderling kan worden verdeeld.

Het Europees Parlement pleit voor langer en betaald ouderschapsverlof en voor de invoering van vaderschapsverlof en zorgverlof.

d) Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Artikel 153, lid 2, sub b, VWEU geeft de Unie de bevoegdheid om de activiteiten van de lidstaten te ondersteunen en aan te vullen door middel van richtlijnen met minimumvoorschriften op het gebied van gelijke kansen van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt en gelijke behandeling op het werk (artikel 153, lid 1, aanhef en sub i). Nederland kan zich vinden in de keuze voor deze rechtsbasis.

b) Subsidiariteit

Nederland is het eens met de algemene beleidsdoelstelling om de arbeidsparticipatie van vrouwen te stimuleren en met het standpunt dat een meer evenwichtige verdeling van arbeid en zorgtaken daaraan kan bijdragen.

De Commissie stelt dat EU-wetgeving noodzakelijk is om te voorkomen dat door verschillen tussen de lidstaten in duur van het verlof en daaraan verbonden voorwaarden ongelijke rechten ontstaan met een ongelijke bescherming van EU-burgers in de EU, alsmede verschillen in de werking van de arbeidsmarkten. Daarnaast geeft de Commissie aan dat alleen EU-maatregelen voldoende vooruitgang in alle lidstaten waarborgen. De Commissie redeneert dat een in alle lidstaten geldend minimumniveau van betaalde verlofregelingen en van mogelijkheden tot flexibel werken bijdraagt aan het bereiken van een gelijk en eerlijk speelveld. Nederland kan deze redenering volgen. Nederland acht wel van belang dat rekening wordt gehouden met de verschillen tussen lidstaten en het feit dat sociaal beleid in de eerste plaats een competentie van de lidstaten zelf is en de EU hierin een aanvullende en ondersteunende rol speelt. Zo is eerder een minimumniveau van betaalde verlofregelingen vastgesteld in het kader van de zwangerschapsverlofrichtlijn in 1992 en de richtlijn ouderschapsverlof in 2010.

Dit laat onverlet dat Nederland een meer uitgewerkte onderbouwing ten aanzien van de subsidiariteit van de wetgevende maatregelen nodig acht alvorens een definitief oordeel te kunnen vormen over de noodzaak van wetgeving op dit niveau.

c) *Proportionaliteit*

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van het totale pakket deels negatief en deels positief. De Commissie wordt gevraagd om verder te onderbouwen waarom mede is gekozen voor een richtlijn en bijvoorbeeld niet voor een aanbeveling. De keuze voor een aanbeveling biedt lidstaten de mogelijkheid om faciliteiten te creëren die zo goed mogelijk aansluiten bij de praktijken en verantwoordelijkheidsverdeling in de lidstaat en die gericht zijn op belemmeringen zoals die in de lidstaat zelf ervaren worden en op de oplossingsmogelijkheden die het meest effectief zijn.

Het kabinet zou graag verder onderbouwd zien in hoeverre de Commissie de voorgestelde maatregelen in balans acht met de mate waarin het voorstel ingrijpt in de nationale regelgeving. Met name ten aanzien van het voorstel voor ouderschapsverlof en zorgverlof is door de Commissie voornamelijk onvoldoende duidelijk gemaakt hoe en in welke mate dit bijdraagt aan een betere verdeling van arbeid- en zorgtaken en, in het verlengde daarvan, aan de verhoging van de arbeidsparticipatie cq. het arbeidsvolume van vrouwen en hun economische zelfstandigheid.

Bij het voorstel voor betaald ouderschapsverlof zijn er, naast de door de Commissie veronderstelde positieve bijdrage, ook signalen dat ook betaald ouderschapsverlof de economische zelfstandigheid van vrouwen beperkt of negatief beïnvloedt.

Gezien de forse financiële consequenties voor overheid en/of werkgevers is Nederland niet overtuigd van de proportionaliteit van betaald ouderschapsverlof.

Ten aanzien van het voorstel voor zorgverlof geldt ook dat Nederland de bijdrage aan de economische zelfstandigheid van vrouwen onvoldoende onderbouwd vindt.

De proportionaliteit ten aanzien van het vaderschapsverlof is beter onderbouwd en sluit aan bij het standpunt van het kabinet dat partners niet vroeg genoeg bij het leven en opvoeding van een kind betrokken kunnen zijn⁹. Met betrekking tot de omvang van de duur en mate van doorbetaling van vaderschapsverlof is de onderbouwing thans onvoldoende. Verdere onderbouwing is nodig. Daarbij moet rekening worden gehouden met de betaalbaarheid van de verlofregeling.

Nederland beoordeelt de proportionaliteit positief ten aanzien van het recht om te verzoeken om flexibel te werken in de vorm van permanente of tijdelijke aanpassing van de overeengekomen arbeidsduur, werktijden of arbeidsplaats. Dit recht maakt flexibel werken bespreekbaar in bedrijven en kan bijdragen aan een evenwichtige verdeling van arbeid en zorgtaken.

Het proportionaliteitsoordeel over de voorgestelde niet-wetgevende maatregelen is grotendeels positief. Deze maatregelen bieden de lidstaten een goede ondersteuning bij hun beleid om werknemers op een op de situatie in de lidstaat toegesneden wijze te faciliteren bij het bereiken van een goede werk-privé balans. Zoals aangegeven zal Nederland zich kritisch opstellen ten aanzien van een uitbreiding van statistische informatieverplichtingen.

e) *Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten*

a) *Consequenties EU-begroting*

⁹ Kamerstuk 34 617, nr. 3 en Kamerstuk 32 855, nr. 33.

Het voorstel vergt geen extra middelen uit de begroting van de Europese Unie. Mocht dit op termijn toch het geval zijn dan is Nederland van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Bij keuze voor doorbetaling van 70% van het loon door de werkgever: de kosten voor de rijksoverheid als werkgever worden geraamd op € 40 miljoen per jaar voor het ouderschapsverlof en € 2,5 miljoen per jaar voor het vaderschapsverlof.

Omdat de rijksoverheid nu al een regeling heeft voor gedeeltelijke doorbetaling tijdens ouderschapsverlof en volledige betaling van 2 dagen vaderschapsverlof zullen de extra kosten in de praktijk lager uitvallen. Voor de decentrale overheden als werkgever worden de kosten geraamd op € 28 miljoen voor het ouderschapsverlof en € 1,7 miljoen voor het vaderschapsverlof. Om dezelfde redenen zullen de extra kosten voor de decentrale overheden in de praktijk lager uitvallen.

Bij keuze voor betaling van de werknemer via een uitkering:

De kosten voor de uitkeringen en de uitvoeringskosten komen voor de rekening van de overheid. De budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. De kosten zijn naar raming als volgt:

Vaderschapsverlof

- Uitkering: € 75 miljoen (8 dagen extra). Als het door de Tweede Kamer controversieel verklaarde wetsvoorstel kraamverlof wordt aanvaard zijn de extra kosten van de richtlijn € 50 miljoen (5 dagen extra).
- Uitvoeringskosten: geraamd € 3 miljoen (cfm. het wetsvoorstel kraamverlof).

Ouderschapsverlof

- Uitkering: ruim € 1,2 miljard. Deze raming is onzeker, want de precieze kosten van het ouderschapsverlof zijn sterk afhankelijk van het gebruik en de vormgeving ervan (hoe wordt omgegaan met deeltijders, etc.).
- Uitvoeringskosten: Voor de uitkering bij ouderschapsverlof zullen een volledig nieuw uitvoeringssysteem en nieuwe gegevenssets en gegevenskoppeling moeten worden ontwikkeld. Het betreft een zeer omvangrijk proces met honderdduizenden aanvragen per jaar. Per kind kunnen beide ouders verlofaanvragen indienen. Het is daarbij aannemelijk dat ouders meerdere aanvragen indienen als het verlof over 12 jaar kan worden gespreid. Een nieuwe aanvraag moet bijvoorbeeld worden ingediend als men een andere baan krijgt of als men de wijze van opname wil veranderen. De kosten hangen sterk af van de precieze uitvoering. Gezien de complexiteit en omvang worden deze globaal geschat op een orde van grootte van rond de € 50 miljoen per jaar.

Kortdurend zorgverlof

Extra kosten zijn nihil, want de huidige wetgeving voldoet in grote mate. Het verschil is dat in Nederland het verlof tweemaal de wekelijkse arbeidsduur bedraagt, terwijl de richtlijn uit lijkt te gaan van 5 kalenderdagen onafhankelijk van de overeengekomen arbeidsduur. Het voorstel met betrekking tot het calamiteitenverlof brengt geen extra kosten mee, omdat de Nederlandse wetgeving op dit punt reeds in overeenstemming is met het voorstel van de Commissie.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de rechterlijke macht worden ingepast op de begroting van het / de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en) conform de regels van de budgetdiscipline.

- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
De financiële consequenties voor werkgevers betreffen het gedeeltelijk doorbetalen van loon als gekozen wordt voor een model waarbij de sprake is van 70% loondoorbetaling door de werkgever.

Vaderschapsverlof

€ 71 miljoen (8 dagen extra). Als het wetsvoorstel kraamverlof wordt aanvaard zijn de extra kosten van de richtlijn € 45 miljoen (5 dagen extra). Eventueel komen daar vervangingskosten bij.

Ouderschapsverlof

Ruim € 1,2 miljard aan door te betalen loon tijdens de verlofperiode exclusief vervangingskosten.

Overigens kan gekozen worden voor een gemengd model bij ouderschapsverlof en vaderschapsverlof waarbij in alle gevallen een gedeelte van het verlof plaatsvindt met doorbetaling van het loon en een gedeelte in de vorm van een uitkering wordt betaald.

Kortdurend zorgverlof

Extra kosten nihil, want huidige wetgeving voldoet in grote mate. Het verschil is dat in Nederland het verlof tweemaal de wekelijkse arbeidsduur bedraagt, terwijl de richtlijn uit lijkt te gaan van 5 kalenderdagen onafhankelijk van de overeengekomen arbeidsduur.

Calamiteitenverlof (arbeidsverzuim wegens overmacht)

Geen extra kosten, want huidige wetgeving voldoet. In Nederland wordt het loon reeds volledig doorbetaald.

Burgers krijgen in beide varianten te maken met een inkomensvermindering van 30% gedurende de verlofperiode. Alleen bij calamiteitenverlof is geen sprake van inkomensvermindering.

- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Uitvoeringskosten overheid: zie onder a.

Vaderschapsverlof

– Werkgevers: de administratieve lasten voor werkgevers worden geraamd op € 2 miljoen op jaarbasis (cfm. raming wetsvoorstel uitbreiding kraamverlof).

– Burgers: Voor burgers wordt gerekend op 5 à 10 minuten tijdsbesteding aan het verzamelen van de benodigde gegevens (zoals bewijs vaderschap / geboorteakte kind). Bij het wetsvoorstel uitbreiding kraamverlof is het totaal aantal door werknemers te besteden uren geraamd op 15.000 uur. Deze raming kan worden gehanteerd voor het Commissievoorstel tot introductie van betaald vaderschapsverlof.

Ouderschapsverlof

– Werkgevers: het aantal ouders dat voor de kinderen die in een bepaald jaar geboren worden op enig moment gebruikt maakt van ouderschapsverlof wordt geraamd op 215.000. Bij een gemiddeld aantal van 3 aanvragen per ouder per kind komt dat neer op een structurele instroom van 650.000 aanvragen per jaar. De administratieve kosten voor werkgevers die namens de werknemer de uitkering aanvragen bij UWV worden geraamd op € 13 miljoen. Daarnaast is er nog het «zittende bestand» van ouders die bij inwerkingtreding van de regeling nog recht op ouderschapsverlof hebben. Dit bestand is niet in de raming meegenomen.

– Burgers: ten aanzien van het betaald ouderschapsverlof wordt uitgegaan van 10 minuten tijdsbesteding per aan vraag. In dit geval dient de burger bijvoorbeeld een verklaring van zijn werkgever(s) over de omvang van het resterende ouderschapsverlof te overleggen. Bij het geraamde aantal van 650.000 aanvragen per jaar komt dit neer op ruim 105.000 uur.

Kortdurende zorgverlof en calamiteitenverlof

De voorstellen brengen geen administratieve lasten met zich mee ten opzichte van de vigerende Nederlandse wetgeving.

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*

De Commissie schat op basis van de impact assessment in dat met de voorgenomen maatregelen het Europese concurrentievermogen zal toenemen. Door het arbeidsaanbod van vrouwen te bevorderen biedt de combinatie van maatregelen de werkgever de kans om op een grotere groep getalenteerde en geschoolde werknemers terug te vallen. Een beter evenwicht tussen arbeid en zorg zal leiden tot productievere werknemers. In de impact assessment stelt de Commissie dat de regelingen ten aanzien van verlof en flexibel werken zullen leiden tot minder vervangingskosten (100 miljard euro) en minder afwezigheid op het werk (een besparing van 23 miljard euro) tussen 2015 en 2055. De Commissie wordt gevraagd om de totstandkoming van deze cijfers verder toe te lichten. Nederland is zoals eerder aangegeven niet overtuigd van het positieve effect op de arbeidsproductiviteit en de werkgelegenheid.

Nederland ziet de mogelijkheid dat maatregelen die de balans tussen arbeid en zorg verbeteren tot grotere productiviteit van de beroepsbevolking kan leiden, maar zou daarbij willen opmerken dat de kosten die de maatregelen met zich meebrengen er wel toe zullen leiden dat de kosten van arbeid zullen stijgen en daarmee leidt tot minder werkgelegenheid en een ongelijker speelveld tussen arbeidsovereenkomsten en zzp-schap.

f) *Implicaties juridisch*

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

De verlofwetgeving is opgenomen in de Wet arbeid en zorg (Wazo). Dit betekent dat op grond van de voorstellen voor zowel het vaderschapsverlof als het ouderschapsverlof de Wazo gewijzigd moet worden. Ten aanzien van het zorgverlof is wijziging afhankelijk van de precieze invulling van de richtlijn.

De lidstaten dienen doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties vast te stellen in de vorm van geldboeten en / of schadevergoeding in gevallen waarin de maatregelen inzake verlof en flexibel werken niet door de werkgever worden nageleefd. Het opleggen van sancties bij niet-naleving van de verlofmogelijkheden is thans een civielrechtelijke aangelegenheid. De huidige praktijk past binnen het kader dat in het voorstel is geschetst.

Het beginsel «lex silencio positivo» is reeds van toepassing op de verlofregelingen voor ouderschapsverlof en kortdurende zorgverlof. De werknemer meldt het voornemen om het verlof op te nemen en geeft daarbij de wijze van invulling aan. Tenzij de werkgever binnen een bepaalde wettelijke termijn bezwaren kenbaar maakt, is het verlof toegekend. Vaderschapsverlof en calamiteitenverlof – mits daarop recht bestaat – kunnen niet door de werkgever geweigerd worden.

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Het voorstel geeft de Europese Commissie geen bevoegdheid om gedelegeerde of uitvoeringshandelingen vast te stellen.

c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen treden in werking uiterlijk 2 jaar na inwerkingtreding van de Richtlijn.

Deze termijn is voor Nederland onhaalbaar. Voor het wetgevende traject dient gerekend te worden op tenminste anderhalf jaar. Voor het

daaropvolgende traject dat nodig is om het uitvoeringssysteem te realiseren is een periode van 2 à 3 jaar niet onrealistisch indien gekozen wordt voor een systeem waarbij voor vaderschapsverlof en/of ouderschapsverlof een uitkering wordt verstrekt. Indien het voorstel doorgang vindt zal Nederland zich inzetten voor een ruimere implementatietermijn.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Nederland stemt in met de rapportageverplichting zoals opgenomen in artikel 18 van het Commissievoorstel, maar zal zich kritisch opstellen in de beoordeling van de aard en omvang van deze rapportage.

g) *Implicaties voor uitvoering en/of handhaving*

De implicaties van de wetgevende maatregelen voor de uitvoering zijn sterk afhankelijk van het gekozen model: 70% loondoorbetaling door werkgevers dan wel het verstrekken van een uitkering door UWV. Indien gekozen wordt voor deze laatste optie, krijgt de uitvoeringsinstantie een nieuwe veelomvattende taak erbij.

Vaderschapsverlof: Nederland kent reeds een dergelijk verlof van 2 dagen met loondoorbetaling. Een wetsvoorstel om hieraan 3 dagen toe te voegen met een uitkering ter hoogte van het dagloon van UWV is in behandeling bij de Tweede Kamer, maar controversieel verklaard. Hieraan nogmaals 5 dagen toevoegen heeft geen verstrekkende implicaties voor de uitvoering en handhaving. Nederland zou graag zien dat de duur van het verlof bij uitbreiding wordt afgestemd op de overeengekomen arbeidsduur. In dat geval wordt een voor het Nederlandse stelsel nieuw criterium aangebracht.

Ouderschapsverlof: dit verlof kan op grond van het voorstel tijdens de eerste 12 levensjaren van het kind worden genoten. Momenteel is dit in Nederland tot aan de 8^e verjaardag van het kind mogelijk. De werkgever en/of het UWV moet bij elke aanvraag inzicht hebben op de verlofrechten die gedurende die periode van 12 jaar reeds zijn genoten. Een grote groep ouders zal in die periode van werkgever zijn gewisseld, tijdelijk niet hebben gewerkt of een uitkering hebben genoten. Daarnaast kan men meer of minder uren zijn gaan werken. Dit maakt het hebben van inzicht in de resterende verlofrechten complex. Ook nu al speelt dit. Maar door de uitbreiding van 8 jaar naar 12 jaar en de verwachting dat door wettelijk verplichte betaling van het ouderschapsverlof het gebruik zal toenemen, zal de complexiteit toenemen en zullen in principe alle werkgevers hiermee regelmatig te maken krijgen.

Indien gekozen wordt voor uitvoering van de regeling voor ouderschapsverlof door het UWV is dat een omvangrijke en complexe nieuwe taak voor UWV. Ondanks de complexiteit en de te verwachten omvang van die taak wordt deze niet bij voorbaat onuitvoerbaar geacht.

De personele consequenties voor de uitvoeringsinstantie zijn naar verwachting fors.

Ook is er een reëel risico op misbruik. Werkgever en werknemer kunnen bijvoorbeeld afspreken compensatie vanuit de overheid aan te vragen terwijl de werknemer geen verlof opneemt.

Kortdurend zorgverlof telt in Nederland thans tweemaal de wekelijkse arbeidsduur. Bij voltijders zijn dit 10 dagen per jaar. Het loon wordt voor 70% doorbetaald. Het Commissievoorstel heeft geen gevolgen voor de uitvoering of handhaving.

h) Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen