

Wetsvoorstel Wet betaald ouderschapsverlof

zie Kamerstuk [35 613, nr. 3](#) en [Bijlage bij dit Kamerstuk als onderbouwing van artikel 3.1 CW](#).

Oordeel op basis van externe toetsing door: Prof. dr. ir. Tanja van der Lippe (Universiteit Utrecht) en prof. dr. Aat Liefbroer (Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut/Rijksuniversiteit Groningen) **en rapporteurs:** Judith Tielen (VVD) en Paul Smeulders (GroenLinks).

Contactpersoon bij Dienst Analyse en Onderzoek (Kenniscoördinator): Ellen Naborn (e.naborn@tweedekamer.nl)

Legenda (in te vullen sub 'Oordeel'):  **voldoende**  **verdient aandacht**  **verbeterpunt**

Onderdeel	Oordeel	3.1 CW-informatie in het voorstel) (steekwoorden)	Verbetersuggesties o.b.v. wetenschappelijke kennis (steekwoorden)
1 Vindbaarheid van 3.1 CW-informatie		o Verwerkt in bijlage met titel Onderbouwing en Evaluatie (CW 3.1) Wetsvoorstel Wet betaald ouderschapsverlof (zie pp. 1-3) en de memorie van toelichting van het wetsvoorstel (MvT).	N.v.t.
2. Maatschappelijke opgave (bedoeling)		- o Wetgeving is noodzakelijk om (elementen en intrekking) van EU-richtlijnen over werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers juridisch te verankeren. - o Maatschappelijke opgave expliciet (zie bijlage p. 1): - het realiseren van evenwicht tussen werk en privéleven; - het bevorderen van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Dit door de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen en door het verschil tussen vrouwen en mannen in inkomsten en loon weg te nemen.	- o De maatschappelijke opgave is duidelijk: 'evenwicht tussen werk en privé'. Maar het woord 'evenwicht' is te weinig concreet. Hetzelfde geldt voor het woord 'privéleven' (omvat ook vrije tijd). Dit maakt doeltreffendheid en evaluatie lastig. - o Daarom bevelen we aan om de maatschappelijke opgave ook gezien de strekking van het wetsontwerp als volgt te formuleren: 'vergroten van de gelijke verdeling van zorgtaken en betaalde arbeid tussen partners'.
3. Ingezette beleidsinstrumenten		- o Inzet van één instrument, namelijk ouders krijgen recht op 9 weken ouderschapsverlof tegen 50% loon (tot max. dagloon) op te nemen in het eerste jaar na de geboorte van hun kind. De wet haakt in op het reeds bestaande recht op ouderschapsverlof door daar het recht op een uitkering gedurende het verlof aan toe te voegen (zie bijlage pp. 1, 2). - o Niet genoemd wordt de onderbouwing van de keuze voor het uitkeringspercentage voor werknemers van 50% van het dagloon. Er wordt uitsluitend aangegeven dat hiermee de opname van ouderschapsverlof door beide ouders wordt vergemakkelijkt ten opzichte van de huidige situatie waarin ouderschapsverlof wettelijk onbetaald is (MvT p. 8). Ook het	- o De beleidstheorie is niet duidelijk omschreven. Verondersteld wordt dat een betaald ouderschapsverlof de kans op deelname van beide partners aan zorgtaken vergroot en arbeidsparticipatie van de moeder vergroot. Er is gedeeltelijke empirische onderbouwing voor deze beleidstheorie.¹ - o Het is minder duidelijk of de hier voorgestelde 9 weken 50% betaald ouderschapsverlof voldoende is voor de gewenste beleidseffecten. Bij de beoordeling moeten hoogte, duur en periode worden meegewogen. Met name de voorgestelde hoogte is problematisch. - o Hoogte: De voorgenomen 50% betaling ligt onder de door de EU geadviseerde drempel van 66%.² Ter vergelijking: Duitsland: +/- 65% van netto-inkomen en 100% bij weinig inkomen;³ Zweden 77,6% tot een inkomensplafond van 455 004

¹ Zie b.v. Geisler, E. & Kreyenfeld, M. (2019). Policy reform and fathers' use of parental leave in Germany: The role of education and workplace characteristics. *Journal of European Social Policy*, 29(2) 273-291; Tamm, M. (2018). Fathers' parental leave-taking, childcare involvement and mothers' labor market participation. *Discussion paper series from IZA Institute of Labor Economics*; Duvander, A.Z. & Johansson, M. (2012). What are the effects of reforms promoting fathers' parental leave use? *Journal of European Social Policy*, 22(3), 319-330; Tanaka, S. & Waldfogel, J. (2007). Effects of parental leave and work hours on fathers' involvement with their babies. *Community, Work and Family*, 10(4), 409-426.

² Goed betaald ouderschapsverlof wordt door de Europese Commissie (2010) gedefinieerd als ten minste 66% van eerdere inkomsten.

³ <https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/elterngeld/faq>

		College voor de Rechten voor de Mens benoemt dit punt (MvT, p. 17).	SEK.⁴ België vast bedrag van bruto 851,59 euro en netto 765,33 euro (bij voltijdsbanen is dit minder dan 50%).⁵ - o Duur: Vergeleken met omringende landen is lengte betaald ouderschapsverlof kort, maar komt Nederland met deze wet wel dichterbij.⁶ Voor vaders komt het bovenop 5 dagen 100% betaald geboorteverlof en 5 weken 70% betaald aanvullend geboorteverlof. Voor moeders komt het bovenop 10-12 weken volledig betaald geboorteverlof. - o Periode: Gebruik in het eerste jaar is restrictief vergeleken met andere landen, waar opname binnen 5, 8 of 12 jaar is.⁷ Er is geen onderzoek dat laat zien dat gebruik in het eerste jaar effectiever is dan op een later moment. - o Concluderend doen wij de suggestie om een duidelijkere onderbouwing te geven van de keuze voor hoogte, duur en periode, met name omdat in omringende landen verdergaande keuzes gemaakt zijn en van het EU advies dienaangaande wordt afgeweken. Dit dient ook bij de evaluatie te worden meegenomen
4 Doeltreffendheid		- o SMART doelen zijn niet genoemd en ook geen gekwantificeerde waarden. - o Bijdragen van het instrument aan het doel is ten dele genoemd (zie bijlage p. 2): De	o Vanwege het ontbreken van SMART doelen kan de doeltreffendheid moeilijk vastgesteld worden. Benoem deze doelen wel. Bij de berekening van de kosten in het wetsvoorstel (p.20) worden

⁴ https://www.oecd.org/els/soc/PF2_1_Parental_leave_systems.pdf

⁵ https://www.rva.be/nl/documentatie/infoblad/t19#h2_0;
<https://www.rva.be/nl/documentatie/baremas/loopbaanonderbreking-tijdscrediet#24783>

⁶ Zie b.v. https://www.oecd.org/els/soc/PF2_1_Parental_leave_systems.pdf p. 18-20 voor een tabel met de ouderschapsregelingen in OECD landen en Belle, J. (2016). Paternity and parental leave policies across the European Union. European Commission, 2016.

⁷ Zie de in noot 6 genoemde tabel.

		achterblijvende arbeidsparticipatie en inkomsten van vrouwen ten opzichte van mannen kent meerdere oorzaken. De financiële belemmering, die met name mannen ervaren, om ouderschapsverlof op te nemen, wordt met deze regeling verminderd. - o Doelen worden gekoppeld aan het brede welvaartsdoel balans werk en privé (zie MvT pp. 1, 7 en 19), maar: - o Indicatoren voor de brede welvaart worden niet benoemd. Wel zal met de evaluatie aandacht zijn voor de verdeling van arbeid- en zorgtaken. - o Overige meer specifieke indicatoren gelinkt aan het wetsvoorstel niet benoemd. - o Onduidelijk is of aangetoond gaat worden dat de beoogde doelstellingen bereikt gaan worden <i>als gevolg van</i> het gevoerde beleid. - o Of vrouwen door deze regeling inderdaad meer betaald werk krijgen blijkt niet uit wat aangehaald is uit onderzoek, niet bekend is in hoeverre vaders gebruik gaan maken van de betaalde ouderschapsverlof-regeling en daarom ook niet of er sprake gaat zijn van de gewenste initiële verdeling van arbeid en zorgtaken na de geboorte van een kind en een structurele andere taakverdeling voor de lange termijn. In MvT wordt dan ook aangegeven dat het niet eenduidig te voorspellen is hoe de arbeidsmarkteffecten van met name ouderschapsverlof	verwachte percentages gebruik genoemd. Waarom worden deze niet als SMART doel genomen? - o Is ervoor de doeltreffendheid rekening gehouden met (1) gebruik, (2) voorlichting over de wet, en (3) gevolgen van het gebruik? - o Gebruik: In 2019 heeft 24% van de vaders en 41% van de moeders ouderschapsverlof opgenomen. Gebruik ouderschapsverlof zal bij 50% betaling toenemen, maar gebruik door vaders is beperkter naarmate de inkomensval groter is.⁸ Gebruik bij hogere inkomens is groter, met name door gebruik moeders met hogere opleiding en/of hoger inkomen⁹ wat de regeling minder doeltreffend maakt voor lagere inkomens. Gebruik is ook afhankelijk van de bedrijfscultuur en -omvang.¹⁰ - o Communicatie en voorlichting: Dit is essentieel, omdat de verschillende verlofregelingen niet zijn gestroomlijnd. Dit zal met name voor lagere opleidings- en inkomensgroepen tot een lager gebruik leiden, zeker wanneer regelingen apart aangevraagd moeten worden. We verwijzen naar de Duitse website die hier als voorbeeld kan dienen.¹¹ - o Gevolgen: Wanneer vaders ouderschapsverlof opnemen nemen zij ook meer kinderverzorging op zich. Dit komt deels doordat vaders die verlof opnemen, ook zonder verlof al meer met hun kinderen doen, maar dit is ook deels een gevolg van de regeling.¹² Hogere arbeidsmarktparticipatie van vrouwen op korte termijn, maar mogelijk niet op langere termijn.¹³ - o Gunstig voor de maatschappelijke
--	--	---	---

⁸ Zhelyazkova, N., & Ritschard, G. (2018). Parental leave take-up of fathers in Luxembourg. *Population Research and Policy Review*, 37(5), 769-793.

⁹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/04/vrouwen-blijven-vaker-werken-na-geboorte-eerste-kind>; CBS. 2010. Steeds vaker gebruik van ouderschapsverlof; CBS. 2011. Inkomen en de combinatie van arbeid en zorg.

¹⁰ Zie voor de bedrijfscultuur Haas, L. & Hwang, C.P. & (2019) Policy is not enough – the influence of the gendered workplace on fathers' use of parental leave in Sweden, *Community, Work & Family*, 22(1), 58-76; Bygren, M. & Duvander, A.Z. (2006). Parent's workplace situation and fathers' parental leave use. *Journal of Marriage and Family*, 68, 363-372. Dit laatste artikel bespreekt ook de rol van de bedrijfsomvang.

¹¹ Zie <https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/eltern geld/faq> met video, infografiek en voorbeelden.

¹² Geisler, E. & Kreyenfeld, M. (2019). Policy reform and fathers' use of parental leave in Germany: The role of education and workplace characteristics. *Journal of European Social Policy*, 29(2) 273-291; Tamm, M. (2018). Fathers' parental leave-taking, childcare involvement and mothers' labor market participation. *Discussion paper series from IZA Institute of Labor Economics*.

¹³ Tamm, M. (2018). Fathers' parental leave-taking, childcare involvement and mothers' labor market participation. *Discussion paper series from IZA Institute of Labor Economics*.

		op termijn netto uitpakken (MvT p. 10). - o Er worden neveneffecten benoemd: - het arbeidsaanbod van vrouwen (structureel) kan toenemen doordat vrouwen meer tijd beschikbaar hebben om te werken. Dit kan uiteindelijk kunnen leiden tot een normverschuiving in de verdeling van zorg/werk tussen partners. - Effecten kunnen verschillend uitpakken naar sector, afhankelijk van bestaande verlofregelingen.	opgave is dat de maatregel individueel is gericht en niet zoals in sommige landen op het huishoudensniveau. Dit stimuleert verdeling van arbeid en zorg.¹⁴ - o Neveneffecten: (1) kleine verhoging kindertal;¹⁵ (2) aanbieden en opnemen van ouderschapsverlof heeft grotere gevolgen voor kleine dan grote werkgevers (zie onder 7.); (3) aangezien ZZP'ers geen gebruik kunnen maken van deze regeling wordt gelijke behandeling van mannen en vrouwen alleen onder werknemers bevorderd. Suggestie is om deze belangrijke neveneffecten mee te nemen in de evaluatie. - o Concluderend suggereren wij om bij de beoordeling van de doeltreffendheid vooral rekening te houden met gebruik onder lagere inkomensgroepen, voorlichting over de samenhang tussen regelingen en de gevolgen voor zorgtaken en arbeidsparticipatie.
5 Doelmatigheid		- o Doelmatigheid genoemd, maar niet beschreven (zie bijlage p. 3). - o Maatschappelijke kosten en baten worden niet duidelijk omschreven.	- o Doelmatigheid van keuze voor duur, hoogte en periode van betaald ouderschapsverlof worden niet onderbouwd, omdat een expliciete kosten-baten analyse ontbreekt. Is b.v. overwogen om hoogte van de regeling inkomensafhankelijk te maken of te koppelen aan een minimumbedrag? - o Ouderschapsverlof door partners na elkaar opnemen is doelmatiger dan tegelijkertijd opnemen. Onderzoek laat zien dat wanneer de vader alleen is met het kind zijn participatie in zorg en huishoudelijke taken extra vergroot wordt.¹⁶ Kosten blijven naar verwachting gelijk. De vraag kan gesteld worden of dit is overwogen?
6 Financiële gevolgen voor het Rijk		- o Financiële gevolgen worden expliciet beschreven (uitkeringslasten, uitvoeringskosten, administratieve lasten, regeldruk, aanpassing salarissystemen) (zie bijlage p. 2). - o Het wetsvoorstel gaat gepaard met structureel € 365 mln. uitgaven aan uitkeringslasten voor verlofregelingen. Daarnaast is er een inverdieneffect op de kinderopvangtoeslag (€ 35 mln.). Uitvoeringskosten worden gekwantificeerd op € 9,8 mln. (zie bijlage p. 2). - o Per saldo zijn de kosten € 340 mln. Dekking komt uit verhoging van de Aof-premie vanaf 2023 (€ 216 mln.) en verlaging van de IACK vanaf 2022 (€ 130 mln.). (Zie: MvT, pp. 20-21).	- o De berekening veronderstelt een hoog ambitieniveau: binnen 2 jaar neemt 80% van de moeders gemiddeld 9 weken betaald verlof op en 60% van de vaders 4 weken betaald verlof.¹⁷ Let wel: in 2019 namen slechts 41% van de moeders en 24% van de vaders ouderschapsverlof op. Waarom wordt de verwachte toename niet onderbouwd, terwijl dit wel nodig is voor geloofwaardigheid kosten? - o Deel kosten worden gefinancierd uit taakstellende ombuiging van de IACK (fiscale regeling gericht op werkende ouders <12 jaar). Zou dit niet contraproductief kunnen werken voor verdeling tussen partners en arbeidsparticipatie van vrouwen? - o Opname ouderschapsverlof door

¹⁴ Haas, L. & Rostgaard, T. (2011) Fathers' rights to paid parental leave in the Nordic countries: consequences for the gendered division of leave, *Community, Work & Family*, 14(2), 177-195; Duvander, A.Z. & Johansson, M. (2012). What are the effects of reforms promoting fathers' parental leave use? *Journal of European Social Policy*, 22(3), 319-330. Zie hier als minder goed voorbeeld Duitsland, waar het betaald ouderschapsverlof per gezin verdeeld wordt: 12+2 als beide minstens 2 maanden opnemen, gunstiger qua inkomen maar niet voor de verdeling van arbeid en zorg tussen moeder en vader.

¹⁵ Duvander, A.Z., Lappegaard, T. & Andersson, G. (2010) Family policy and fertility: fathers' and mothers' use of parental leave and continued childbearing in Norway and Sweden. *Journal of European Social Policy*, 20 (1), 45-57; Lalive, R. & Zweimüller, J. (2009). How does parental leave affect fertility and return to work? Evidence from two natural experiments. *The Quarterly Journal of Economics*, 1363-1402.

¹⁶ Bünning, M. (2015). What happens after the 'daddy months'? Fathers' involvement in paid work, childcare, and housework after taking parental leave in Germany. *European Sociological Review*, 31(6), pp. 738-748.

¹⁷ MvT, p. 20.

		o Risico's en onzekerheden: UWV wijst op mogelijke risico's op fraude en handhavingsrisico's. In MvT wordt daarop ingegaan.	man kan inkomen ¹⁸ en arbeidsparticipatie van vrouwen ¹⁹ verhogen, wat tot hogere belastingopbrengsten kan leiden.
7 Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden		o Financiële gevolgen worden expliciet beschreven: De administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn structureel € 3,1 mln. per jaar (MvT, p. 22 en bijlage, p. 2) o Risico's en onzekerheden niet benoemd.	o Administratieve lasten voor bedrijfsleven worden begroot op basis van 20 minuten per aanvraag. Is deze inschatting reëel voor kleine werkgevers met weinig ervaring met aanvragen voor deze regelingen? o In hoeverre is er rekening gehouden met additionele kosten voor werkgevers bij vervanging tijdens ouderschapsverlof?
8 Evaluatieparagraaf: leren, bijsturen, verantwoorden		o Wetsevaluatie binnen 5 jaar na implementatie (uiterlijk 2 augustus 2027). In ieder geval aandacht voor: - Bekendheid, bereik en gebruik van betaald ouderschapsverlof; - Gevolgen voor het combineren van arbeid en zorg, opvattingen over de taakverdeling tussen mannen en vrouwen, werkelijke taakverdeling en gevolgen voor de kinderopvang. - de huidige verdeling van arbeid en zorg is, zodat een vergelijking in de tijd kan worden gemaakt; - impact op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt (arbeidsparticipatie, inkomsten); - opvattingen van werkgevers over het opnemen van ouderschapsverlof in het licht van de gevolgen van de wet (zie bijlage, p. 3).	o Lerend evalueren is hier op zijn plaats. Dat betekent (1) al voor de invoering starten met het evaluatieproces (groepen ouders voor en na wet vergelijken), en gedurende de vijf jaar meerdere malen effect meten (2) kort na het invoeren van de wet (half jaar) evalueren of potentiële gebruikers op de hoogte zijn en waar de bottleneck zit. Aan de hand daarvan voorlichting en communicatie aanpassen. o Aandachtspunten bij evaluatie: - Duur, hoogte en periode van verlof - Ouders met lage inkomens - Samenhang tussen regelingen - Neveneffecten - Maatschappelijke sectoren (b.v. kleine werkgevers). ²⁰

¹⁸ Johansson, E.A. (2010). The effect of own and spousal parental leave on earnings. *Working Paper 2010(4) of Institute for labour markt policy*.

¹⁹ Tamm, M. (2018). Fathers' parental leave-taking, childcare involvement and mothers' labor market participation. *Discussion paper series from IZA Institute of Labor Economics*.

²⁰ Vaders die in de private sector werken zijn minder geneigd om ouderschapsverlof op te nemen: Bygren, M. & Duvander, A.Z. (2006). Parent's workplace situation and fathers' parental leave use. *Journal of Marriage and Family*, 68, 363-372.