

35 613 Wijziging van de Wet arbeid en zorg, de Wet flexibel werken en enige andere wetten in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad (PbEU 2019, L 188) (Wet betaald ouderschapsverlof)

Nr. 11 Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 januari 2021

Op 13 januari 2021 heb ik vragen ontvangen van de leden van de vaste commissie voor Sociale zaken en Werkgelegenheid naar aanleiding van de wetenschappelijke toets over het Wetsvoorstel betaald ouderschapsverlof. In de bijlage van deze brief treft u de beantwoording aan. Op 19 januari 2021 is een wetgevingsoverleg over dit wetsvoorstel gepland.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

Reactie op wetenschappelijke toets over wetsvoorstel *betaald ouderschapsverlof* (35613)

Doeltreffendheid

1. Vanwege het ontbreken van SMART doelen kan de doeltreffendheid moeilijk vastgesteld worden. Wat zijn de SMART doelen?
2. Waarom worden de verwachte percentages gebruik, die bij de berekening van de kosten in het wetsvoorstel worden genoemd (p.20), niet als SMART doel genomen?
3. Is er voor de doeltreffendheid rekening gehouden met (1) gebruik, (2) voorlichting over de wet, en (3) gevolgen van het gebruik?

Antwoord vraag 1, 2 en 3

Met het wetsvoorstel wordt richtlijn (EU) 2019/1158 geïmplementeerd. Het beoogde effect ('outcome') dat door de EU met de richtlijn wordt beoogd is om het beleid inzake het evenwicht tussen werk en privéleven en de gelijke behandeling van vrouwen en mannen te helpen verwezenlijken door de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen en door het verschil tussen vrouwen en mannen met betrekking tot inkomsten en loon weg te nemen. De regering ondersteunt de doelen van de richtlijn.

Een meer concreet beoogde prestatie ('output') is de toename in het gebruik van ouderschapsverlof. Voor de raming van de uitkeringslasten is verondersteld dat ruim 80% van de vrouwen en circa 60% van de mannen die recht op verlof hebben, verlof opnemen. Aangenomen is dat vrouwen van de 9 weken betaald verlof gemiddeld bijna 8 weken verlof opnemen; voor mannen is dit 4 weken. In deze veronderstelling is onder meer rekening gehouden met de invloed van voorlichting op de opname van ouderschapsverlof.

Op basis van de literatuur wordt verondersteld dat de opname van ouderschapsverlof bijdraagt aan een evenwichtiger verdeling van taken tussen mannen en vrouwen en de verbetering van de arbeidsmarktpositie van vrouwen. De eerste periode na de geboorte is vaak een bepalend moment voor de verdeling van arbeid en zorgtaken tussen mannen en vrouwen.¹ Uit het IBO Deeltijdwerk² blijkt dat de opname van ouderschapsverlof kort na de geboorte zorgt voor een gelijkere verdeling van arbeid en zorgtaken tussen beide ouders en op lange termijn een positief effect kan hebben op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Daarnaast laat onderzoek zien dat langer verlof in het eerste jaar bevorderlijk kan zijn voor de

¹ Zie onder meer: Tamm, M. (2018) Fathers» Parental Leave-Taking, Childcare Involvement and Mothers», Tanaka, S. en J. Waldfogel (2007) Effects of parental leave and work hours on fathers involvement with their young children, Community, Work & Family, 10:4 22

² Ministerie van Financiën (2020) IBO Deeltijdwerk: De(El)tijd zal het leren.

ontwikkeling van het kind.³ Op basis van de literatuur is niet te bepalen hoe groot het effect van de opname van ouderschapsverlof is omdat dit afhangt van de specifieke omstandigheden per land.

Doelmatigheid

4. Doelmatigheid van keuze voor duur, hoogte en periode van betaald ouderschapsverlof worden niet onderbouwd, omdat een expliciete kosten-baten analyse ontbreekt. Is bijvoorbeeld overwogen om de hoogte van de regeling inkomensafhankelijk te maken of te koppelen aan een minimumbedrag?

Antwoord vraag 4

Het wetsvoorstel betaald ouderschapsverlof beoogt de implementatie van richtlijn EU 2019/1158. Een deel van de invulling van betaald ouderschapsverlof, zoals duur van verlof, wordt voorgeschreven door richtlijn EU 2019/1158. Ten aanzien van de uitkeringshoogte heeft de regering gekozen voor een inkomensafhankelijk systeem waarbij wordt uitgegaan van 50 procent van het dagloon. Hiermee wordt aangesloten bij de berekening van andere verlofregelingen op basis van de dagloonsystematiek die worden uitgevoerd door UWV. Het instellen van een ondergrens is niet mogelijk omdat betrouwbare gegevens over de arbeidsduur niet beschikbaar zijn. Het is immers niet de bedoeling om werknemers die zeer weinig uren per week werken een vergoeding voor ouderschapsverlof te verschaffen die hun gebruikelijke uurloon overtreft.

De keuze voor de opnameperiode van een jaar voor betaald ouderschapsverlof jaar is toegelicht in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel. In lijn met het eerder genoemde IBO Deeltijdwerk en het SER-advies *Optimalisering van verlof na geboorte kind*⁴ wordt gestimuleerd om het ouderschapsverlof op te nemen in de eerste periode na de geboorte omdat de eerste periode na de geboorte vaak een bepalend moment is voor de verdeling van arbeid en zorgtaken tussen mannen en vrouwen.

5. 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.⁵ Kosten blijven naar verwachting gelijk. Heeft u dit overwogen?

Antwoord vraag 5

³ Dit wordt ondersteund door een advies van Unicef (Unicef (2008). The child care transition, Innocenti Report Card 8. Unicef Innocenti Research Centre, Florence.

⁴ SER (2018) Optimalisering van verlof na geboorte kind.

⁵ 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.

Hoewel de regering van mening is dat solozorg - door volgtijdelijke opname van verlof door de ouders - de doelstellingen van het wetsvoorstel verder kan ondersteunen, laat het de keuze aan de ouders. Ouders moeten zelf vrij kunnen beslissen of en wanneer betaald ouderschapsverlof wordt opgenomen, zodat dit zo goed mogelijk aansluit bij hun persoonlijke situatie. Er zijn dan ook situaties voor te stellen waarbij gelijktijdige opname van ouderschapsverlof zinvol is, bijvoorbeeld in huishoudens met meer dan één kind. Om te stimuleren dat ouders hun verlof na elkaar opnemen heeft het Nederlandse kenniscentrum Rutgers, met bijdrage van de Ministeries van SZW en OCW, een verlofplanner ontwikkeld om ouders te wijzen op de voordelen van solozorg. Overigens zou moeilijk te controleren zijn of sprake is van solozorg en ouders niet toch geheel of gedeeltelijk gelijktijdig verlof genieten.

Financiële gevolgen voor het rijk

6. 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. 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 van de kosten?

Antwoord vraag 6

Zoals is toegelicht in de nota naar aanleiding van verslag is de inschatting van het gebruik van betaald ouderschapsverlof door vrouwen en mannen onzeker. Dat hangt samen met het feit dat er geen ervaringsgegevens zijn in Nederland. Ter onderbouwing van de aangenomen percentages is er gekeken naar het gebruik van het huidige (onbetaalde) ouderschapsverlof. De recente monitor arbeid, zorg en kinderopvang van het CBS met cijfers van 2019 laat zien dat 41 procent van de moeders met kinderen onder de 8 jaar ouderschapsverlof heeft opgenomen. Dit is waarschijnlijk een onderschatting omdat ouders die hun recht op ouderschapsverlof bewaren tot latere leeftijd van het kind hier vaak nog niet in zijn meegenomen. De verwachting dat dit een onderschatting is, volgt ook uit cijfers uit 2013, waarbij is gecorrigeerd voor mensen die op latere leeftijd van het kind het verlof opnemen. Deze laten zien dat een kleine 60 procent van de vrouwen met recht op ouderschapsverlof hier gebruik van maakt (bron: CBS, informatie stopt na 2013). Bij betaling van het verlof zal het aandeel vrouwen dat verlof opneemt, gezien de CBS-cijfers, minimaal 60 procent zijn. Het SCP geeft daarnaast aan dat 1 jaar na de geboorte van het kind 80 procent van de vrouwen in deeltijd werkt. De behoefte aan verlof / vrije tijd lijkt dus groot. Per saldo is daarom aangenomen dat ruim 80 procent van de vrouwen verlof zal opnemen.

De monitor arbeid, zorg en kinderopvang laat zien dat 24 procent van de mannen met kinderen onder de 8 jaar ouderschapsverlof heeft opgenomen. Dit is opnieuw

waarschijnlijk een onderschatting. Uit de Emancipatiemonitor van het CBS en SCP blijkt dat mannen sterk vasthouden aan de voltijdse werkweek. Daarbij hebben mannen naast ouderschapsverlof ook recht op 6 weken geboorteverlof, de eerste week met volledige loondoorbetaling en de laatste 5 weken tegen 70 procent van het (maximum)dagloon. Bij die maatregel is verondersteld dat bijna driekwart van de mannen verlof opneemt. Aangezien het ouderschapsverlof een lagere vergoeding kent en uit onderzoek blijkt dat betalingsniveau voor mannen zwaarder meeweegt, is de deelname naar verwachting lager dan bij het geboorteverlof. Alles afwegende is aangenomen dat circa 60 procent van de mannen verlof opneemt.

Bij de duur van het verlof is gekeken naar meerdere factoren. Op dit moment hebben vrouwen in het eerste jaar na de geboorte recht op 10 weken bevallingsverlof en hebben partners recht op 6 weken geboorteverlof. Daar bovenop komen voor elke ouder 9 weken betaald ouderschapsverlof. Het lijkt daarbij onwaarschijnlijk dat in veel gezinnen beide ouders het gehele verlof opnemen. Het CBS geeft aan dat de vrouwen die in 2013 verlof opnamen dit voor circa 10 uur per werkweek deden. Aansluitend bij deze bevinding is de aanname dat vrouwen die betaald ouderschapsverlof opnemen dat voor circa 8 keer hun gebruikelijke arbeidsduur per week doen. De verlofopname van mannen zal, aangezien het betalingsniveau voor mannen zwaarder meeweegt, lager zijn dan van vrouwen. Bij het geboorteverlof is aangenomen dat mannen gemiddeld 70 procent van de 5 weken aanvullend geboorteverlof opnemen (= 3,5 week, tegen 70 procent van het loon). Aangezien het bij ouderschapsverlof gaat om een lager vergoedingspercentage en dit verlof bovenop de 6 weken geboorteverlof komt, is aangenomen dat mannen gemiddeld minder dan de helft van het verlof opnemen (4 weken).

7. Een deel van de kosten wordt 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?

Antwoord vraag 7

In het eerder genoemde IBO Deeltijdwerk wordt gesteld dat de IACK vooral effectief is in de eerste levensjaren van het kind omdat de eerste periode na de geboorte een belangrijk moment is in de arbeidsdeelnamebeslissing van vrouwen, terwijl de arbeidsduur later niet of nauwelijks wordt bijgesteld. Door het inkorten van de duur van de IACK komen er middelen beschikbaar voor gedeeltelijke dekking van ouderschapsverlof voor werkende ouders, waarmee intensivering en ombuiging bij elkaar aansluiten. Daarnaast is het zo dat de opname van betaald ouderschapsverlof bijdraagt aan een evenwichtiger verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen en daardoor ook positief is voor de arbeidsparticipatie van vrouwen.

Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden

8. Administratieve lasten voor het 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?

Antwoord vraag 8

Het wetsvoorstel is op regeldruk getoetst door de ATR. De ATR komt tot het oordeel dat de regeldrukparagraaf met de berekening van de administratieve lasten zeer gedetailleerd en toereikend is.

9. In hoeverre is er rekening gehouden met additionele kosten voor werkgevers bij vervanging tijdens ouderschapsverlof?

Antwoord vraag 9

Gedurende de opname van ouderschapsverlof hoeft de werkgever geen loon door te betalen waarmee deze middelen kunnen worden ingezet voor het regelen van vervanging. Het wetsvoorstel voorziet niet in aanvullende compensatie van kosten voor het zoeken van vervanging.