

Vergaderjaar 2020–2021

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)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 juli 2021

Hierbij bied ik u de nadere memorie van antwoord bij het nader voorlopig verslag over de Wet betaald ouderschapsverlof aan.

Bij de aanbieding van de memorie van antwoord bij het voorlopig verslag d.d. 17 juni 2021 heb ik u verzocht om het wetsvoorstel spoedig te agenderen voor plenaire behandeling. Ter toelichting op dit verzoek is het volgende van belang.

UWV heeft in de uitvoeringstoets van 8 april 2020 aangegeven dat een periode van 1 jaar en 10 maanden nodig is voor de implementatie van het wetsvoorstel, zodat vanaf 2 augustus 2022 ouders een uitkering kunnen krijgen bij opname van het betaald ouderschapsverlof. In lijn hiermee is UWV op 1 oktober 2020 gestart met de implementatie van het wetsvoorstel, waarbij aanvankelijk nog geen onomkeerbare stappen zijn gezet. Bij het niet tijdig implementeren van de richtlijn wordt er immers door de Europese Commissie een ingebrekestelling verzonden waarmee een boete en dwangsom wordt geëist bij het Europees Hof van Justitie. Daarnaast kunnen vanaf 2 augustus 2022 werknemers die betaald ouderschapsverlof willen opnemen, maar dat wegens niet-tijdige implementatie niet kunnen, een gerechtelijke procedure tegen de Staat aanspannen, die er vermoedelijk toe zal leiden dat het Ministerie van SZW hen schadeloos moet stellen.

Inmiddels is de implementatie zo ver gevorderd, dat het wenselijk is dat na de aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer, nu ook de Eerste Kamer over aanvaarding besluit.

Daarnaast zal na de zomer gestart worden met de voorbereidingen van de voorlichting aan werkgevers en ouders. Ook met het oog hierop is het wenselijk dat zekerheid bestaat over de wetgeving zoals die per 2 augustus 2022 in werking treedt.

Om deze redenen zou ik een plenaire behandeling spoedig na het zomerreces op prijs stellen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

Nadere memorie van antwoord

Op 17 juni 2021 heb ik u de memorie van antwoord bij het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van uw kamer bij de Wet betaald ouderschapsverlof d.d. 1 juni 2021 doen toekomen.¹ Leden van de fracties van het CDA, GroenLinks, D66, de PvdA en de PvdD hebben in het nader voorlopig verslag aanvullende vragen gesteld over het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de Christen-Unie hebben zich aangesloten bij de vragen van de leden van de CDA-fractie. De leden van de fractie van de PvdD sluiten zich aan bij alle vragen van de andere fracties. Met genoegen bied ik u hierbij de antwoorden op deze aanvullende vragen aan.

Vragen van de leden van de CDA-fractie:

De regering vermeldt in de memorie van antwoord dat iets beter is dan niets en dat 50 procent daarom al een hele vooruitgang is op de vraag over de effectiviteit voor de lagere inkomens. Er wordt «een eerste stap gezet» zo lezen de leden van de CDA-fractie.² Ook wordt vermeld dat ouders zich kunnen voorbereiden op de komst van hun kind. Daarvoor zouden zij in theorie alvast kunnen sparen, maar juist in de lage inkomensklasse is daar nauwelijks tot geen ruimte voor na de vaste lasten, laat staan voor een inkomensderving door verlof dat maximaal 50 procent uitbetaalt. De leden van de CDA-fractie vragen nogmaals waarom er niet voor een dekking van 70 procent is gekozen, los van het door de regering geschetste feit dat uitkeringen voor ouderschapsverlof en aanvullend geboorteverlof en bij ziekte separaat worden berekend, waardoor het niet noodzakelijk is dat de uitkeringspercentages gelijk zijn.³

De hoogte van de uitkering is momenteel vastgesteld op 50 procent van het dagloon tot maximaal 50 procent van het maximumdagloon. Ik begrijp de vragen en zorgen van de fractie van het CDA en andere partijen over wat dit betekent voor met name ouders met een laag inkomen. Ook in de Tweede Kamer is de uitkeringshoogte uitgebreid aan de orde gekomen. Zoals de leden van de fractie van het CDA opmerken ziet de regering dit als een eerste stap waarmee de uitkeringsstructuur wordt vormgegeven. Dit betekent een vooruitgang ten opzichte van de huidige situatie, waarin het recht op onbetaald ouderschapsverlof bestaat. Doordat de uitkeringsstructuur nu wordt neergezet, is het mogelijk om een aanpassing van het uitkeringspercentage technisch snel te realiseren. Naar aanleiding van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, is voorzien in de mogelijkheid om voor de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel (d.w.z. voor 2 augustus 2022) met een koninklijk besluit het uitkeringspercentage te verhogen tot 70 procent als het volgende kabinet dat wenselijk acht en daar dekking voor beschikbaar heeft. Op dit moment is die dekking er echter niet. In de beantwoording van de tweede vraag van de leden van de fractie van de PvdA is nader ingegaan op wat dit betekent voor ouders met een laag inkomen. Aangegeven is dat, rekenend met het jaarinkomen, de meeste ouders bij volledige verlof-opname uitkomen boven het wettelijk minimumloon dat voor een huishouden met kinderen grosso modo gelijk is aan het sociaal minimum. Voor een beperkt deel van deze ouders is de uitkering lager, maar is er in veel gevallen een tweede gezinsinkomen. De regering vindt opname van ouderschapsverlof voor iedereen van belang. In de evaluatie van de wet zal dan ook zeker aandacht worden besteed aan de opname van verlof door diverse inkomensgroepen in relatie tot de uitkeringshoogte.

¹ Kamerstukken I 2020/21, 35 613, C.

² Kamerstukken I 2020/21, 35 613, C, p.5.

³ Kamerstukken I 2020/21, 35 613, C, p.5.

Er wordt in de memorie van antwoord vermeld dat structurele uitgaven bij een uitkeringspercentage van 70 procent, € 190 miljoen extra per jaar bedragen. Dit is een fors bedrag, maar niettemin zou een uitkeringspercentage van 70 procent de deelname van lagere inkomens kunnen bevorderen. De leden van de CDA-fractie vragen zich dan ook af of er een schatting kan worden gemaakt van de effectiviteit van de ouderschapsverlofregeling bij 50 procent en bij 70 procent.

Zie hiervoor het antwoord op de eerste vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Het UWV heeft aangegeven dat de complexiteit van de regeling niet bevorderlijk is voor de toegankelijkheid en uitvoerbaarheid van onderhavige regeling. Ook de SER kaart aan dat de huidige verlofregelingen verbonden aan het arbeidscontract voor werkgevers en werknemers onoverzichtelijk zijn. De SER constateert dat de verlofregelingen werkgevers niet «uitnodigen» tot het aangaan van een arbeidsovereenkomst.⁴ De leden van de CDA-fractie vragen of de uitvoerbaarheid niet juist ook een reden is om nu aan te pakken en niet enkel door te schuiven. Zij vragen, hoewel het kabinet nu demissionair is, of er niet ten minste zou mogen worden nagedacht over een integrale aanpak en een toegankelijke regeling in plaats van de verdere keuzes door te schuiven naar een volgend kabinet. Zij vragen of er door de regering concreet kan worden ingegaan op die «brede voorlichtingscampagne» voor werkgevers en ouders en of er een concreet voorbeeld van voorlichting worden gegeven.

Zoals reeds in de memorie van antwoord aangegeven beoogt onderhavig wetsvoorstel uitsluitend de implementatie van de Richtlijn (EU) 2019/1158 en kan daarmee niet worden gebruikt voor de herziening en vereenvoudiging van het verlofstelsel. Dit neemt niet weg dat er al wel een ambtelijk verkenning heeft plaatsgevonden waarin de mogelijkheden voor vereenvoudiging en uitbreiding verlof zijn geïnventariseerd.⁵ Hierin wordt de conclusie getrokken dat er een beperkt aantal relatief simpele wijzigingen mogelijk is dat leidt tot beperkte vereenvoudiging en dat voor verdergaande vereenvoudiging keuzes gemaakt moeten worden met aanzienlijke financiële gevolgen en gevolgen voor werknemer en werkgever. Besluitvorming over dergelijke vergaande wijzigingen wordt aan een volgend kabinet gelaten.

In de voorgenomen voorlichtingscampagne vanuit SZW en UWV bij de invoering van betaald ouderschapsverlof zal onder meer uitgebreid aandacht worden besteed aan de samenhang van de verschillende verlofregelingen. Via de website Verlofregelaar.nl wordt op een toegankelijke manier uitgelegd op welke verlofregelingen ouders recht hebben rond de geboorte. Daarnaast wordt de informatie via verschillende overheidswebsites gepubliceerd en wordt er een campagne gestart om werknemers te wijzen op hun verlofrechten.

Voor moeders gaat het vanaf 2 augustus 2022 om 16 weken zwangerschaps- en bevallingsverlof voor en aansluitend aan de geboorte, vervolgens negen weken betaald ouderschapsverlof op te nemen in het eerste jaar en ten minste 17 weken onbetaald ouderschapsverlof op te nemen tot de achtste verjaardag van het kind. Voor de partner gaat het om zes weken geboorteverlof, vervolgens negen weken betaald ouderschapsverlof op te nemen in het eerste jaar en ten minste 17 weken

⁴ SER-advies 21/08 van juni 2021 aan de informateur en het kabinet ten behoeve van de kabinetsperiode 2021–2025, getiteld: «sociaaleconomisch beleid 2021–2025 Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving», Den Haag, SER 2021, pagina 22.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 2020D28707.

onbetaald ouderschapsverlof op te nemen tot de achtste verjaardag van het kind.

De regering constateert dat de aanvragen van aanvullend geboorteverlof en betaald ouderschapsverlof in aparte systemen worden geregistreerd en verwerkt, waardoor de complexiteit voor de geautomatiseerde systemen van UWV toenemen. Daardoor kunnen aanvragen minder snel worden afgehandeld. Het vergt dus een aanpassing van de geautomatiseerde systemen, hetgeen de regering uitvoeringstechnisch, vanuit het oogpunt van de uitvoerder te complex acht.⁶ Een gezamenlijke aanvraag van aanvullend geboorteverlof en betaald ouderschapsverlof indienen, maakt een aanvraag echter eenvoudiger voor de werkgever. De leden van de CDA-fractie vragen of er is nagedacht over aanpassing van de systemen om het werkgevers en ouders gemakkelijker te maken en of dat niet een stuk overzichtelijker is en voorkomt dat niet «fouten» die tot consequenties en naheffingen zouden kunnen leiden. Zij vragen of zo'n gezamenlijke aanvraag op de lange termijn niet juist een stuk efficiënter kan zijn.

UWV heeft naar aanleiding van de suggestie van het Adviescollege toetsing regeldruk in beeld gebracht of het mogelijk is om een gecombineerde aanvraag van betaald ouderschapsverlof en aanvullend geboorteverlof te doen om het aanvragen eenvoudiger te maken voor de werkgever. In de memorie van antwoord die op 17 juni jl. aan u is aangeboden is dit aangegeven. Zowel de doelgroep als het uitkeringsniveau van betaald ouderschapsverlof en aanvullend geboorteverlof verschillen van elkaar. Door de aanvragen van betaald ouderschapsverlof en aanvullend geboorteverlof in aparte systemen te registreren wordt bijgedragen aan de eenvoud van de uitvoering. Door een gecombineerde aanvraag mogelijk te maken zou de complexiteit in de uitvoering toenemen.

Het apart aanvragen voor betaald ouderschapsverlof en aanvullend geboorteverlof vraagt weliswaar meer tijd van de werkgever maar is relatief eenvoudig. Aangezien de aanvraagprocedures vergelijkbaar zijn, is het eenvoudiger om verlof aan te vragen als de werkgever reeds ervaring heeft opgedaan met het formulier. Bij de berekening van de administratieve lasten in de memorie van antwoord van het wetsvoorstel wordt erop gewezen dat wanneer de werkgever besluit om een gelijktijdige aanvraag te doen voor betaald ouderschapsverlof en aanvullend geboorteverlof de administratieve lasten lager uitvallen. Bij de eerste aanvraag wordt er vanuit gegaan dat de administratieve afhandeling circa 20 minuten nodig is. Bij de tweede aanvraag zal dit de werkgever minder tijd kosten. Hoeveel sneller een tweede aanvraag kan worden gedaan zal van geval tot geval verschillen maar de regering houdt er rekening mee dat nog maar de helft van de tijd nodig is.

De verwachte tijdswinst die een gecombineerde ten opzichte van twee aparte aanvragen zou opleveren, is (zeer) beperkt aangezien ook bij een gecombineerde aanvraag aanvullende gegevens moeten worden ingevuld. De regering heeft de beperkte tijdswinst van een gecombineerde aanvraag afgewogen tegen de extra complexiteit die hiermee gemoeid is in de uitvoering en komt tot de conclusie dat de voordelen van een gecombineerde aanvraag voor de werkgever niet opwegen tegen de nadelen voor de uitvoering.

Vraag van de leden van de GroenLinks-fractie:

In het voorlopig verslag hebben de leden van de **GroenLinks**-fractie gevraagd naar de verwachte positieve (financiële) effecten van een

⁶ Kamerstukken I 2020/21, 35 613, C, p.6.

ouderschapsverlof met een vergoedingspercentage van meer dan 70 procent op basis van onderzoeksresultaten uit landen met een dergelijke ouderschapsverlofregeling, bijvoorbeeld Zweden en Noorwegen. De regering antwoordt dat de wetenschappelijke literatuur hierover niet eenduidig is.⁷ De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering een overzicht kan geven van wat wetenschappelijke literatuur op dit onderwerp – voor zover beschikbaar – ook indien de onderzoeksresultaten hiervan uiteenlopend zijn.

Het door de leden van de GroenLinks-fractie gevraagde overzicht van financiële effecten van ouderschapsverlof in landen met een vergoedingspercentage van meer dan 70 procent is niet beschikbaar. Zoals in de memorie van antwoord reeds is aangegeven geldt voor alle verlofregelingen dat het gebruik toeneemt naarmate het betalingsniveau hoger is. Met een hoger gebruik van ouderschapsverlof kan worden aangenomen dat de verwachte effecten op arbeidsparticipatie zich ook bij een grotere groep zullen voordoen. Verder kan worden aangegeven welke effecten op basis van wetenschappelijke literatuur kunnen worden verwacht bij invoering van betaald ouderschapsverlof.

Het beeld dat op basis van een literatuurstudie van Versantvoort uit 2008 ontstaat, over de effecten voor de arbeidsmarktpositie bij opname van ouderschapsverlof door vrouwen, is niet eenduidig.⁸ De effecten voor arbeidsparticipatie lijken tussen landen te verschillen afhankelijk van de inrichting van de welvaartstaat. In landen waarbij het opnemen van verlof niet ten koste gaat van baan zekerheid, wordt overwegend een positief effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen gevonden. Op basis van een andere inventarisatie kan worden gesteld dat de gevonden effecten uiteenlopen van -11,5 tot +5,5 procentpunt en komen gemiddeld uit op

⁷ Kamerstukken I 2020/21, 35 613, C, p.8.

⁸ Zie voor een overzicht van de geraadpleegde studies Versantvoort (2008) Streven naar het Scandinavische model? Effecten van ouderschapsverlof op de arbeidsmarktpositie van vrouwen, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, Vol 24 (2), pag. 189–207.

een positief effect van 0,19 procentpunt.⁹ Hierbij moet worden opgemerkt dat er bij de negatieve effecten sprake was van ouderschapsverlof van ten minste een jaar. Dit komt overeen met het fenomeen, zoals reeds in de eerste memorie van antwoord aangegeven, dat door het IBO Deeltijdwerk is omschreven als een «omgekeerd U-patroon»: verlof heeft als voordeel dat de urenbeslissing bij de terugkeer op het werk wordt uitgesteld waardoor het urenverval wordt beperkt, maar bij een langer verlof kan de afwezigheid van de arbeidsmarkt negatieve gevolgen hebben voor de participatie. Net als bij de eerder genoemde literatuurstudie wordt er ook bij studies naar ouderschapsverlof een negatief effect gevonden, als mensen na de opname van verlof niet de zekerheid hebben terug te kunnen keren in hun oude baan. Bij onderhavig wetsvoorstel is er wel sprake van bescherming tegen ontslag.

In de literatuurstudie van Versantvoort wordt verder gesteld dat verschillende theoretische en empirische studies in algemeenheid aantonen dat een uitbreiding in de duur en betaling van ouderschapsverlof voor vrouwen negatieve gevolgen heeft voor het inkomen dat deze vrouwen kunnen verdienen. Het negatieve effect op inkomen komt met name door de verminderde opbouw van menselijk kapitaal (zoals vaardigheden opgedaan op de werkvloer) als gevolg van verlofopname. Of deze onderbrekingen ook daadwerkelijk leiden tot vermindering van de opbouw van menselijk kapitaal blijkt slechts in beperkte mate onderzocht. Het is niet duidelijk of deze effecten in evenwicht zouden worden gebracht als mannen in gelijke mate gebruik zouden maken van ouderschapsverlof.

⁹ De bandbreedte is gebaseerd op een inventarisatie in de masterscriptie Dam, E.M. (2020) *She cares and he works* op basis van de volgende artikelen: Dahl et al., (2016) What is the case for paid maternity leave? *The Review of Economics and Statistics*, 98(4), 655–670.; Joseph et al. (2013) The Economic Impact of Taking Short Parental Leave: Evaluation of a French Reform. *Labour Economics*, 25, 63–75.; Canaan (2019) Parental Leave, Household Specialization and Children's Well-Being. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA); Lalive & Zweimuller (2009) How Does Parental Leave Affect Fertility and Return to Work? Evidence from Two Natural Experiments. *The Quarterly Journal of Economics*, 1363–1402.; Lalive et al. (2013) Parental Leave and Mothers' Careers: The Relative Importance of Job Protection and Cash Benefits. *Review of Economic Studies*, 81, 219–265.; Kluge & Tamm (2013) Parental leave regulations, mothers' labor force attachment and fathers' childcare involvement: Evidence from a natural experiment. *Journal of Population Economics*, 26(3), 983–1005.; Geyer et al. (2015) The Effects of Family Policy on Maternal Labor Supply: Combining Evidence from a Structural Model and a Quasi-Experimental Approach. *Labour Economics*, 36, 84–98.; Kluge & Schmitz (2018) Back to work: Parental benefits and mothers' labor market outcomes in the medium run. *ILR Review*, 71(1), 143–173.; Bicăková & Kalisková (2016) Career Breaks after Childbirth: The Impact of Family Leave Reforms in the Czech Republic. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).; Baum (2003) *Expansions in maternity leave coverage and mothers' labor market outcomes after childbirth*. *Labour Economics*, 10, 573–596.; Han et al. (2009) *Parental Leave Policies and Parents' Employment and Leave-taking*. *Journal of Policy Analysis and Management*, 28(1), 29–54.; Goodpaster (2010) *Leaves and leaving: The Family and Medical Leave Act and the decline in maternal labor force participation*. *B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, 10(1).; Das & Polachek (2015) *Unanticipated Effects of California's Paid Family Leave Program*. *Contemporary Economic Policy*, 33(4), 619–635.; Reed & Vandegrift (2016); Baum & Ruhm (2016) *Effects of Paid Family Leave in California on Labor Market Outcomes*. *Journal of Policy Analysis and Management*, 35(2), 333–356.; Bailey et al. (2019) *The Long-Term Effects of California's 2004 Paid Family Leave Act on Women's Careers: Evidence from U.S. Tax Data*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.; Hanratty & Trzcinsky (2009); Ang (2015) *The Effects of Cash Transfer Fertility Incentives and Parental Leave Benefits on Fertility and Labor Supply: Evidence from Two Natural Experiments*. *Journal of Family and Economic Issues*, 36, 263–288.; Asai (2015) *Parental Leave Reforms and the Employment of New Mothers: Quasi-Experimental Evidence from Japan*. *Labour Economics*, 36, 72–83.; Broadway et al., (2016) *The Impact of Paid Parental Leave on Labour Supply and Employment Outcomes*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).; Kim (2018) *Duration of Parental Leave and Women's Employment in Korea*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

Vragen van de leden van de D66-fractie:

De leden van de D66-fractie lezen in de Nederlandse samenvatting van het Engelstalige CPB-rapport «The Child Penalty in the Netherlands and its Determinants»: «Na de geboorte van het eerste kind daalt het inkomen van moeders in Nederland. 7 jaar na de geboorte is de inkomensdaling voor moeders opgelopen tot 46 procent. Daarmee behoort Nederland tot de landen waar de impact van het krijgen van kinderen op het inkomen van moeders het grootst is. Bij vaders is er vrijwel geen impact op het inkomen. Een groter aanbod van kinderopvang verkleint weliswaar de inkomensdaling voor moeders, maar dit effect is beperkt. De inkomensdaling van moeders lijkt daarentegen sterk samen te hangen met sociale normen over de verdeling van arbeid en zorg over moeders en vaders.» De leden van de D66-fractie vernemen graag een reactie van de regering op dit CPB-rapport in relatie tot voorliggend wetsvoorstel. Zij vragen wat de inschatting van de regering is over hoe de implementatie van voorliggend wetsvoorstel zou kunnen bijdragen dat de sociale normen over de verdeling van arbeid en zorg tussen moeders en vaders veranderen. Daarnaast vragen deze leden in hoeverre voorliggend wetsvoorstel zou kunnen bijdragen aan een vermindering van inkomensdaling voor moeders.

Het rapport van het CPB toont duidelijk aan hoe scheef de verhoudingen zijn tussen vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt. Een inkomensverlies voor vrouwen van 46 procent bij het krijgen van een kind is enorm en dit inkomensverlies is vrijwel permanent. De reden daarvan is vooral dat vrouwen minder gaan werken. Een cultuurverandering is nodig, maar kost tijd en is daardoor moeilijk te meten. Bij de introductie van de Wet invoering extra geboorteverlof (WIEG) is een bewustwordingscampagne gevoerd om ouders te stimuleren hun keuze voor de taakverdeling arbeid en zorg bewuster te maken en met meer oog voor hun toekomstige positie op de arbeidsmarkt.

Het beleid biedt daarnaast mensen concreet meer keuzemogelijkheden om arbeid en zorg te combineren. Het voorliggende wetsvoorstel levert daaraan een bijdrage. Door ouders bij opname van ouderschapsverlof voor hun jonge kinderen een uitkering te verstrekken worden zij beter in staat gesteld om werk en zorg voor hun kinderen te combineren en is de verwachting dat vrouwen minder snel hun aantal werkuren (substantieel) terugbrengen of hun baan zelfs opzeggen. Het verstrekken van een uitkering maakt het voor zowel mannen als vrouwen ook «normaler» om ouderschapsverlof op te nemen en werken te combineren met de zorg voor kinderen. Op deze wijze draagt het wetsvoorstel, net als de WIEG en diverse bewustwordingscampagnes, bij aan een cultuur waarin een evenwichtige verdeling tussen de partners van zowel werken als zorgen voor kinderen gebruikelijk is.

Zoals in de memorie van antwoord is toegelicht is het de verwachting dat de invoering van betaald ouderschapsverlof kan bijdragen aan het beter kunnen combineren van werk- en zorgtaken en daarmee de mogelijkheden om meer uren te werken voor met name vrouwen verbetert. Het is vooraf niet duidelijk wat de precieze effecten zullen zijn op de participatie in uren. Het gebruik van betaald ouderschapsverlof kan bij vrouwen de beslissing over het aantal uren dat men wil blijven werken na de geboorte uitstellen, waardoor het urenverval kan worden beperkt. Ouders zijn namelijk vaak terughoudend om hun baby op hele jonge leeftijd naar de opvang te brengen. Wanneer partners door het gebruik van het betaald ouderschapsverlof daarbij ook blijvend meer zorgtaken op zich nemen, kan dit ertoe leiden dat het aantal arbeidsuren bij vrouwen kan stijgen. Partners die direct na de geboorte van hun kind verlof opnemen, zijn later over het algemeen meer betrokken bij de opvoeding en huishoudelijke taken, waarbij de correlatie toeneemt naarmate het verlof langer duurt.

Het is echter niet duidelijk hoe het causale verband loopt (meer verlof leidt tot meer betrokkenheid versus meer betrokkenen nemen vaker verlof op).¹⁰

Vragen van de leden van de PvdA-fractie:

De regering heeft de uitkeringshoogte vastgesteld op 50 procent van het maximum dagloon per dag, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. Bij een uitkeringspercentage van 70 procent van het maximum dagloon per dag zijn de uitkeringskosten structureel circa € 190 miljoen per jaar hoger dan bij het huidige wetsvoorstel, zo schrijft de regering.¹¹ Dat is niet de zorgvuldig onderbouwde keuze waarnaar de aan het woord zijnde leden vroegen. Een dergelijke onderbouwing kent veronderstellingen die afgeleid zijn uit keuzegedrag. Daarom verzoeken zij de regering om de keuze alsnog van een dergelijke onderbouwing te voorzien, inclusief de verwachte gedragseffecten.

In het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie is reeds aangegeven waarom niet is gekozen voor een uitkeringspercentage van 70 procent. Daarbij is vermeld dat het mogelijk is om voor de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel het uitkeringspercentage via een koninklijk besluit te verhogen tot 70 procent als een volgend kabinet dit wenselijk acht en daar middelen voor beschikbaar kan stellen. Voor de onderbouwing van de geraamde uitgaven bij 50 procent of 70 procent van het loon, geldt het volgende. In de memorie van toelichting wordt toegelicht dat de uitkeringslasten van het ouderschapsverlof worden geschat op circa € 360 miljoen structureel. Hierbij is rekening gehouden met het gemiddeld aantal verwachte geboorten tussen 2022 en 2026 op basis van de bevolkingsprognose. Voor de raming van de uitkeringslasten is verondersteld dat ruim 80 procent van de vrouwen en circa 60 procent van de mannen die recht op verlof hebben, verlof opnemen. Aangenomen is dat vrouwen van de 9 weken verlof gemiddeld bijna 8 weken verlof opnemen; voor mannen is dit 4 weken. Bij een uitkering van 70 procent van het loon (tot 70 procent van het maximale dagloon) zijn de uitgaven structureel circa € 190 miljoen hoger, zoals ook in de memorie van antwoord vermeld. Bij een verhoging van het betalingsniveau nemen de kosten toe doordat de hoogte van de uitkering stijgt en omdat het gebruik van ouderschapsverlof hoger ligt. Bij een uitkeringspercentage van 70 procent van het loon wordt verondersteld dat 85 procent van de vrouwen en 65 procent van de mannen die recht op verlof hebben, verlof opnemen. Daarnaast wordt aangenomen dat de hogere uitkering van 70 procent dagloon zorgt voor een lichte stijging van de gemiddelde duur van het verlof. Vanwege het toenemend aantal gebruikers en de gemiddeld langere duur van verlof mag verondersteld worden dat de gewenste effecten (beter kunnen combineren van werk- en zorgtaken en daarmee de mogelijkheden om meer uren te werken voor met name vrouwen) van de verlofopname zich bij een grotere groep werknemers zullen voordoen.

Graag wijzen de leden van de PvdA-fractie op de tekst van de Europese richtlijn. Daarin staat namelijk dat lidstaten er bij het vaststellen van de hoogte van betaling rekening mee moeten houden dat mensen rond kunnen komen en dat de hoogte van betaling geen belemmering mag opwerpen voor het opnemen ervan. Zij vragen of de regering kan becijferen dat met de hoogte van de uitkering hieraan wordt voldaan. Deze leden constateren voorts dat werknemers die ouderschapsverlof opnemen onder het wettelijk minimumloon uit kunnen komen. De leden

¹⁰ IBO Deeltijdwerk: De(eltijd) zal het leren, Ministerie van Financiën, Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 1006, bijlage.

¹¹ Kamerstukken I 2020/21, 35 613, C, p.5.

van de PvdA-fractie vragen of de regering dit wenselijk en in lijn met de Europese richtlijn acht.

Om diverse redenen is het niet mogelijk om een reële becijfering te maken of mensen met de hoogte van de uitkering rond kunnen komen en dat van de hoogte van de uitkering geen belemmering uitgaat om verlof op te nemen. In de eerste plaats gaat het bij de vraag of men rond kan komen om het gezinsinkomen. In de meeste huishoudens zijn er twee werkzame partners en is het aannemelijk dat de partners hun verlofopname op elkaar afstemmen. Daarmee bereiken zij niet alleen dat hun kind langer thuis door tenminste een van de ouders kan worden verzorgd, maar ook dat de financiële gevolgen die samenhangen met de opname van ouderschapsverlof beter op te vangen zijn. In de tweede plaats kan men het verlof gespreid opnemen.

Op jaarbasis bezien komt een werknemer met een salaris van 110 procent van het wettelijk minimumloon bij volledige verlofopname gemiddeld nog steeds boven het wettelijk minimumloon uit. Van de werknemers met een werkweek van tenminste 30 uur behoort meer dan 95 procent tot deze groep. Wie het wettelijk minimumloon verdient, komt over het gehele jaar bezien uit op een inkomen (plus uitkering) van 92 procent van het wettelijk minimumloon. Als de partner een kleine deeltijdbaan heeft komt men uit op tenminste het wettelijk minimumloon, wat gelijk is met het sociaal minimum voor een huishouden met kinderen.

Of de hoogte van de uitkering een belemmering opwerpt voor de verlofopname, is afhankelijk van de individuele afweging die de betrokken ouders zelf of in gezamenlijkheid maken. Daarbij spelen logischerwijs de hoogte van het gezinsinkomen en de financiële armslag die men heeft een rol, maar bijvoorbeeld ook de deeltijdfactor. Wie in deeltijd werkt en daardoor al een of twee doordeweekse dagen thuis is, heeft wellicht minder behoefte aan ouderschapsverlof en zal in ieder geval een andere afweging maken dan iemand die voltijds werkt of alleenverdiener is. De regering acht het wetsvoorstel dan ook in lijn met de minimumvereisten die de Europese richtlijn stelt al is, zoals in het voorgaande beschreven, niet uit te sluiten dat in individuele situaties volledige verlofopname financieel moeilijk kan zijn (dit geldt overigens ook bij hogere uitkeringspercentages). Zoals aangegeven in de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van het CDA over de positie van werknemers met een laag inkomen zal de evaluatie van de wet zeker aandacht besteden aan dit aspect.

Voor de raming van de uitkeringslasten van het wetsvoorstel is verondersteld dat ruim 80 procent van de vrouwen en circa 60 procent van de mannen die recht op verlof hebben, verlof opnemen, zo schrijft de regering.¹² Aangenomen is dat vrouwen van de 9 weken verlof gemiddeld bijna 8 weken verlof opnemen; voor mannen is dit 4 weken, zo lezen deze leden. De leden van de PvdA-fractie vragen waarop deze aannames zijn gebaseerd.

De aannames over het gebruik zijn gebaseerd op diverse gegevens en inzichten in de huidige situatie (zonder wettelijk betaald ouderschapsverlof). Niettemin blijven deze aannames inherent onzeker omdat het gaat om een nieuwe regeling waarover nog geen realisatiecijfers beschikbaar zijn.

De aannames met betrekking tot het gebruik (ruim 80 procent van de vrouwen en circa 60 procent van de mannen) zijn onder andere gebaseerd op gegevens over het gebruik van het huidige ouderschapsverlof (onbetaald, in sommige CAO's is wel gedeeltelijke betaling afgesproken),

¹² Kamerstukken I 2020/21, 35 613, C, p.10.

het percentage vrouwen dat minder gaat werken na de geboorte van het eerste kind en het aandeel vrouwen dat in deeltijd werkt. Uit cijfers van CBS blijkt dat in 2013 57 procent van de vrouwen met recht op ouderschapsverlof hier gebruik van maakt (CBS Statline, Ouderschapsverlof; gebruik en duur, 2000–2013).¹³ Dit lijkt daarmee een ondergrens voor het gebruik van betaald ouderschapsverlof door vrouwen. Bij mannen is dit percentage 23 procent in 2013. Verder blijkt uit de emancipatiemonitor 2018 (CBS en SCP) dat circa 30 procent van de moeders minder gaan werken nadat ze voor het eerst moeder zijn geworden en 10 procent helemaal stopt het met werken (al dan niet tijdelijk). Ook blijkt uit CBS-cijfers (CBS Statline, Moeders; binding met de arbeidsmarkt, 2001–2013) dat in 2013 circa 85 procent van de moeders met een kind jonger dan 6 jaar in deeltijd werkt. Het SCP komt tot vergelijkbare cijfers op basis van de enquête beroepsbevolking (SCP, emancipatiemonitor 2018). Omdat er nu geen sprake is van wettelijk betaald ouderschapsverlof en er toch veel vrouwen in deeltijd werken, is de verwachting dat een aanzienlijk deel van de vrouwen gebruik zal maken van de mogelijkheid tot betaald ouderschapsverlof via dit wetsvoorstel. De verwachting is dat het gebruik van verlof door mannen onder het gebruik van verlof door vrouwen ligt, omdat vrouwen nu al meer gebruik maken van (on)betaald ouderschapsverlof, vaker in deeltijd werken en vaker minder gaan werken na de geboorte van een kind. Voor de gemiddelde duur van het betaald ouderschapsverlof zijn er diverse aanwijzingen dat vrouwen een aanzienlijk deel van het betaalde verlof zullen benutten. Er wordt rekening mee gehouden dat voor vrouwen na het bevallingsverlof (10–12 weken) nog circa 40 weken resteren voor opname van ouderschapsverlof. Uit cijfers van het CBS (CBS Statline, Ouderschapsverlof; gebruik en duur, 2000–2013) blijkt dat vrouwen die reeds gebruik van maken van (on)betaald ouderschapsverlof (57 procent)¹⁴, dit voor gemiddeld 10 uur per week doen. Dit is ruim 1 werkdag per week. Het lijkt daarmee reëel dat vrouwen die reeds gebruik maken van (on)betaald ouderschapsverlof de maximale duur benutten. De verwachting is dat vrouwen die nu nog geen gebruik maken van onbetaald ouderschapsverlof (dan wel van betaald ouderschapsverlof via de CAO), gemiddeld genomen niet de maximale duur opnemen. Daarom wordt ingeschat dat de gemiddelde duur voor de hele groep vrouwen die hier gebruik van maakt, lager uitkomt dan de maximale periode van negen weken. Mannen die betaald ouderschapsverlof opnemen, zullen dat naar verwachting minder doen dan vrouwen. Daarbij speelt ook mee dat partners inmiddels recht hebben op aanvullend geboorteverlof van vijf weken (tegen 70 procent loon) bovenop de eerste week doorbetaling door de werkgever. Dit moet in het eerste half jaar worden opgenomen. De verwachting is dat vaders doorgaans in de tweede helft van het jaar gebruik zullen maken van het betaald ouderschapsverlof (na gebruik van bevallings- en ouderschapsverlof door de moeder en aanvullend geboorteverlof door de vader).

Een verdeling naar inkomensklasse is moeilijk te maken, aldus de regering. Echter, uit het bovenstaande blijkt dat de regering wel aannames doet op andere punten. De leden van de PvdA-fractie vragen welke aannames de regering hanteert voor de verdeling naar inkomensklasse en waarop deze aannames zijn gebaseerd. Wederom verwachten de aan het woord zijnde leden een zorgvuldig onderbouwde voorspelling op basis van veronderstellingen die zijn afgeleid uit keuzegedrag.

¹³ Dit gaat om het recht op onbetaald ouderschapsverlof. Een deel van deze groep heeft recht op betaald ouderschapsverlof via de CAO.

¹⁴ Zie voetnoot 11.

Het klopt dat er ten behoeve van de raming diverse aannames worden gedaan over bijvoorbeeld het gebruik van betaald ouderschapsverlof en de gemiddelde duur. Hierbij zijn echter geen aannames gedaan over de verdeling naar inkomensklasse. De regering vindt het wel belangrijk om inzicht te hebben in het gebruik van ouderschapsverlof door verschillende inkomensgroepen. De relatie tussen uitkeringshoogte, en dus ook inkomenshoogte, en opname van ouderschapsverlof zal daarom onderdeel zijn van de evaluatie van de wet.

In reactie op vragen over de doenbaarheid voor de burger van het voorliggende wetsvoorstel antwoordt de regering dat het rekening heeft gehouden met het doenvermogen van de werknemer door de werkgever een belangrijke rol bij de aanvraag te geven.¹⁵ Echter, deze komt pas in actie na een verzoek van de werknemer. De regering had er ook voor kunnen kiezen om, bijvoorbeeld, de defaults aan te passen. Daarom vragen de leden van de fractie van de PvdA aan de regering om de doenbaarheid het wetsvoorstel nogmaals te bezien vanuit het perspectief van potentiële aanvragers die wellicht wel weten, maar niet doen, zoals beschreven door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

De regering is van mening dat het al dan niet opnemen van ouderschapsverlof een weloverwogen keuze van de betrokken ouder(s) hoort te zijn. Defaults die ertoe leiden dat de werknemer het volledige betaalde ouderschapsverlof geniet tenzij hij aangeeft dat juist niet te willen, passen daar niet goed bij. Opname van ouderschapsverlof heeft bovendien financiële gevolgen, namelijk een vermindering van inkomsten. Ook met het oog op deze gevolgen acht de regering het juist aangewezen dat de werknemer zelf actief aangeeft dat hij ouderschapsverlof wil opnemen en voor welke periode in plaats van te werken met defaults, waarbij de werknemer mogelijk onverwacht wordt geconfronteerd met een inkomstenvermindering. Feitelijk wordt ook bij het gebruik van defaults een beroep gedaan op het doenvermogen van de werknemer voor het geval hij af wil wijken van de default.

Overigens geldt ook nu al dat de werknemer zelf moet aangeven dat hij – betaald of onbetaald – ouderschapsverlof wil opnemen en hoe lang en in welke periode hij dat wil. Deze systematiek blijft gehandhaafd voor het ouderschapsverlof dat onbetaald wordt opgenomen tot de achtste verjaardag van het kind. Wat dat betreft wijkt de werkwijze na inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor de werknemer niet veel af van de huidige werkwijze bij opname van ouderschapsverlof en evenmin van de werkwijze bij opname van zwangerschaps- en bevallingsverlof of (aanvullend) geboorteverlof.

Vragen van de leden van de PvdD-fractie:

De Glazen Plafond Index van the Economist meet hoe goed het toeven is in een land voor vrouwen die (willen) werken. Elementen die daarop van invloed zijn omvatten de duur en de doorbetaling van het ouderschapsverlof, alsmede de kosten van kinderopvang. De leden van de PvdD-fractie hebben gevraagd wat de plek van Nederland in deze ranglijst zou zijn als de in de wet voorgestelde regeling voor ouderschapsverlof al van kracht was geweest ten tijde van de laatste bepaling van de index. De leden wijzen erop dat een eventuele reactie van ouders op de verlofregeling geen onderdeel uitmaakt van de index en het dus niet nodig is om die reactie te weten om de hypothetische plaats van Nederland te bepalen.

De leden van de PvdD vragen naar de plaats van Nederland (24ste van de 29 gerangschikte landen) op de Glazen Plafond Index van the Economist

¹⁵ Kamerstukken I 2020/21, 35 613, C, p.10.

wanneer de in de wet voorgestelde regeling voor ouderschapsverlof al van kracht was geweest ten tijde van de laatste bepaling van de index. Aangezien de precieze methodologie en weging van de verschillende elementen bij de regering onbekend is, kan de regering niet feitelijk aangeven op welke positie Nederland zou eindigen indien de Wet betaald ouderschapsverlof al van kracht zou zijn geweest.

Wel merkt de regering op dat het merendeel van de OESO-landen, waaronder Nederland, dichtbij het gemiddelde zit en dat Nederland slecht scoort op de indicatoren «verlof voor moeders» en «verlof voor vaders». Deze lage score heeft er deels mee te maken dat gegevens over verlof uit 2018 zijn gebruikt, nog voor de invoering van de WIEG. Als het betaald ouderschapsverlof al zou zijn ingevoerd, zou de duur van het verlof voor moeders met 25 weken dichterbij het OESO-gemiddelde van 33 weken gelegen hebben. Voor partners zou Nederland als het betaald ouderschapsverlof al zou zijn ingevoerd (en inclusief de WIEG) met 15 weken ruim boven het OESO-gemiddelde uitgekomen zijn.

In Duitsland krijgen ouders gezamenlijk 52 weken betaald ouderschapsverlof en, indien zij dit beiden opnemen, nog eens twee maanden extra. De leden van de fractie van de PvdD vragen wat het zou kosten om in Nederland dezelfde lengte en doorbetaling van het ouderschapsverlof toe te kennen.

De kosten van een dergelijke variant hangen sterk af van de precieze vormgeving en hangen onder andere samen met de keuzes rond het zwangerschaps- en partnerverlof. Over mogelijke richtingen voor het toekomstige stelsel van kindvoorzieningen en verlof zijn reeds enkele rapporten naar uw Kamer gestuurd.¹⁶ Met de genoemde rapporten is beoogd de voornaamste mogelijke richtingen in kaart te brengen. De specifieke variant waarnaar wordt gevraagd, is niet eerder doorgerekend. Wel kan ter indicatie een inschatting worden gegeven van een eerder doorgerekende variant in dezelfde richting.

Met het Duitse «Elterngeld» hebben ouders na de geboorte van hun kind gezamenlijk recht op 12 maanden verlof met een uitkering van 67 procent van het loon met een maximumuitkering € 1.800 per maand. Voor lage inkomens geldt een hoger percentage van het loon en voor hogere inkomens een lager percentage. In tegenstelling tot Nederland hebben ook ouders die voor de geboorte geen betaalde baan hadden, recht op een verlofuitkering.

Bij de keuze voor dezelfde lengte en doorbetaling als in Duitsland, is onder andere de vraag welke keuzes worden gemaakt ten aanzien van bijvoorbeeld het geboorteverlof voor partners en de overdraagbaarheid van verlof tussen ouders. De vraag is bijvoorbeeld of het (aanvullend) geboorteverlof voor partners komt te vervallen.

Om een (enigszins) vergelijkbare lengte en doorbetaling van verlof rond geboorte als in Duitsland te creëren, is een optie om de duur van betaald ouderschapsverlof verlengen van 9 naar 15 weken tegen 70 procent loon (tot maximaal 70% dagloon).¹⁷ Bij 15 weken betaald ouderschapsverlof kan gedurende het gehele eerste jaar na de geboorte ten minste een van de ouders thuis zijn om voor het kind te zorgen. Na het bevallingsverlof van ten minste 10 weken en 5 weken aanvullend geboorteverlof die

¹⁶ Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen, notitie «Beleidsopties vereenvoudiging en uitbreiding verlof» en IBO Deeltijdwerk.

¹⁷ Zie ook notitie «Beleidsopties vereenvoudiging en uitbreiding verlof» als. Deze is opgesteld naar aanleiding van de motie Smeulders/Van Weyenberg (Kamerstukken II 2019/20 25 300 XV nr. 42) en gaat in op mogelijke opties om verlofmaatregelen te vereenvoudigen. Een van de geschetste richtingen is een optie waarbij de mogelijkheid bestaat om een jaar verlof op te nemen (verdeeld tussen beide ouders) na de geboorte van het kind.

aansluitend aan het bevallingsverlof kunnen worden opgenomen, blijven er in het eerste jaar na de geboorte nog 38 weken over waarvan 8 weken worden afgedekt door het wettelijk vakantieverlof van beide partners. De resterende 30 weken kunnen worden ingevuld als elk van de ouders 15 weken betaald ouderschapsverlof opneemt.

De kosten zijn sterk afhankelijk van het gebruik. Dit is, zeker bij een dergelijke uitbreiding van het ouderschapsverlof, lastig in te schatten; de kosteninschatting is dan ook indicatief. De aanname bij deze variant is dat circa 85 procent van de moeders gebruik maakt van ouderschapsverlof en circa 65 procent van de partners. Verder wordt aangenomen dat moeders hierbij gemiddeld circa 11,5 weken van het ouderschapsverlof opnemen en partners 5 weken. De extra uitgaven van deze variant (bovenop de uitgaven van onderhavig wetsvoorstel) bedragen op basis van voornoemde aannames circa € 400 miljoen per jaar.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees