

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 juni 2021

Hierbij bied ik u de memorie van antwoord ten aanzien van het Wetsvoorstel betaald ouderschapsverlof aan. Tevens treft u een addendum op de uitvoeringstoets van UWV aan betreffende de uitvoering van internationale aspecten met betrekking tot het ouderschapsverlof.

Het wetsvoorstel zal niet eerder dan op 2 augustus 2022 inwerkingtreden. Er moeten echter al wel voorbereidende werkzaamheden worden verricht om op tijd klaar te kunnen zijn. Ook het communicatietraject vergt de nodige voorbereidingstijd. Met het oog hierop zou ik het op prijs stellen als de plenaire behandeling spoedig kan plaatsvinden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag van de Eerste Kamer over het Wetsvoorstel betaald ouderschapsverlof. De leden van verschillende fracties geven aan met belangstelling, genoeg of interesse kennisgenomen te hebben genomen van het voorstel en nog enige vragen te willen stellen. In deze memorie van antwoord gaat de regering graag in op deze vragen. Daarbij wordt de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het voor ouders en mantelzorgers een uitdaging blijft om een goed evenwicht tussen werk en privéleven tot stand te brengen, met name vanwege de groeiende tendens van langere werktijden en veranderende werkschema's. De leden van de fractie van de VVD vragen of dat door de COVID-19-periode, die kan worden aangemerkt als het nieuwe flexibele werken, is gewijzigd en zo ja, wat dat betekent voor het wetsvoorstel.

Het is onmiskenbaar dat de uitbraak van het COVID-19 coronavirus en de maatregelen die zijn genomen ter bestrijding van dit virus de bestaande verdeling tussen werk en zorgtaken van ouders en mantelzorgers in veel huishoudens hebben verstoord. Anderzijds biedt het thuiswerken en de afwezigheid van reistijd ook kansen en nieuwe mogelijkheden om werk en prive te combineren. Het dringende advies om thuis te werken, de hoge werkdruk voor mensen die een essentieel beroep hebben, de sluiting van bedrijven, scholen en kinderopvang en de beperkingen aan bezoek hebben ieders gebruikelijke weekpatroon verstoord met nieuwe uitdagingen om werk en privéleven te combineren tot gevolg. De toekomst is wat dit betreft ongewis. Het kabinet heeft in dit kader de SER gevraagd om advies uit te brengen over de toekomst van hybride werken.

Voor het wetsvoorstel hebben deze ontwikkelingen geen gevolgen. Met het wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan Richtlijn (EU) 2019/1158, die de lidstaten verplicht om ouders gedurende tenminste 2 maanden recht te geven op betaling tijdens ouderschapsverlof. Nu is het verlof wettelijk gezien geheel onbetaald. De regering ziet in het betaald ouderschapsverlof een goede ondersteuning van ouders die de zorg voor hun jonge kind combineren met betaald werk en verwacht een betere balans tussen de verdeling van arbeid en zorg binnen het huishouden. Ook als hybride werken in de toekomst gebruikelijker wordt dan voorheen, blijft deze ondersteuning van belang.

De leden van de fractie van de VVD lezen dat in de memorie van toelichting staat dat de ondervertegenwoordiging van vrouwen op de arbeidsmarkt wordt veroorzaakt door de moeilijke combinatie van werk- en zorgtaken. Zij vragen of en hoe het voorliggende wetsvoorstel die ondervertegenwoordiging van vrouwen oplost of verbetert.

De verwachting is 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. Hoewel het directe effect van de maatregel is dat het aantal arbeidsuren tijdelijk gedurende de gebruiksperiode van het ouderschapsverlof afneemt, kan het gebruik van betaald ouderschapsverlof bij vrouwen de urenbeslissing na de geboorte uitstellen, waardoor het urenverval kan worden beperkt (IBO Deeltijdwerk). 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) (IBO Deeltijdwerk 2020).

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering heeft overwogen om voor meerdere groepen in de samenleving (naast militaire ambtenaren) een uitzondering te maken.

De uitzondering voor militaire ambtenaren betreft de periode waarin (aanvullend) geboorteverlof kan worden opgenomen. Op basis van de huidige wetgeving (Wazo, artikel 4:3, zesde lid) kan het (aanvullend) geboorteverlof worden geweigerd als sprake is van een zodanig zwaarwegend dienstbelang dat het belang van de militaire ambtenaar daarvoor naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid moet wijken. Dat is bijvoorbeeld het geval als de militair deelneemt aan een vredesmissie in het buitenland en het niet mogelijk is deze te onderbreken en de militair te vervangen. Dit is de enige uitzondering voor deze verloffaciliteit. Omdat een weigering zoals nu vormgegeven niet meer toelaatbaar is na implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1158, is de uitzondering anders vormgegeven. De periode waarin het recht op (aanvullend) geboorteverlof voor militaire ambtenaren bestaat is verlengd tot negen maanden. Hiermee wordt bereikt dat de militaire ambtenaar het (aanvullend) geboorteverlof volledig kan genieten, maar dat de exacte periode waarin hij of zij dat wil genieten anders kan worden vastgesteld als het zwaarwegend dienstbelang dat naar maatstaven en redelijkheid en billijkheid verlangt. Omdat op dit moment geen uitzonderingen gelden voor andere groepen, is niet overwogen om dat alsnog te doen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het UWV voldoende is ingericht voor de aanvraagprocedure en wat de reactie van het UWV is. Deze leden vragen ook hoeveel extra middelen er nodig zijn voor de uitvoering en wat dat betekent voor werkgevers, zowel financieel als voor de uitvoering. Zij vragen of er voldoende checks en balances in het toekenningsproces zijn ingebouwd, of er een klachtenloket is als er iets misgaat bij de toekenning en wie de klacht dan afhandelt.

Sinds oktober jl. is UWV gestart met voorbereidende werkzaamheden om de uitvoeringssystemen gereed te hebben zodat het wetsvoorstel, bij aanvaarding door uw kamer, op 2 augustus 2022 in werking kan treden. In de uitvoeringstoets geeft UWV aan dat het Wetsvoorstel betaald ouderschapsverlof uitvoerbaar is.

Voor de uitvoering van betaald ouderschapsverlof sluit UWV aan op de reeds bestaande systemen voor uitkeringen in het kader van de Wet arbeid en zorg zoals het zwangerschaps- en bevallingsverlof en het aanvullend geboorteverlof. Net als bij de andere verlofregelingen die worden uitgevoerd door het UWV heeft de regering er voor gekozen om de aanvraag van de uitkering met tussenkomst van de werkgever te laten verlopen. Hiervoor is gekozen omwille van de uniformiteit, om gebruik te maken van reeds bij werkgevers aanwezige expertise en professionaliteit voor volledige en tijdige aanvragen en vanwege de dubbele check door werkgever en UWV om misbruik zoveel mogelijk terug te dringen. Voor bezwaar en beroep wordt een duidelijk proces ingericht zoals dat ook al gebruik is bij de andere verlofregelingen die UWV uitvoert. Voor de uitvoering betaald ouderschapsverlof is aansluiting gemaakt op het bestaande bezwaar- en beroepsproces van UWV. Een belanghebbende (werkgever en/of werknemer) kan per post of online bezwaar (en daarna eventueel beroep) aantekenen tegen de beslissing rondom het betaald ouderschapsverlof.

Ook kan een klant bij UWV een klacht indienen indien een klant niet tevreden is met de dienstverlening van UWV.

Voor implementatie van betaald ouderschapsverlof heeft UWV € 8,5 miljoen (2020 € 1,9 miljoen, 2021 € 4 miljoen en 2022 € 2,6 miljoen) aan incidentele kosten geraamd en voor de uitvoering € 9,8 miljoen aan structurele kosten. De raming van administratieve lasten voor werkgevers is opgenomen in de memorie van toelichting en komen neer op € 3,5 miljoen aan incidentele lasten en € 3,1 miljoen aan structurele lasten. Wanneer de werkgever besluit om een gelijktijdige aanvraag te doen voor betaald ouderschapsverlof en aanvullend geboorteverlof vallen de administratieve lasten lager uit.

De leden van de VVD-fractie wijzen er op dat ook bedrijven die minder dan 10 werknemers in dienst hebben onder deze wet vallen. Zij vragen of de bedrijfsvoering van zo'n kleiner bedrijf niet in de problemen komt als bijvoorbeeld meerdere werknemers tegelijkertijd gebruik maken van de verlofregelingen. Zij vragen of de regering kan toelichten hoe zij dit voor zich ziet.

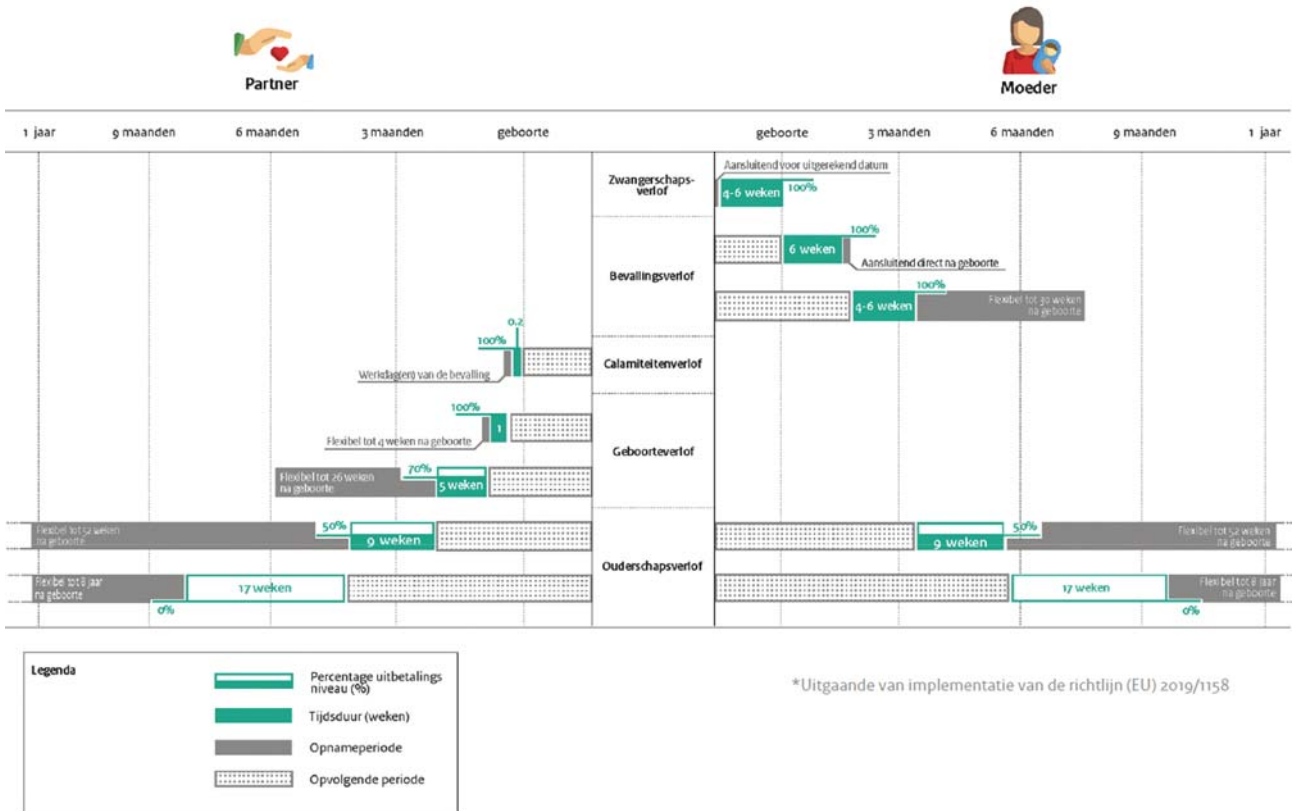
Het is goed om te beseffen dat werknemers met kinderen tot acht jaar ook nu al het recht hebben op 26 weken ouderschapsverlof, al is dat wettelijk gezien onbetaald. Ook in kleine bedrijven zullen werknemers al ouderschapsverlof opnemen en kan de situatie ontstaan dat meerdere werknemers in dezelfde tijd verlof genieten. Dat kan ouderschapsverlof zijn, maar ook zwangerschaps- en bevallingsverlof of (aanvullend) geboorteverlof. Het is wel de verwachting dat, nu ouderschapsverlof in het eerste levensjaar van het kind gedurende negen weken wordt betaald, het gebruik ervan in het eerste levensjaar zal toenemen. Mocht de opname van ouderschapsverlof tot problemen leiden in het bedrijf, dan heeft de werkgever de mogelijkheid om, mits de werknemer daarmee instemt, de inroostering van het verlof anders vast te stellen wegens een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang.

In de memorie van toelichting is opgenomen dat een werknemer al het verlof moet kunnen opnemen en dat zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen daarvoor moeten kunnen wijken. De leden van de fractie van de VVD vragen wat er onder zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen valt.

Het begrip zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang is geen nieuw begrip in de regeling voor ouderschapsverlof. Ook bij de huidige regeling voor onbetaald ouderschapsverlof is voorzien in een dergelijke mogelijkheid voor werkgevers om bij de inroostering van het ouderschapsverlof af te wijken van de wensen van de werknemer. Wat zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang is, moet uit de praktijk naar voren komen en in het bedrijf worden getoetst. Te denken valt aan een knelpunt in de personeelsvoorziening. Als de werknemer gedurende een aantal weken op een bepaalde werkdag vrij wil zijn, maar de personeelsbezetting op die dag al krap is en aantoonbaar problematisch wordt als de desbetreffende werknemer ook op die dag verlof heeft, kan dat een overweging zijn voor de werkgever om in overleg met de werknemer een andere verlofdag vast te stellen. Hetzelfde geldt als in het bedrijf in beperkt aantal weken sprake is van een seizoenspiek. Ook dan zou sprake kunnen zijn van een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang als de werknemer juist dan ouderschapsverlof wil opnemen. Het gaat dan vervolgens niet om het geheel annuleren van het ouderschapsverlof, maar om het anders inroosteren ervan. De werkgever dient hierover eerst overleg te voeren met de werknemer. Het kan overigens niet zo zijn dat de werknemer het recht op betaald ouderschapsverlof in het eerste jaar na de geboorte van het kind niet meer volledig kan genieten.

De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is om de wet- en regelgeving omtrent alle verloven die verband houden met ouderschapsverlof en mantelzorg in een infographic weer te geven, zodat in een oogopslag duidelijk is wat voor wie geldt.

Hieronder is een infographic toegevoegd afkomstig uit de notitie «Beleidsopties voor vereenvoudiging en uitbreiding verlof».¹



De leden van de CDA-fractie vragen of het Europese minimum waarop de regering nu koerst bij de invulling van deze richtlijn, wel een voldoende aantrekkelijk perspectief biedt om daadwerkelijk de deelname aan de regelingen te verhogen, met name voor lagere inkomens. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom is gekozen voor een percentage van 50 procent en vragen of dit in beton gegoten is.

De regering heeft overwogen dat, zoals dat in de eerdergenoemde richtlijn wordt geformuleerd, de betaling of uitkering zodanig moet zijn vastgesteld, dat de opname van ouderschapsverlof door beide ouders wordt vergemakkelijkt. Op dit moment is het ouderschapsverlof in Nederland wettelijk gezien onbetaald. Met een percentage van 50 procent van het dagloon wordt een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de werknemer ter compensatie van de financiële consequenties van de verlofopname, zeker als dit wordt afgezet tegen het feit dat nu geen uitkering wordt verstrekt. De regering is zich bewust van het risico dat met het gekozen percentage het ouderschapsverlof voor lagere inkomensgroepen en eenverdieners, voor zover zij een lager inkomen hebben, minder makkelijk toegankelijk is. Dat risico wordt logischerwijs minder naarmate het uitkeringspercentage hoger is. Met het uitkeringspercentage van 50 procent heeft de regering

¹ Kamerstukken II 2019/20, 2020D28707.

een eerste stap gezet. Overigens geldt deze uitkering in aanvulling op eventuele regelingen vanuit de werkgever c.q. in cao's. Daarnaast is het zo dat ouders zich ruim van te voren zullen voorbereiden op de geboorte van hun kind en alle consequenties die dat met zich meebrengt, waaronder een tijdelijk inkomensverlies als men ouderschapsverlof wil opnemen. Zij kunnen daar tijdig rekening mee houden en het verlof spreiden over een lange periode. Daardoor is inkomensverlies naar verwachting beter op te vangen. De regering overweegt geen specifieke ondersteuning voor bepaalde inkomensgroepen.

De regering ziet het als een belangrijke vooruitgang dat nu een generieke structuur wordt neergezet voor betaling van ouderschapsverlof. Mede naar aanleiding van het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer heeft de regering via een nota van wijziging de mogelijkheid gecreëerd om vóór inwerkingtreding van het wetsvoorstel op 2 augustus 2022 het uitkeringspercentage te verhogen tot 70 procent.² Mocht een nieuw kabinet daarvoor de financiële middelen beschikbaar willen stellen, dan kan deze verhoging via een koninklijk besluit gerealiseerd worden. Er is uiteraard enige tijd nodig voorafgaand aan genoemde datum voor verwerking van deze wijziging in het uitkeringssysteem.

Bij de evaluatie van de wet zal aandacht worden besteed aan de invloed van de hoogte van de uitkering op het gebruik van het ouderschapsverlof. Het is aan het toekomstige kabinet om daar op dat moment al of niet consequenties aan te verbinden.

De leden van de CDA-fractie verzoeken of nog eens kan worden ingegaan op de financiële aspecten, maar ook op de uitvoeringstechnische aspecten, nu gekozen is om de nieuwe regeling qua inkomensgevolgen niet gelijk te laten lopen met geboorteverlof en de Ziektewet, waar een vergoeding staat van 70% van het maximum dagloon. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen waarop de keuze van een uitkering van 50% van hun dagloon is gebaseerd en waarom er niet is gekozen voor een betaald ouderschapsverlof van 70%, zoals wel het geval is bij andere sociale regelingen.

Zoals bij de vorige vraag is aangegeven heeft de regering de uitkeringshoogte vastgesteld op 50 procent van het dagloon (tot 50% van het maximum dagloon per dag). De kosten daarvan bedragen op jaarbasis € 360 miljoen. Een verhoging van het uitkeringspercentage heeft (forse) budgettaire consequenties. Bij een uitkeringspercentage van 70 procent van het dagloon (tot 70% van het maximum dagloon per dag) zijn de uitkeringskosten structureel circa € 190 miljoen per jaar hoger dan bij het huidige wetsvoorstel. Het UWV heeft een uitvoeringstoets gehouden en daaruit is gebleken dat een uitkeringspercentage dat afwijkt van het percentage van 70 procent zoals dat geldt voor de Ziektewetuitkering en de uitkering bij aanvullend geboorteverlof technisch uitvoerbaar is. De uitkeringen voor ouderschapsverlof en aanvullend geboorteverlof en bij ziekte worden separaat berekend en het is daarom niet noodzakelijk dat de uitkeringspercentages gelijk zijn.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom er niet is gekozen voor een integrale aanpak, stroomlijning en vereenvoudiging van de verlofregelingen, zoals door de SER is bepleit, mede naar aanleiding omdat ook het UWV heeft aangegeven dat de complexiteit van het verlofstelsel niet bevorderlijk is voor de toegankelijkheid en ook de uitvoerbaarheid van de onderhavige regeling. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen op de toenemende ingewikkeldheid van het verlofstelsel en vragen of de toenemende ingewikkeldheid geen zware

² Artikel I, onderdeel Mb, van het wetsvoorstel.

hypotheek op het voorlichtingstraject legt en hoe dat is ingeregeld. Verder vragen zij hoe gehoor zal worden gegeven aan motie Tielen over een toegankelijkheidstoets op verlofregelingen.

De Richtlijn biedt weinig ruimte om de verlofregelingen anders in te vullen dan wordt voorgeschreven. In de ambtelijke notitie «Beleidsopties vereenvoudiging en uitbreiding verlof» zijn verschillende mogelijkheden voor vereenvoudiging van het verlofstelsel nader uitgewerkt.³ Ook de SER gaat in het recent middellangetermijn ontwerpadvies in op dit onderwerp.⁴ Het is aan een volgend kabinet om hier verdere keuzes in te maken.

Via een brede voorlichtingscampagne vanuit SZW en UWV zullen ouders en werkgevers worden geïnformeerd over het recht op betaald ouderschapsverlof en andere verlofrechten. Hierin worden ook de inzichten meegenomen die voortkomen uit de toegankelijkheidstoets die ziet op de begrijpelijkheid van de huidige verlofregelingen voor burgers en kleine werkgevers naar aanleiding van motie Tielen.⁵ Deze toets zal kort na de zomer plaatsvinden. Met subsidie van SZW en OCW gaan daarnaast een aantal maatschappelijke organisaties, verenigd in de alliantie Werk&Gezin, aan de slag met verschillende tools voor bewustwording over het gebruik van verlof.⁶

De leden van de CDA-fractie vragen ook of de regering kan ingaan op een ander punt van het UWV dat ziet op de handhavingsrisico's voor huishoudelijk personeel met een dienstverband van minder dan vier dagen per week. Zij vragen welk risico het UWV ziet op oneigenlijk gebruik.

Ten aanzien van de uitbreiding van de doelgroep van ouderschaps- en geboorteverlof met de groep huishoudelijk personeel op basis van de Richtlijn voorziet UWV enkele risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik. Omdat deze groep niet voorkomt in de Polisadministratie dient bij de aanvraag van de uitkering een schriftelijk bewijs van het dienstverband apart te worden meegestuurd. UWV controleert het bewijs van het dienstverband maar kan niet de rechtsgeldigheid of het aantal arbeidsuren vaststellen en voorziet daarom risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. In de evaluatie van het wetsvoorstel zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de risico's van deze specifieke groep.⁷

De leden van de CDA-fractie merken op dat het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk voorlegt of het niet beter zou zijn om een gezamenlijke aanvraag van aanvullend geboorteverlof en betaald ouderschapsverlof mogelijk te maken. Zij vragen waarom de regering dit op zich redelijke verzoek uitvoeringstechnisch te complex acht en of dat is omdat het om een aanpassing van de geautomatiseerde systemen vraagt?

Naar aanleiding van de suggestie van het Adviescollege toetsing regeldruk heeft UWV in beeld gebracht of het mogelijk is om een gezamenlijke aanvraag van aanvullend geboorteverlof en betaald ouderschapsverlof te doen om het aanvragen eenvoudiger te maken voor

³ Kamerstukken II 2019/20, 2020D28707.

⁴ SER, Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving; Ontwerpadvies 21/08, juni 2021.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 613, nr. 17.

⁶ De alliantie bestaat uit Women Inc, VDRS, Qldos en Voor werkende ouders.

⁷ In lijn met het amendement Tielen (Kamerstukken II 2020/21, 35 613, nr. 15) wordt de wet betaald ouderschapsverlof binnen drie jaar in plaats van vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd.

de werkgever. Omdat de aanvragen van aanvullend geboorteverlof en betaald ouderschapsverlof in aparte systemen worden geregistreerd en verwerkt, zou de complexiteit voor de geautomatiseerde systemen van UWV toenemen waardoor aanvragen minder snel kunnen worden afgehandeld. Om deze reden heeft de regering er voor gekozen om de suggestie van het Adviescollege toetsing regeldruk niet over te nemen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de gelijkenis tussen de twee aanvraagformulieren sterk is en dat verwacht mag worden dat het aanvraagproces sneller verloopt als er met de procedure ervaring is opgedaan.

De regering geeft in de nota naar aanleiding van het verslag⁸ aan dat een beperkte groep werknemers bij volledige opname van het verlof onder het sociaal minimum kan komen – in de raming ongeveer 12 procent van de huishoudens. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering kan aangeven hoeveel procent van de huishoudens onder het sociaal minimum zou komen als het doorbetalingspercentage wordt verhoogd van 50 procent naar 70 procent en welk doorbetalingspercentage nodig is om te zorgen dat geen enkel huishouden door het opnemen van ouderschapsverlof onder het sociaal minimum uit zou komen.

Het relevant sociaal minimum is gerelateerd aan de samenstelling van het huishouden en betreft voor een huishouden van twee volwassenen met een kind 100 procent van het wettelijk minimumloon. Mede omdat het gaat om het gezinsinkomen, dat wil zeggen de gezamenlijke inkomsten van beide partners, zal het een beperkte groep werknemers betreffen die mogelijk bij volledige opname van het verlof onder het sociaal minimum komt. Op basis van ramingen wordt ervan uitgegaan dat bij de opname van een volledige maand ouderschapsverlof door een van de ouders, het huishoudinkomen bij ongeveer 12 procent in die maand onder het sociaal minimum terecht komt. Door meer gespreide opname van ouderschapsverlof kunnen de inkomenseffecten over meerdere maanden worden verdeeld. Bij een verlofuitkering van 70% van het dagloon komt naar inschatting ongeveer 7% van de huishoudens potentieel onder het sociaal minimum terecht als één van de (werkende) partners gebruik zou maken van ouderschapsverlof. Bij een uitkering van 100% van het dagloon zou logischerwijs geen enkel huishouden door het opnemen van ouderschapsverlof onder het sociaal minimum uitkomen (mits het arbeidsinkomen daarvoor ook al boven het sociaal minimum zit). Het verhogen van de vergoedingspercentages heeft echter (forse) budgettaire consequenties. De variant 70% dagloon kost structureel circa € 190 miljoen per jaar meer dan het huidige wetsvoorstel en bij 100% van het dagloon gaat het om circa € 0,9 miljard hogere uitgaven.

De regering heeft in het wetgevingsoverleg⁹ aangegeven dat ervoor gekozen is om geen ondergrens te hanteren, vanwege de mogelijkheid dat mensen die vrijwillig in deeltijd werken hiermee overgecompenseerd worden, en omdat er geen betrouwbare informatie beschikbaar is over de arbeidsduur van werknemers. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de interpretatie correct is dat een gebrek aan betrouwbare informatie over de arbeidsduur van werknemers enkel een probleem is, indien de regering overcompensatie van parttime werkenden wil voorkomen. Zij vragen vervolgens hoe de regering het argument dat overcompensatie voorkomen moet worden tegen het belang om iedereen de mogelijkheid te geven van het ouderschapsverlof gebruik te maken, zonder hiermee onder het sociaal minimum uit te komen, weegt. En zij

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 613, nr. 7.

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 613, nr. 26.

vragen of de regering nader kan ingaan op de beslissing om geen ondergrens te hanteren in dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen terecht dat het hanteren van een ondergrens voor de uitkering ertoe leidt dat een groep werknemers een uitkering krijgt die aanmerkelijk hoger is dan 50 procent van het dagloon en daarmee overgecompenseerd wordt. Het kan er zelfs toe leiden dat werknemers van wie het loon lager is dan het niveau van het wettelijk minimumloon omdat zij in deeltijd werken, een uitkering krijgen die hoger is dan hun loon (bij een ondergrens voor de uitkering op minimumloonniveau). Een dergelijk effect acht de regering niet acceptabel en ook niet uit te leggen. Het is tevens onwenselijk vanuit de gedachte dat dan met name het positieve financiële effect de reden kan zijn om volledig betaald ouderschapsverlof op te nemen. Om deze redenen wil de regering geen ondergrens hanteren.

Uit een rapport van Rutgers en MenCare¹⁰ blijkt dat verlof het meest wordt opgenomen bij een vergoeding van 80 procent of meer van het inkomen. De argumenten van de regering tegen het verhogen van het uitkeringspercentage richt zich vooral op de extra financiering die hiervoor nodig zou zijn, te weten 170 miljoen structureel extra voor een verhoging naar 70 procent en 900 miljoen voor een verhoging naar 100 procent. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering een reflectie kan geven op de verwachte positieve financiële effecten van een ouderschapsverlof met een vergoedingspercentage van meer dan 70 procent. Zij vragen of de regering hierin beknopt enkele onderzoeksresultaten mee kan nemen uit landen met een dergelijke ouderschapsverlofregeling, zoals Zweden en Noorwegen. Tenslotte vragen zij hoe de regering dit mogelijk positieve rendement weegt ten opzichte van de extra kosten van een hoger uitkeringspercentage. Ook de leden van de D66-fractie vragen naar de verwachte effecten met betrekking tot het gebruik van betaald ouderschapsverlof en hoe dit bijdraagt aan een betere verdeling van de zorg tussen mannen en vrouwen.

Voor alle verlofregelingen geldt dat het gebruik toeneemt naar mate het betalingsniveau hoger is. Met een hoger gebruik van ouderschapsverlof nemen naar verwachting ook de arbeidsmarkteffecten en de positieve gevolgen voor de ontwikkeling van het kind toe. De arbeidsmarkteffecten van betaald ouderschapsverlof zijn op de korte termijn negatief doordat de ouder gedurende het verlof niet werkt en op de lange termijn mogelijk positief voor de arbeidsparticipatie van vrouwen. De eerste periode na de geboorte is vaak een bepalend moment voor de verdeling van arbeid en zorgtaken tussen mannen en vrouwen.¹¹ Uit het IBO Deeltijdwerk 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. Voorwaarde hierbij is wel dat het verschil in opname tussen mannen en vrouwen beperkt blijft. Daarnaast laat onderzoek zien dat langer verlof in het eerste jaar bevorderlijk kan zijn voor de ontwikkeling van het kind.¹²

¹⁰ Vooruit met vaderschapsverlof, Rutgers Kenniscentrum seksualiteit & MenCare, 2016, <https://www.rutgers.nl/sites/rutgersnl/files/PDF/Vooruit%20met%20het%20vaderschapsverlof%20LR.pdf>.

¹¹ 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.

¹² Dit wordt ondersteund door een advies van Unicef (Unicef (2008). The child care transition, Innocenti Report Card 8. Unicef Innocenti Research Centre, Florence.).

Over de omvang van de effecten is de wetenschappelijke literatuur niet eenduidig waardoor het niet mogelijk is om tot een inschatting van de positieve (financiële) effecten te komen. In de evaluatie van betaald ouderschapsverlof zal onder meer aandacht worden besteed aan de financiële effecten. In lijn met het amendement Tielen¹³ wordt de wet betaald ouderschapsverlof binnen drie jaar na inwerkingtreding geëvalueerd. Net als in de evaluatie geboorteverlof, die eind van dit jaar wordt afgerond, zal in de evaluatie van betaald ouderschapsverlof worden stilgestaan bij de bijdrage aan de beoogde cultuuromslag waardoor het voor meer mannen normaal wordt om ouderschapsverlof op te nemen en een groter aandeel in de dagelijkse zorg voor hun kinderen te nemen.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe de communicatie zal plaatsvinden richting werknemers en werkgevers, zodat gebruikers van deze nieuwe regeling weten waar ze recht op hebben en hoe ze het verlof en de vergoeding kunnen (laten) aanvragen.

Via een brede voorlichtingscampagne vanuit SZW en UWV zullen ouders en werkgevers worden geïnformeerd over het recht op betaald ouderschapsverlof. Daarnaast hebben een aantal maatschappelijke organisaties verenigd in de alliantie Werk&Gezin, met subsidie van SZW en OCV, verschillende tools voor bewustwording over het gebruik van verlof (door)ontwikkeld.¹⁴

De leden van de fractie van D66 vragen ook hoe het zit met de uitvoerbaarheid van de voorgestelde wetgeving voor kleinere bedrijven (zoals het mkb). Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de gevolgen zijn van dit wetsvoorstel voor het mkb. Zij vragen of de toegenomen complexiteit van verlofregelingen uitvoeringsproblemen bij kleinere bedrijven impliceert. Zij merken op dat de regeldruk zal toenemen en vragen of daarover overleg is geweest met de mkb-sector en zo ja, wat de conclusies waren en wat daarmee is gedaan. Zij vragen ook wat de status is van de toezegging van de Minister in de Tweede Kamer over de mkb-toets en de positie van het mkb?¹⁵

De regering beseft dat van kleinere bedrijven een zekere inspanning wordt gevraagd om de aanvraag voor de uitkering wegens ouderschapsverlof in te dienen. De raming van administratieve lasten voor werkgevers is opgenomen in de memorie van toelichting en komen neer op € 3,5 miljoen aan incidentele lasten en € 3,1 miljoen aan structurele lasten. Om deze lasten zo beperkt mogelijk te houden is de opzet van de aanvraag geënt op de aanvraag voor de uitkeringen wegens zwangerschaps- en bevallingsverlof en aanvullend geboorteverlof. Er mag van worden uitgegaan dat MKB-werkgevers al eerder een dergelijke aanvraag hebben ingediend en beschikken over enige ervaring op dit terrein. Ten behoeve van het wetsvoorstel is geen mkb-toets gehouden, omdat daartoe nog geen verplichting bestond in april 2019, toen de Nederlandse inzet bij de Europese onderhandelingen hierover werd vastgesteld. Wel hebben werkgevers de gelegenheid gehad om via de internetconsultatie te reageren op het conceptwetsvoorstel en is het wetsvoorstel besproken met de organisaties van werkgevers en werknemers in de Stichting van de Arbeid. In het kader van de motie Tielen, waarin de regering wordt verzocht om een toegankelijkheidstoets op de huidige verlofregelingen toe te passen die ziet op de begrijpelijkheid voor burgers en kleine werkgevers, en na te gaan welke vereenvoudigingsmogelijkheden hierbij aansluiten, zal met MKB-werkgevers

¹³ Kamerstukken II 2020/21, 35 613, nr. 15.

¹⁴ De alliantie bestaat uit Women Inc, VDRS, Qldos en Voor werkende ouders.

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 613, nr. 26, p. 34.

bekeken worden waar eventuele onduidelijkheden in de aanvraagprocedure zitten en hoe deze via voorlichting of anderszins kunnen worden opgelost.¹⁶ Deze toets zal kort na de zomer plaatsvinden, zodat de bevindingen meegenomen kunnen worden in de voorlichting over de diverse regelingen.

De vraag van de leden van de fractie van D66 of er een mogelijkheid is voor zzp'ers om aansluiting te vinden bij betaald ouderschapsverlof wordt behandeld bij een uitgebreidere vraag over de positie van zzp'ers van de leden van de fractie van de PvdA.

De leden van de D66-fractie vragen wie aansprakelijk is voor mogelijke fouten in de aanvragen: de werkgever of de ouders. Hoe kunnen ouders weten of ze ten onrechte betaald ouderschapsverlof hebben ontvangen. Zij vragen daarbij welke lessen kunnen worden getrokken uit de toeslagenaffaire voor de uitvoering van deze wetgeving.

In de eerste plaats is het goed om te beseffen dat de techniek achter de ouderschapsverlofuitkering anders is dan die achter de kinderopvangtoeslag. De aanvraag voor de ouderschapsverlofuitkering is achteraf en vastgesteld op dagloon. Er vindt geen correctie of verrekening achteraf plaats zoals bij de kinderopvangtoeslag, waarbij bij de kinderopvangtoeslag het inkomen gedurende het jaar kan wijzigen waardoor de hoogte van de toeslag ook verandert.

Bij het betaald ouderschapsverlof loopt de aanvraag van de werknemer voor een uitkering via de werkgever. Het risico op fouten wordt hierdoor al beperkt. De werkgever kent immers niet alleen de werknemer, maar zal ook vaker dergelijke aanvragen doen. Ook de aanvragen voor het zwangerschaps- en bevallingsverlof en het aanvullend geboorteverlof lopen via de werkgever. Als een werkgever toch een fout maakt bij de aanvraag zal die veelal in overleg met UWV kunnen worden hersteld. Een ouder weet wat hij via zijn werkgever heeft aangevraagd en UWV informeert de ouder over de aanvraag. De ouder kan dan controleren of de aanvraag juist is. UWV verstrekt over de aangevraagde weken (maximaal negen) een uitkering van 50 procent van zijn dagloon tot ten hoogste 50 procent van het maximumdagloon. Na de aangevraagde periode heeft de werknemer weer recht op zijn volledige loon. UWV controleert aan de hand van het burgerservicenummer van het kind of er sprake is van een ouder-kind relatie en of terecht een aanvraag is gedaan. Stel dat bijvoorbeeld door een werkgever een aanvraag wordt ingediend voor een periode waarin het kind dat ouder is dan een jaar, dan zal UWV de uitkering weigeren. Als een werkgever betaald ouderschapsverlof aanvraagt buiten de werknemer om, of meer aanvraagt dan de werknemer heeft aangegeven en UWV vervolgens ten onrechte ouderschapsverlof betaalt, dan kan UWV dit terugvorderen van de werkgever. Ook zijn bestuurlijke boeten mogelijk. UWV zal overigens ook, net als ten aanzien van het aanvullend geboorteverlof, tijdens de gevalsbehandeling een extra signalering inrichten op mogelijke fraudesituaties, die zich ook voor zouden kunnen doen als werkgever en werknemer samenspannen. Situaties zoals die zich bij de toeslagenaffaire hebben voorgedaan zullen zich daarom ten aanzien van het betaald ouderschapsverlof niet snel voordoen.

De vragen van de leden van de fractie van D66 over hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot andere wetgeving die moeten bijdragen aan een betere verdeling van werk en zorg en hogere arbeidsparticipatie van vrouwen is betrokken bij de beantwoording van de fractie van GroenLinks.

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 613, nr. 17.

De leden van de D66-fractie vragen of het mogelijk is op basis van ervaringen uit het buitenland te benoemen welke kenmerken van het betaald ouderschapsverlof ervoor zorgen dat ook vaders dit verlof opnemen of juist niet opnemen en in hoeverre de hoogte van het uitkeringspercentage doorslaggevend is.

In het IBO-rapport over deeltijdwerk¹⁷ wordt gesteld op basis van internationaal onderzoek dat verlof door mannen het meest gebruikt wordt indien het niet-overdraagbaar en goeddeels doorbetaald is.¹⁸ Het kabinet is van mening dat bij een uitkeringspercentage van 50 procent de opname van ouderschapsverlof door beide ouders vergemakkelijkt ten opzichte van de huidige situatie waarin ouderschapsverlof wettelijk onbetaald is.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie over de keuze voor een uitkeringshoogte van 50 procent en niet voor 70 procent zoals bij andere sociale regelingen is meegenomen bij de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van het CDA hierover.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering een zorgvuldige, cijfermatige onderbouwing kan geven van de verwachting aangaande het gebruik door mensen met lage inkomens alsmede de gevolgen voor en effecten op grote en kleine werkgevers. Deze leden vragen ook wat er uit de evaluatie moet komen, wil de regering overgaan tot aanpassing van het voorliggende wetsvoorstel.

Voor de raming van de uitkeringslasten van het wetsvoorstel 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 verlof gemiddeld bijna 8 weken verlof opnemen; voor mannen is dit 4 weken. Een verdeling naar inkomensklasse is moeilijk te maken. Het is aannemelijk dat daarbij bijvoorbeeld meespeelt of de partner van de ouder die ouderschapsverlof opneemt over een inkomen beschikt en hoe hoog dat inkomen is. Ook de vraag of men in deeltijd werkt zal van invloed zijn. Wie niet meer dan drie dagen werkt, en daardoor al gauw een laag inkomen heeft, heeft waarschijnlijk minder behoefte aan ouderschapsverlof dan degen die vijf dagen werkt. De relatie tussen uitkeringshoogte, en dus ook inkomenshoogte, en opname van ouderschapsverlof zal onderdeel zijn van de evaluatie van het wet. De vraag wat er uit de evaluatie moet komen wil de regering overgaan tot aanpassing van het voorliggende wetsvoorstel is moeilijk op voorhand te beantwoorden. Het is immers juist de evaluatie die daarvoor informatie en redenen moet opleveren. Het is denkbaar dat bij achterblijvend gebruik wordt overwogen om de wetgeving aan te passen, maar dan moet wel duidelijk zijn wat de oorzaak van het achterblijvend gebruik is en welke haalbare oplossing nodig is om het gebruik, indien wenselijk, te stimuleren. In die afweging zal een volgend kabinet ook rekening moeten houden met eventuele budgettaire effecten. In antwoorden op eerdere vragen is ingegaan op de doenbaarheid voor het mkb.

In reactie op vragen of het voorliggende wetsvoorstel doenbaar is voor de burger, verwijst de regering naar de doenvermogenstoets van het UWV en stelt dat het UWV de klanten zal wijzen op de diverse verlofvormen. Echter, dit antwoord gaat over «weten», terwijl het rapport van de

¹⁷ IBO Deeltijdwerk: De(eltijd) zal het leren, Ministerie van Financiën, Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 1006, bijlage.

¹⁸ Zie onder meer Belle, J. van, 2016, Paternity and parental leave policies across the European Union, Rand Corporation; OESO, 2016, Where are the fathers? Men's uptake of parental leave is rising but still low, OECD Policy Brief, maart 2016.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid dat aandacht vraagt voor een realistisch perspectief en redzaamheid juist aangeeft dat «weten» nog geen «doen» is.¹⁹ Burgers moeten de wet niet alleen «kennen» maar ook «kunnen». De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de regering hier bij het voorliggende wetsvoorstel rekening mee houdt.

De regering heeft rekening gehouden met het doenvermogen van de werknemer door de keuze om de aanvraag van de uitkering in principe door de werkgever te laten doen. De werknemer hoeft zelf geen berekeningen te maken of digitale aanvraagformulieren in te dienen bij UWV. Hij dient wel een verlofaanvraag in bij de werkgever net zoals hij dat nu ook doet als hij ouderschapsverlof wil aanvragen. Hij zal daarbij alleen wel moeten aangeven dat hij recht heeft op een uitkering, tenzij de werkgever dat al natrekt. Het is aan de werkgever om de interne werkwijze te bepalen. Als de werknemer vragen heeft kan de werkgever zelf of de personeelsfunctionaris hem informeren en de gebruikelijke ondersteuning bieden. De werknemer krijgt over de aanvraag bericht van UWV, zodat hij weet dat de aanvraag is gedaan en in behandeling is. Naar de mening van de regering zorgt deze werkwijze ervoor dat het voor ieder werknemer «doenlijk» is om betaald ouderschapsverlof op te nemen.

De leden van de fractie van de PvdA signaleren dat de huidige regeling (in lijn met de richtlijn) niet voor zzp'ers geldt. Deze leden vragen welke mogelijkheden er volgens de regering zijn om iets voor deze groep te doen. Zij vragen of dit wetsvoorstel geen uitgelezen mogelijkheid zou kunnen zijn om ook op dit terrein de scheve verhoudingen op de arbeidsmarkt recht te trekken.

Zoals terecht is geconstateerd heeft het wetsvoorstel, in lijn met Richtlijn (EU) 2019/1158, geen betrekking op zzp-ers. Ook nu al geldt dat zzp-ers geen recht hebben op een uitkering bij ouderschaps- en geboorteverlof. Zzp-ers beschikken zelf over hun verlof en bij het zelfstandig ondernemer zijn behoort nu eenmaal ook dat men rekening moet houden met periodes van verminderde of geen inkomsten. Bovendien zou dit niet handhaafbaar zijn. Niet na te gaan is of de zzp-er in de periode waarvoor hij een verlofuitkering ontvangt, niet toch als ondernemer actief is. De regering wil hierbij ook opmerken dat Europese Regelgeving gebruikelijke wijs op minimaal niveau wordt geïmplementeerd en zo min mogelijk wordt benut om andere beleidsvoornemens te realiseren. Ook in die zin zou het niet gepast zijn om het in het kader van het onderhavige wetsvoorstel de zzp-ers daarin te betrekken. De wenselijkheid van ouderschaps- of geboorteverlof voor zzp-ers is een thema dat thuishoort in de bredere discussie over zzp-schap.

De leden van de fractie van de PvdA verzoeken de regering een reflectie te sturen op de aanvullende instrumenten die kunnen worden ingezet ten behoeve van de doelstellingen van het wetsvoorstel: het verbeteren van het evenwicht tussen werk en privéleven en het helpen verwezenlijken van de gelijke behandeling van vrouwen en mannen.

Een belangrijk aandachtspunt bij het verbeteren van het evenwicht tussen werk en privéleven is de relatief grote druk bij jonge gezinnen.²⁰ De focus van beleid ligt dan ook op deze fase, ook omdat dit een moment is waarop keuzes over arbeidsduur worden gemaakt, die leidend lijken voor de rest van de loopbaan. Aanvullende instrumenten, naast de invoering van betaald ouderschapsverlof, zijn bijvoorbeeld instrumenten gericht op

¹⁹ <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>.

²⁰ Zie ook kabinetsreactie op het IBO Deeltijdwerk en WRR «Het betere werk».

verbeteringen in het stelsel van kindvoorzieningen. In het eindrapport van de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK) die op 14 december 2020 naar de Kamer is gestuurd zijn opties geschetst voor de toekomstige inrichting van het stelsel van kindvoorzieningen.²¹ Het is aan een volgend kabinet om keuzes te maken of en hoe hier verder opvolging aan wordt gegeven. Daarnaast kunnen instrumenten worden ingezet die gericht zijn op het vergroten van de deeltijdfactor door het wegnemen van praktische belemmeringen bij het combineren van arbeid en zorgtaken en het doorbreken van automatismen bij het maken van de arbeidsurenkeuze. Voorbeelden van initiatieven die door het kabinet worden ondersteund en die vrouwen helpen zijn de stichting «Het potentieel pakken» en het NWA-programma «economische veerkracht van vrouwen».

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat het belang is van deze Brusselse richtlijn voor Nederland. Zij vragen of ons land de onderliggende problematiek van work-life balance niet even goed zelf kan regelen en waarom Europese aanmoediging is geboden in dit dossier en de meerwaarde is van een Europese aanpak. Deze leden vragen ook hoe de regering, alles overziend, de subsidiariteitskwestie weegt. Zij willen weten hoe de regering het feit beoordeelt dat de meeste verlofregelingen in Nederland ruimer gedefinieerd zijn dan in het wetsvoorstel bepaald, of daar reeds aan voldoen. Sluit het wetsvoorstel wel aan bij de specifieke Nederlandse situatie, zo vragen zij. Ook vragen zij of ouders niet zelf in staat zijn om eigen keuzes te maken over de verdeling van werk- en zorgtaken en waar de grenzen liggen van overheidsbemoediging en -interventie?

Na publicatie van het Richtlijnvoorstel op 26 april 2017 heeft het kabinet haar standpunt over het voorstel en de subsidiariteit en proportionaliteit ervan bepaald en gedeeld met de Tweede Kamer.²² Samengevat was het oordeel dat het kabinet niet overtuigd was van de subsidiariteit van het voorstel wegens onvoldoende onderbouwing ervan ten aanzien van de wetgevende maatregelen. De proportionaliteit werd deels positief en deels negatief beoordeeld. Het kabinet vond de balans tussen de voorgestelde maatregelen en de mate waarin het voorstel ingrijpt in de nationale regelgeving onvoldoende onderbouwd, mede gezien de forse financiële consequenties van met name de betaling van het ouderschapsverlof. Positief was het oordeel over de proportionaliteit van het vaderschapsverlof, het bevorderen van flexibel werken en de rechtsbeschermingsmaatregelen.

Het wetsvoorstel geeft uitwerking aan de Richtlijn die op 20 juni 2019 bij meerderheidsbesluitvorming door de Europese Raad is aanvaard. Het wetsvoorstel moet op 2 augustus 2022 in werking treden. Nederland is verplicht de richtlijn te implementeren. De meerwaarde van een Europese aanpak zit erin dat nu in alle lidstaten een bepaald minimum aan verloffaciliteiten beschikbaar is voor alle werknemers die hun werk met de zorg voor anderen willen combineren.

Het feit dat de meeste verlofregelingen in Nederland ruimer gedefinieerd zijn dan in de richtlijn is een positief signaal dat Nederland wat die regelingen betreft in Europees opzicht goede voorzieningen kent. Het gaat dan om geboorteverlof en (mantel)zorgverlof. Anders dan in Nederland hebben werknemers in veel lidstaten al recht op betaling tijdens het ouderschapsverlof. Wat dit onderdeel betreft heeft de richtlijn de aanzet gegeven om over te gaan op betaling van ouderschapsverlof. De regering hecht eraan te benadrukken dat de overheid niets verplicht en het aan ouders is om de keuze te maken hoe zij de taken rond opvoeding en zorg

²¹ Kamerstukken II 2020/21, 31 322, nr. 424.

²² Kamerstukken II 2016/17, 22 122, nr. 2353.

voor kinderen en werk verdelen. Juist daarom is het van belang dat de overheid de ouders daartoe een breed palet aan mogelijkheden biedt, zodat de ouders ruimte te hebben om de verdeling van arbeid en zorgtaken zoveel mogelijk naar eigen inzicht in te vullen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of empirische evidentie kan worden aangedragen die het aannemelijk maakt dat het moeilijk combineren van werk en privéleven, van arbeid en zorg, een belangrijke oorzaak is van het achterblijven van de arbeidsparticipatie van vrouwen in ons land. Het is daarbij niet duidelijk of het gaat om arbeidsdeelname als zodanig of vooral om het werken in deeltijd door vrouwen. Zij vragen of er ook onder jongere generaties ouders en mantelzorgers sprake is van achterblijvende arbeidsparticipatie van vrouwen en of er ook onder jongere generaties een structureel onevenwichtige genderverdeling van zorg- en werktaken waarneembaar is. Wijkt dit aantoonbaar af van oudere generaties of hebben inter- en intragenerationele genderverschillen een hardnekkig karakter, zo vragen deze leden. Ook vragen zij in hoeverre deze Europese richtlijn hier het verschil kan gaan maken, welk patroon we in andere lidstaten en wat Nederland hiervan kan leren.

Zowel de netto arbeidsparticipatie van vrouwen als het aantal uren dat vrouwen werken, blijven nog altijd achter bij die van mannen. In 2019 was de netto arbeidsparticipatie van vrouwen 75,8%, waar die van mannen 86,3% was. Ook werkten mannen in 2019 gemiddeld zo'n 10 uur per week meer dan vrouwen (38,9 vs 28,5).²³ Uit het tijdsbestedingsonderzoek van het SCP²⁴ blijkt dat mannen en vrouwen wekelijks gemiddeld evenveel tijd besteden aan werk en zorg (ongeveer 41 uur). Hiervan besteedt de man 60% van zijn tijd aan betaald werk en 40% aan zorgtaken. Bij de vrouw ligt dit precies andersom. Uit het onderzoek komt naar voren dat vrouwen zich verantwoordelijker voelen voor het huishouden en zorg voor kinderen dan mannen. Een meerderheid van de vrouwen noemt mantelzorg, huishoudelijke taken en onbetaalde zorgtaken als belangrijkste reden om niet fulltime te werken. Overigens spelen bij het moeilijk combineren van arbeid- en zorgtaken cultuur en sociale normen een belangrijke rol. Al bij de start op de arbeidsmarkt werken vrouwen vaker in deeltijd dan mannen.²⁵ De keuze voor deeltijdwerk lijkt daarbij een automatisme te zijn geworden in plaats van een vrije en bewuste keuze.

Hoewel de arbeidsparticipatie van vrouwen nog steeds achter blijft bij die van mannen, en vrouwen nog steeds het grootste deel van de zorgtaken op zich nemen, is het verschil tussen mannen en vrouwen kleiner geworden. Waar het aandeel betaald werken binnen het huishouden van mannen in 1975 nog 82,7% was, was dit in 2016 nog maar 61,4%. Uit vergelijking tussen generaties vrouwen blijkt dat vrouwen in elke generatie op hun 35^e minder uren werken dan op hun 25^e, vaak vanwege de geboorte van kinderen, maar dat het aantal arbeidsuren bij jongere geboortecohorten minder sterk daalt dan bij oudere generaties. Ook later in hun loopbaan hebben vrouwen uit jongere geboortecohorten gemiddeld een langere werkweek vergeleken met oudere cohorten.

Bij toepassing van de Europese richtlijn wordt ouderschapsverlof gedeeltelijk betaald, de verwachting is dan ook dat meer ouders gebruik zullen maken van dit verlof. Zoals eerder aangegeven als bij de beantwoording van een vraag van de leden van de VVD-fractie over de ondervertegenwoordiging van vrouwen, kan deze betaalde component ervoor zorgen dat vrouwen de urenbeslissing bij de geboorte uitstellen.

²³ Emancipatiemonitor SCP 2020.

²⁴ Tijdsbestedingsonderzoek SCP 2017.

²⁵ Emancipatiemonitor SCP 2020.

Ook wordt het voor partners aantrekkelijker om ouderschapsverlof op te nemen. Net als Nederland zijn ook de ander EU lidstaten momenteel bezig met de nationale invulling van de Europese richtlijn. Het is momenteel dan ook te vroeg om resultaten van andere lidstaten te evalueren.

De Europese richtlijn komt neer op een scala van maatregelen: vaderschapsverlof van 10 werkdagen, 4 maanden ouderschapsverlof per ouder, vijf dagen zorgverlof per jaar, verlof wegens overmacht, flexibele werkregelingen en een aantal rechtsbeschermingsmaatregelen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering aannemelijk kan maken dat dit pakket aan maatregelen de arbeidsparticipatie van vrouwen en mantelzorgers zal verbeteren en genderongelijkheid zal verminderen. Zij vragen ook of de verlofmaatregelen, dat is immers de vooronderstelling, ook daadwerkelijk aan zorgtaken worden besteed. Zij vragen voorts of vrouwen aantoonbaar meer zullen gaan werken door deze verlofarrangementen of dat het zal leiden tot dead weight loss? Is de kans niet groot dat – net als nu het geval is – vooral vrouwen gebruik zullen maken van de nieuwe verlofregelingen, zo vragen deze leden. Hun salarisniveau ligt immers onder dat van mannen. Zij vragen of in het geval dat deze redenering correct mocht zijn, de genderongelijkheid dan niet juist groter wordt. Mannen blijken immers een voltijdse werkweek te prefereren. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of kan worden toegezegd deze vragen mee te nemen in de monitoring en evaluatie van de wetseffecten.

De invoering van betaald ouderschapsverlof kan een positieve bijdrage leveren aan de evenwichtige verdeling van taken tussen mannen en vrouwen, mits mannen ook gebruik gaan maken van het verlof. Op basis van de monitor Arbeid, zorg en kinderopvang van het CBS is bekend dat in 2019 ten minste 24 procent van de mannen en ten minste 41 procent van de vrouwen gebruikmaakten van het wettelijk onbetaalde ouderschapsverlof. De verwachting is dat zowel meer mannen als meer vrouwen gebruik gaan maken van (betaald) ouderschapsverlof en dat het verschil tussen mannen en vrouwen zal afnemen (zie ook het antwoord op de eerdere vraag van de VVD-fractie). Om het gebruik onder mannen te stimuleren is er voor gekozen om betaald ouderschapsverlof niet overdraagbaar te maken, zoals dat nu ook al het geval is bij wettelijk onbetaald ouderschapsverlof. Een individueel recht stimuleert met name mannen om het verlof zelf op te nemen in plaats van het over te dragen op de partner. Omdat het betaald ouderschapsverlof slechts kan worden opgenomen in het eerste levensjaar van het kind is het zeer aannemelijk dat de ouders dan ook daadwerkelijk thuis voor het kind zorgen en dat zij het kind op hun verlofdag niet naar de kinderopvang brengen.

Zoals ook bij eerdere vragen aangegeven, zal in de praktijk moeten blijken hoeveel mannen en vrouwen daadwerkelijk het verlof gaan opnemen. De regering acht dit een relevante vraag en zal dit meenemen in de monitoring en evaluatie van de wetseffecten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering nader te verhelderen wat de onderlinge relatie is tussen werknemers met een dienstverband en mantelzorgers. Zij vragen of het gaat om mantelzorgers die naast betaald werk ook zorg voor derden – bijvoorbeeld hun ouders – verrichten en of mantelzorgers zonder betaald werk buiten deze optiek vallen. Het komt de leden van de ChristenUnie-fractie voor dat de groep mantelzorgers er voor de vorm een beetje bijgehaald is, ook qua aandacht in het wetsvoorstel. Zo komt de term «mantelzorgers» slechts eenmaal voor in de artikelsgewijze toelichting bij het wetsvoorstel. Zij vragen daarom wat de rol en positie van deze belangrijke groep van zorgverleners in de voorliggende Europese richtlijn als zodanig zijn.

De Europese Richtlijn heeft werknemers als doelgroep. De Richtlijn verplicht tot een aantal minimumvoorzieningen om de combinatie van arbeid en zorg te faciliteren en de arbeidsparticipatie van vrouwen te vergroten. Mantelzorgers zonder baan vallen dus buiten de optiek van de Richtlijn, omdat de combinatie met arbeid dan ontbreekt. Dat wil niet zeggen dat geen belang wordt gehecht aan de zorg die zij verlenen aan hun naasten of dat het ontbreekt aan waardering. Maar zij verrichten eenvoudigweg geen arbeid en dus zijn de in de Richtlijn opgenomen instrumenten voor deze groep slechts relevant voor zover zij concreet zouden overwegen om naast hun mantelzorgtaken arbeid te gaan verrichten.

Dat mantelzorgers in de artikelsgewijze toelichting van het Wetsvoorstel betaald ouderschapsverlof slechts één maal worden genoemd, heeft te maken met het feit dat Nederland al ruimschoots voldoet aan de verplichtingen die de Richtlijn stelt. Mantelzorgers hebben volgens de Richtlijn recht op 5 dagen verlof zonder recht op betaling. In Nederland hebben mantelzorgers recht op tien dagen kortdurend zorgverlof per jaar met behoud van 70% van het loon en zes weken onbetaald langdurend zorgverlof. Omdat Nederland de wetgeving niet hoeft aan te passen om ten aanzien van mantelzorgers om aan de verplichtingen uit de richtlijn te voldoen, is deze groep niet in het wetsvoorstel terug te vinden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering kan aangeven wat de effecten zijn van de invoering van de nieuwe maatregelen voor alleenstaande ouders en eenoudergezinnen, wat op dit punt de verwachtingen zijn en tot welk oordeel dit de regering brengt.

In het Nederlandse verlofstelsel heeft iedere ouder een eigen recht op verlof. Alleenstaande ouders, eenoudergezinnen, en tweeoudergezinnen worden hierin dus gelijk behandeld. Wel is in gezinnen met twee inkomens de financiële armsgroter dan bij slechts één inkomen, en dus kan het uitkeringspercentage in tweeoudergezinnen minder bepalend zijn voor het aantal weken verlof dat men wil opnemen dan in eenoudergezinnen. Voorts is het zo dat in een eenoudergezin waarin de ouder werknemer is de duur van het betaald ouderschapsverlof de helft is van die in een huishouden waarin twee ouders werknemer zijn. Hoe dit zich in de praktijk zal ontwikkelen is niet op voorhand aan te geven. De EU beoogt met richtlijn 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. Het vraagstuk rondom de verdeling van taken binnen het huishouden speelt geen rol als het gaat om eenoudergezinnen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering om nader toe te lichten wat de consequenties zijn van de implementatie van deze Europese richtlijn voor deze groep werkenden die niet in loondienst zijn. Zij vragen hoe het begrip «arbeidsovereenkomst» hier worden gelezen. Deze leden vragen ook of de regering meer in detail kan verduidelijken wat de gevolgen zijn van de implementatie van de richtlijn voor Nederlandse werknemers die in grenslanden werkzaam zijn en hoe hier is getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Het is aanneemelijk dat de effecten van het wetsvoorstel verschillend uitpakken naar beleidssector. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering de verwachtingen op dit punt met hen kan delen. Zij vragen ook wat het oordeel hierover is van werkgevers binnen verschillende sectoren en branches.

Het toepassingsgebied van het wetsvoorstel sluit aan bij het toepassingsgebied van de richtlijn. Volgens artikel 2 van de richtlijn is deze van

toepassing op alle mannelijke en vrouwelijke werknemers met een arbeidsovereenkomst of een arbeidsbetrekking zoals bepaald door de in elke lidstaat geldende wetgeving, collectieve overeenkomsten of gebruiken, rekening houdend met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. De richtlijn is dus van toepassing op werknemers met een arbeidsovereenkomst, rekening houdend met de rechtspraak van het Hof van Justitie. Uit jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie volgt wanneer er sprake is van een werknemer met een arbeidsovereenkomst. Kortgezegd is er sprake van een werknemer met een arbeidsovereenkomst als deze persoonlijke arbeid verricht, als deze gedurende zekere tijd en onder gezag werkt en er loon wordt betaald. Als hier sprake van is kan een (schijn)zelfstandige of platformwerker ook als werknemer worden aangemerkt en kan er door hen ook een beroep worden gedaan op het verlof en het betaald ouderschapsverlof. Een werkende hoeft dus niet noodzakelijkerwijs een arbeidsovereenkomst in de zin van artikel 7:610 BW te hebben om aanspraak te maken op rechten die voortvloeien uit de richtlijn en implementatiewetgeving daarvan. De rechtspraak van het Hof van Justitie wordt derhalve betrokken bij het begrip «arbeidsovereenkomst».

De doelgroep van de regeling van het betaald ouderschapsverlof is beperkt tot personen die onderworpen zijn aan de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving. Uitzonderingen (zoals bijvoorbeeld detacheringen) daargelaten is de doelgroep hiermee beperkt tot mensen die in Nederland wonen en werken en mensen die in het buitenland wonen, maar in Nederland werkzaam zijn. Personen die in grenslanden werkzaam zijn, zijn in beginsel op basis van de Europese sociale zekerheidsverordening 883/2004 aldaar sociaal verzekerd. Voor de groep grensarbeiders die in buurlanden wonen, maar in Nederland werken en daarom Nederlands verzekerd zijn, geldt dat de uitkering wordt geëxporteerd. De uitvoering van de internationale aspecten met betrekking tot een nieuwe uitkering voor het ouderschapsverlof is apart getoetst door UWV en heeft tot een addendum op de uitvoeringstoets geleid. Abusievelijk is dit addendum nog niet aan uw kamer gestuurd. Het addendum wordt als bijlage bij deze memorie van antwoord alsnog meegestuurd.

Vooraf is niet met zekerheid te zeggen of de invoering van betaald ouderschapsverlof leidt tot een verschil in opname tussen sectoren en in welke sectoren dit verschil zich mogelijk voordoet. In een analyse uit 2011 komt het CBS tot de conclusie dat de opnamecijfers van het, toen nog wettelijk onbetaald, ouderschapsverlof verschilde per sector.²⁶ De voornaamste conclusie van het onderzoek is dat de opname van ouderschapsverlof aanzienlijk hoger is in sectoren waar het verlof geheel of gedeeltelijk wordt doorbetaald. In de sectoren waar vrijwel het volledig opgenomen ouderschapsverlof geheel of gedeeltelijk betaald was, namelijk onderwijs en overheid, lag het opnamepercentage rond de 65 procent. In sectoren waarin slechts voor een beperkt deel van het verlof een betaling beschikbaar was, zoals in de landbouw en industrie, lag in 2011 het gebruik rond de 15%.

Om de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen in het opnemen van ouderschapsverlof te verminderen is een cultuuromslag geboden. Ook de regering erkent dit. De vormgeving van verlofarrangementen zal zeker invloed hebben, maar er is veel meer nodig. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering kan aangeven welk overig beleid wordt ingezet om deze cultuuromslag te bevorderen.

²⁶ CBS (2011) Steeds vaker gebruik van ouderschapsverlof.

Aanvullend aan uitbreiding van het geboorte- en ouderschapsverlof zet de regering in op verschillende andere stelselwijzigingen om de betrokkenheid van mannen bij de opvoeding te stimuleren en de arbeidsmarktpositie van vrouwen te verbeteren. Zo is structureel € 248 miljoen extra beschikbaar gesteld voor verhoging van de kinderopvangtoeslag waardoor kosten van de kinderopvang afnemen en ouders beter arbeid en zorg kunnen combineren. De lasten op arbeid zijn verlaagd door een verlaging van de belastingtarieven en de verhoging van de arbeidskorting. Het wordt lonender om te gaan werken, en voor deeltijders wordt het lonender om hun uren uit te breiden.

Om aankomende ouders bewust te maken van de keuze die zij rond de geboorte van hun eerste kind maken over de verdeling van arbeid en zorg is er in 2018 en 2019 de campagne «Zijn jullie er al uit?» geweest. Het doel van de campagne was dat ouders bewust afspraken maken over de werk-zorgverdeling, zodat zij voldoende betrokken kunnen zijn bij de ontwikkeling van hun kind en tevens genoeg ruimte hebben om zich te ontplooiën op het werk. Het uitgangspunt hierbij is dat ouders zelf bepalen wat voor hen de optimale verdeling van arbeid en zorg is. In 2022 komt er een vervolg op deze campagne. Daarnaast zijn een aantal maatschappelijke organisaties verenigd in de alliantie Werk&Gezin bezig om, met subsidie van SZW en OCW, verschillende tools voor bewustwording over het gebruik van verlof en het gesprek op de werkvloer (door) te ontwikkelen.²⁷

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering plausibel kan maken dat uitvoeringsproblemen voor beleid dat gevoelig is voor veranderingen in de individuele leefsituatie nadrukkelijk zijn meegewogen in het ontwerp van de regelingen en besproken met de uitvoeringsinstanties (lees: UWV) om herhaling te voorkomen en hoe is geborgd dat de kans op ontsporing wordt geminimaliseerd.

De regering wijst erop dat de ouderschapsverlofuitkering toegekend wordt aan de ouder die het verlof geniet en dat de hoogte van de uitkering alleen op het dagloon van de betrokken ouder wordt gebaseerd. Het inkomen van de partner, of de afwezigheid daarvan, speelt geen rol bij de uitkeringshoogte van de ouder die ouderschapsverlof geniet. Veranderingen in de individuele leefsituatie, zoals de geboorte van een tweede kind of een scheiding van de ouders, hebben geen gevolgen voor de hoogte van de uitkering. Zolang de ouder werknemer blijft heeft hij in het eerste jaar na de geboorte recht op negen weken verlof met een uitkering. De kans op ontsporing vanwege veranderingen in de leefsituatie is in feite uitgesloten.

De vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie over het niet eenvoudiger worden van het verlofstelsel en de beleidsurgentie van versimpeling en stroomlijning zijn meegenomen bij de beantwoording van vragen van de leden van de CDA-fractie hierover.

De vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor het mkb zijn meegenomen bij de beantwoording van de vragen van de leden van de D66-fractie over de gevolgen voor het mkb.

De verlofuitkering baseert zich op een dagloon van € 109 voor vrouwen en € 153 voor mannen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op basis van welke gegevens zijn deze bedragen bepaald. Deze leden vragen of het om het dagloon voor de specifieke doelgroep van dit

²⁷ De alliantie bestaat uit Women Inc, VDRS, Qldos en Voor werkende ouders.

wetsvoorstel gaat: ouders met jonge kinderen. Voorts vragen zij hoe deze rekensom uitpakt voor mantelzorgers, met en zonder betaalde baan. Zij vragen waarom is gekozen voor maximaal 50 procent uitkering over het dagloon en of dit percentage in beton is gegoten?

De hoogte van de daglonen betreffen een eigen berekening op basis van gegevens uit het inkomenspanelonderzoek van het CBS. Hierbij is specifiek gekeken naar paren met jonge kinderen. Er zijn geen gegevens bekend over specifiek mantelzorgers. De keuze voor het percentage van 50 procent is reeds toegelicht in antwoord op vragen van de leden van de fractie van het CDA.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering een beeld kan schetsen van de financiële gevolgen van verlofuitkeringen voor de lagere, meest kwetsbare inkomensgroepen. Zij verzoeken daarbij hierbij een verdeling van de uitkeringseffecten voor verschillende inkomenscategorieën te maken. Zij vragen of de regering grotere of juist kleinere sociale ongelijkheid voorziet als gevolg van implementatie van dit wetsvoorstel.

De financiële gevolgen voor ouders laten zich lastig in beeld brengen, omdat deze sterk afhankelijk zijn van individuele keuzes, en bovendien zijn de baten in de vorm van tijd die met het kind kan worden doorgebracht moeilijk te kwantificeren. Daarom zijn er in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geen inkomenseffecten opgenomen.

In de huidige situatie is er geen sprake van wettelijk betaald ouderschapsverlof. Dit wordt geïntroduceerd met het voorliggende wetsvoorstel, waarmee de opname van ouderschapsverlof door beide ouders wordt vergemakkelijkt. Dat geldt voor alle ouders, ongeacht hun inkomen. Wel zullen ouders met lagere inkomens eerder tegen financiële grenzen aanlopen dan ouders met hogere inkomens, al geldt dat eens te meer in de huidige situatie zonder wettelijke vergoeding. Bovendien hebben hogere inkomens vaak ook hogere vaste lasten die de financiële mogelijkheden om betaald ouderschap op te nemen inperken. Hierdoor is het effect op de sociale ongelijkheid niet eenduidig en afhankelijk van de voorkeuren en omstandigheden van individuele huishoudens. Enerzijds worden de mogelijkheden voor verlof dan wel de vergoeding vanuit de overheid voor alle inkomensgroepen groter ten opzichte van de huidige situatie. Anderzijds worden lagere inkomens net zoals nu waarschijnlijk eerder dan hogere inkomens financieel begrensd in hun mogelijkheden om ouderschapsverlof op te nemen.

De uitkeringslasten worden geschat op € 360 miljoen structureel; dekking is voorzien door een geringe verhoging van de Aof-premie (Arbeidsongeschiktheidsfonds) met 0,1% en de taakstellende ombuiging op de IACK (inkomensafhankelijke combinatiekorting) van € 130 miljoen. De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten of wat dit laatste bedrag aangaat, ondubbelzinnig is afgesproken dat deze ombuiging voor de financiering van de kosten van invoering van dit wetsvoorstel wordt aangewend.

De ombuigingsmaatregelen zijn afgesproken ter dekking van de extra uitgaven. e maatregelen zijn onderdeel van een groter pakket aan jaarlijkse aanpassingen. Strikt genomen is er dus geen directe koppeling tussen de voorgenomen ombuiging op de IACK en de extra uitgaven aan ouderschapsverlof. Daarnaast zijn beide dekkingsmaatregelen zogenaamde placeholders. Dat betekent dat deze maatregelen afgesproken zijn en verwerkt in de begroting. Echter, op een later moment, bijvoorbeeld tijdens de formatie, is het mogelijk de keuze voor deze maatregelen eventueel nog te herzien.

The Economist publiceert jaarlijks een ranglijst van 29 OECD-landen gebaseerd op hoe goed het in een land toeven is voor vrouwen die (willen) werken. Nederland staat hierin structureel onderaan, in maart jongstleden op de 24^e plek. De lage score van Nederland komt volgens The Economist vooral door onze hoge kosten van kinderopvang in verhouding tot het gemiddelde loon, en door het weinig genereuze geboorte- en ouderschapsverlof (in termen van duur en doorbetaling). De leden van de PvdD-fractie vragen hoe hoog Nederland op deze glazenplafondindex gescoord zou hebben als dit wetsvoorstel al van kracht was geweest bij de laatste berekening door The Economist.

Zie ook het eerdere antwoord op een vraag van de leden van de VVD fractie over de ondervertegenwoordiging van vrouwen. Het is vooraf niet duidelijk wat de precieze effecten zullen zijn van het betaald ouderschapsverlof op de mogelijkheden om arbeid en zorg goed te kunnen combineren en daarmee meer uren te kunnen werken voor met name vrouwen. Dit heeft er mee te maken dat cultuur en sociale normen een belangrijke rol spelen in de keuze voor (deeltijd-)werk. Het doorbreken van het automatisme waarmee keuzes over werk en zorg worden gemaakt, vergt tijd. Het (korte termijn-) effect van een afzonderlijke maatregel is dan ook niet direct meetbaar. Daarom is ook niet vooraf aan te geven hoe de positie van Nederland op de Glazenplafondindex zou zijn als dit wetsvoorstel al van kracht was geweest. Wel is 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.

De leden van de fractie van de PvdD merken op dat Nederland zich economisch graag spiegelt aan Duitsland. Volgens de website van de overheid, Nederlandwereldwijd, behoren de economische betrekkingen tussen Nederland en Duitsland tot de meest intensieve ter wereld en heeft Duitsland net als Nederland sinds een aantal jaar zeer gezonde overheidsfinanciën. In Duitsland krijgen werkende ouders samen twaalf maanden ouderschapsverlof met behoud van twee derde van het loon. Als ze beiden dat verlof opnemen krijgen ze er nog eens twee maanden bij, ook doorbetaald. De leden van deze fractie vragen of de regering kan toelichten waarom Nederland niet dezelfde regeling invoert als Duitsland.

Met de invoering van betaald ouderschapsverlof beschikken ouders na de geboorte gezamenlijk over ten minste 34 weken betaald verlof inclusief bevallings- en geboorteverlof. Het gemiddelde uitkeringsniveau gedurende deze periode is 69 procent. Met uitzondering van de eerste week geboorteverlof zijn deze weken volgtijdelijk op te nemen, zodat desgewenst één van de ouders gedurende ruim 7 maanden thuis afwisselend de zorg voor het kind op zich kan nemen.

Wat vanuit het perspectief van de arbeidsparticipatie bezien de optimale lengte van verlof in de eerste periode na de geboorte is, valt niet eenduidig vast te stellen. Het IBO Deeltijdwerk zegt hierover op basis van wetenschappelijke literatuur dat er sprake is van een «omgekeerd U-patroon».²⁸ Langer verlof heeft als voordeel dat de urenbeslissing bij de terugkeer op het werk wordt uitgesteld, waardoor het urenverval wordt beperkt. Ouders zijn namelijk vaak terughoudend om hun baby op hele jonge leeftijd naar de opvang te brengen. Zo vindt 49% van de ouders kinderopvang niet goed voor hun baby.²⁹ Onder ouders die geen

²⁸ IBO Deeltijdwerk: De(el)tijd zal het leren, Ministerie van Financiën, Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 1006, bijlage.

²⁹ Roeters, A. en F. Bucx, 2018, Kijk op Kinderopvang, Den Haag: SCP. Baby's zijn kinderen van tussen de 0,5 en 1,5 jaar.

kinderopvang gebruiken is dat zelfs 74%. Te lang verlof kan de arbeidsdeelname echter juist weer schaden. Er zijn aanwijzingen dat verlof van langer dan een jaar per ouder negatieve effecten heeft op het «verwachte toekomstige inkomen» en dat de kans toeneemt dat iemand volledig stopt met werken. In de evaluatie van betaald ouderschapsverlof zal onder meer aandacht worden besteed aan de vraag of de duur van betaald ouderschapsverlof voldoende ondersteuning biedt aan de ouders.

Het wetsvoorstel betekent structureel € 360 miljoen uitgaven aan uitkeringslasten voor het ouderschapsverlof. De uitvoeringskosten zijn geraamd op structureel € 9,8 miljoen en het inverdieneffect voor de uitgaven voor kinderopvangtoeslag op € 35 miljoen. Per saldo zijn de kosten dus rond € 340 miljoen. De leden van de fractie van de PvdD vragen hoe hoog de kosten zouden zijn indien Nederland zou kiezen voor een regeling zoals die in Duitsland bestaat.

Elk land kent een ander stelsel als het gaat om verlofregelingen. Of en hoe een dergelijke regeling in Nederland toegepast zou kunnen worden en wat de budgettaire gevolgen zouden zijn, is niet eerder in kaart gebracht. Het is bijvoorbeeld überhaupt de vraag of dat in Nederland uitvoerbaar zou zijn, omdat hier de verlofuitkeringen per individu gelden in plaats van per huishouden.

Volgens onderzoek van onder andere de Radboud Universiteit heeft de nabijheid van de ouders in het eerste jaar een gunstig effect op de psychische gezondheid van de baby, krijgen werkende ouders in Nederland te weinig de mogelijkheid om bij hun pasgeborene te zijn, en zou ouderschapsverlof van een jaar zich terugverdienen door minder gedragsproblemen, ziekte, criminaliteit, depressie en obesitas op latere leeftijd.³⁰ De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering bekend is met dit onderzoek. Zo ja, heeft de regering zij het meegewogen in de keus voor maximaal negen weken in plaats van een jaar betaald ouderschapsverlof en zo nee, is de regering bereid dit alsnog te doen, zo vervolgen zij. Deze leden vragen ook hoe dit jaarlijkse budget van € 340 miljoen zich verhoudt tot de overheidsuitgaven aan gezondheidspreventie.

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel betaald ouderschapsverlof wordt gesteld dat onderzoek laat zien dat, in lijn met het door de leden van de PvdD-fractie genoemde artikel, langer verlof in het eerste jaar bevorderlijk kan zijn voor de ontwikkeling van het kind. Met de invoering van betaald ouderschapsverlof beschikken ouders na de geboorte gezamenlijk over ten minste 34 weken betaald verlof inclusief bevallings- en geboorteverlof, zodat desgewenst één van de ouders gedurende ruim 7 maanden thuis afwisselend de zorg voor het kind op zich kan nemen. Vooralsnog ziet het kabinet geen aanleiding tot verdere verlenging van het verlof rond de geboorte. Invoering van een jaar betaald ouderschapsverlof per ouder in plaats van 9 weken, zoals door de leden van de PvdD-fractie wordt gesuggereerd, is vanwege de verwachte negatieve effecten voor de arbeidsparticipatie van met name vrouwen en de hoge publieke kosten niet overwogen.

De leden van de PvdD-fractie merken op dat Nederland het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind van 1989 heeft geratificeerd. Artikel 18, eerste lid, van dit Verdrag bepaalt dat beide ouders de gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind en dat het belang van het kind de allereerste zorg van de ouders moet zijn. Deze leden vragen of het

³⁰ <https://www.nji.nl/nl/2015/Langer-ouderschapsverlof-beter-voor-kind>.

voorgestelde 50 procent doorbetaalde ouderschapsverlof van maximaal twee maanden de beide ouders hiertoe in staat stelt.

Op dit moment hebben ouders recht op 26 weken ouderschapsverlof zonder recht op (gedeeltelijke) betaling. Wel voorziet een aantal cao's in gedeeltelijke doorbetaling van het loon. Ongeveer 25% van de werknemers valt onder een dergelijke cao.

Op grond van het wetsvoorstel krijgen alle ouders straks een uitkering van 50% van hun dagloon. Ouders die na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ouderschapsverlof opnemen, worden financieel substantieel meer ondersteund dan het geval zou zijn als de huidige situatie werd voortgezet.

De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering de taxatie deelt dat een van de belangrijkste oorzaken van de ondervertegenwoordiging van vrouwen op de arbeidsmarkt de moeilijkheid om werk en gezinstaken in evenwicht te brengen is.

De moeilijkheid om werk en gezinstaken in evenwicht te brengen speelt inderdaad een rol in de ondervertegenwoordiging van vrouwen op de arbeidsmarkt, maar dat is niet de enige oorzaak. Op basis van literatuuronderzoek concludeert het CPB³¹ dat er vier factoren zijn die invloed hebben op de arbeidsparticipatie van vrouwen: individuele factoren, sociale normen en cultuur, beleid, en structuur en werking van de arbeidsmarkt. Met de invoering van betaald ouderschapsverlof verwacht de regering de verdeling tussen werk en gezinstaken meer in evenwicht te brengen.

De leden van de SGP-fractie vragen wat wordt bedoeld met de volgende passage in de memorie van toelichting: «Door te kiezen voor volledige doorbetaling van het ouderschapsverlof zou het verlof juist ook voor vaders aantrekkelijker worden en kan het bijdragen aan meer gender gelijkheid.»

Op basis van de monitor Arbeid, zorg en kinderopvang van het CBS is bekend dat in 2019 ten minste 24 procent van de mannen en ten minste 41 procent van de vrouwen gebruikmaakten van het wettelijk onbetaalde ouderschapsverlof. Mannen zijn vaak de hoofdkostwinner binnen een gezin, en in die gevallen lopen gezinnen een hoger inkomen mis wanneer de man onbetaald verlof opneemt. Nu negen weken ouderschapsverlof voor 50 procent wordt doorbetaald, zal dit inkomenseffect worden beperkt. Wanneer het loon bij het ouderschapsverlof wel volledig doorbetaald wordt, zijn er geen negatieve financiële gevolgen voor mannen wanneer zij dit verlof opnemen. Dit maakt het opnemen van ouderschapsverlof aantrekkelijker, wat kan bijdragen aan een gelijkere verdeling in zorgtaken tussen mannen en vrouwen. Zoals eerder opgemerkt, leidt een dergelijke variant (volledige doorbetaling) tot € 0,9 miljard hogere uitgaven.

De leden van de fractie van de SGP merken op dat in de memorie van toelichting gesteld: «Ten aanzien van de gehele groep rechthebbenden geldt dat bij ongehuwd samenwonenden niet uit te sluiten is dat aan meerdere personen die met de moeder van het kind op hetzelfde adres samenwonen, via hun afzonderlijke werkgevers een uitkering voor betaald ouderschapsverlof wordt aangevraagd. Bij aanvragen vanuit meerdere partners zal UWV aanvullend onderzoek naar fraude uitvoeren.» Deze

³¹ CPB (2019). Arbeidsparticipatie, gewerkte uren en economische zelfstandigheid van vrouwen.

leden vragen welke maatregelen, anders dan aanvullend onderzoek door het UWV daarvoor in beeld zijn.

Als uit de gegevens van UWV blijkt dat naast de moeder meerdere personen een beroep hebben gedaan op betaald ouderschapsverlof voor hetzelfde kind, dan is dit een duidelijk signaal van mogelijk misbruik. Naar aanleiding van dit signaal zal UWV een aanvullend onderzoek naar fraude uitvoeren, wat zou kunnen leiden tot terugvordering van de uitkering. De regering is van mening dat hiermee het risico op misbruik voldoende wordt teruggedrongen.

Ten aanzien van de dekking blijkt dat twee derde deel wordt opgebracht door de werkgever, door de verhoging van de Aof-premie met 0,1 procentpunt vanaf 2023. Dit levert circa € 216 miljoen op. Is er zicht op de hoogte van andere lasten voor de werkgever, zoals de administratieve lasten? In ander verband is de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) niet aan te passen, zo blijkt uit de debatten rond eenverdieners. De leden van de SGP-fractie vragen waarom het voor dit onderdeel wel mogelijk is om de IACK aan te passen?

De raming van administratieve lasten voor werkgevers is opgenomen in de memorie van toelichting en komen neer op € 3,5 miljoen aan incidentele lasten en € 3,1 miljoen aan structurele lasten. Wanneer de werkgever besluit om gelijktijdige aanvragen te doen voor betaald ouderschapsverlof en aanvullend geboorteverlof vallen de administratieve lasten lager uit.

Wat de vraag over de toepassing van de IACK betreft geldt het volgende. Bij het zoeken naar dekking voor het mogelijk maken van betaald ouderschapsverlof is gezocht naar dekkingsbronnen binnen hetzelfde domein. De IACK is een fiscale regeling gericht op werkende ouders met kinderen tot 12 jaar. Ook het ouderschapsverlof richt zich op werkende ouders, waarmee intensivering en ombuiging bij elkaar aansluiten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN BESTUUR VAN HET UWV

Aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

In uw brief van 2 juni 2020 (kenmerk 2020-0000056512) heeft u UWV verzocht om een inventarisatie naar de gevolgen van de uitvoering van de internationale aspecten m.b.t. een nieuwe uitkering voor het ouderschapsverlof binnen de Wet arbeid en zorg. Daarnaast verzoekt u om een aanpassing van de eerder geraamde uitvoeringskosten n.a.v. het terugbrengen van het aantal aanvraagmomenten en het inmiddels vastgestelde betalingsniveau van de ouderschapsverlofuitkering. Aan de hand van voorliggend addendum kom ik aan beide verzoeken tegemoet. Op 8 april jl. is er een uitvoeringstoets met begeleidende brief aan u verstuurd betreffende het nationale aspect van de uitvoering van de Wet invoering betaald ouderschapsverlof (hierna WIBO). In de uitvoeringstoets stelt UWV dat invoering per 2 augustus 2022 technisch uitvoerbaar is. Wel zijn er enkele opmerkingen m.b.t. handhavingsrisico's en zijn er kanttekeningen te benoemen m.b.t. inrichting en complexiteit.

Ten aanzien van handhaafbaarheid ziet UWV een aantal risico's die gedeeltelijk overeenkomen met deze van de Wet Invoering Extra Geboorteverlof (WIEG). UWV kan niet controleren of het opgenomen verlof daadwerkelijk is genoten en gebruikt voor de verzorging van het kind. Ook geldt voor de partner die ongehuwd met de moeder samenwoont dat er alleen controle kan plaatsvinden via de geboortedatum van het kind en het adres. Voor beide risico's geldt dat deze in principe worden beperkt doordat de aanvraag via de werkgever plaatsvindt. Net als bij de WIEG zal ook bij deze regeling extra signalering op mogelijke fraude worden ingericht. UWV ziet verder een groot handhavingsrisico bij aanvragen voor een ouderschapsverlofuitkering door huishoudelijke hulpen³²; dit zien we namelijk niet terug in de Polis administratie. Als beheersmaatregel gaat UWV voor deze groep 100% controle uitvoeren op de arbeidsovereenkomsten en steekproefsgewijs controle uitvoeren bij de veelal particuliere werkgevers. De kanttekeningen m.b.t. inrichting en complexiteit zien met name op het WAZO-landschap: de ouderschapsverlofuitkering is complicerend voor UWV én voor burgers in vergelijking tot de huidige WAZO-praktijk. Er ontstaat met de nieuwe uitkering binnen de WAZO een complexe set aan regelingen. Elke regeling heeft andere voorwaarden, andere doelgroepen en verschillende aanvraagprocessen ((vooraf aanvragen van bevallings- en zwangerschapsverlof voor de moeder, regulier geboorteverlof voor de partner (5 dagen doorbetaald door de werkgever), vooraf of achteraf aanvragen van aanvullend geboorteverlof (WIEG) voor partners en alleen achteraf aanvragen van een ouderschapsverlofuitkering (WIBO)) voor moeders en partners. UWV pleit bijgevolg voor uitgangspunten die beter aansluiten bij de uitvoeringspraktijk van de WAZO en daarmee minder complexiteit voor UWV opleveren. De complexiteit van deze regeling heeft ook zijn weerslag op het ondersteunend systeem voor deze regelingen. De afgelopen jaren zijn er meerdere wijzigingen doorgevoerd die elk voor een toename van complexiteit hebben gezorgd.

Dit addendum betreft ten eerste de gevolgen van de uitvoering van de internationale aspecten van het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet arbeid en zorg. Ten tweede wordt er ingegaan op uw verzoek m.b.t. een aanpassing van de eerdere geraamde uitvoeringskosten.

³² Huishoudelijke hulpen zijn een niet voor de Zw-verzekerde doelgroep. Zij vallen ook onder de regeling voor een ouderschapsverlofuitkering.

De aanleiding voor het wetsvoorstel WIBO is de Europese richtlijn 2019/1158. De bedoeling van deze richtlijn is het bevorderen van een eerlijker verdeling van de zorgtaken tussen de beide ouders, het bevorderen van een band tussen vaders en hun kinderen en het bevorderen van de re-integratie van de moeder op de arbeidsmarkt. Onderdeel van de richtlijn is een wettelijk recht op 2 maanden betaald ouderschapsverlof voor werknemers. Het wetsvoorstel WIBO verankert deze richtlijn in de Wet Arbeid en Zorg (WAZO) door middel van de (nieuwe) ouderschapsverlofuitkering. De doelgroep van de WIBO betreft zowel ZW verzekerde werknemers als niet-ZW verzekerde werknemers.

De uitkering bij ouderschapsverlof is te kwalificeren als een moederschaps- en daarmee gelijkgestelde vaderschapsuitkering in de zin van de Europese sociale zekerheidsverordening 883/2004. In grensoverschrijdende situaties waarin de Nederlandse socialezekerheidswetgeving van toepassing is, hebben buiten Nederland gevestigde werkgevers dezelfde verplichtingen als Nederlandse werkgevers. Een buiten Nederland gevestigde werkgever moet de aanvraag om uitkering bij ouderschapsverlof indienen bij UWV. Andere lidstaten zullen hiervan op de hoogte worden gebracht. Er zal bijzondere aandacht worden besteed aan de communicatie met de buurlanden.

Inventarisatie gevolgen van de uitvoering van de internationale aspecten m.b.t. de wijziging Wet arbeid en zorg

De in de memorie van toelichting omschreven internationale aspecten m.b.t. de WIBO hebben geen noemenswaardige uitvoeringsgevolgen voor UWV. Voor de internationale aspecten en ten aanzien van de verdragsregelingen is alleen het gegeven van export van toepassing. Hiermee wordt aangesloten op het nationale proces zoals bij de WAZO. Wat het aantal te verwachten aanvragen met een internationaal karakter betreft, zijn deze miniem en worden deze meegenomen in de bijgestelde volumeramingen van de WIBO als geheel. Incidentele en structurele kosten zijn al meegenomen in de initiële raming van de WIBO. Er is in zeer beperkte mate sprake van bijkomende kosten voor klant- en kenniscommunicatie, die ook onder de nationale uitvoeringskosten mogen worden geschaard. Wat communicatie betreft, deze is gericht op de Nederlandse werknemer. Er wordt aangesloten bij de klantcommunicatie die UWV nu al beheert in het kader van de WAZO en de Wet Invoering Extra Geboorteverlof (WIEG). Dit mede omdat de WIBO en de WIEG als gelijksoortige wetgevingen kunnen worden beschouwd.

Bijstelling ramingen van structurele uitvoeringskosten WIBO

De bijgestelde ramingen van de uitvoeringskosten zijn al eerder met uw ambtenaren gedeeld en zullen in deze brief nogmaals worden genoemd.

Twee zaken gaven aanleiding voor bijstelling van de uitvoeringskosten: De maximering van het aantal in te dienen betaalverzoeken na de initiële aanvraag tot twee per klant;

De politieke afstemming die inmiddels is bereikt over een uitkeringspercentage van 50% dagloon voor ZW verzekerde werknemers en 50% WML naar rato van de overeengekomen arbeidsduur voor niet-ZW verzekerde werknemers. Dit heeft invloed op het aantal te verwachten aanvragen en daarmee op de uitvoeringskosten.

Zoals al benoemd geeft de inventarisatie van de gevolgen van de uitvoering van de internationale aspecten m.b.t. de wijziging van de Wet arbeid en zorg geen aanleiding om de uitvoeringskosten aan te passen. De aanpassing van de financiële gevolgen betreft alleen de structurele uitvoeringskosten. De structurele uitvoeringskosten bedragen 10,5 miljoen voor 2022 en 9,8 miljoen voor 2023 en verder. Dit houdt een neerwaartse

bijstelling van € 7,8 miljoen voor 2022 en € 9,5 miljoen voor 2023 en verder in. De incidentele uitvoeringskosten zijn ongewijzigd.

Conclusie

Inventarisatie gevolgen van de uitvoering van de internationale aspecten

Voor de internationale aspecten en ten aanzien van de verdragsregelingen is alleen het gegeven van export van toepassing. Hiermee wordt aangesloten op het nationale proces zoals bij de WAZO. De te verwachten aantallen verzoeken worden meegenomen in de oorspronkelijke volumeramingen, de beperkte incidentele en structurele kosten worden meegenomen in de initiële begroting. Voor de duidelijkheid zullen wij dit intern benoemen zodat hiervoor aandacht is ten tijde van analyse en realisatie.

Bijstelling ramingen van structurele uitvoeringskosten

De maximering van het aantal in te dienen betaalverzoeken en het vaststellen van het betalingsniveau gaven aanleiding voor het bijstellen van de ramingen van de uitvoeringskosten. Dit houdt een neerwaartse bijstelling van € 7,8 miljoen voor 2022 en € 9,5 miljoen voor 2023 en verder in.

Met deze brief voldoen wij aan uw verzoek om de gevolgen van de uitvoering van de internationale aspecten m.b.t. de wijziging van de Wet arbeid en zorg te inventariseren en om een aanpassing van de eerder geraamde uitvoeringskosten.

Ik hoop hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Uw eventuele reactie op bovenstaande zie ik graag binnen 6 weken tegemoet.

Hoogachtend,

Voorzitter Raad van Bestuur