

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1004

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2010

In uw brief van 25 maart 2010 (2010Z04907/2010D15172) vraagt u mij om een update over de onderhandelingen inzake de ontwerprichtlijn zwangerschapsverlof. Daarnaast verzoekt u mij in te gaan op het voorgestelde amendement van de Commissie Rechten van de Vrouw van het Europees parlement (FEMM) om een vaderschapsverlof in te voeren van twee weken. Ook vraagt u nadere informatie over de uitvoering van de motie van Hijum c.s. over mogelijke uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof.

Voorgeschiedenis

Het voorstel tot wijziging van de Richtlijn 92/85/EEG kent voor Nederland als belangrijkste element een uitbreiding van het zwangerschapsverlof van 14 naar 18 weken. Conform de huidige richtlijn dient de betaling ten minste op het niveau te liggen van de uitkering bij ziekte. Gelet op de in cao's gemaakte afspraken over de loondoorbetaling in het eerste ziektejaar, ligt het uitkeringsniveau in Nederland op 100 procent van het loon, gemaximeerd op het maximumdagloon.

Nederland heeft zich in de discussies tot nu toe verzet tegen het Commissievoorstel om de volgende hoofdredenen:

- De betrokken richtlijn strekt tot bescherming van de gezondheid van moeder en kind. Er zijn geen aanwijzingen dat de in Nederland geldende verlofduur van 16 weken een ontoereikende gezondheidsbescherming biedt (hieronder wordt hierop nader ingegaan).
- Een verlenging van de duur van het zwangerschapsverlof van 16 naar 18 weken kost € 140 mln., ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf) waarvan de premies geheel door werkgevers worden opgebracht.

Actuele situatie

Het voorstel tot wijziging van de richtlijn ligt thans voor in het Europees Parlement (EP) en vindt plaats in een codecisie-procedure. Het voorstel is al begin 2009 in het EP besproken en plenair terugverwezen naar de Commissie FEMM (rechten van de vrouw), met adviesrecht van de commissie EMPL (werkgelegenheid). Deze twee commissies hebben hierover in januari en februari gerapporteerd. De plenaire behandeling van deze rapportages in het EP zal naar verwachting niet voor juni 2010 plaatsvinden.

In de rapportages stelt EMPL voor om de door de Commissie voorgestelde lengte van 18 weken over te nemen, maar de hoogte van de betaling van het verlof niet te stellen op ziekteniveau, maar op 100% van het loon; FEMM stelt voor de verlofperiode naar 20 weken te verlengen, op 100% van het loon, en daarnaast een recht op vaderverlof van 2 weken in te voeren, eveneens op 100% van het loon. Schematisch zien de voorliggende voorstellen er als volgt uit:

| | Commissie | EMPL | FEMM |
|----------------------------|----------------|-----------|-----------|
| zwangerschapsverlof | | | |
| • Duur | 18 weken | 18 weken | 20 weken |
| • Betaling | als bij ziekte | 100% loon | 100% loon |
| Vaderverlof | | | |
| • Duur | – | – | 2 weken |
| • Betaling | – | – | 100% loon |

De aanzienlijk verdergaande voorstellen van EMPL en FEMM zullen bij veel lidstaten tot hogere kosten leiden en naar verwachting veel weerstand oproepen. Een aantal lidstaten kent weliswaar een langer verlof dan Nederland, maar betaalt de moeder daarbij niet volledig door. Andere lidstaten, zoals Duitsland en Oostenrijk kennen een korter verlof van 14 weken.

Met betrekking tot het vaderschapsverlof is in eerdere onderhandelingen in de RWG gebleken dat daar geen meerderheid van de lidstaten vóór was. Tot nu toe heeft ook de Commissie zich altijd uitgesproken tegen het opnemen van vaderschapsverlof in deze richtlijn, die immers bedoeld is voor de bescherming van de gezondheid van de vrouw op het werk. Wel heeft de Commissie in haar werkplan 2010 aangegeven een aparte kosten/baten studie te gaan uitvoeren ten aanzien van een vaderschapsverlof.

De Commissies FEMM en EMPL hebben besloten voor de plenaire stemming de kosten en baten van hun voorstellen te toetsen, door het laten uitvoeren van een impact-assessment. Hierbij zullen de gevolgen van de voorstellen in een selectie van lidstaten worden onderzocht. Dit impact-assessment wordt verwacht in juni 2010. Dat is ook het moment waarop de stemming in de plenaire op zijn vroegst zal kunnen plaatshebben.

Nederlands standpunt

Nederland staat, in lijn met het standpunt dat is ingenomen ten aanzien van het voorstel van de Commissie (zie ook het BNC-fiche¹), afwijzend ten opzichte van de amendementen. Hierbij worden immers de door Europa voorgeschreven voorwaarden voor het verlof nog sterker aangezet, terwijl Nederland de nodige bezwaren heeft tegen de voorstellen van de Commissie. Bovendien zullen de amendementen voor Nederland nog

¹ Kamerstuk II 2008–2009, 22 112, nr. 749.

eens extra kosten met zich meebrengen. Voor Nederland liggen de extra kosten primair bij de verlenging van de verlofduur: iedere week verlenging ten opzichte van de huidige 16 weken betekent extra lasten voor het AWf van € 70 mln. De kosten van de door de Commissie FEMM voorgestane verlenging komen daarmee op € 280 mln.

Deze extra lasten voor werkgevers moeten zeker in de huidige sociaaleconomische omstandigheden des te zwaarder worden gewogen aangezien daaraan geen aanwijsbare noodzaak ten grondslag ligt. Het kabinet is van oordeel dat het doel van de zwangerschapsuitkering gelegen is – en dient te blijven – in de bescherming van de gezondheid van moeder en kind. Het is deze rechtsgrond die een rechtvaardiging vormt voor het – in Nederland – hoge niveau van inkomensbescherming van 100% van het loon. Ook overigens kent Nederland een deugdelijke bescherming bij zwangerschap en bevalling:

- Het Nederlandse zwangerschapsverlof van ten minste 16 weken blijkt in de praktijk voldoende te zijn voor de bescherming van de gezondheid van moeder en kind. Slechts 4 procent van de vrouwen heeft na afloop van het verlof ziekteverzuim vanwege medische redenen die samenhangen met de bevalling¹.
- Voor deze gevallen biedt de Ziektewet een vangnet: indien de bedrijfsarts van oordeel is dat de reguliere periode van het zwangerschapsverlof te kort is voor het herstel, kan de werkgever de kosten van het ziekteverzuim op dezelfde wijze als bij het zwangerschapsverlof declareren bij het UWV, die de kosten vergoedt ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds.
- Om grotere zekerheid te bieden over het verlof ingeval van ziekenhuisopname van het kind («couveusekinderen») heeft het kabinet in de Beleidsverkenning modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden² voorstellen gepresenteerd voor verlenging van het zwangerschapsverlof. Daarmee wordt gegarandeerd dat moeders ten minste 10 weken verlof hebben na thuiskomst van het kind. Hiermee zal de regeling van het zwangerschapsverlof in nog grotere mate voorzien in een toereikende gezondheidsbescherming van moeder en kind.
- Met de huidige mogelijkheden van de Ziektewet en een verlenging van het zwangerschapsverlof ingeval van ziekenhuisverblijf van het kind wordt maatwerk geleverd om het zwangerschapsverlof af te stemmen op wat, naargelang de omstandigheden, nodig is voor de gezondheid van moeder en kind, in plaats van een generieke verlenging die voor de meeste vrouwen niet nodig is en daarmee tot onnodig hoge kosten leidt.
- De voorstellen tot verdere, algemene verlenging van het bevallingsverlof worden niet vanuit de bescherming van de gezondheid onderbouwd, maar uit de wens voor ondersteuning van de combinatie van arbeid en zorg. Veronderstelling daarbij is dat een langer zwangerschapsverlof de herintreding in het arbeidsproces zou vergemakkelijken doordat het vrouwen meer gelegenheid biedt voor gewenning aan de nieuwe gezinssituatie en ook positief zou uitwerken op de arbeidsproductiviteit.
- In de impact assessment die de Commissie ter onderbouwing van diens voorstellen heeft laten uitvoeren, wordt geconcludeerd dat de baten van dergelijke eventuele effecten niet kunnen worden vastgesteld.
- Voor de Nederlandse situatie in het bijzonder geldt dat kan niet worden verwacht dat een verruimd zwangerschapsverlof de arbeidsparticipatie van vrouwen bevordert. Het is in Nederland inmiddels vanzelfsprekend dat vrouwen blijven werken: slechts 10 procent van de vrouwen trekt zich na de geboorte van het eerste kind terug van de arbeidsmarkt. Hierin steekt Nederland bovendien gunstig af tegen de ons omringende landen. Het stoppen met werken is doorgaans een keuze voor

¹ TNO, 2007; http://docs.minszw.nl/pdf/129/2007/129_2007_3_10835.pdf.

² Kamerstukken II, 2008/2009, 26 447, nr. 42

de wijze waarop de partners de zorg voor kinderen willen vormgeven, en niet afgedwongen door de omstandigheden. Een verlenging van het zwangerschapsverlof zal daardoor niet tot gevolg hebben dat het percentage vrouwen dat stopt met werken, nog verder wordt teruggedrongen.

- Bovendien is relevant dat de eventuele voordelen van een langer verlof – naargelang de bedrijfsomstandigheden – door individuele werkgevers worden ervaren, terwijl de kosten daarvan via een hogere WWV-premie door alle werkgevers worden gedragen.
- Nederland steunt het vergroten van de arbeidsparticipatie van vrouwen en een betere faciëring van het combineren van arbeid en zorg. Daarbij moet echter wel een juiste keus plaatsvinden van de daartoe in te zetten middelen. In de visie van het kabinet dient daarvoor niet het middel van het zwangerschapsverlof te worden gebruikt, maar instrumenten als ouderschapsverlof en flexibele arbeidsarrangementen (aanpassing van arbeidsduur, arbeidstijden en/of arbeidsplaats). Uit Nederlands onderzoek blijkt dat juist hieraan bij vrouwen behoefte bestaat. Een verlenging van het zwangerschapsverlof is bovendien een generieke maatregel, die niet aansluit bij hetgeen wat in individuele situaties de beste oplossing is. Waar sommige vrouwen behoefte kunnen hebben aan een langere verlofperiode, geven anderen juist de voorkeur aan een geleidelijke herintrede door – met gebruik van het ouderschapsverlof – een (extra) deeltijd dag op te nemen, of aangepaste werktijden voor zichzelf of de partner.
- Het gebruik van dergelijke instrumenten is bovendien niet voorbehouden aan vrouwen, hetgeen van belang is met het oog op het stimuleren van een meer gelijke verdeling van arbeid- en zorgtaken tussen mannen en vrouwen.

Vaderschapsverlof

Ten aanzien van het voorgestelde amendement van de Commissie FEMM om een vaderschapsverlof in te voeren van twee weken, is het Nederlandse standpunt dat dit idee dient te worden afgewezen. In de eerste plaats omdat een vaderschapsverlof niet past binnen een richtlijn die er primair toe strekt de gezondheid van moeder en kind te beschermen. Ten tweede leidt ook dit voorstel tot aanzienlijke extra lasten, die in een systematiek waarbij de werkgever de kosten van loondoorbetaling in rekening kan brengen bij het UWV, moeten worden geraamd op ongeveer € 235 mln.

Ook inhoudelijk wijst Nederland een vaderverlof af. Zoals bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel voor introductie van een babyverlof van de kant van het kabinet naar voren werd gebracht kan van een betaald vaderverlof niet worden verwacht dat dit tot de beoogde structurele herverdeling van arbeid en zorgtaken tussen de partners zal leiden, terwijl blijkt dat in de praktijk partners voldoende mogelijkheden ter beschikking staan om na de geboorte de gewenste vrije dagen op te nemen.

Uitvoering van de motie-van Hijum

Bij de begrotingsbehandeling SZW 2010 heeft de Tweede Kamer de motie-van Hijum¹ aangenomen, waarin de regering wordt verzocht als onderdeel van de herziening van het verlofstelsel nader te onderzoeken hoeveel vrouwelijke werknemers zich rondom hun zwangerschaps- en bevallingsverlof ziek melden en welke gezondheidsvoordelen, maatschappelijke kosten en baten verbonden zijn aan een mogelijke uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof.

Hierboven heb ik aangegeven welke voor- en nadelen verbonden zouden zijn aan een verlengd zwangerschapsverlof. Gelet op de discussie acht ik

¹ Kamerstukken II, 2009–2010, 32 123 XV, nr. 20.

het van belang te kunnen beschikken over een onafhankelijke, integrale kosten/batenanalyse op basis van het – nationaal en internationaal – beschikbare onderzoeksmateriaal . Hiertoe heb ik SEO Economisch onderzoek te Amsterdam opdracht gegeven. Het onderzoek richt zich op een weging tussen de verwachte kosten en baten van een uitbreiding van het zwangerschapsverlof tot 18 respectievelijk 20 weken. Voor wat betreft eventuele baten, wordt hierbij onder andere aandacht besteed aan een mogelijke reductie van ziekteverzuim direct na afloop van het verlof, een verhoging van de arbeidsproductiviteit als gevolg van een mogelijk betere herintreding in het arbeidsproces na afloop van het zwangerschapsverlof, en een verhoging van de arbeidsparticipatie als gevolg van een mogelijk mechanisme dat vrouwen na afloop van het zwangerschapsverlof minder vaak beslissen om de arbeidsduur te verminderen of geheel te stoppen met werken. Het onderzoek zal het karakter krijgen van een literatuurstudie naar empirische gegevens die hierover uit Nederlands en buitenlandse onderzoek beschikbaar zijn, op grond waarvan een beoordeling wordt gegeven van de te verwachten effecten in de Nederlandse context met een zwangerschapsverlof met een duur van 16 weken. De planning is erop gericht dat de resultaten van dit onderzoek begin juni beschikbaar zijn.

Slot

Ongeacht de eventuele uitkomsten van het onderzoek van SEO is het kabinet, conform de BNC-fiche, nog steeds van mening dat het Commissievoorstel en de varianten daarop inbreuk maken op het principe van proportionaliteit. Er wordt te weinig rekening gehouden met de verschillen in arbeidsmarkt en sociaalculturele achtergronden tussen de lidstaten (bijvoorbeeld de wijze waarop vrouwen participeren op de arbeidsmarkt). Daarmee laten de voorstellen onvoldoende ruimte voor het treffen van passende maatregelen ter bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Juist op een belangrijk punt als dit dienen de verschillende Europese lidstaten hun instrumenten gericht te kunnen kiezen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner