

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 3.10.2008

SEC(2008) 2595

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Document bij

een ontwerpvoorstel

voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 92/85/EEG van de Raad inzake de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid op het werk van werknemers tijdens de zwangerschap, na de bevalling en tijdens de lactatie (tiende bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van Richtlijn 89/391/EEG)

Samenvatting van de effectbeoordeling

{COM(2008) 637}

{SEC(2008) 2596}

1. INLEIDING

Gendergelijkheid is een van de belangrijkste doelstellingen van de Europese Unie, die via alle beleidsmaatregelen van de EU moet worden bereikt¹, en in de routekaart van de Commissie voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (2006-2010)² wordt erop gewezen dat vrouwen en mannen in gelijke mate aan de arbeidsmarkt moeten deelnemen. Gendergelijkheid is ook een doelstelling van de **Europese werkgelegenheidsstrategie** sedert deze in november 1997 in het leven is geroepen. Beleid ter ondersteuning van het combineren van werk, privéleven en gezin, waarvan het belang inmiddels op vele gebieden wordt erkend, is een economische noodzaak geworden, aangezien de demografische en de concurrentiedruk steeds sterker benadrukken dat de arbeidsparticipatie moet worden geoptimaliseerd. Voorts bestaat er een positief verband tussen het vruchtbaarheidscijfer en de arbeidsparticipatie. In lidstaten waar de vruchtbaarheidscijfers hoger zijn hebben ook meer vrouwen een baan.

In de **routekaart voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (2006-2010)** worden zes prioriteiten voor maatregelen gesteld; de eerste hiervan is gelijke economische onafhankelijkheid voor vrouwen en mannen. Een andere prioriteit - het combineren van werk, privéleven en gezin - draagt rechtstreeks hieraan bij.

Het **Europees Parlement** heeft steeds aangedrongen op verbetering van de bestaande Gemeenschapswetgeving op het gebied van zwangerschaps- en ouderschapsverlof³: in zijn voorstellen van mei 2008 tot wijziging van de werkgelegenheidsrichtsnoeren heeft het aangedrongen op de vaststelling van programma's voor ouderschaps- en ander verlof⁴.

De **Europese sociale partners** spelen ook een belangrijke rol op het gebied van het combineren van werk, privéleven en gezin. In maart 2005 hebben zij een kaderstrategie inzake de gelijkheid van vrouwen en mannen aangenomen waarin een van de prioriteiten maatregelen ter ondersteuning van de balans tussen werk en privéleven zijn.

De Commissie heeft deze effectbeoordeling opgesteld op basis van de wetgevingsopties ter verbetering van de combinatie van werk en privéleven die in 2007 in de tweede fase van de raadpleging van de sociale partners uiteen waren gezet⁵. In juli 2008 hebben de sociale partners hun voornemen bevestigd om de onderhandelingsprocedure van artikel 139 van het EG-Verdrag te starten over een herziening van de richtlijn betreffende ouderschapsverlof. De Commissie heeft het toepassingsgebied van dit voorstel tot zwangerschapsverlof beperkt, aangezien de sociale partners hebben bevestigd dat zij dit onderwerp in de onderhandelingen niet willen bespreken. De effectbeoordeling heeft echter betrekking op alle opties en niet alleen op die betreffende de wijziging van de voorwaarden voor zwangerschapsverlof.

¹ Artikel 2 en artikel 3, lid 2, van het EG-Verdrag.

² COM(2006) 92.

³ Bijvoorbeeld in Resolutie 2003/2129(INI), P5_TA(2004)0152, punt 26.

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0207+0+DOC+XML+V0//NL&language=NL>.

⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/reconciliation2_en.pdf.

2. BEWIJSMATERIAAL EN RAADPLEGING

De Europese sociale partners zijn in 2006 en 2007 in twee fasen door de Commissie geraadpleegd. In antwoord op de tweede fase hebben vier sociale partners⁶ besloten in het kader van de Europese sociale dialoog een gezamenlijke werkgroep op te richten om de raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof die bij Richtlijn 96/34/EG is gevoegd, te evalueren. In juli 2008 hebben zij besloten overeenkomstig artikel 138 van het EG-Verdrag formele onderhandelingen over ouderschapsverlof te starten.

In december 2007 heeft de Commissie de lidstaten geraadpleegd om informatie te verzamelen over wetgeving inzake alle mogelijke regelingen voor verlof om gezinsredenen en om hun standpunten over de opties voor wijzigingen op dit gebied te weten te komen.

Het Raadgevend Comité voor gelijke kansen van mannen en vrouwen⁷ heeft op 3 juli 2008 in een schriftelijke procedure een advies over de invoering van nieuwe vormen van verlof (vaderschapsverlof, adoptieverlof en zorgverlof)⁸ aangenomen. Bovendien heeft de Commissie verschillende Europese ngo's per vragenlijst geraadpleegd over hun standpunten over de opties tot wijziging en aanvulling van de bestaande wetgeving op het gebied van verlofregelingen in verband met het combineren van werk en privéleven.

In december 2007 heeft de Commissie een extern onderzoek naar de kosten en baten van de opties ter verbetering van de bepalingen voor het combineren van werk, privéleven en gezin laten uitvoeren door de ECORYS-groep⁹. Het netwerk van nationale juridische deskundigen inzake gendergelijkheid heeft ook een verslag over nationale maatregelen betreffende zwangerschaps-, moederschaps-, ouderschaps- en vaderschapsrechten uitgebracht, alsmede een overzichtsverslag over nationale maatregelen met betrekking tot flexibele werkpatronen¹⁰.

3. HUIDIG RECHTSKADER

Er zijn twee richtlijnen over verlof om gezinsredenen en aanverwante rechten, namelijk Richtlijn 92/85/EEG¹¹ (hierna zwangerschapsverlofrichtlijn genoemd) en Richtlijn 96/34/EG¹² (hierna ouderschapsverlofrichtlijn genoemd) die respectievelijk in 1992 en 1996 zijn aangenomen. Hierin is een minimumrecht van 14 weken zwangerschapsverlof vastgelegd, betaald volgens ten minste hetzelfde tarief als ziekteverlof, en een recht van drie maanden onbetaald ouderschapsverlof voor iedere ouder, dat in vele lidstaten aan de andere ouder kan worden overgedragen. In de huidige bepalingen zijn noch de duur, noch de exacte voorwaarden voor adoptieverlof vastgelegd, noch het recht op vaderschapsverlof of zorgverlof (verlof om voor afhankelijke familieleden te zorgen).

⁶ EVV, BUSINESSEUROPE, CEEP en UEAPME.

⁷ De leden zijn vertegenwoordigers van de lidstaten, organen voor de bevordering van gelijke behandeling, sociale partners en ngo's.

⁸ http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2008/opinion_newforms_en.pdf.

⁹ http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/new_legislation_en.html.

¹⁰ Meer informatie in:

¹¹ http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/bulletin_en.html.

¹¹ Richtlijn 92/85/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 inzake de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid op het werk van werknemers tijdens de zwangerschap, na de bevalling en tijdens de lactatie (PB L 348 van 28.11.1992, blz. 1).

¹² Richtlijn 96/34/EG van de Raad van 3 juni 1996 betreffende de door de UNICE, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof (PB L 145 van 19.6.1996, blz. 4).

Er zijn duidelijke verschillen tussen de lidstaten wat betreft het beleid om het combineren van werk en privéleven te vergemakkelijken. Het toegekende zwangerschapsverlof loopt ruwweg uiteen van 14 tot 52 weken, en de betalingen van 55% (met een plafond) tot 100% (zonder plafond). Bepalingen voor ouderschapsverlof geven recht op een verlofduur die uiteenloopt van drie maanden tot drie jaar. Daar waar betalingen worden toegekend, gelden die voor een periode van 15 dagen tot twee jaar. Het recht op adoptieverlof loopt uiteen van tien dagen tot dezelfde periode als voor ouderschapsverlof. Sommige lidstaten voorzien niet in doorbetaling, andere voorzien in een gelijke doorbetaling als voor ouderschapsverlof. In een aantal lidstaten bestaat geen recht op vaderschapsverlof. Als dit recht wel bestaat, varieert het van één tot tien dagen. In sommige lidstaten is een deel van het ouderschapsverlof voor vaders bestemd. Sommige lidstaten voorzien niet in doorbetaling, andere voorzien in een vast tarief tot maximaal 100% van het loon. Sommige lidstaten voorzien niet in enig recht op zorgverlof. De duur ervan varieert van twee tot tien dagen voor een gehandicapt of ziek kind en in sommige gevallen ook voor andere familieleden. In sommige lidstaten wordt dit verlof als een bedrag ineens betaald tegen het tarief voor ziekteverlof of een ander tarief.

3. PROBLEEMOMSCHRIJVING

Op EU-niveau is nu aanvaard dat beleid voor het combineren van werk en privéleven nodig is om ervoor te zorgen dat vrouwen en mannen geen afruil hoeven te maken tussen een bevredigend privéleven, gezinsleven of beroepsleven. Dergelijk beleid kan vrouwen en mannen in staat stellen op dit gebied echte keuzen te maken en kan met name tot een hogere arbeidsparticipatie en een lager werkeloosheidscijfer onder vrouwen leiden. Het kan ook de gendersegregatie op de arbeidsmarkt verminderen en de loonkloof tussen vrouwen en mannen verkleinen. Zelfs daar waar verschillende flexibele arbeidsregelingen zijn ingevoerd om het combineren van werk en privéleven te ondersteunen, zijn het echter, eerder uit economische noodzaak dan uit vrije keuze, feitelijk vaker vrouwen dan mannen die er gebruik van maken.

Ondanks de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen is de **loonkloof** van 2003 tot 2007 gelijk gebleven op 15% en sedert 2000 slechts met een procentpunt verkleind¹³. Deze loonkloof is in zekere mate het gevolg van de problemen van vrouwen om werk en privéleven te combineren. Een belangrijke factor die op de arbeidsparticipatie van vrouwen van invloed is, is de beschikbaarheid van kinderopvang. De faciliteiten voor **kinderopvang** in de lidstaten zijn onvoldoende en niet altijd aan de behoeften van gezinnen aangepast¹⁴. Alleen in Denemarken en Portugal is voor meer dan 30% van de kinderen onder de drie jaar meer dan 30 uur per week officiële kinderopvang beschikbaar. Vrouwen zijn ook hoofdzakelijk verantwoordelijk voor de **zorg voor ouderen**.

De gevolgen van het krijgen van kinderen voor de **arbeidsparticipatie van vrouwen** zijn groot. In 2007 was de participatiegraad van vrouwen met afhankelijke kinderen slechts 65,5%, tegenover 91,7% voor mannen, een verschil van meer dan 26 procentpunten. In 2007 daalde de participatiegraad van vrouwen van 20 tot en met 49 jaar met ongeveer twaalf procentpunten zodra zij kinderen hadden gekregen, terwijl de participatiegraad van mannen met ongeveer zeven procentpunten steeg. Het hebben van een gezin betekent dat vrouwen eerder in **deeltijd** werken dan mannen. Dit heeft negatieve gevolgen voor hun

¹³ Door Eurostat toegepaste definitie: "Onder de loonkloof tussen mannen en vrouwen wordt verstaan het verschil tussen de gemiddelde bruto-uurlonen van mannelijke werknemers in loondienst en van vrouwelijke werknemers in loondienst als percentage van de gemiddelde bruto-uurlonen van mannelijke werknemers in loondienst."

¹⁴ Zie het recente verslag *The Provision of Childcare Services* door Platenga/Remery, 2008.

carrièrevooruitzichten en salaris. Daarnaast vindt er **op de arbeidsmarkt discriminatie** van moeders (en vaders) met kleine kinderen plaats en **nemen vaders weinig ouderschapsverlof**. Maar zolang eerder de moeders dan de vaders hun deelname aan de arbeidsmarkt opgeven wanneer zij kinderen krijgen en van regelingen voor ouderschapsverlof gebruik maken, blijven werkgevers in het algemeen vrouwen als minder gecommiteerd aan hun carrière zien dan mannen en zullen zij minder geneigd zijn in carrièremogelijkheden voor vrouwen te investeren.

4. UITGANGSSCENARIO

Als op EU-niveau geen nieuwe maatregelen worden genomen, blijven de huidige richtlijnen van toepassing en worden de huidige programma's en doelstellingen gehandhaafd. Sommige maar niet alle lidstaten zullen dan gedetailleerde nationale wettelijke voorschriften hebben voor betere maatregelen om werk en privéleven te combineren. De doelstellingen van Lissabon worden in 2010 geëvalueerd en in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie worden nieuwe richtsnoeren en doelstellingen vastgesteld. De routekaart voor de gelijkheid van vrouwen en mannen loopt in 2010 af, maar de Europese sociale partners zullen hun werk voortzetten.

Er zal echter een duidelijk verschil in arbeidsparticipatie tussen vrouwen met kinderen en mannen met kinderen blijven bestaan. De lidstaten zullen behoefte hebben aan een grotere deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt, niet alleen om de problemen van een vergrijzende maatschappij op te lossen, maar ook met het oog op hun concurrentievermogen op mondiaal niveau. Grotere arbeidsparticipatie van vrouwen is derhalve cruciaal. De lidstaten hebben ook een stabiel geboortecijfer nodig om de demografische problemen te kunnen oplossen. Lidstaten met een hoge participatiegraad van vrouwen (zoals Finland, Zweden, Denemarken, Nederland en het Verenigd Koninkrijk) hebben ook een geboortecijfer dat aanmerkelijk boven het gemiddelde ligt¹⁵. Deze lidstaten hebben grotendeels ook het meest doeltreffende beleid op het gebied van het combineren van werk en privéleven.

5. MOGELIJKE BELEIDSREACTIES VAN DE EU

De doelstellingen zijn om de participatiegraad van vrouwen met kinderen aan te pakken en de ongelijkheid tussen vrouwen en mannen en discriminatie te verminderen door het aantal mogelijkheden dat wordt geboden te vergroten, de voorwaarden voor het nemen van verlof om gezinsredenen te verbeteren en tijdens verlof om gezinsredenen financiële steun te verlenen.

Er is een aantal mogelijkheden overwogen voordat werd geconcludeerd dat niet optreden geen optie is, aangezien de Commissie in de routekaart voor de gelijkheid van vrouwen en mannen betere voorzieningen voor het combineren van werk en privéleven als een van haar prioriteiten heeft gesteld en belangrijke betrokken partijen erop hebben aangedrongen dat zij op dit gebied meer onderneemt. Niet-wetgevende maatregelen (zoals de uitwisseling van goede praktijken en initiatieven van sociale partners) worden hoe dan ook voortgezet, alsmede andere maatregelen om de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen. De EU moet nadere maatregelen nemen om de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen en het volledige potentieel aan talenten van vrouwen te benutten. Aangezien er grote verschillen blijven bestaan tussen werkelijke en gewenste arbeidspatronen, lijkt het duidelijk dat vrouwen in het

¹⁵ Ibid., blz. 18.

algemeen meer willen werken. De mogelijkheden om de arbeidsparticipatie van vrouwen te vergroten zijn aanzienlijk.

Dit brengt de opties terug tot de volgende: geen maatregelen op EU-niveau, verspreiding van goede praktijken, wijziging van de voorschriften voor zwangerschapsverlof (Richtlijn 92/85/EEG), wijziging van de voorschriften voor ouderschapsverlof (Richtlijn 96/34/EG), specifiekere voorzieningen voor adoptieverlof en de invoering van twee nieuwe vormen van verlof, namelijk vaderschaps- en zorgverlof.

6. EVALUATIE VAN DE OPTIES

Voor elke optie is beoordeeld in hoeverre deze aan de doelstellingen voldoet en met het uitgangsscenario overeenkomt. Hieruit is naar voren gekomen dat de optie geen nieuwe maatregelen geen oplossing biedt voor de vastgestelde problemen. De optie verspreiding van goede praktijken is nuttig om een betere balans tussen werk en privéleven te realiseren.

Wat zwangerschapsverlof betreft, is doorbetaling van 100% van het laatste salaris en verlenging van het verlof met vier weken een zinvolle en waardevolle ondersteuning om tot een betere combinatie van werk en privéleven te komen. Hetzelfde geldt voor een bepaling die het recht geeft om na terugkeer van zwangerschapsverlof flexibele werktijden aan te vragen. Hiermee worden de doelstellingen bereikt met uitzondering van de vermindering van de kloof tussen vrouwen en mannen, wat betreft het nemen van verlof om gezinsredenen.

Wat ouderschapsverlof betreft, geeft verlenging van het verlof met één maand en doorbetaling van 66% van het laatste salaris waardevolle ondersteuning aan het combineren van werk en privéleven, op voorwaarde dat beide ouders ten minste één maand ouderschapsverlof nemen. Aangezien het ouderschapsverlof dan wordt betaald, geeft dit vaders een stimulans om ten minste één maand verlof te nemen, omdat het recht daarop anders verloren zou gaan. Dit soort bepalingen is in de Noordse landen zeer doeltreffend gebleken.

Wat adoptieverlof betreft, is het veelbelovend om de bepalingen zoveel mogelijk aan te passen aan die voor ouderschapsverlof; de redenen hiervoor zijn dezelfde als die voor wijziging van de ouderschapsverlofregelingen.

Verlening van vaderschapsverlof voor de duur van tien dagen is bijzonder nuttig om meer vaders te stimuleren om ouderschapsverlof te nemen. Overeenkomstig eerder ervaringen in andere lidstaten nemen vaders alleen verlof om gezinsredenen, als er een nauw verband bestaat tussen de betaling tijdens het vaderschapsverlof en hun eigen salaris. Daarom voorziet deze optie in een betaling van ten minste 66% van het salaris.

Verlening van zorgverlof voor de duur van één maand om voor een afhankelijk familielid (inclusief kinderen van acht jaar en ouder) te zorgen is nuttig om vrouwen (of mannen) te helpen hun baan te behouden terwijl ze voor een afhankelijk familielid zorgen.

7. CONCLUSIE

De conclusie van het effectbeoordelingsverslag is dat wettelijk bindende maatregelen op Gemeenschapsniveau het beste instrument zijn om de vastgestelde doelstellingen te bereiken. Veranderingen in de beoordeelde zwangerschaps- en ouderschapsverlofregelingen gecombineerd met invoering van nieuwe/andere vormen van verlof is een zeer nuttig pakket maatregelen om tot het beter combineren van werk en privéleven te komen. Aangezien de sociale partners over ouderschapsverlof gaan onderhandelen, zou de Commissie er echter van

af moeten zien om voorstellen over ouderschapsverlof te doen en moet zij in gedachten houden dat de onderhandelingen van de sociale partners ook kunnen gaan over nieuwe verlofformules. Onder deze omstandigheden is de enige haalbare maatregel voor dit moment een voorstel om de zwangerschapsverlofregelingen te wijzigen.