



Brussel, 26.4.2017
SWD(2017) 203 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad
betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en
tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad**

{COM(2017) 253 final}
{SWD(2017) 202 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling bij het document "Een "nieuwe start" om het evenwicht tussen beroep en gezin voor ouders en mantelzorgers te verbeteren"
A. Behoeftte aan maatregelen
Waarom? Wat is het probleem?
Zoals beschreven in de roadmap van dit initiatief¹, moet de ondervertegenwoordiging van vrouwen op de arbeidsmarkt worden aangepakt. Deze ondervertegenwoordiging is vooral het gevolg van het feit dat ouders met kinderen of zorgbehoevende familieleden de zorgtaken en beroepsverantwoordelijkheden niet in gelijke mate delen. In 2015 bedroeg het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen (20-64 jaar) in de EU 11,6 procentpunten. Dit initiatief wil de ondervertegenwoordiging van vrouwen op de arbeidsmarkt verhelpen door een van de belangrijkste oorzaken ervan aan te pakken: de ongelijke verdeling van de zorgtaken tussen vrouwen en mannen. De genderkloof op de arbeidsmarkt is het grootst bij ouders en andere mensen met zorgtaken. Het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen neemt aanzienlijk toe na het krijgen van kinderen. In 2015 was de participatiegraad van vrouwen met één kind jonger dan zes jaar gemiddeld 8,8 procentpunten lager dan van vrouwen zonder jonge kinderen. In sommige landen bedroeg het verschil meer dan 30 procentpunten². Vrouwen zorgen ook veel vaker dan mannen voor oudere of zorgbehoevende familieleden³. Een van de belangrijkste oorzaken van dit probleem is het falend beleid om beroep en gezin te combineren. De arbeidsparticipatie van vrouwen wordt geremd door onvoldoende mogelijkheden om verlof te nemen en voor kinderen of zorgbehoevende familieleden te zorgen, verlofregelingen die een betere verdeling van de zorgtaken tussen vrouwen en mannen verhinderen, de beperkte mogelijkheden om flexibel te werken en het gebrek aan formele zorg. Economische obstakels (zoals de obstakels voor tweede verdieners, waaronder vooral vrouwen te leiden hebben) kunnen tot nog meer ongelijkheid bij de verdeling van de zorgtaken tussen mannen en vrouwen leiden en de genderkloof op de arbeidsmarkt nog vergroten.
Wat wordt met dit initiatief nagestreefd?
De algemene beleidsdoelstelling van dit initiatief is de ondervertegenwoordiging van vrouwen op de arbeidsmarkt aan te pakken en de gelijkheid van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt te bevorderen door het bestaande rechts- en beleidskader van de EU te moderniseren en aan de huidige arbeidsmarkt aan te passen. Ouders met kinderen en werknemers met zorgbehoevende familieleden kunnen hun zorgtaken en beroepsverantwoordelijkheden dan beter met elkaar in evenwicht brengen⁴. De specifieke doelstellingen van dit initiatief zijn daarom: • een betere toegang tot regelingen die voor een beter evenwicht tussen beroep en gezin zorgen (bijvoorbeeld verlof en flexibele arbeidsregelingen);

¹ Europese Commissie (2015), *Roadmap: A new start to address the challenges of work-life balance faced by working families*

² De genderkloof op de arbeidsmarkt bedraagt 24,7 procentpunten bij vrouwen met één kind jonger dan zes jaar, 25,6 procentpunten bij vrouwen met twee kinderen (jongste kind jonger dan zes jaar) en 35,4 procentpunten bij vrouwen met drie of meer kinderen.

³ Zie bijvoorbeeld Europese Commissie (2013) *Long term care in ageing societies*; Eurofound (2016) *The Gender Employment Gap: Challenges and Solutions*

⁴ Artikel 153, lid 1, onder i), van het VWEU: "de gelijkheid van mannen en vrouwen wat hun kansen op de arbeidsmarkt en de behandeling op het werk betreft."

- **zorgen dat mannen meer gebruikmaken van gezinsgerelateerd verlof en flexibele arbeidsregelingen.**

Opgemerkt zij dat sommige aspecten van het probleem niet in deze effectbeoordeling aan bod komen. Met betrekking tot formele zorg en "economische obstakels" is dit te wijten is aan de beperkte bevoegdheden van de EU op deze gebieden. Gezien de grote impact van deze aspecten op het probleem in kwestie zou het initiatief kunnen voorzien in maatregelen om de inspanningen op deze gebieden aan te zwengelen, met name wat betreft de monitoring van het beleid van de lidstaten in het kader van het Europees semester en het gebruik van EU-middelen in het geval van formele zorg.

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

Maatregelen van de EU hebben een grote meerwaarde bij de aanpak van de problemen.

Op de eerste plaats is gebleken dat maatregelen van de EU een grote invloed hebben op de rechtskaders van de lidstaten. Alleen wanneer EU-wetgeving bestaat op het onder dit initiatief vallend beleidsgebied (zwangerschaps- en ouderschapsverlof), is ook in alle lidstaten wetgeving van kracht. Wanneer de lidstaten in wettelijke uitkeringen voorzien, kunnen verschillen tussen de lidstaten met betrekking tot de duur en de voorwaarden leiden tot ongelijke rechten, een ongelijke bescherming van de EU-burgers in de EU en verschillen in de werking van de arbeidsmarkten. Op de tweede plaats blijkt uit prognoses op basis van de beschikbare informatie duidelijk dat alleen EU-maatregelen voldoende vooruitgang in alle lidstaten waarborgen. Werkgevers – en vooral kleine en middelgrote ondernemingen – aarzelen wellicht om zelf maatregelen voor een beter evenwicht tussen beroep en gezin te nemen vanwege de mogelijke kosten en administratieve lasten op korte termijn⁵. De lidstaten aarzelen wellicht om voorschriften op dit gebied vast te stellen, omdat zij vrezen hun eigen ondernemingen te benadelen ten opzichte van ondernemingen uit andere lidstaten. Aangezien een groot deel van het handelsverkeer van EU-ondernemingen zich binnen de EU afspeelt, kunnen EU-maatregelen de ongerustheid van de betrokkenen milderen en gelijke kansen voor alle actoren waarborgen, waarbij geen extra lasten aan ondernemingen – en vooral kmo's – worden opgelegd en het beleid van alle lidstaten op elkaar wordt afgestemd. Op de derde plaats kunnen EU-maatregelen de tendens in sommige lidstaten om regelingen ter verbetering van het evenwicht tussen beroep en gezin terug te schroeven afremmen. Als gevolg van de recente crisis verschillen de beleidsprioriteiten immers van lidstaat tot lidstaat en andere thema's (die naar verwachting op korte termijn voordelen opleveren) krijgen meer aandacht van de nationale autoriteiten. Ten slotte hebben de kwesties met betrekking tot het evenwicht tussen beroep en gezin en de ondervertegenwoordiging van vrouwen op de arbeidsmarkt een duidelijke Europese horizontale dimensie. De lage arbeidsmarktparticipatie van vrouwen vormt een obstakel voor de EU-doelstellingen op het gebied van gendergelijkheid, armoedebestrijding en de bevordering van werkgelegenheid en groei.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsopties zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

Er zijn wetgevende en niet-wetgevende maatregelen overwogen op de volgende gebieden: zwangerschapsverlof, vaderschapsverlof, ouderschapsverlof, zorgverlof en flexibele arbeidsregelingen.

Na een beoordeling van de doeltreffendheid, de efficiëntie en de coherentie van elke optie is de

⁵ OECD (2007) *Babies and Bosses*

voorkeur gegeven aan een combinatie van opties. De voorkeurscombinatie omvat:

- Zwangerschapsverlof: niet-wetgevende maatregelen om de huidige wetgeving inzake ontslagbescherming beter te handhaven, meer voorlichting over het ontslag van zwangere vrouwen te geven en beleidsadvies te verlenen met het oog op een vlottere overgang van zwangerschapsverlof naar werk (met inbegrip van zoogruimtes en borstvoedingspauzes)
- Vaderschapsverlof: invoering van een individueel recht op tien verlofdagen, waarbij de betrokkene minstens evenveel wordt betaald als bij ziekte
- Ouderschapsverlof: individueel niet-overdraagbaar recht op 4 maanden verlof – waarbij de betrokkene minstens evenveel wordt betaald als bij ziekte – voor elk kind tot en met de leeftijd van 12 jaar; recht om het verlof flexibel op te nemen (deeltijds, geleidelijk)
- Zorgverlof: invoering van een individueel recht op vijf dagen per jaar, waarbij de betrokkene minstens evenveel wordt betaald als bij ziekte
- Flexibele arbeidsregelingen: recht van ouders van kinderen tot en met twaalf jaar en van mantelzorgers om voor een bepaalde periode om flexibiliteit op het gebied van werktijd, werkschema of werkplek te verzoeken. De werkgever is niet verplicht om op het verzoek in te gaan.

Wie steunt welke optie?

De vakbonden zijn gewonnen voor EU-wetgeving inzake vaderschapsverlof en zorgverlof; voor langer en beter betaald zwangerschapsverlof en voor meer bescherming tegen ontslag tijdens zwangerschapsverlof; voor het recht om te verzoeken om flexibele arbeidsregelingen; en voor een wijziging van de richtlijn ouderschapsverlof om de duur en de niet-overdraagbaarheid van ouderschapsverlof uit te breiden en betaald ouderschapsverlof in te voeren.

De werkgeversorganisaties zijn geen voorstander van meer EU-wetgeving.

Het Europees Parlement pleit voor langer en betaald ouderschapsverlof en voor de invoering van vaderschapsverlof en zorgverlof.

Ook veel andere belanghebbenden hebben gepleit voor meer wetgevende en niet-wetgevende EU-maatregelen om het evenwicht tussen beroep en gezin te verbeteren.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders van de belangrijkste opties)?

De voordelen van de voorkeurscombinatie van opties kunnen als volgt worden samengevat:

- Voor individuele personen: de bepalingen inzake verlof en flexibele arbeidsregelingen zullen zorgen voor een beter evenwicht tussen beroep en gezin en meer welzijn voor ouders en mantelzorgers, een betere verdeling van de zorgtaken tussen vrouwen en mannen, meer participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt en een verminderd risico op armoede voor vrouwen en kinderen.
- Voor ondernemingen: door de werkgelegenheid van vrouwen te bevorderen biedt de combinatie van opties de werkgevers de kans op een grotere groep getalenteerde en geschoolde werknemers terug te vallen. Een beter evenwicht tussen beroep en gezin voor ouders en mantelzorgers zal leiden tot productievere werknemers. De bepalingen inzake verlof en flexibele arbeidsregelingen zullen leiden tot minder vervangingskosten (100 miljard euro) en minder afwezigheid op het werk (een besparing van 23 miljard euro) tussen 2015 en 2055 (netto contante waarde).
- voor de centrale overheden en de sociale zekerheid: de combinatie van opties zal leiden tot minder werkloosheidsuitkeringen (+ 18 miljard euro), meer belastinginkomsten (+ 381 miljard euro) en minder uitgaven voor gezondheidszorg (2 miljard euro) tussen 2015 en 2055 (netto contante waarde).
- Afstandswerk kan – als onderdeel van de flexibele arbeidsregelingen – ook een positief effect hebben op het milieu.

- De combinatie van opties zal naar verwachting ook een positief effect hebben op het bbp (838,8 miljard euro in netto contante waarde in 2015-2055), de werkgelegenheid (meer dan 1,5 miljard in 2050), de beroepsbevolking (meer dan 1,4 miljard in 2050) en de reële inkomens (120 miljard euro in 2050).

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders die van de belangrijkste opties)?

De geraamde kosten (in netto contante waarde) van de voorkeurscombinatie van opties kunnen voor de periode 2015-2055 als volgt worden samengevat:

- voor ondernemingen: De combinatie van opties zal leiden tot aanpassingskosten (3 miljard euro), administratieve kosten (109 miljard euro), kosten als gevolg van uitkeringen (27 miljard euro), aanwervingskosten (7 miljard euro) en kosten als gevolg van productieverlies (144 miljard euro).
- voor de centrale overheden en de sociale zekerheid: de verwachte uitgaven zijn vooral het gevolg van uitkeringen (14 miljard euro voor de centrale overheden en 41 miljard euro voor de sociale zekerheid) en administratieve kosten (1 miljard euro voor de centrale overheden en 258 miljoen euro voor de sociale zekerheid).
- Uit de beoordeling blijken geen rechtstreekse negatieve gevolgen voor individuele personen, de macro-economie of het milieu.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kmo's en micro-ondernemingen?

Er worden geen specifieke vrijstellingen voor kmo's overwogen. De totale kosten van de opties voor microbedrijven vormen een klein deel van hun totale omzet (minder dan 1 % van de omzet in de meeste landen en minder dan 3 % in alle landen) en verschillen nauwelijks van de kosten in het basisscenario. De beleidsopties hebben daarom geen onevenredig effect op de prestaties van kmo's.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Zoals gezegd hebben sommige opties grotere gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden dan andere. De voorkeursopties voor vaderschapsverlof en ouderschapsverlof brengen enige kosten mee voor de centrale overheden als gevolg van uitkeringen en administratieve kosten voor de behandeling van aanvragen. Deze opties hebben echter ook positieve effecten: meer werkgelegenheid van vrouwen, een toename van de belastinginkomsten, een stijging van de reële inkomens en van het verbruik en een toename van het totale bbp. Geraamd wordt dat de voorkeursopties voor zorgverlof en flexibele arbeidsregelingen de centrale overheden voordelen zullen opleveren.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Alle opties bevorderen de uitoefening van de in artikel 33 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie erkende rechten, en met name de combinatie van gezins- en beroepsleven.

D. Follow-up

Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?

De Commissie zal de resultaten en het effect van de wetgevingsvoorstellen vijf jaar na de omzettingstermijn evalueren en een uitvoeringsverslag opstellen.

De Commissie zal ook de werkgelegenheid van vrouwen en de maatregelen van de lidstaten voor een beter evenwicht tussen beroep en gezin regelmatig blijven monitoren, onder meer in het kader van het Europees semester.