

Advies nr. 2022-A/11

van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen

**over voorstel van resolutie nr. 55-2134/001 over de overdraagbaarheid van het
ouderschapsverlof op de langstlevende partner**



**INSTITUT
POUR L'ÉGALITÉ
DES FEMMES
ET DES HOMMES**

I. Inleiding

Het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, opgericht bij wet van 16 december 2002 (hierna het "Instituut"), is een instelling die onder meer instaat voor het waarborgen van het principe van gelijkheid van vrouwen en mannen en de bestrijding van elke vorm van ongelijkheid en discriminatie op grond van gender en geslacht.

In die hoedanigheid is het Instituut met name bevoegd om aanbevelingen en adviezen te richten tot de overheid ter verbetering van de wet- en regelgeving.

De Commissie voor Sociale Zaken, Werk en Pensioenen van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft het Instituut om advies gevraagd over voorstel van resolutie nr. 2134/1 over het ouderschapsverlof¹.

De commissie heeft hetzelfde verzoek gericht aan de Nationale Arbeidsraad, de minister van Economie en Werk, de Ligue des familles en de Gezinsbond.

II. Context

Het voorstel van resolutie waarover dit advies gaat, betreft het ouderschapsverlof. Meer in het bijzonder stelt het voorstel de kwestie aan de orde van de overdraagbaarheid van het saldo van het ouderschapsverlof aan de langstlevende ouder enerzijds, en de toekenning van ouderschapsverlof aan zelfstandigen anderzijds.

Wat het eerste aspect betreft, wordt opgemerkt dat het Belgische recht momenteel niet voorziet in de mogelijkheid van overdracht van ouderschapsverlof. Wanneer een van de ouders overlijdt, kan de niet-opgenomen periode van ouderschapsverlof dus niet door de overlevende ouder worden opgenomen.

Het tweede aspect van het voorstel van resolutie betreft de toekenning van ouderschapsverlof aan zelfstandigen op dezelfde wijze als aan andere categorieën werknemers. Er wordt op gewezen dat zelfstandigen momenteel niet in aanmerking komen voor betaald ouderschapsverlof.

III. Analyse

a. Overdraagbaarheid van ouderschapsverlof aan de overlevende ouder

In dit voorstel van resolutie pleiten de auteurs voor de overdracht van het niet-opgenomen ouderschapsverlof aan de overlevende ouder.

In dit verband is het interessant op te merken dat de wetgever zich reeds lang heeft gebogen over de situatie van het overlijden van de moeder na de bevalling en de gevolgen daarvan voor het geboorteverlof van de overlevende vader of meemoeder, namelijk de mogelijkheid om het resterende zwangerschapsverlof om te zetten².

Wat dit voorstel van resolutie betreft, wenst het Instituut te benadrukken dat het de voorkeur geniet te verwijzen naar de overdraagbaarheid van ouderschapsverlof aan de langstlevende "ouder" in plaats van aan de langstlevende "partner". Het gebruik van de term "partner" zou immers zo kunnen worden begrepen dat de overdraagbaarheid van het verlof afhankelijk wordt gesteld van het bestaan van een affectieve relatie tussen de overledene en de persoon aan wie het saldo van het verlof zou worden overgedragen. De term "ouder" daarentegen, die de band met het kind benadrukt, lijkt geschikter, zowel

¹ Voorstel van resolutie betreffende de overdraagbaarheid van het ouderschapsverlof op de langstlevende partner, *Doc.*, Kamer, 2020-2021, 55-2134/001.

² Arbeidswet van 16 maart 1971, *B.S.*, 30 maart 1971, art. 39; Koninklijk besluit van 17 oktober 1994 betreffende de omzetting van het moederschapsverlof in vaderschapsverlof bij overlijden of hospitalisatie van de moeder, *B.S.*, 9 november 1994.

in het licht van de doelstelling van het ouderschapsverlof - namelijk een ouder in staat stellen voor diens kind te zorgen³ - als in het licht van de doelstelling van de auteurs van het voorstel van resolutie - namelijk "een bijkomende ondersteuning zijn voor de overblijvende ouder die alleen moet instaan voor de opvoeding"⁴.

Voorts is het Instituut van mening dat ook andere categorieën ouders betrokken kunnen worden bij de reflectie over deze doelstelling van bijkomende ondersteuning voor de ouder die alleen moet instaan voor de opvoeding van de kinderen, zoals de ouder die de enige persoon is ten aanzien van wie de afstamming vaststaat en de ouder aan wie het ouderlijk gezag wordt teruggegeven na de volledige ontzetting uit het ouderlijk gezag die ten aanzien van de andere ouder is uitgesproken of de rechterlijke beslissing waarbij hem of haar de exclusieve uitoefening van het ouderlijk gezag is toevertrouwd⁵.

Het voorstel van resolutie verwijst naar Richtlijn 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 (hierna de "Work Life Balance Richtlijn"), die volgens de auteurs de overdracht van het niet-opgenomen ouderschapsverlof aan de langstlevende partner mogelijk zou maken en zou aanbevelen⁶, wat niet de analyse van het Instituut is.

De Work Life Balance Richtlijn bevat minimumvereisten om de arbeidsparticipatie van vrouwen en de gelijke verdeling van zorgtaken tussen mannen en vrouwen te bevorderen en het verschil tussen vrouwen en mannen met betrekking tot inkomsten en loon weg te werken⁷.

Daartoe, en rekening houdend met het feit dat de meeste vaders zelf geen gebruik maken van het recht op ouderschapsverlof of een aanzienlijk deel van het recht op verlof overdragen aan de moeder, breidt de Work Life Balance Richtlijn de minimumduur van het ouderschapsverlof dat de ouders niet kunnen overdragen uit van een tot twee maanden⁸. Met andere woorden, de richtlijn bepaalt dat minstens twee maanden ouderschapsverlof niet overdraagbaar zijn.

Het doel van deze niet-overdraagbaarheid wordt uiteengezet in de overwegingen van de Work Life Balance Richtlijn: vaders aanmoedigen om gebruik te maken van hun recht op dergelijk verlof en de re-integratie van moeders op de arbeidsmarkt nadat zij een periode van moederschaps- en ouderschapsverlof hebben opgenomen bevorderen en vergemakkelijken⁹. Aanvankelijk legde het richtlijnvoorstel van de Commissie de periode van het niet-overdraagbaar ouderschapsverlof vast op minstens vier maanden¹⁰.

De Work Life Balance Richtlijn voorziet niet in een uitzondering op deze regel van niet-overdraagbaarheid van minimaal twee maanden ouderschapsverlof.

Dat betekent dat de regeling van de overdraagbaarheid van ouderschapsverlof aan de overlevende ouder geen vereiste is voor de omzetting van de Work Life Balance Richtlijn.

Bovendien zou de overdracht van het saldo van het ouderschapsverlof in strijd zijn met de Work Life Balance Richtlijn wanneer dit meer dan twee maanden zou bedragen. In een dergelijk geval zou immers niet zijn voldaan aan de voorwaarde dat twee maanden van het ouderschapsverlof niet kunnen worden overgedragen.

³ Zie met name de Work Life Balance Richtlijn, artikel 3.1.b).

⁴ Voornoemd voorstel van resolutie, *Doc.*, Kamer, 2020-2021, 55-2134/001, p. 6.

⁵ Zie Wetsvoorstel tot wijziging van de herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen wat het ouderschapsverlof betreft, ontwikkelingen, *Doc.*, Kamer, 2021-2021, nr. 55-1785/001, p. 5.

⁶ Voornoemd voorstel van resolutie, *Doc.*, Kamer, 2020-2021, 55-2134/001, punt C.

⁷ Work Life Balance Richtlijn, overweging 6

⁸ Work Life Balance Richtlijn, overweging 20 en art. 5.2

⁹ Overweging 20 van de Work Life Balance Richtlijn.

¹⁰ Richtlijnvoorstel 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, art. 5

In België is het volledige ouderschapsverlof niet-overdraagbaar, wat in overeenstemming is met de Work Life Balance Richtlijn.

Hoewel het Instituut in het algemeen geen voorstander is van de overdraagbaarheid van ouderschapsverlof, omdat ze de ongelijkheid tussen vrouwen en mannen vergroot, is het er wel voorstander van om speciale aandacht te besteden aan de meest kwetsbare ouders, zoals overlevende ouders wanneer de ander overlijdt voordat die (al) zijn of haar ouderschapsverlof heeft opgenomen. Dergelijke maatregelen moeten echter worden bekeken in het licht van hun genereffecten, zoals hieronder wordt besproken.

b. Toekenning van ouderschapsverlof aan zelfstandigen

Het tweede element van het voorstel van resolutie betreft de toekenning van ouderschapsverlof aan zelfstandigen op dezelfde wijze als aan andere categorieën werknemers, dat wil zeggen met een uitkering.

Vanuit juridisch oogpunt kan worden opgemerkt dat dit evenmin een vereiste van de EU-wetgeving is. De Work Life Balance Richtlijn definieert haar toepassingsgebied als *"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"*¹¹. Zelfstandigen vallen dus niet onder de bepalingen van deze richtlijn, die onder meer bepaalt dat werknemers die gebruik maken van hun recht op ouderschapsverlof een betaling of uitkering ontvangen, die de opname van ouderschapsverlof door beide ouders vergemakkelijkt¹².

Hoewel het Instituut voorstander is van maatregelen om de regelingen voor de verschillende statuten - werknemers, ambtenaren en zelfstandigen - op het punt van het evenwicht tussen werk en privéleven te harmoniseren, dient rekening te worden gehouden met de financiële gevolgen en moet daarnaast het genereffect ervan worden geanalyseerd, zoals hieronder wordt uitgewerkt.

c. Gendereffect van het voorstel

Op 12 februari 2007 heeft België de wet aangenomen strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de wereldvrouwenconferentie die in september 1995 in Peking heeft plaatsgehad en tot integratie van de genderdimensie in het geheel van de federale beleidslijnen¹³ (hierna "de wet Gendermainstreaming"). Het doel van deze wet was het versterken van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen door de genderdimensie te integreren in de inhoud van het overheidsbeleid dat op Belgisch federaal niveau wordt uitgestippeld.

Dat betekent dat we vragen moeten stellen bij en rekening moeten houden met de mogelijk uiteenlopende gevolgen van elk beleid voor een van beide seksen, en moeten bepalen of het beleid de gelijkheid van vrouwen en mannen eerder zal versterken of verminderen¹⁴.

Deze analyse moet worden uitgevoerd met betrekking tot de twee aspecten van onderhavig voorstel van resolutie. Overeenkomstig de Work Life Balance Richtlijn, *"[moet] het beleid inzake het evenwicht tussen werk en privéleven de gelijke behandeling van vrouwen en mannen helpen verwezenlijken door de arbeidsparticipatie van vrouwen en de gelijke verdeling van zorgtaken tussen mannen en vrouwen*

¹¹ Work Life Balance Richtlijn, art. 2.

¹² Work Life Balance Richtlijn, art. 8.1 en 8.3.

¹³ Wet van 12 januari 2007 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de wereldvrouwenconferentie die in september 1995 in Peking heeft plaatsgehad en tot integratie van de genderdimensie in het geheel van de federale beleidslijnen, *B.S.*, 13 februari 2007.

¹⁴ *Handleiding voor de toepassing van gender mainstreaming binnen de Belgische federale overheid*, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, 2010, beschikbaar op: [Handleiding voor de toepassing van gender mainstreaming binnen de Belgische federale overheid | Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen \(belgium.be\)](http://www.gelijken.be).

*te bevorderen en door het verschil tussen vrouwen en mannen met betrekking tot inkomsten en loon weg te werken*¹⁵."

In dit verband is het interessant op te merken dat in 2021 gemiddeld 79.008 mensen per maand ouderschapsverlof hebben opgenomen¹⁶. Onder hen waren er gemiddeld 27.155 mannen en 51.853 vrouwen, d.w.z. 34,37% mannen en 65,63% vrouwen¹⁷. Anders gezegd, veel meer vrouwen dan mannen nemen hun ouderschapsverlof op. Dat heeft vaak een negatief effect op hun tewerkstelling, carrièremogelijkheden, financiële en andere voordelen enz.

Nog relevant om te vermelden is dat in 2020 ongeveer 68% van de zelfstandigen mannen en 32% vrouwen waren¹⁸.

Het zou ook nuttig zijn te beschikken over naar geslacht uitgesplitste gegevens voor overlevende ouders.

Een van de redenen waarom werknemers in het algemeen, maar ook specifiek vaders minder ouderschapsverlof opnemen is het lage bedrag van de uitkering. In dit verband moet erop gewezen worden dat de Work Life Balance Richtlijn bepaalt dat de toelage voor ouderschapsverlof zodanig moet worden vastgesteld dat het opnemen van dergelijk verlof door beide ouders wordt vergemakkelijkt¹⁹, rekening houdend met het feit dat het opnemen van ouderschapsverlof vaak een inkomensverlies voor het gezin betekent en dat het recht op ouderschapsverlof alleen kan worden uitgeoefend als het voldoende wordt bezoldigd om een behoorlijke levensstandaard mogelijk te maken²⁰. Er wordt op gewezen dat lidstaten die een aanzienlijk deel van het ouderschapsverlof aan vaders toekennen en die de werknemer tijdens dat verlof een betaling of uitkering toekennen tegen een relatief hoge vervangingsratio, een hogere verlofopnameratio door vaders en een positieve ontwikkeling wat betreft de arbeidsparticipatie van moeders kennen²¹.

Het lijkt het Instituut van belang een genderimpactanalyse van het voorgestelde beleid uit te voeren, waarbij onder meer met deze elementen rekening wordt gehouden, om het effect ervan in termen van de gelijkheid van vrouwen en mannen te beoordelen.

IV. Advies van het Instituut

Het Instituut is voorstander van:

- **maatregelen die speciale aandacht besteden aan de meest kwetsbare ouders, zoals overlevende ouders wanneer de ander overlijdt voordat die (al) zijn of haar ouderschapsverlof heeft opgenomen;**
- **maatregelen om de regelingen voor de verschillende statuten - werknemers, ambtenaren en zelfstandigen - op het punt van het evenwicht tussen werk en privéleven te harmoniseren.**

Het Instituut is evenwel van mening dat voor beide aspecten van het betrokken voorstel van resolutie budgettaire en genderimpactanalyses nodig zijn.

¹⁵ Work Life Balance Richtlijn, overweging 6.

¹⁶ Gegevens van het RVA, beschikbaar op: [Thematische verlopen \(inclusief corona-ouderschapsverlof\) | Documentatie | RVA](#).

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Gegevens van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, beschikbaar op: [Globale cijfers - Criteria - KSZ \(fgov.be\)](#).

¹⁹ Work Life Balance Richtlijn, art. 8.3.

²⁰ Work Life Balance Richtlijn, overweging 31.

²¹ Work Life Balance Richtlijn, overweging 26.