

Vergaderjaar 2014–2015

32 855

Modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 21 november 2014

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het Wetsvoorstel modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden. De leden van de fracties van de VVD, het CDA, de PvdA, de SP, D66, de ChristenUnie en GroenLinks hebben de regering een aantal vragen gesteld, die ik gaarne mede namens de Ministers van Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid en Justitie beantwoord.

De leden van de VVD-fractie stellen een aantal vragen over het begrip «sociale relatie». De leden van de CDA-fractie sluiten zich bij deze vragen aan. Zij vragen of iemand die geen broers of zussen heeft, maar wel een zeer goede verhouding heeft met een neef of nicht (4^e graad) kort- dan wel langdurend zorgverlof kan claimen om hem/haar te verzorgen omdat het gaat om noodzakelijke zorg bij ziekte en hulpbehoevendheid en er niemand anders beschikbaar is en deze zorg dus redelijkerwijs moet worden verleend. Tevens vragen zij of een werknemer op grond van deze zelfde artikelen zorgverlof kan vragen om schoonouders of schoonzussen en zwagers te verzorgen die (in artikel 5:1, tweede lid, sub e WAZO) zijn uitgezonderd omdat het hier niet om bloed- maar om aanverwanten gaat. Voorts vragen deze leden ook wanneer iemand deel uit maakt van de huishouding van de werknemer en of dit ook geldt voor studenten/werknemers die met elkaar in één studentenhuis wonen en bijvoorbeeld een gemeenschappelijke keuken hebben.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de leden f en g van artikel 5:1 c.q. 5:9 WAZO het mogelijk maken om zorgverlof te vragen voor mensen die de wetgever in andere leden van dit artikel heeft uitgezonderd. De leden van de VVD-fractie vinden dit vanuit het oogpunt van wetgevingskwaliteit niet fraai en vernemen graag de opvatting van de regering hieromtrent.

De leden van de fractie van de VVD stellen dat je kind blijft zolang er ouders zijn en vragen of dit ook geldt voor de toepassing van artikel 5:1, 2b WAZO.

In de tekst van artikel 5:1, tweede lid, is het criterium «sociale relatie» verder geconcretiseerd in die zin dat de hulpverlening rechtstreeks dient voort te vloeien uit de sociale relatie en het redelijk moet zijn dat de zorg door de werknemer wordt verleend. Dit zijn geen objectieve criteria, maar zij dienen per geval nader te worden ingevuld op grond van alle feiten en omstandigheden van die specifieke situatie. Naar het oordeel van de regering kunnen werkgever en werknemer deze situaties in onderling overleg het beste beoordelen.

De gekozen formulering maakt het mogelijk dat werknemers ook zorgverlof kunnen opnemen voor 4^e graads familieleden of schoonfamilie, mits zij hiermee een sociale relatie onderhouden van bovengenoemde aard. Of hiervan sprake is, zal per geval moeten blijken aan de hand van feiten en omstandigheden. Zo zal er bij een verre nicht met wie men doorgaans geen contacten onderhoudt, niet snel tot het bestaan van een sociale relatie worden geconcludeerd. De werkgever kan achteraf van de werknemer verlangen dat hij de opname van het verlof en dus ook de sociale relatie aannemelijk maakt.

Er is bewust gekozen voor deze formulering om recht te doen aan de maatschappelijke diversiteit. Artikel 5:1 is zodanig opgebouwd dat men bij zorg voor eerste- en tweedegraads bloedverwanten van de werknemer recht heeft op verlof zonder dat er sprake hoeft te zijn van een sociale relatie. Dit voorkomt drempels bij de opname van verlof voor deze groep. Naarmate de familieband verder weg is of ontbreekt, is opname van verlof minder vanzelfsprekend en moet de werknemer aantonen dat hij met de persoon aan wie zorg wordt verleend een sociale relatie onderhoudt. Zou deze laatste eis ontbreken, dan zou de doelgroep in beginsel onbepaald zijn, omdat men dan voor een ieder zou kunnen zorgen en daarvoor verlof kunnen opnemen. De onderdelen f en g van artikel 5:1, tweede lid, beschrijven dan ook geen restgroep van personen die door andere artikelen worden uitgezonderd, maar benoemen – naast de in de onderdelen a tot en met e benoemde groepen – aparte groepen voor wie een verlofrecht geldt.

Zoals de VVD terecht stelt, is artikel 5:1, tweede lid, onderdeel b, van toepassing op werknemers die zorgen voor een kind. Een ouder kan zijn gehele werkzame leven aanspraak maken op dit verlofrecht als aan de voorwaarden wordt voldaan.

Bij het begrip «huishouding» in artikel 5:1, tweede lid 2, onderdeel f gaat het –zoals vermeld in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel om mensen die bij elkaar in huis wonen en die een relatie in de familiale of vriendschaps sfeer onderhouden. Indien de relatie slechts bestaat uit het delen van gemeenschappelijke voorzieningen, is er geen sprake van deel uitmaken van de huishouding van de werknemer (zie ook Kamerstukken II 2011/11, 32 855, nr. 3, pag. 14).

De leden van de fractie van de VVD merken op dat dit wetsvoorstel enerzijds past in een participatiesamenleving. Anderzijds helpt dit wetsvoorstel niet om werkgevers te stimuleren om mensen in dienst te nemen. Bij zzp'ers heeft de opdrachtgever nauwelijks met deze wetten te maken, zo stellen deze leden.

Zelfstandigen vallen buiten de werkingssfeer van de Wet arbeid en zorg (uitgezonderd de regeling voor de zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen). Van verlofrechten kan bij deze groep gelet op de juridische relatie met de opdrachtgever geen sprake zijn. Zij kunnen de kosten voor improductieve uren in hun tarieven verwerken. De groep zelfstandigen vertoont een grote diversiteit. Het kabinet heeft geconstateerd dat de opkomst van de zzp'ers vragen oproept over onder meer de arbeidsmarkteffecten. Het kabinet is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) gestart om deze ontwikkeling nader te beschouwen.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het voor rechtzoekenden duidelijker is als wetten in hun geheel op één datum in werking treden en vragen de regering wat er op tegen is als dit wetsvoorstel in zijn geheel op 1 juli 2015 in werking treedt.

Naar het oordeel van de regering dienen de maatregelen zo spoedig mogelijk in werking te treden, gelet op de positieve bijdrage die zij kunnen leveren aan het combineren van arbeid en zorg. Uitzondering is gemaakt voor de maatregelen rond kort- en langdurend zorgverlof om sociale partners de tijd te geven cao's aan te passen. Ook het amendement-Heerma (uitbreiding zwangerschapsverlof bij meerlingzwangerschappen) zal op een, nader te bepalen, later tijdstip in werking treden, aangezien dit aanpassingen in de werkprocessen van UWV vereist.

De leden van de fracties van het CDA en de VVD vernemen graag waarom de modernisering van de arbeidstijden en verlofregelingen niet kan worden overgelaten aan de sociale partners en waarom wordt overgegaan tot wetgeving op het terrein van een deel van de arbeidsvoorwaarden. De leden van de fractie van D66 vragen of de regering zicht heeft op de inspanningen van de sociale partners om de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken en belemmeringen hieromtrent weg te nemen en ontvangen graag een nadere toelichting van de regering op wat de ondersteuning door de «Erkenning Maatwerken» concreet inhoudt.

Het verlenen van verlof wordt geregeld in onderling overleg tussen werkgever en werknemer. Naar het oordeel van de regering dienen deze afspraken te steunen op een wettelijke basis om te bewerkstelligen dat de bijzondere belangen die gemoeid zijn met het combineren van arbeid en zorg worden geborgd. Dit neemt niet weg dat het overleg op de werkvloer een belangrijk element vormt bij het combineren van arbeid en zorg.

Het kabinet voert periodiek onderzoek uit naar afspraken over arbeid en zorg in cao's. Het meest recente onderzoek is te vinden op www.cao.szw.nl. De erkenning maatwerken was een in 2011 gestart project dat zich richtte op verbetering van faciliteiten in bedrijven om werk en zorg te combineren. Dit project is in 2013 afgerond.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat het wetsvoorstel en de daarin vervatte maatregelen betekenen voor het faciliteren van mantelzorg en verwijzen daarbij naar de eerdere fundamentele discussie in de Eerste Kamer over dit onderwerp. Deze leden vragen verder in hoeverre het onderhavige wetsvoorstel gezien de grote hervormingswetten van de regering rond arbeid, zorg en kind-regelingen een aantoonbare bijdrage is aan een gemoderniseerd en toekomstbestendig stelsel voor verlof- en arbeidstijden. De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering om een reactie naar aanleiding van de vraag van de afdeling Advisering van de Raad van State of de maatregelen in het voorliggende wetsvoorstel, gelet op de verwachte economische en maatschappelijke ontwikkelingen, voldoende toekomstbestendig zijn. De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom zij ten aanzien van de modernisering van verlofregelingen en uitbreiding van verlofmogelijkheden voor het uitvoeren van diverse zorgtaken niet wat ambitieuzer is. Zij vragen of dit wetsvoorstel niet een uitgelezen kans is om de door de regering gewenste participatiesamenleving wat extra te stimuleren.

In mijn brief van 12 december 2013 over de op 18 november 2013 gehouden arbeid en zorgbijeenkomst ben ik daar op ingegaan¹. De eisen die mensen stellen aan de inrichting van hun leven veranderen. Ouderen

¹ Kamerstukken II 2013/14, 32 855, nr. 15.

willen zo lang mogelijk thuis wonen. Dit vraagt om een andere organisatie van de zorg die door professionals wordt gegeven en van de ondersteuning die naasten kunnen bieden. Dit brengt met zich mee dat de rol van mantelzorgers en zorgvrijwilligers groter wordt. Dit is een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel bevat dan ook een aantal maatregelen die de mogelijkheid voor het combineren van werk en (mantel)zorg verbeteren. Daarmee is niet gezegd dat dit het eindpunt is. De maatschappij verandert voortdurend en de wetgever zal dit in aanmerking moeten nemen. Bij de plenaire behandeling in de Tweede Kamer op 9 oktober jl. is in overleg met de Tweede Kamer besloten dat het kabinet een volgende arbeid- en zorgbijeenkomst zal organiseren om met maatschappelijke partijen in gesprek te blijven over het combineren van arbeid en zorg, ook in de toekomst.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen enkele vragen over de herziening van Richtlijn 92/85/EEG (Zwangerschapsrichtlijn). Deze leden vragen wat reeds is overeengekomen en wat de discussiepunten nog zijn met daarbij het standpunt van de regering en van de andere lidstaten.

Momenteel wordt er niet onderhandeld over de herziening van richtlijn 92/85/EEG (Zwangerschapsrichtlijn). De laatste onderhandelingen over de herziening van deze richtlijn vonden plaats in 2012. Op dit moment wacht het kabinet af of de nieuwe Europese Commissie de herziening van richtlijn 92/85/EEG opneemt in haar werkprogramma voor 2015 en of zij deze richtlijn zal toevoegen aan het regeldrukprogramma REFIT.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de inzet van de regering is ten aanzien van de eventuele brede herziening van Richtlijn 2003/88/EG (Arbeidstijdenrichtlijn).

Op dit moment voert de Europese Commissie een impact assessment uit, waarbij aan verschillende stakeholders in de Lidstaten gevraagd wordt hoe zij denken over de herziening van de Arbeidstijdenrichtlijn. Hierbij worden verschillende opties voorgelegd, variërend van handhaven van de status quo tot een brede herziening. Ook wordt er op dit moment gewerkt aan de 5-jaarlijkse rapportage door de Lidstaten (over de tenuitvoerlegging van de richtlijn), waarin ditmaal ook aandacht is voor een eventuele herziening van de richtlijn. In deze rapportage zullen ook de standpunten van de sociale partners opgenomen worden. Een definitief standpunt ten aanzien van een herziening van de Arbeidstijdenrichtlijn zal, mede in afwachting van bovengenoemde peilingen, waarschijnlijk in de loop van 2015 beschikbaar zijn, in reactie op concrete herzieningsvoorstellen van de Europese Commissie. In het algemeen kan wel gesteld worden dat het onwaarschijnlijk zal zijn dat Nederland zich zal verzetten tegen herzieningsvoorstellen die de richtlijn minder complex, helderder en flexibeler maken, zonder het huidige beschermingsniveau substantieel te verlagen. Daar waar het (nieuwe) vormen van arbeid betreft die nu nog niet of onvoldoende bescherming van de richtlijn genieten zou het beschermingsniveau zelfs kunnen worden verhoogd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat het voorstel al sedert drie jaar in parlementaire behandeling is. Zij vragen of de regering kan aangeven wat er in deze periode is veranderd qua wetgeving op het terrein van verlofregelingen en arbeidstijdenregelingen en of de noodzaak van flexibilisering nog recht overeind staat.

Sinds de indiening van het wetsvoorstel heeft het stelsel van verlofregelingen geen wijzigingen ondergaan. De argumenten voor het wetsvoorstel gelden in de visie van de regering dan ook nog in dezelfde mate als bij de indiening.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de verhouding van dit wetsvoorstel rond modernisering van regelingen voor verlof en arbeidstijden tot de Wet Werk en Zekerheid (Wwz).

Naar het oordeel van de regering staat de Wwz los van het onderhavige wetsvoorstel. De Wwz beoogt een modernisering van het ontslagstelsel en de regels voor flexibele contracten. Het gaat daarbij om de regels voor het aangaan en beëindigen van de arbeidsovereenkomst, alsmede om de mogelijkheden voor het opnemen van een concurrentiebeding of een proeftijdbeding. De Wwz bevat geen bepalingen over het opnemen van verlof of het aanpassen van de arbeidsduur.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom geen sprake mag zijn van spreiding van pleegzorg- en adoptieverlof over meerdere jaren.

De grondslag van het pleegzorg- en adoptieverlof is het geven van gelegenheid voor een goede gewenning van het kind in het gezin. Een verlof dat over meer jaren kan worden gespreid kan redelijkerwijs niet meer geacht worden ten dienste te staan van de gewenning aan de gezinssituatie. Spreiding over meerdere jaren acht de regering derhalve in strijd met de doelstelling van het verlof. Met de verruiming van de termijn waarbinnen het verlof moet worden opgenomen van achttien naar zesentwintig weken beoogt de regering werknemers meer ruimte te geven het verlof op te nemen naar behoefte, met inachtneming van de doelstelling van het verlof, namelijk gewenning van ouders en kind aan de nieuwe gezinssituatie. Na deze periode komen adoptie-ouders bovendien in aanmerking voor het ouderschapsverlof.

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering om in een nadere beschouwing aandacht te besteden aan de aspecten toezicht, handhaafbaarheid en sanctie in relatie tot het onderhavige wetsvoorstel.

De handhaving van de Wet arbeid en zorg is civielrechtelijk van aard. Partijen kunnen zich bij een geschil over de toepasselijkheid/toepassing van de wet uiteindelijk wenden tot de burgerlijke rechter. Gezien de duurzame relatie tussen werkgever en werknemer zullen geschillen in de praktijk doorgaans in onderling overleg opgelost worden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering de relatie tussen het wetsvoorstel modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden en het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Wet aanpassing arbeidsduur ten einde flexibel werken te bevorderen² kan aangeven en de gezamenlijke meerwaarde kan duiden.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op verlofregelingen en aanpassing van de contractuele arbeidsduur; het wetsvoorstel bevat de maatregelen die de regering noodzakelijk acht voor een betere combinatie van arbeid en zorg. Voorts is een initiatiefwetsvoorstel³ ingediend met betrekking tot flexibele werkplaats en flexibele werktijden. Dit initiatiefwetsvoorstel heeft geen betrekking op de omvang van de arbeidsduur of verlofregelingen, maar op de mogelijkheden om de verplichtingen die uit het werk voortvloeien flexibeler te kunnen inrichten.

De leden van GroenLinks maken van de gelegenheid gebruik om ook een aantal vragen te stellen naar aanleiding van het oordeel van het CEDAW-comité over een klacht aangaande het ontbreken van het recht op een

² Kamerstukken I 2014/15, 32 889, A.

³ Kamerstukken 32 889.

zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandige vrouwen in de periode 2004–2008 en de strijdigheid daarvan met het VN-vrouwenverdrag. In het voorlopig verslag bij het Wetsvoorstel modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden vragen de leden van de GroenLinksfractie een nadere uitleg van de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 19 september 2014⁴, waarin de Minister stelt het niet opportuun te achten de betreffende aanbeveling van het CEDAW Comité op te volgen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering erkent dat het Comité door de partijen bij het Facultatief Protocol de bevoegdheid heeft te oordelen over de juridische interpretatie van het VN Vrouwenverdrag. Voorts vragen deze leden of de regering in dit licht nader kan onderbouwen waarom de Minister meent niet gebonden te zijn aan het oordeel van het comité, nu Nederland zich door het ratificeren van het Facultatief Protocol bij het VN-Vrouwenverdrag in 2002 heeft gecommiteerd aan deze uitspraken. Ook vragen zij of de regering daarbij ook soortgelijke zaken kan betrekken, waarbij zij uiteindelijk wel verplicht werd om een aanbeveling uit te voeren. Waarop baseert de Minister zijn stelling dat Verdragsstaten in exceptionele gevallen opvattingen en aanbevelingen van een toezichthoudend comité terzijde kunnen schuiven en kan de regering onderbouwen waarom dit oordeel een exceptioneel geval betreft, zo vragen deze leden.

Met ratificatie van het Facultatief Protocol erkent een staat de bevoegdheid van het CEDAW om klachten van individuen of groepen van individuen in ontvangst te nemen en te bestuderen, zo blijkt uit artikel 1 van het Facultatief Protocol. Op grond van het vierde lid van artikel 7 zal de staat de zienswijze en eventuele aanbevelingen van het CEDAW grondig in overweging nemen en binnen zes maanden daarop een schriftelijke reactie geven, met inbegrip van informatie over eventuele maatregelen die zijn genomen. Een klachtprocedure bij een verdragscomité als het CEDAW is dus niet gelijk aan een gerechtelijke procedure, zoals bijvoorbeeld bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Een duidelijk verschil is dat de zienswijzen van het comité de *juridische* binding ontberen, die uitspraken van een gerechtelijke instantie wel hebben.

De regering benadrukt dat zij belang hecht aan de mogelijkheid voor individuen om een vermeende niet-naleving door de staat aan het comité voor te leggen. De regering vindt het ook van belang dat serieuze aandacht wordt besteed aan de mening van het comité, als het gaat om de uitleg van het verdrag en de daarin overeengekomen verplichtingen.

In het onderhavige geval heeft het comité als zijn zienswijze gegeven dat het verdrag een verplichting bevat die naar de mening van de regering niet door de verdragsluitende partijen is beoogd. Dat maakt deze zaak tot een exceptioneel geval waarin de regering van mening is dat de zienswijze van het comité niet kan worden gevolgd. Van belang is dat de nationale rechter in de voorafgaande procedure expliciet heeft getoetst aan artikel 11, lid 2, aanhef en sub b, van het VN-Vrouwenverdrag, en geconcludeerd dat, gelet op de redactie van de verdragstekst, dit artikel niet op zelfstandigen ziet, maar op vrouwen in loondienst.

De regering merkt op dat het CEDAW ten aanzien van Nederland nooit eerder zienswijzen heeft gegeven die tot het nemen van maatregelen aanleiding gaven.

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 30 420, nr. 208 en bijlagen.

Wel is dit voorgekomen in het kader van vergelijkbare procedures bij comités van andere verdragen. Een verdragscomité kan, zoals hiervoor is toegelicht, een staat niet *verplichten* zijn zinswijze te volgen.

De leden van GroenLinks merken op dat de Minister stelt dat de regering niet is overtuigd door de juridische motivering die het Comité aan zijn oordeel ten grondslag heeft gelegd. Deze leden vragen of het niet meer in de rede ligt om te concluderen dat de regering het Comité niet heeft weten te overtuigen in deze procedure, gelet op de aanbeveling.

De regering is van mening dat de argumenten die door de Nederlandse regering zijn aangevoerd concreter zijn dan die van het comité. Bovendien heeft de nationale rechter, zoals hiervoor opgemerkt, expliciet het VN-Vrouwenverdrag toegepast, zoals ook de bedoeling is van het verdrag. Voorts merken de leden van de GroenLinksfractie op dat de zwangerschapsuitkering van zelfstandigen volgens de Minister is afgeschaft vanwege het gebrek aan draagvlak voor het betalen van premie. Deze leden vragen zich af in hoeverre de regering een gebrek aan draagvlak een reden acht voor het schenden van het Vrouwenverdrag. Zij vragen of het gebrekkige draagvlak niet vooral betrekking had op de arbeidsongeschiktheidscomponent, waar ook verreweg het meeste geld heen ging. De leden van de GroenLinksfractie vragen waarom de regering er niet voor koos (en kiest) om de zwangerschapsuitkering te continueren via financiering uit algemene middelen.

De Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) bood een verplichte publieke verzekering tegen inkomensderving bij arbeidsongeschiktheid, alsmede bij zwangerschap en bevalling.

Op 1 augustus 2004 is, met de Wet einde toegang verzekering WAZ, de toegang tot de WAZ voor nieuwe gevallen beëindigd. Ook de uitkeringen bij zwangerschap en bevalling voor vrouwelijke zelfstandigen werden toen beëindigd.

De leden van de fractie van GroenLinks merken terecht op dat een belangrijke reden voor het afschaffen van de toegang tot de WAZ het gebrek aan draagvlak was; zelfstandigen(organisaties) drongen destijds op afschaffing aan, vanwege het verplichte karakter van de WAZ en de onevenwichtige verhouding tussen premiebetaling en uitkeringshoogte. Daarnaast waren er ook andere redenen om de toegang tot de WAZ af te schaffen: de grotere keuzevrijheid die afschaffing van de WAZ voor zelfstandigen biedt (waardoor zelfstandigen zelf kunnen kiezen om zich al dan niet te verzekeren), alsmede de mogelijkheden die de private markt biedt om zich te verzekeren tegen deze risico's. Deze redenen om de toegang tot de WAZ af te schaffen betroffen – anders dan de leden van de GroenLinksfractie veronderstellen – niet alleen de verplichte publieke verzekering tegen het risico van arbeidsongeschiktheid, maar ook dat van zwangerschap en bevalling.

Vanwege de genoemde redenen is geen aanleiding gezien om een publieke regeling voor een zwangerschaps- en bevallingsuitkering, gefinancierd uit algemene middelen, te handhaven.

In internationale verdragen was en is er evenmin een reden gelegen om een dergelijke regeling in stand te houden.

De leden van GroenLinks merken op dat het Comité het argument dat zelfstandigen een adequate verzekering hadden kunnen afsluiten uitvoerig heeft gepareerd. Zij vragen of de regering op deze reactie kan ingaan en op de argumenten van klaagsters dat ze de verzekering niet konden betalen en dat er een wachttijd van twee jaar gold alvorens de verzekeraar een zwangerschapsuitkering zou betalen.

Artikel 11, lid 2, sub b, van het Vrouwenverdrag geeft een opdracht aan de verdragsstaten om «passende maatregelen» te nemen om discriminatie

op grond van het moederschap te voorkomen. In dit verband hebben klagsters in de klachtprocedure aangevoerd dat de private verzekeringen tegen zwangerschap minder gunstige voorwaarden hadden ten opzichte van de voorheen verplichte publieke verzekering, onder meer vanwege de hoogte van de premie en de wachttijd die private verzekeraars hanteren. De Nederlandse regering wijst erop dat, voor zover er een verplichting bestaat tot het treffen van een voorziening, de staat vrij is in de wijze waarop de voorziening wordt georganiseerd. Bij het nemen van de «passende maatregelen» heeft de staat beleidsvrijheid. Dit betekent dat de staat kan voorzien in een publieke regeling voor bevallingsuitkering of de regeling kan overlaten aan de private markt. Dit geldt dus zeker ook voor een regeling waartoe het verdrag niet verplicht.

Het risico voor vrouwelijke zelfstandigen kon privaat goed worden verzekerd. Het is aan private verzekeraars om de omvang van het risico, de uitkering en de voorwaarden waaronder dekking wordt verleend te bepalen. Het hanteren van een wachttijd bij zwangerschap vindt zijn grond in een algemeen geldend principe van verzekering: de omstandigheid dat zwangerschap – anders dan ziekte en arbeidsongeschiktheid – in het huidige tijdsgewricht niet als een onvoorzienbaar risico valt te beschouwen. Overigens konden zelfstandigen zich ook vrijwillig verzekeren voor de Ziektewet (ZW), die recht geeft op een zwangerschaps- en bevallingsuitkering van 16 weken.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom de regering in de 5^e regeringsrapportage VN-Vrouwenverdrag onder het hoofdstuk artikel 4 en artikel 11, in reactie op de zorg van CEDAW over de intrekking van de zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen, heeft vermeld dat de uitkering per 1 juli 2008 wordt heringevoerd, als de herintroductie van een zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen in 2008 niet kan worden beschouwd als erkenning van de verplichtingen onder het VN-Vrouwenverdrag.

De herintroductie van de zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen in 2008 kwam voort uit de wens om de gezondheid van moeder en kind te beschermen. Overwegingen over het VN-Vrouwenverdrag speelden bij deze beslissing geen rol. Met de opname in de regeringsrapportage is niet meer bedoeld dan een volledig overzicht van de situatie in Nederland te geven.

Erkent de regering met de leden van de Groen Links-fractie dat de regering bij en na de ratificatie wel degelijk steeds is uitgegaan van toepassing van het verdrag, inclusief artikel 11, op zelfstandig werkende vrouwen en meewerkende echtgenotes?⁵

De regering wijst erop dat het in de onderhavige zaak gaat om de vraag of artikel 11, lid 2, aanhef en sub b, van het VN-Vrouwenverdrag een verplichting behelst om voor zelfstandigen een publieke zwangerschaps- en bevallingsuitkering te treffen. Gelet op de bewoordingen hiervan is de regering er steeds vanuit gegaan dat dit niet het geval is. Dit blijkt ook uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) (Kamerstukken 1995–1996 24 758, nr. 3, p. 37–38) waarmee de WAZ destijds is ingevoerd:

«Anders dan bij werknemers het geval is, wordt in deze regeling niet gekozen voor de mogelijkheid om de basisuitkeringsduur van 16 weken te verlengen. De uitgebreide regeling voor werknemers houdt in dat niet

⁵ Zie onder andere Kamerstukken I, 1986–1987, 18 950 nr. 8 pagina's 9–10 en nr. 9 pagina 17 en Kamerstukken I, 1998–1999, 25 893 nr. 6 pagina 22.

alleen over de wettelijke verlofperiode van 16 weken rond de bevalling uitkering wordt verstrekt, maar ook gedurende de daarvoor gelegen zwangerschapsperiode en de onmiddellijk op genoemde 16 weken aansluitende periode na de bevalling van maximaal 52 weken waarin ziekte bestaat door of als gevolg van de zwangerschap of de bevalling. Voor een beperkte regeling pleiten de volgende argumenten:

- (...)
- *een belangrijke overweging voor de uitgebreide regeling voor werkneemsters is het recht op gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van onder meer de toegang tot het arbeidsproces en de arbeidsvoorwaarden. Door de uitkering tijdens de verlofperiode, alsmede ziekte ten gevolge van zwangerschap of bevalling, niet ten laste van de werkgever te laten komen, hoeven deze vrouwen om redenen van (mogelijke) zwangerschap niet te passeren ten faveure van mannen. Deze overweging gaat voor WAZ-verzekerden niet op omdat zij niet afhankelijk zijn van een werkgever.*
- (...)
- *internationale verdragen verplichten niet tot het treffen van een uitgebreide regeling voor zelfstandigen. Met de uitgebreide regeling voor werkneemsters wordt voldaan aan geldende internationale verplichtingen ter zake. Er bestaan geen internationale verplichtingen die nopen tot een soortgelijke regeling voor zelfstandige vrouwen. Zoals reeds vermeld wordt in richtlijn nr. 86/613/EEG alleen aan de lidstaten de opdracht gegeven onder meer te onderzoeken op welke wijze vrouwelijke zelfstandigen en meewerkende echtgenoten tijdens onderbreking van hun werkzaamheden wegens zwangerschap of moederschap in aanmerking kunnen komen voor een uitkering in het kader van een stelsel van sociale zekerheid.*

Dit standpunt gaat niet over de toepasselijkheid van andere bepalingen van het verdrag.

Dit onderscheid moet wel worden gemaakt.

Erkent de regering dat met het oordeel van CEDAW dat het afschaffen van een regeling voor vrouwelijke zelfstandigen zonder met een overgangsregeling te komen «*inappropriate*» is, deze maatregel niet valt binnen de beleidsvrijheid die Verdragsstaten toekomt, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks.

Zoals hiervoor opgemerkt, draagt artikel 11, lid 2, aanhef en sub b, van het VN-Vrouwenverdrag staten op «passende» maatregelen te nemen. Daarmee laat het verdrag de verdragsluitende staten uitdrukkelijk de vrijheid in de keuze van de vorm van maatregelen. Als het CEDAW van mening is dat de maatregelen niet passend («*inappropriate*») zijn, betekent dat niet dat de staat daarmee zijn in het verdrag verankerde beleidsvrijheid verloren heeft. Het CEDAW kan door het «niet passend» verklaren van een maatregel (i.c. private verzekering) en het aanbevelen van een andere maatregel (i.c. publieke regeling) de staat niet dwingend voorschrijven hoe de beleidsvrijheid moet worden ingevuld.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher