

# **Artikel 5a van het VN-Vrouwenverdrag**

## *Inhoud en betekenis voor het terrein van de sociale zekerheid*

Utrecht, december 2003

Janneke Plantenga  
Rikki Holtmaat  
Ivy Koopmans

© Universiteit Utrecht, Utrecht School of Economics

*Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden overgenomen, vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever en vermelding van de auteurs van het rapport.*

## **Voorwoord**

Het onderzoek is in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgevoerd en werd begeleid door een commissie bestaande uit Bakka des Bouvrie, Myra Keizer en Eelco Wierda. Uitsluitend de auteurs zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het rapport.

Tijdens het onderzoek heeft er tweemaal een bijeenkomst plaatsgevonden van een klankbordgroep, samengesteld uit de volgende leden: mw. dr. M.L.M. Brouns, Bureau Brouns en Sibbes, mw. dr. H.J. Groenendijk, Ministerie van SZW/AV, mw. mr. dr. W.C. Monster, mw. mr. L.Th.M. Willems, Ministerie van SZW/SV, mw. drs. J.C.M. Sap, Ministerie van SZW/ASEA, mw. drs. L.A. van Rossum du Chattel, Ministerie van SZW/SV.

Wij willen hen graag bedanken voor hun betrokkenheid en hun bruikbare commentaar.



## Inhoudsopgave

1. Inleiding	7-9
2. De betekenis van artikel 5a VN-Vrouwenverdrag	10-28
2.1 De bijzondere betekenis van artikel 5a VV: een veronderstelling	11-14
2.2 De betekenis van artikel 5a VV volgens officiële documenten en literatuur	15-24
2.3 Conclusies	24-28
3. De systematiek van de sociale zekerheid	29-54
3.1 Transitie en het socialezekerheidsstelsel	30-32
3.2 Transitie betaalde arbeid – werkloosheid	33-37
3.3 Transitie betaalde arbeid – ziekte/arbeidsongeschiktheid	38-45
3.4 Transitie betaalde arbeid – pensioen	46-48
3.5 Transitie betaalde arbeid – zorg	49-53
3.6 Samenvatting en conclusies	53-54
4. Sociale zekerheid en systeemdiscriminatie	55-63
4.1 De rechthebbende: wie?	55-57
4.2 Verzekerd risico: wat?	57-60
4.3 Vormgeving verzekering: hoe?	60-62
4.4 Samenvatting en conclusies	62-63
5. De huidige beleidsagenda en systeemdiscriminatie	64-72
5.1 Facilitering van zorg in het socialezekerheidsstelsel: de beleidsopties	64-69
5.2 Een sociaalzekerheidsstelsel zonder systeemdiscriminatie	69-70
5.3 Samenvatting en conclusies	71-72
6. Samenvatting en conclusies	73-79
Literatuur	80-85



## 1. Inleiding

Onderhavig onderzoek is het vijfde verdiepende onderzoek over het VN-verdrag tot Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie jegens Vrouwen, kortweg ook wel het VN-Vrouwenverdrag of VV genoemd.

Het VN-Vrouwenverdrag verplicht de lidstaten zich in te spannen om alle discriminatie van vrouwen uit te bannen. Deze algemene doelstelling kan worden onderverdeeld in drie subdoelstellingen. De eerste subdoelstelling richt zich op het realiseren van volledige gelijkheid voor de wet en het openbaar bestuur. Dit impliceert niet alleen dat wetgeving en beleid niet direct of indirect discriminerend mag zijn, maar ook dat de overheid effectief moet optreden in het maatschappelijk leven en in het openbaar bestuur. De tweede subdoelstelling omvat de positieverbetering van vrouwen, hetgeen betekent dat alle mogelijke belemmeringen voor vrouwen om zich te ontplooiën en op gelijke voet met mannen te participeren moeten worden weggenomen en dat achterstanden moeten worden ingelopen. In de laatste subdoelstelling staat de bestrijding van de dominante genderideologie centraal. De overheid dient een bijdrage te leveren aan het wegnemen van vooroordelen en stereotypen die vrouwen en mannen ‘vastpinnen’ op seksestereotypen rollen en gedragmogelijkheden (Holtmaat & De Hondt, 2001).

In dit onderzoek gaat het vooral om de derde subdoelstelling van het verdrag. Artikel 5a VV roept deelnemende landen op tot: *‘de uitbanning van vooroordelen, van gewoonten en van alle andere gebruiken, die zijn gebaseerd op de gedachte van minderwaardigheid of meerderwaardigheid van een van beide geslachten of op stereotype rollen van mannen en vrouwen’*. De vraag is wat dit artikel betekent op het beleidsterrein van arbeid, zorg en inkomen en meer in het bijzonder op het beleidsterrein van de sociale zekerheid.

De doelstelling van het onderzoek is tweeledig. Door het onderzoek te plaatsen binnen het VN-Vrouwenverdrag wordt enerzijds tegemoet gekomen aan de behoefte om de betekenis en de reikwijdte van dit specifieke artikel nader in kaart te brengen. Een verdiepend onderzoek naar het artikel 5a op het beleidsterrein arbeid, zorg en inkomen houdt in feite een nadere operationalisering van dit artikel in. Anderzijds impliceert de introductie van het onderhavige toetsingskader dat bestaand of nieuw beleid op bovengenoemd terrein opnieuw wordt doordacht vanuit het perspectief van dit Verdrag. Dit kan een nieuw licht werpen op kwesties die vanuit een nationaal beleidskader een zekere vanzelfsprekendheid hebben gekregen.

Voor dit onderzoek is het brede terrein van arbeid, zorg en inkomen nader toegespitst op het socialezekerheidsstelsel en de toedeling van de socialezekerheidsrechten. In het huidige stelsel worden niet alle risico’s op dezelfde manier gedekt. In het algemeen geldt dat socialezekerheidsregelingen primair zijn georiënteerd op het verstrekken van uitkeringen als zich een erkend sociaal risico voordoet. Het gaat dan om risico’s die de beschermende persoon overkomen zonder dat deze er zelf voor kiest. Met andere woorden het gaat om *external risks*. Het onderbreken van de loopbaan in verband met zorgverantwoordelijkheden geldt daarentegen als een individuele keuze - een *manufactured risk* - waarvoor het inkomensrisico ook individueel moet worden

gedragen. Deze traditionele toedeling van socialezekerheidsrechten staat in toenemende mate onder druk. Het inzicht groeit dat het belangrijk is inkomenszekerheid te bieden in die situaties waarin mensen tijdelijk niet volledig beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt in verband met zorgverplichtingen. Traditionele scheidslijnen tussen *external* en *manufactured risks* blijken minder eenduidig en/of blijken tot maatschappelijke ongewenste resultaten te leiden. Deze discussie omtrent oude en nieuwe zekerheid staat in dit onderzoek centraal. Belangrijke constatering in dit verband is dat het niet gaat om een expliciete ongelijke benadeling van mannen en vrouwen, maar veeleer om een ongezien onderscheid naar sekse, in die zin dat de 'oude' sociale zekerheid - hoewel in sekseneutrale termen geformuleerd - in de praktijk de inkomensrisico's verbonden aan de mannelijke levensloop beter beschermt dan de inkomensrisico's verbonden aan de typisch vrouwelijke levensloop. Deze constatering opent de mogelijkheid het socialezekerheidsstelsel te toetsen aan artikel 5a van het VN-Vrouwenverdrag.

### *Probleemstelling*

Op grond van het bovenstaande, kan de probleemstelling van het onderzoek als volgt worden geformuleerd:

- Wat is de betekenis en de reikwijdte van artikel 5a van het VN-Vrouwenverdrag?
- Wat zijn de implicaties van dit verdragsartikel voor het beleidsterrein van arbeid, zorg en inkomen, in het bijzonder de toedeling van sociale zekerheidsrechten voor mannen en vrouwen?

### *Werkwijze*

Om na te gaan waartoe artikel 5a van het VN-Vrouwenverdrag precies verplicht zal aan de hand van officiële juridische documenten en juridische literatuur in kaart worden gebracht welke betekenis artikel 5a van het VN-Vrouwenverdrag heeft.

Vervolgens start de empirische analyse van het Nederlandse socialezekerheidssysteem. Om enige ordening aan te brengen in het brede veld zal het socialezekerheidssysteem worden geïnventariseerd aan de hand van vier overgangen, of te wel transities. Het gaat daarbij om de overgangen van betaalde arbeid naar werkloosheid, naar ziekte/ arbeidsongeschiktheid, naar pensioen en naar zorg.

In de analyse gaat het vooral om de opvattingen die aan het beleidsterrein ten grondslag liggen. In de sociaal-wetenschappelijke literatuur wordt in dit verband ook wel verwezen naar de zogenaamde *deep core*, bestaande uit normatieve en ontologische uitgangspunten. (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Van de Veen, 1999, p. 309). Normatieve uitgangspunten hebben betrekking op morele overtuigingen, terwijl ontologische uitgangspunten zich vooral richten op de mens- en maatschappijbeelden die aan het beleid ten grondslag liggen. Bij de normatieve uitgangspunten staat de invulling van begrippen zoals gelijkheid, rechtvaardigheid en solidariteit centraal. De normatieve uitgangspunten worden gezien vanuit een genderperspectief. Hoe wordt gelijkheid binnen het systeem van sociale zekerheid gedefinieerd en welke ideeën rondom solidariteit zijn in de concrete maatregelen terug te lezen? In de Nederlandse verzorgingsstaat wordt bijvoorbeeld sterk de nadruk gelegd op het idee dat burgers gelijk zijn voor de wet, maar tegelijkertijd is er lange tijd sprake geweest van een sterke gezinsideologie (kostwinnersbeginselen), die de gelijkheidsgedachte doorkruiste.



Inzicht in de specifieke wijze waarop deze normatieve uitgangspunten worden gehanteerd en ingevuld werpt een licht op de vooronderstellingen en eventuele stereotype opvattingen over mannen en vrouwen. Dit geldt ook voor de ontologische uitgangspunten: de mens- en maatschappijbeelden. Hoe ziet men de mens en wat voor opvattingen heeft men over de inrichting van de maatschappij? Zijn de verzekerde risico's volkomen extern en worden deze opgevat als risico's die mensen overkomen zonder dat zij daar schuld aan hebben of worden deze risico's nadrukkelijker in verband gebracht met de individuele gedragingen? Worden burgers kortom gezien als conformistisch en regelvolgend of juist als calculerende burgers, die gevoelig zijn voor financiële prikkels?

Hoewel deze normatieve en ontologische uitgangspunten analytisch van elkaar te onderscheiden zijn, zullen ze elkaar in de praktijk wederzijds beïnvloeden en dus nauw met elkaar verweven zijn. Om de normatieve en ontologische uitgangspunten zichtbaar te maken en de verschuiving in de normatieve oriëntaties te duiden, zal een historische benadering worden gehanteerd. De betekenis van de uitgangspunten verandert namelijk afhankelijk van de context en het tijdsgewricht waarin ze worden gebruikt. De historische benadering levert het empirische materiaal op dat vervolgens zal worden getoetst aan de verplichtingen van artikel 5a van het VN-Vrouwenverdrag.

#### *Opzet*

In hoofdstuk 2 komt de vraag naar de inhoud en strekking van artikel 5a VV aan de orde. Het doel van dit hoofdstuk is dat een helder en eenduidig beeld ontstaat dat een antwoord geeft op de vraag *waartoe* dit verdragsartikel precies verplicht. In hoofdstuk 3 volgt een analyse van het systeem van sociale zekerheid. Aan de hand van verschillende transitieën worden de socialezekerheidsaanspraken in kaart gebracht. Nagegaan wordt hoe deze transitieën zijn vormgegeven en welke uitgangspunten en eventuele impliciete normen daaraan ten grondslag liggen. In hoofdstuk 4 zullen deze uitgangspunten opnieuw worden geordend en getoetst aan de verplichtingen van artikel 5a van het VN-Vrouwenverdrag. Hoofdstuk 5 besluit met een analyse van enkele actuele beleidsdiscussies op het thema van arbeid, inkomen en zorg.

Hoofdstuk 2 is geschreven door Rikki Holtmaat, de hoofdstukken 3, 4 en 5 door Ivy Koopmans en Janneke Plantenga.

## 2. De betekenis van artikel 5a VN-Vrouwenverdrag

Het eerste deel van de algemene vraagstelling voor dit onderzoek luidt of artikel 5a van het VN-Vrouwenverdrag kan dienen als toetsingskader voor Nederlands beleid op het terrein van arbeid, zorg en inkomen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal eerst moeten worden vastgesteld wat precies de inhoud en strekking van dit artikel is. Deze vraag staat in dit hoofdstuk centraal. Het is de bedoeling dat een helder en eenduidig beeld ontstaat dat een antwoord geeft op de vraag *waartoe* dit verdragsartikel precies verplicht. Op basis daarvan kan dan in het volgende hoofdstuk van dit rapport nader worden bepaald *hoe* deze verplichting zou kunnen worden geïmplementeerd.

Voor de vraag wat de betekenis van artikel 5a VV is, is van belang deze bepaling te plaatsen in de bredere context van de doelstellingen van het Verdrag. In dit rapport wordt geregeld gerefereerd aan de driedelige doelstelling van het Vrouwenverdrag. Deze driedeling is ontwikkeld in de Eerste Nationale Rapportage over het VN-Vrouwenverdrag (in het vervolg: het Rapport Groenman).<sup>1</sup> De uitbanning van alle vormen van discriminatie jegens vrouwen (de titel van het Verdrag) houdt volgens de rapportagecommissie in dat de regering moet streven naar:

- (1) het realiseren van volledige gelijkheid voor de wet en in het openbaar bestuur;
- (2) de positieverbetering van vrouwen, en
- (3) de bestrijding van de dominante genderideologie.<sup>2</sup>

Artikel 5a VV verwoordt met name de derde doelstelling. De nadruk ligt in deze analyse op de *inhoud* van de verplichtingen die uit dit artikel voortkomen. Dat wil zeggen dat de precieze juridische karakterisering in termen van de *aard* van de verplichtingen (resultaats- of inspanningsverplichtingen) niet of nauwelijks aan de orde zal komen. Wat dat betreft sluiten we ons aan bij het rapport van de Commissie Groenman, waarin gesteld wordt dat een loyale tenuitvoerlegging van het Verdrag verplicht is, ongeacht de juridische kwalificatie van het type verplichting waar het om gaat.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Een beschrijving van de genoemde doelstellingen en de gevolgen daarvan voor het Nederlandse recht is ook te vinden in Holtmaat, 1998.

<sup>2</sup> De regering onderschrijft deze analyse van de doelstellingen van het Verdrag en stelt dat daarmee een verbinding is gelegd tussen het Verdrag en de drie subdoelstellingen van het Nederlandse emancipatiebeleid, zoals geformuleerd in het Beleidsplan Emancipatie van 1985. Kabinetsreactie op het rapport Groenman TK 1997-1998, 25 893, nr 2, pag. 8. Ook door het CEDAW-Comité is in juli 2001 in de zogenoemde “Concluding Comments” over de tweede en derde Nederlandse rapportage (in Nederland doorgaans “Landencommentaar” genoemd) aangegeven dat het Comité deze analyse van de doelstellingen van het Verdrag waardeert en onderschrijft. Zie Concluding Comments n.a.v. de 2e en 3e rapportage van Nederland, CEDAW, 25e Sessie, juni-juli 2001, A/56/38, CEDAW/C/SR. 512 and 513, para 196.

<sup>3</sup> In casu zal het hoogstwaarschijnlijk niet gaan om een bepaling die voldoende op de individuele rechtsbescherming is toegesneden om van directe werking te kunnen spreken. Dat wil zeggen dat – hoe concreet en resultaatgericht de verplichting ook moge zijn – er door de burger hoogstwaarschijnlijk niet rechtstreeks een beroep op kan worden gedaan voor de rechter. Dat betekent dat ook de klachtprocedure, die sinds kort op grond van het Individuele Klachtprotocol bij het Comité in New York ingesteld kan worden, waarschijnlijk weinig zaken zal kennen die over artikel 5a van het Verdrag zullen gaan.

Hoofdstuk 2 is als volgt ingedeeld. Om te beginnen wordt in paragraaf 2.1 een veronderstelling geopperd. Deze luidt dat artikel 5a VV een bijzondere betekenis heeft, in die zin dat het artikel verplicht tot het bestrijden van de zogenoemde ‘structurele genderdiscriminatie’, welke onder meer ten grondslag ligt aan bestaande wetgeving en beleid. Aan de hand van enkele studies naar de betekenis van artikel 5a en kritische beschouwingen in de feministische rechtsliteratuur wordt de genoemde veronderstelling toegelicht. Waarop kan nu worden gebaseerd dat artikel 5a VV op de bestrijding van deze structurele genderdiscriminatie zou zijn gericht? In paragraaf 2.2 wordt nader bezien of de genoemde veronderstelling hard te maken valt aan de hand van hetgeen in officiële documenten en in de juridische literatuur allemaal is opgemerkt over de betekenis en strekking van artikel 5a VV. In paragraaf 2.3 worden de bevindingen uit dit deel van het onderzoek op een rij gezet en wordt gepoogd een helder antwoord te geven op de vragen of artikel 5a inderdaad verplicht tot het uitbannen van structurele genderdiscriminatie en zo ja, waartoe dit Verdragsartikel de Lidstaten dan wel verplicht. Het zal blijken dat de inhoud van artikel 5a dynamisch is: er is niet voor eens en voor altijd vast te stellen wat de verplichting die in dit artikel wordt geformuleerd precies betekent.

## **2.1 De bijzondere betekenis van artikel 5a VV: een veronderstelling**

Artikel 5 lid a van het VN-Vrouwenverdrag, luidt als volgt:

“De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, nemen alle passende maatregelen om:  
(a) het sociale en culturele gedragspatroon van de man en de vrouw te veranderen ten einde te komen tot de uitbanning van vooroordelen, gewoonten en van andere gebruiken, die zijn gebaseerd op de gedachte van de minderwaardigheid of de meerderwaardigheid van één van beide geslachten of op stereotype rollen van mannen en vrouwen.”

Artikel 5a maakt deel uit van de groep algemene bepalingen in het Verdrag. Daarnaast is er een groep bepalingen waarin specifieke terreinen worden beschreven waarop het verdrag van toepassing is (zoals vrouwenhandel, politieke participatie, arbeid en sociale zekerheid, onderwijs, gezondheidszorg, familierecht) en tenslotte is er een aantal uitvoeringsbepalingen. De algemene bepalingen geven aan waartoe de Staten op elk van de de genoemde terreinen verplicht zijn.

De veronderstelling van de onderzoekers in dit vijfde verdiepende onderzoek naar de betekenis van het VN-Vrouwenverdrag luidde dat dit artikel van het VN-Vrouwenverdrag een bijzondere betekenis heeft, in die zin dat het verplicht tot het bestrijden van de zogenoemde ‘structurele genderdiscriminatie’. Dit roept een aantal vragen op, die in deze paragraaf worden behandeld. Zoals: wat betekent de term structurele genderdiscriminatie? En: hoe moet deze verplichting gezien worden in het licht van de algemene doelstelling van het Vrouwenverdrag (de bestrijding van alle vormen van discriminatie van vrouwen)? Is met deze verplichting iets anders bedoeld dan de in het internationale recht al reeds lang bestaande discriminatieverbod, en zo ja, in welk opzicht zou artikel 5a daaraan dan iets toevoegen?

De achtergrond en betekenis van de genoemde veronderstelling zal hier worden toegelicht.

De veronderstelling dat artikel 5a een bijzondere betekenis heeft is vanaf het begin van het bestaan van het VN-Vrouwenverdrag in de Nederlandse literatuur naar voren gebracht. Zo schreef Van Maarseveen al in 1987 dat artikel 5 van het Vrouwenverdrag een van de pijlers is onder het aan het Verdrag ten grondslag liggende radicaliserende *beginsel van cultuurverandering*. Daarmee wilde deze auteur aangeven dat het Vrouwenverdrag niet uitsluitend gericht is op het geven van gelijke rechten aan vrouwen (gelijk in vergelijking met de rechten die mannen reeds hebben), maar dat het eveneens is gericht op “(...) een mogelijke feminisering van de cultuur, althans van de cultuur die in het rechtsstelsel wordt gepresenteerd” (Van Maarseveen, 1987). Erg specifiek over wat artikel 5 VV dan wel precies inhoudt is de auteur helaas (nog) niet.

De opmerking van Van Maarseveen over de noodzaak of wenselijkheid van een radicale cultuurverandering (welke door artikel 5 zou worden geëist) houdt verband met de onvrede die al lange tijd in de (feministische) rechtswetenschap bestond over de beperkte werking van het (formele) juridische verbod om te discrimineren.

Deze onvrede komt er zeer kort gezegd op neer dat na enige tientallen jaren van ervaring met het toepassen van het seksdiscriminatieverbod in het recht de conclusie werd getrokken dat deze strategie in veel gevallen op zijn gunstigst leidt tot een assimilatie van vrouwen aan de mannelijke standaard. Dat wil zeggen: vrouwen die zich beroepen op het discriminatieverbod worden gelijk aan mannen behandeld, de norm zelf staat niet ter discussie. Dat betekent dat bepaalde regelingen en structuren die op de mannelijke maat zijn gesneden, mits de gelijke behandelingsclaim wordt erkend, op vrouwen worden toegepast, zonder dat de vraag aan de orde kan komen of die mannelijke maat wellicht zou moeten veranderen. Voor zover vrouwen onder het non-discriminatie recht juist pleiten voor ‘andere rechten’ draagt dit vaak zelfs bij aan een verdere stereotypering van de (veronderstelde) verschillende rollen van mannen en vrouwen. Zo leidt, om maar een voorbeeld te noemen, de uitzondering op de gelijkheidsnorm die het Europese gelijke behandelingsrecht toestaat voor de bescherming van het moederschap, herhaaldelijk tot uitspraken van het Europese Hof van Justitie waarin de bestaande moederschapsideologie wordt bevestigd (zie met name het werk van Clare McGlynn, 2000).

De onvrede met de beperkte mogelijkheden van het juridische gelijkebehandelingsrecht vindt niet alleen uitdrukking in talloze geschriften van feministische rechtswetenschappers, maar wordt ook tot uitdrukking gebracht in een rapport van de OECD uit 1991: “(...) the limited impact of anti-discrimination and equal opportunity measures points to the systemic nature of gender based inequalities, and the need for systemic solutions.” Teneinde een stap verder te komen is volgens deze internationale organisatie ‘institutional change’ nodig: “That solution lies in applying an integrated approach to that institutional change aimed at addressing the contradictions and tensions generated at the interface between the household, the community and employment structures” (OECD, 1991).

Tien jaar na de publicatie van Van Maarseveen verschijnt de eerste Nationale Rapportage over de implementatie van het Vrouwenverdrag in Nederland. (Rapport Groenman, 1997). In deze studie wordt een analyse gegeven van de doelstellingen van het Verdrag. De zeer algemene doelstelling (uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen) bestaat volgens de Commissie uit drie delen. Naast het

garanderen van gelijkheid voor de wet en in het openbaar bestuur en het bevorderen van een daadwerkelijke positieverbetering van vrouwen is het Verdrag ook gericht op het uitbannen van de dominante genderideologie.<sup>4</sup>

Deze laatste doelstelling is volgens de opstellers van het rapport Groenman uitgewerkt in onder meer artikel 5a van het Verdrag. Daarmee verklaart de Rapportagecommissie dit artikel tot een van de pijlers onder het hele Verdrag. De verplichting tot het bestrijden van de dominante genderideologie is een juridisch novum, meent de Commissie: “Niet eerder is in een juridisch document dat zich richt op de bestrijding van de discriminatie van vrouwen zoveel nadruk gelegd op de noodzaak van verandering van bestaande ideeën of ideologieën waarin vrouwen een ongelijkwaardige, ondergeschikte of ‘andere’ rol krijgen toebedeeld in het menselijk leven in al zijn facetten: zowel op publiek als op het privé-terrein. Hiermee onderkent het Verdrag dat de ongelijke positie van vrouwen een hardnekkig verschijnsel is en dat hierin alleen verbetering kan komen wanneer op het niveau van de genderideologie wezenlijke veranderingen optreden” (Rapport Groenman, 1997, p. 25). Direct daarop wijst de Commissie op het dubbele karakter van genderideologieën: ze spelen niet alleen een rol als het gaat om het “bewustzijn” van mensen van hun eigen identiteit, maar bepalen mede de inhoud en vorm van vrijwel alle structuren en instituties van de samenleving. “De op genderverschillen gebaseerde structurering van het menselijk leven wordt ook wel aangeduid met de termen structurele discriminatie, institutionele discriminatie of systeemdiscriminatie” (Rapport Groenman, 1997, p. 25). Als voorbeeld noemt de Commissie op deze plaats de inrichting van het arbeidsbestel, die een seksespecifiek karakter zou hebben. De voltijds werkende man/kostwinner zou nog steeds het uitgangspunt van beleid en wetgeving zijn.

Evenals Van Maarseveen meent de rapportagecommissie dat het artikel een radicaliserende werking kan hebben: “Artikel 5 betekent dat de overheid niet kan ophouden bij de eerste twee subdoelstellingen, maar dat een fundamentele verandering van de samenleving noodzakelijk is: een verandering van opvattingen, waarden en structuren *op grond van het vrouwelijk perspectief*” (Rapport Groenman, 1997, p. 27, Curs. R.H.). Het artikel kan gelezen worden als een aansporing om na te gaan wat de precieze inhoud en strekking is van begrippen en vooronderstellingen die in het recht en in het beleid worden gehanteerd. “Wanneer dit niet gebeurt, kunnen de invoering van een volledige gelijkheid voor de wet en een beleid ter verbetering van de positie van vrouwen wel eens averechte effecten sorteren. De momenteel gehanteerde begrippen en vooronderstellingen zijn nogal eens gekleurd door genderstereotype verhoudingen en verwachtingen. Wanneer zij ongewijzigd worden ingebracht in nieuwe wetgeving of nieuwe beleid, leidt dit tot onbewuste en onbedoelde reproductie van genderverschillen,” zo waarschuwt de Commissie (Rapport Groenman, 1997, p. 27).

Artikel 5a zou een novum zijn en het zou een wezenlijke aanvulling zijn op het bestaande internationale en nationale non-discriminatierecht, in die zin dat het zich niet richt op bestrijding van seksediscriminatie (waarbij mannen en vrouwen strikt gelijke rechten zouden moeten hebben, enkele uitzonderingen daargelaten). Het

---

<sup>4</sup> Deze analyse van de drie doelstellingen van het Verdrag is geaccepteerd door zowel de Nederlandse regering als door het CEDAW-Comité.

artikel zou zich daarentegen juist richten op het uitbannen van in structuren en systemen ‘ingebakken’ genderverschillen.

Wat betreft de vraag hoe deze doelstelling in de praktijk zou moeten worden geïmplementeerd wijst de Commissie er op dat artikel 5a met name noodzaakt tot het ‘screenen’ van wetgeving op het mogelijk (indirect) discriminerend effect daarvan. Een van de aanbevelingen van de Commissie luidt daarom: “Verricht verkennend onderzoek naar de indirect discriminerende effecten van bestaande wetgeving en op genderideologie gebaseerde vooronderstellingen in het Nederlandse rechtssysteem” (Rapport Groenman, 1997, p. 140, aanbeveling 4).<sup>5</sup> De Commissie stelt voorts dat gewerkt moet worden aan een duidelijker referentiekader voor de wetgever, teneinde wetgevingsvoornemens te kunnen toetsen op hun indirect discriminerende effect voor vrouwen (Rapport Groenman, 1997, p. 59).

De Commissie laat echter grotendeels in het midden waarop het de verstrekkende uitspraken over de inhoud en strekking van artikel 5a precies baseert. Dit vijfde verdiepende onderzoek over de betekenis van het VN-Vrouwenverdrag voor de Nederlandse rechtsorde is er op gericht daarover meer helderheid te verkrijgen. Vandaar dat aan het begin van het onderzoek de stelling over verstrekkende betekenis van artikel 5a VV van de Commissie Groenman als een *veronderstelling* is geformuleerd.

Deze veronderstelde betekenis van artikel 5a is in dit onderzoek nader onderzocht: zijn er in de (gezaghebbende) teksten over het Vrouwenverdrag inderdaad aanwijzingen te vinden dat dit artikel zich (mede) richt op het bestrijden van systeemdiscriminatie ten aanzien van vrouwen (of op structurele genderdiscriminatie), en zo ja, wat betekent dat dan precies?

In deze paragraaf is globaal en in kort bestek in kaart gebracht tegen welke achtergrond het onderzoek naar de mogelijke inhoud en strekking van artikel 5a Vrouwenverdrag is verricht. Aangegeven is dat in de Nederlandse literatuur zowel als in de eerste Nationale Rapportage over het Vrouwenverdrag aan dit artikel een bijzondere betekenis is toegekend. Met deze verplichting zou duidelijk een stap verder zijn gezet ten opzichte van de reeds bestaande discriminatieverboden in het (inter)nationale recht. Deze uitleg van het Vrouwenverdrag sluit zeer goed aan bij de onvrede die er in de feministische rechtswetenschap al lange tijd bestaat ten aanzien van de assimilerende en seksetereotypen-bestendigende werking van het ‘traditionele’ seksediscriminatierecht. In plaats daarvan zou een type recht moeten worden ontwikkeld dat veeleer focust op de structurele dimensies van de ongelijke (machts)verhoudingen tussen mannen en vrouwen. Deze structurele dimensies kunnen beter worden beschreven in termen van genderverhoudingen dan in termen van ongelijkheid tussen de (biologische) seksen. Artikel 5a zou zich met name op deze dimensie richten. In hoeverre dat ook de bedoeling was van de opstellers van het Verdrag, dan wel dat artikel 5a in latere documenten en literatuur dit artikel zo is uitgelegd, zal in de volgende paragraaf worden geanalyseerd.

---

<sup>5</sup> In de Kabinetsreactie stelt de regering dat deze aanbeveling zal worden betrokken bij het opzetten van verder verkennend onderzoek. Zie: Tweede Kamer, 1997-1998, 25 893, Kabinetsreactie op het rapport Groenman, nr. 2, pag. 20.

## 2.2 De betekenis van artikel 5a VV volgens officiële documenten en literatuur

Waarop kan nu worden gebaseerd dat artikel 5a VV op de bestrijding van deze structurele genderdiscriminatie zou zijn gericht? In deze paragraaf wordt nader bezien of de genoemde veronderstelling hard te maken valt aan de hand van hetgeen in officiële documenten en in de juridische literatuur allemaal is opgemerkt over de betekenis en strekking van artikel 5a VV. Hoe zagen de opstellers van het Verdrag dit artikel? Wat vindt het CEDAW-Comité er van en wat heeft de Nederlandse regering er over opgemerkt? Tenslotte komen ook de meningen in de rechtswetenschappelijke literatuur aan bod. Zijn daarin voldoende aanknopingspunten te vinden om in artikel 5a een bijzondere verplichting te lezen, die verder gaat dan de reeds bekende discriminatieverboden in internationale mensenrechtendocumenten en in het Europese en nationale gelijkebehandelingsrecht? En zo ja: wat houdt deze verplichting dan precies in?

In Nederland zijn een aantal verdiepende onderzoeken naar de betekenis van het Vrouwenverdrag gedaan en is een (eerste) Nationale Rapportage opgesteld waarin uitgebreid is stilgestaan bij de doelstelling en reikwijdte van het Verdrag. Ook deze documenten zijn geanalyseerd op de vraag welke visie op artikel 5a daaruit naar voren komt. Daarna komen tenslotte de opvattingen in de literatuur aan de orde. Op deze plaats wordt geen poging gedaan om het gevonden materiaal integraal samen te vatten. Wel is gepoogd om inzicht te krijgen in het beeld dat uit al deze teksten oprijst over de (veranderende) betekenis die de betrokken instanties en personen aan dit verdragsartikel hebben gegeven.

### *De VN-Documenten over artikel 5a*

Uit de ontstaansgeschiedenis van het bewuste verdragsartikel is af te leiden dat de opstellers overtuigd waren van de schadelijkheid van stereotypen over mannelijke en vrouwelijke vastliggende rollen en dat hen duidelijk voor ogen heeft gestaan om de Lidstaten opdracht te geven 'iets' te doen tegen het voortbestaan van dergelijke stereotype denkbeelden. Het veranderen van sociale en culturele gedragspatronen wordt uitdrukkelijk als Verdragsverplichting geformuleerd. De bewoordingen van het artikel brengen tot uitdrukking dat het daarbij om een rangorde zou moeten gaan, in de zin van meerder- of minderwaardigheid van een van de beide seksen. Wat Staten zouden moeten doen ter uitvoering van dit artikel is echter in het midden gelaten.

Het CEDAW-Comité heeft in Algemene Aanbeveling nummer 3 uit 1987 opnieuw benadrukt dat artikel 5 een belangrijk artikel is en dat Staten in hun rapportages serieus aandacht moeten besteden aan het probleem van seksestereotypen. Dit blijkt ook uit de instructies voor de rapportage die het Comité aan de Lidstaten heeft verstrekt. Uit deze instructies is ook al enigszins zichtbaar waar het Comité aan denkt bij de uitvoering van dit Verdragsartikel. De Staten moeten in dat kader aandacht besteden aan onderwerpen als geweld tegen vrouwen en de wijze waarop in wetgeving en beleid bepaalde traditionele opvattingen over de rol van vrouwen wordt weerspiegeld.

Dat artikel 5 niet uitsluitend een op zichzelf staande norm is, maar een norm die ook de verplichtingen in de andere artikelen van het verdrag (mede) inkleurt, blijkt uit de wijze waarop in Algemene Aanbevelingen over onder meer geweld tegen vrouwen en

het familierecht het Comité voortdurend refereert aan de verplichting om seksestereotypen uit te bannen. Hier wordt al zichtbaar, wat ook sterk blijkt uit de analyse van de Landencommentaren van het Comité, dat artikel 5 inderdaad een van de algemene pijlers onder het Verdrag is. In de genoemde Algemene Aanbevelingen wordt duidelijk dat het Comité op het terrein van het familierecht en geweld tegen vrouwen geen genoegen neemt met een formele positieverbetering (in de zin van formeel gelijke rechten of een bescherming in het strafrecht), maar dat het eist dat de onderliggende sociale structuren en culturele opvattingen eveneens worden aangepakt. Heel duidelijk verwoordt het Comité dit in de Algemene Aanbeveling 21 over het Familierecht: “Even where *de jure* equality exists, all societies assign different roles, which are regarded as inferior, to women. In this way, principles of justice and equality contained in particular in Article 16 and also in Articles 2, 5 and 24 of the Convention are being violated” (Algemene Aanbeveling nr. 21, overweging 12).

De Landencommentaren van het Comité die in het kader van dit onderzoek zijn bestudeerd geven een rijk beeld te zien van wat allemaal onder de reikwijdte van artikel 5a kan worden gebracht. Omdat het Comité altijd reactief is, dat wil zeggen uitspraken doet op basis van het materiaal dat door de staten in de landenrapporten is aangedragen (eventueel aangevuld met materiaal uit schaduwrapportages van ngo's) is het niet helemaal goed te beoordelen of de ontwikkeling die zichtbaar is in deze documenten te wijten is aan veranderde opvattingen bij de leden van het Comité, of dat ze (mede) zijn ingegeven door hetgeen de landen zelf hebben aangedragen. Die ontwikkeling komt er op neer dat steeds vaker het Comité artikel 5 niet als op zichzelf staande Verdragsverplichting behandelt, maar direct in relatie brengt met de verplichtingen onder de specifieke bepalingen over arbeid, gezondheid, onderwijs en dergelijke. Een andere zichtbare ontwikkeling is dat het Comité, in tegenstelling tot in de beginjaren, in de laatste Landencommentaren steeds minder aandringt op educatie en voorlichting, maar steeds vaker stelt dat concrete maatregelen moeten worden genomen, bijvoorbeeld ten aanzien van het – uit stereotypen voortkomende – geweld tegen vrouwen of tegen de voortdurende ongelijke beloning en segregatie op de arbeidsmarkt.

Inhoudelijk zijn uit de Landencommentaren een aantal richtlijnen te halen van waartoe staten in het kader van deze verdragsverplichting zoal gehouden zijn (in termen van het Comité: wat ze aanbeveelt of waartoe ze oproept):

- het Comité benadrukt dat genderstereotypen de oorzaak zijn van voortdurende discriminatie, ook al is er geen sprake meer van formele juridische achterstelling van vrouwen;
- het Comité benadrukt dat voorlichtingscampagnes en verandering van de beeldvorming belangrijk zijn en stelt dat regeringen moeten zorgen voor media campagnes en onderwijsmateriaal;
- het Comité acht het noodzakelijk dat niet alleen de ideeën of opvattingen over de traditionele rolverdeling zich wijzigen, maar dat de overheid ook de voorwaarden daarvoor creëert (bijv. in de vorm van ouderschapsverlof dat voor beide ouders beschikbaar is);
- het Comité erkent dat seksestereotype opvattingen ook hun weerslag kunnen hebben gevonden in wetgeving en in de institutionele ordening van de samenleving en spoort regeringen aan om deze vorm van discriminatie op te sporen en uit te bannen;



- het Comité stelt met zeer veel nadruk dat een beroep op culturele of religieuze tradities niet kan rechtvaardigen dat het bestaan van schadelijke seksestereotypen door een regering ongemoeid wordt gelaten;
- het Comité legt een rechtstreeks verband tussen negatieve stereotype beeldvorming en het bestaan van geweld tegen vrouwen en van bepaalde gezondheidsrisico's voor vrouwen;
- het Comité legt ook een rechtstreeks verband tussen de ondervertegenwoordiging van vrouwen in het politieke en openbare leven en het bestaan van traditionele stereotype opvattingen over de (belangrijke) rol van vrouwen in het privé-leven;
- het Comité legt eveneens een sterk verband tussen stereotype beeldvorming over de rol van vrouwen en het bestaan van loondiscriminatie van vrouwen, segregatie op de arbeidsmarkt en het feit dat voornamelijk vrouwen in deeltijd werken;
- het Comité wijst (overmatig) beschermende maatregelen van vrouwen in het arbeidsrecht en het sociaal recht van de hand omdat deze maatregelen het stereotype beeld dat vrouwen eerst en vooral moeders zijn bevestigen en vrouwen een nadelige positie op de arbeidsmarkt geven; voor zover maatregelen worden genomen om de combinatie van ouderschap en betaalde arbeid te vereenvoudigen moeten deze voor zowel mannen als vrouwen gelden en moeten mannen uitdrukkelijk worden gestimuleerd om van deze voorzieningen gebruik te maken;
- het Comité bespreekt het bestrijden van traditionele en genderstereotype opvattingen niet uitsluitend in het kader van artikel 5 zelf, maar stelt deze zaken geregeld aan de orde bij met name de bespreking van de artikelen 11 (arbeid), 12 (gezondheid), 13 (economische rechten van vrouwen) en 16 (familierecht);

#### *Artikel 5a in de officiële Nederlandse documenten*

Op een aantal punten is in de afgelopen jaren door de regering en het Parlement uitgesproken wat de betekenis is of kan zijn van artikel 5a van het Vrouwenverdrag. In de eerste plaats is dit artikel – zij het kort en tamelijk oppervlakkig – aan de orde geweest in de periode waarin de Goedkeuringswet is besproken. Uit deze discussie komt naar voren dat er vooral bezorgdheid is over de verenigbaarheid van artikel 5 (en artikel 10c) met de vrijheid van onderwijs en over de mogelijke ‘overheidsindoctrinatie’ die de uitvoering van het artikel tot gevolg zou kunnen hebben. De kleine Christelijke partijen stemden mede om die reden tegen de Goedkeuringswet. Tijdens de behandeling van de Goedkeuringswet wordt door de Nederlandse regering uitdrukkelijk het verband tussen seksestereotypen en geweld tegen vrouwen erkend.

Het meest fundamenteel was de discussie over het niveau van beïnvloeding of gedragsverandering waarop artikel 5a zich richt. Gaat het artikel alleen over het individuele, subjectieve niveau van de persoonlijke opvattingen over sekserollen, of richt het zich ook op de structuren of wellicht ook op de verandering van wetgeving? “Juist bij de verandering van het sociale en culturele gedragspatroon is specifiek beleid onvoldoende, maar dient alle wetgeving en beleid hiermee rekening te houden, met name op het terrein van gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, maar ook op terreinen als sociale zekerheid en fiscale wetgeving. Zolang vrouwen belemmerd worden hun gedragspatronen te veranderen, met name indirect, zullen traditionele opvattingen een des te langer leven hebben” (Tweede Kamer, 1984-1985, nr. 4, p.14, vraag van D’66).

Naar aanleiding van deze vraag maakt de regering duidelijk dat naar haar mening dat laatste (ook) het geval is en verwijst ze naar de doelstellingen van het (toenmalige) emancipatiebeleid, die zijn geformuleerd in termen van “het bereiken van structurele veranderingen waardoor sekseverschil niet langer een van de pijlers van de maatschappelijke organisatie vormt” en “het doorbreken van beeldvorming in termen van mannelijkheid en vrouwelijkheid” (Tweede Kamer, 1984-1985, nr. 6, p. 27). Opvallend is dat weliswaar uitvoerig gesproken is over de vraag in hoeverre het Verdrag indirecte discriminatie zou verbieden (en aldus zou nopen tot aanpassing van wetgeving), maar dat dit onderwerp nergens in verband werd gebracht met de verplichtingen die voortvloeien artikel 5a.

De eerste keer dat de regering aan het Comité in New York rapporteert (1992) over de implementatie van het Verdrag in Nederland wordt zeer uitvoerig beschreven wat de maatregelen zijn die in het kader van artikel 5a VV zijn genomen. Opvallend genoeg zijn dat uitsluitend maatregelen die liggen op het terrein van de beïnvloeding van het bewustzijn en de mentaliteitsverandering, die noodzakelijk zouden zijn om seksestereotype opvattingen uit te bannen. De term beeldvorming staat daarin zeer centraal. Een voorbeeld van de maatregelen die zijn genoemd is de mediacampagne waarin meisjes opgeroepen worden om opleidingen voor technische beroepen te kiezen. Het structurele niveau, zoals bedoeld in de hierboven weergegeven discussie met het Parlement, is daarin niet zichtbaar.

In de Tweede en Derde rapportage van Nederland aan het Comité in New York (1998 en 2000) wordt artikel 5 niet meer afzonderlijk besproken. Dit hangt samen met het feit dat de regering er voor heeft gekozen te rapporteren op basis van de drieledige doelstelling van het Verdrag, die de Commissie Groenman heeft gemaakt. Van ieder beleidsterrein dat onder de reikwijdte van het Verdrag valt is nagegaan in hoeverre deze drieledige doelstelling is gerealiseerd. Het uitbannen van stereotype patronen en structuren die deze in stand houden komt bij zowel de tweede als de derde doelstelling aan de orde. Bij de tweede doelstelling (die is “vertaald” in *towards diversity*) zijn de maatregelen vooral gericht op het voor mannen en vrouwen mogelijk maken van verschillende rollen ten aanzien van arbeid en zorg. Dit raakt vanzelfsprekend aan het doorbreken van traditionele genderstereotypen over de invulling van deze rollen. Het instrument dat de regering in dat verband noemt is de Emancipatie- effectrapportage. De derde beleidsdoelstelling (het uitbannen van de dominante seksestereotype beeldvorming) is “vertaald” in *promoting and supporting cultural change*. Artikel 5 van het Verdrag belichaamt deze doelstelling, aldus de regering. Het gaat er volgens de regering om “(...) identifying and eliminating hidden gender discrimination. The Netherlands has decided to tackle the problem by formulating a strategy for cultural change. This is based on the recognition that policy has hitherto been determined as a matter of course by reference to the criterion of the white middle class male. The implicit concomitant of this approach has been that women too have had to fulfil this criterion” (Ministerie van SZW, 1998, p. 8-9)

Wat opvalt bij het bestuderen van deze twee rapportages op het punt van artikel 5a van het Verdrag is dat dit artikel zowel relevantie blijkt te hebben voor de tweede doelstelling van het Verdrag (de positieverbetering van vrouwen), als voor de derde doelstelling (het uitbannen van de dominante genderideologie). De concrete instrumenten, genoemd bij de derde doelstelling liggen wederom allemaal op het niveau van de bewustwording en de voorlichting. Dat dit ook effecten kan hebben

voor wetgeving en beleid blijkt bij de behandeling van de rapporten bij het Comité in New York, waar de regering stelt dat de derde doelstelling “(...) provides a framework for reviewing legislation, policy and the implementation of policy” (CEDAW-Committee, Press release, 2001).

Voor het onderwerp van dit onderzoek naar de betekenis van artikel 5a is vooral van belang wat de regering in de rapportages bij de hoofdstukken over arbeid en sociale zekerheid en economische gelijkheid (artikel 11 en 13 Vrouwenverdrag) over het derde beleidsniveau heeft opgemerkt. In beide rapportages beperken de maatregelen die genoemd worden zich vooral tot de sfeer van de (combinatie van) betaald en onbetaald werk. De sociale zekerheid (toch ook onderdeel van artikel 11 van het Verdrag) wordt niet of nauwelijks genoemd. Een enkele keer wordt artikel 13 a en b (die gaan over het zelfstandig ondernemerschap) afzonderlijk genoemd. De regering benadrukt het belang van het combinatiescenario, als oplossing van de problemen rondom de combineerbaarheid van arbeid en zorg. Projecten die in dit kader worden besproken zijn *Opportunity in bedrijf*, *De Commissie Dagindeling* en enkele voorlichtingcampagnes over vrouwelijk ondernemerschap. In de beide rapportages is geen analyse te vinden van de weerstanden en stereotypen die een werkelijke (her)verdeling van arbeid en zorg in de weg staan, noch van de wijze waarop wetgeving en beleid mogelijkzwaars zelf deze stereotypen weerspiegelen en (her)bevestigen.

Het Comité in New York is kritisch ten aanzien van de eenzijdige nadruk die in Nederland lijkt te liggen op de economische zelfstandigheid van vrouwen. Ook het beleid ten aanzien van (het faciliteren van) deeltijdarbeid ontmoet kritiek. Het Comité benadrukt dat de regering meer moet doen om genderstereotypen in bepaalde delen van de arbeidsmarkt te bestrijden. Verder legt het Comité er nadruk op dat positieve actiemaatregelen onontbeerlijk zijn om daadwerkelijke vooruitgang te boeken waar het gaat om vertegenwoordiging van vrouwen op alle posities in het bedrijfsleven (CEDAW, 2001, para 213, 214).

#### *Artikel 5a in de Nationale Rapportage en in de verdiepende onderzoeken*

Als uitvloeisel van een amendement bij de Goedkeuringswet, waarin is gesteld dat voorafgaand aan de rapportages aan het CEDAW-Comité ook aan het Nederlandse Parlement zal worden gerapporteerd over de voortgang die is gemaakt met de implementatie van het Verdrag, is in 1997 de eerste zogenoemde *Nationale Rapportage* over het Vrouwenverdrag verschenen. (Rapport Groenman, 1997). Zoals reeds is aangegeven in paragraaf 2.1 van dit hoofdstuk hecht de rapportagecommissie grote waarde aan artikel 5a VV. Het artikel fungeert volgens de Commissie als pijler onder wat zij ziet als de derde subdoelstelling van het Verdrag: het uitbannen van de dominante genderideologie. Hoe de Commissie deze doelstelling in grote lijnen invult is reeds besproken in paragraaf 2.1. De conclusie luidt dat artikel 5a kan voorkomen dat in wetgeving en beleid (bewust of onbewust) wordt aangesloten bij dominante (mannelijke) normen: “Het artikel geeft geen maatstaf waaraan mannen en vrouwen moeten voldoen – behoudens doorbreking van een traditionele rolverdeling. Daarmee scheidt het de mogelijkheid dat niet als vanzelfsprekend wordt uitgegaan van dominante (mannelijke) normen. Dit kan op een aantal punten betekenen dat niet *gelijke* rechten of *gelijke* kansen voorop moeten staan, maar dat *andere* rechten

moeten worden ontwikkeld of *andere* kansen moeten worden geboden” (Rapport Groenman, 1997, p. 27).

In de reactie op het rapport Groenman onderschrijft het kabinet deze conclusie volledig. “De stelling kan worden onderschreven: in een sociale rechtsstaat behoort niet het perspectief van één groep burgers – of dat nu een meerderheid of een minderheid van de bevolking is – dominant te zijn. Gelijkberechtiging van burgers houdt niet in dat uitsluitend wordt gewerkt op het stramien van gelijke rechten of gelijke kansen,” aldus de regering (Tweede Kamer, 1997-1998, 25 893, nr. 2, p. 10).

In het hoofdstuk in het Rapport van de Commissie Groenman waarin het beleid ten aanzien van de positie van vrouwen wordt geëvalueerd tegen de achtergrond van de Verdragsverplichtingen, komt naar voren dat op het terrein van de derde subdoelstelling nog weinig actie is ondernomen. De Commissie wijst er op dat genderideologie op verschillende niveaus werkzaam is en daarom op verschillende manieren zal moeten worden bestreden (Rapport Groenman, p. 73). Aangezien de werking van genderstereotypen zich ook op het niveau van de maatschappelijke structuren voordoet zijn ‘zachte’ middelen alleen niet voldoende, maar zullen ook ‘harde’ instrumenten zoals wetgeving, richtlijnen en emancipatie-effectrapportages moeten worden ingezet. Een punt van discussie is wel dat geen overeenstemming bestaat over de vraag hoe ver de overheid mag gaan als het gaat om het bestrijden van de dominante genderideologie. Terughoudendheid, ingegeven door respect voor de grondrechten als vrijheid van meninguiting of godsdienstvrijheid, en door twijfel aan de ‘sturingspotentie’ van de overheid, is te verwachten, maar is volgens de Commissie niet gerechtvaardigd “ (...) omdat het buitensluitende effect van deze genderstereotyperingen afdoende onderzocht is en het bestaan ervan onomstreden is” (Rapport Groenman, 1997, p. 74).

De Commissie besteedt vervolgens aandacht aan wetgeving en beleid als terreinen waarop artikel 5a zou moeten worden toegepast. Ten aanzien van wetgeving merkt zij op dat tot het structurele niveau waarop genderstereotypen werkzaam zijn ook het recht behoort. “Toepassing van het beginsel van gelijkheid voor de wet leidt niet automatisch tot afbraak van in het recht aanwezige genderideologie.” Het is daarom van groot belang “(...) rechtsbegrippen kritisch te hanteren en voortdurend de vooronderstellingen ter discussie te stellen, die aan de interpretatie van rechtsbegrippen ten grondslag liggen” (Rapport Groenman, 1997, p. 75). Dit vereist dat de wetgever een gendersensitiviteit ontwikkelt en dat sommige begrippen en structuren in het recht fundamenteel worden heroverwogen. Bij wijze van voorbeeld noemt de Commissie het heroverwegen van het juridisch-dogmatische onderscheid tussen sociale verzekeringen en bijstand en het heroverwegen van de inkomensrisico’s die in de moderne (geëmancipeerde) samenleving door middel van sociale zekerheid gedekt zouden moeten worden. Ook risico’s in verband met de combinatie van arbeid en zorgtaken zouden moeten worden meegenomen (Rapport Groenman, 1997, p. 76).

De Commissie bespreekt tenslotte het beleid waarmee vanaf het begin van de jaren negentig invulling is gegeven aan de derde subdoelstelling van het Vrouwenverdrag. Onder de noemers “ongezien onderscheid naar sekse” en “beeldvorming” worden diverse activiteiten ondernomen. Deze ondervinden van de zijde van de rapportagecommissie kritiek, in die zin dat dit beleid teveel en te eenzijdig is gericht op bewustwording en voorlichting.

De vier verdiepende onderzoeken die tot nu toe in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn gedaan naar de doelstelling en strekking van (aspecten van) het Vrouwenverdrag werpen ook enig licht op de betekenis die artikel 5a zou kunnen hebben. Daarin is een duidelijke ontwikkeling te zien, waarbij het verschijnen van de eerste Nationale Rapportage als breuklijn optreedt. Het eerste algemene verdiepende onderzoek, dat nog voorafging aan de Nationale Rapportage, noemt artikel 5a nog het eindpunt of einddoel van het Verdrag, dat van groot belang is voor een dynamische interpretatie van het Verdrag. (Hes & van Vleuten, 1996). Erg concreet over wat het artikel precies zou inhouden is dit rapport echter niet. In een deelstudie bij dit rapport naar de betekenis van het Vrouwenverdrag voor het terrein van de sociale zekerheid geven de betreffende onderzoekers een veel belangrijkere rol aan artikel 5. Ten aanzien van het terrein van de sociale zekerheid trekken deze onderzoekers de conclusie dat artikel 5a noodzaakt tot een radicale uitbanning van alle genderstereotypen in het sociaal zekerheidssysteem; alle vormen van kostwinnersdenken zouden daarin met wortel en tak moeten worden verwijderd, zelfs als dat in de praktijk tot een verslechtering van de positie van vrouwen zou leiden (Betten & Westerveld, 1994).

Het tweede verdiepend onderzoek (over gezondheidszorg) besteedt slechts zijdelings aandacht aan artikel 5 (Holtrust et al., 1996). Het derde onderzoek (over moederschap, ouderschap en arbeid) gaat er juist wel uitvoerig op in (Monster et al., 1989). Daarbij maken de onderzoekers onderscheid tussen de moederrol (bedoeld in artikel 5a) en de fysieke aspecten van het moederschap (bedoeld in artikel 5b). Volgens de opstellers van dit rapport heeft het artikel grote relevantie voor de organisatie van het arbeidsbestel: “Artikel 5 verplicht tot het rekening houden met zorgtaken van beide ouders, tot seksneutrale regelingen voor arbeid en zorg, en derhalve tot het scheppen van voorwaarden voor een niet seksegebonden arbeidsverdeling waarin ook mannen zorgtaken op zich kunnen nemen.” Daarbij tekenen de auteurs aan dat het daarbij niet alleen gaat om de gelijkheid tussen de seksen, maar dat ook de rechten van kinderen in het geding zijn, in die zin dat de zorg voor kinderen niet als een vrijblijvende keuze van de ouders door de ouders terzijde mag worden gesteld.

Het toetsingskader aan de hand waarvan het beleid ten aanzien van moederschap, ouderschap en arbeid in dit rapport is doorgelicht, bouwt voort op de analyse van de drie subdoelstellingen van het Verdrag, zoals inmiddels gepubliceerd in het Rapport Groenman. In de conclusies bij het onderzoek wordt helaas niet uitdrukkelijk geëvalueerd of wetgeving en beleid voldoende gericht zijn op doorbreking van seksestereotypen c.q. de rolkeuze in bovengenoemde zin voldoende ondersteunt. Wel luidt bij het onderdeel ouderschap de conclusie dat ouders te weinig rechten hebben om bij de werkgever regelingen af te dwingen waarmee ze zorg en arbeid beter zouden kunnen combineren. Uit de conclusies bij dit rapport blijkt eigenlijk dat de auteurs artikel 5 vooral een rol geven in de zin dat het de verplichtingen die uit artikel 11 voortvloeien (dat gaat over arbeid en inkomen) nader inkleurt. Het geeft aan dat bij de uitvoering van dat verdragsartikel ervoor zorg moet worden gedragen dat gewoonten en gebruiken die gebaseerd zijn op seksestereotype opvattingen, moeten worden uitgebannen (Monster et al., 1989, p. 343). Op verschillende plaatsen in hun rapport geven de onderzoekers in verband hiermee aan dat naar hun opvatting het non-discriminatiebeginsel in het Vrouwenverdrag een meerwaarde heeft ten opzichte van de bestaande (grond)wettelijke gelijkebehandelingsnormen. De laatste zouden in

hoofdzaak zijn gericht op discriminatie als individueel vrouwenprobleem, terwijl het Verdrag juist aandacht heeft voor het structurele element daarvan.

De meeste aandacht ging bij de behandeling van het tweede verdiepend onderzoek in de Tweede Kamer uit naar het feit dat de regering de conclusie dat het beleid ten aanzien van moederschap, ouderschap en arbeid op een aantal punten in strijd is met het Vrouwenverdrag niet wilde overnemen. Verder is er gediscussieerd over de effectiviteit van maatregelen die gericht zijn op beeldvorming en verandering van bedrijfsculturen en de doorbreking van het glazen plafond. Daarnaast was er een serie vragen van kamerleden over de ruimere, en meer op structurele discriminatie gerichte, interpretatie van het discriminatiebeginsel in het Verdrag door de onderzoekers. “In het VN-Vrouwenverdrag heeft het non-discriminatiebeginsel betrekking op het structurele element in discriminatie van vrouwen, terwijl de nationale wetgeving gericht is op discriminatie als individueel vrouwenprobleem. Erkent de regering dat de door het VN-Vrouwenverdrag gehanteerde definitie feitelijk meer geschikt is voor de realisatie van gelijke behandeling van mannen en vrouwen (...) en is zij bereid de definitie van het VN-Vrouwenverdrag over te nemen?” (Tweede Kamer, 1997-1998, 25 893, nr. 6, vraag A11). In de beantwoording door de staatssecretaris van SZW komen de termen individueel versus structureel in het geheel niet terug. Het discriminatieverbod van het Vrouwenverdrag is volgens de bewindspersoon ook te vinden in andere internationale bepalingen, zoals de algemene mensenrechtenverdragen van de VN en EU-regelgeving, waarin volgens haar deels een verdergaande concretisering van het discriminatieverbod is neergelegd dan in het Vrouwenverdrag. Zij stelt vervolgens dat jurisprudentie op grond van de deze bepalingen richtinggevend is voor de interpretatie van het discriminatiebegrip in het Vrouwenverdrag: “(...) de uitleg dat het non-discriminatiebeginsel in dit verdrag in zijn algemeenheid een andere inhoud zou hebben dan in de andere genoemde verdragen, kan ik derhalve niet onderschrijven” (Tweede Kamer, 1997-1998, 25 893, nr. 6, vraag A11).

Het vierde verdiepend onderzoek plaatst artikel 5 geheel in het verband van het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen (Boerefijn et al., 2000). Er wordt – evenals het CEDAW-Comité dat doet – een rechtstreekse relatie gelegd tussen het voorkomen van geweld tegen vrouwen en het voortbestaan van stereotype opvattingen over de verschillende sekserollen van mannen en vrouwen. In dat kader is volgens de auteurs van belang hoe deze verdragsverplichting wordt afgewogen tegen andere grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst. Op grond van het proportionaliteitsbeginsel moeten, in geval een duidelijk causaal verband bestaat tussen de negatieve stereoptype beeldvorming en het geweld tegen vrouwen, de genoemde vrijheidsrechten minder bescherming genieten, aldus de auteurs. De conclusies en aanbevelingen zijn op dit punt dat te weinig inspanningen worden verricht om seksestereotype beeldvorming te bestrijden en dat meer aan (overheids)voorlichting gedaan zou moeten worden.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Ten tijde van het verrichten van dit onderzoek was nog geen reactie van de regering op het rapport gepubliceerd. Inmiddels is dit wel geschied. Zie de beleidsnotitie: Ministerie SZW (2002). *Een veilig land waar vrouwen willen wonen*.

### *Artikel 5a in de rechtswetenschappelijke literatuur over het Vrouwenverdrag*

Van Maarseveen is de eerste die in de Nederlandse rechtswetenschappelijke literatuur de aandacht vestigt op de bijzondere normstelling die in het Vrouwenverdrag ligt besloten (Van Maarseveen, 1987). Het Verdrag gaat in zijn ogen verder dan de assimilerende gelijkebehandelingsnorm die in andere non-discriminatieverboden is neergelegd. De verderstrekkende, radicaliserende betekenis van het Verdrag komt volgens deze auteur voor een groot deel voor rekening van artikel 5 VV. De rol die hij in dat opzicht voor de overheid weglegt is echter beperkt. Uiteindelijk komt het toch aan op een mentaliteitsverandering bij de mensen zelf.

Door Lijnzaad wordt de bepaling als een van de lastigste van het Verdrag gezien (Lijnzaad, 1991, p. 7). In een bijdrage aan een bundel essays waarin het Verdrag artikelsgewijs onder de loep wordt genomen, noemt zij artikel 5 het ulterieure doel van het Verdrag (Lijnzaad, 1994, p. 43). Ondanks dat het artikel een groot aantal onduidelijkheden bevat, waardoor het zich niet voor rechtstreekse toepassing door de rechter zou lenen, noemt deze auteur artikel 5 een kapstokbepaling, die van groot belang is voor de interpretatie van doel en reikwijdte van het Verdrag. Het artikel geeft een aanzet voor het ontwikkelen van beleid ten aanzien van beeldvorming. Na het uitbannen van directe en indirecte discriminatie is volgens Lijnzaad het uitbannen van seksstereotypen een wezenlijke stap om de mensenrechten van vrouwen te garanderen. Tenslotte noemt zij het artikel van belang voor een dynamische verdragsinterpretatie door het Comité, waardoor een uitbreiding van de reikwijdte van het Verdrag zou kunnen worden bereikt.

Slechts een enkele auteur past het artikel rechtstreeks toe om bestaande wetgeving te toetsen. Volgens Wentholt is de regeling inzake overwerktoeslagen voor deeltijdwerkers rechtstreeks in strijd met het Verdrag (Wentholt, 1997, p. 200-203). Het artikel verplicht volgens deze auteur, tot een zorgvriendelijke invulling van het sociale recht: “Starre vooronderstellingen in het recht moeten worden zichtbaar gemaakt zodat er ruimte komt voor het daadwerkelijk rekening houden met zorg” (Wentholt, 1997, p. 203). Holtmaat stelt aansluitend bij het Rapport Groenman dat artikel 5a een juridische basis verschaft aan maatregelen die er op gericht zijn om een eind te maken aan de reproductie van dominante genderideologie in recht en beleid (Holtmaat, 1997, 2000). Een van de instrumenten die daarbij ingezet zou kunnen worden is de EER.

De verderstrekkende betekenis die het Vrouwenverdrag zou kunnen hebben, met name doordat artikel 5a een uitbanning van alle negatieve stereotype beeldvorming over vrouwen eist, wordt in de buitenlandse rechtsgeleerde literatuur in het geheel niet onderkend. Het Vrouwenverdrag wordt, ook in de feministische literatuur over internationale mensenrechten, geregeld (kortweg) afgedaan als een zwak en ineffectief instrument om de rechten van vrouwen te garanderen, met name omdat een goed toezichtmechanisme en sancties zouden ontbreken en omdat er een ruime mogelijkheid bestaat om voorbehouden te maken. Het Verdrag zou – ondanks dat het een ruim discriminatiebegrip kent – weinig kunnen bijdragen aan een daadwerkelijke verbetering van de positie van vrouwen. Ronduit negatief zijn de (invloedrijke) auteurs Charlesworth en Chinkin (2000). De nadruk van het Verdrag ligt volgens deze auteurs veel te sterk op gelijke participatie van vrouwen, met name op het niveau van besluitvorming en macht. Dit miskent de onderliggende structuren en machtsrelaties

die bijdragen tot de onderdrukking van vrouwen: “While increasing the presence of women is certainly important, it does not of itself transform these structures. We also need to understand and address the gendered aspects of fundamental concepts such as ‘the economy’ ‘work’, ‘democracy’, ‘politics’ and ‘sustainable development’” (Charlesworth & Chinkin, 2000, p. 321). Dat artikel 5 zou kunnen aansporen om juist die concepten van hun genderstereotype inhoud te ontdoen, wordt door Charlesworth en Chinkin niet onderkend of erkend.

De enige interessante invalshoek, die ook enigszins aansluit bij de theorievorming over het artikel in Nederland, is die van Rebecca Cook, die een verbinding legt tussen artikel 5a en artikel 2f van het Verdrag (1994). Artikel 2f stelt de verplichting dat staten “(...) take all appropriate measures, including legislation, to modify or abolish existing laws, regulations, customs and practices which constitute discrimination against women.” Door deze twee artikelen samen verplichten de Staten zich om hun wetgeving grondig te herzien en om praktijken (bijvoorbeeld van religieuze instellingen) aan te pakken waardoor vrouwen systematisch worden uitgesloten van invloedrijke en gezaghebbende posities.

### 2.3 Conclusies

#### *De veronderstelling getoetst*

In deze paragraaf moet om te beginnen de vraag worden beantwoord of de veronderstelling van de Commissie Groenman dat artikel 5a Vrouwenverdrag een bijzondere betekenis heeft, in de zin dat het zou verplichten tot het bestrijden van structurele genderdiscriminatie, voldoende basis heeft in de officiële documenten over het Verdrag en in de rechtswetenschappelijke literatuur. Uit het gepresenteerde materiaal blijkt duidelijk dat de betekenis die aan dit Verdragsartikel moet worden gegeven niet eens en vooral is vastgelegd (bijvoorbeeld in de Travaux Préparatoires bij het Verdrag of in de wetsgeschiedenis van de Goedkeuringswet in Nederland), maar sterk in beweging is. Dit sluit aan bij de idee dat het Verdrag een dynamisch instrument is.

Hoewel bij de totstandkoming in de beginjaren van het bestaan van het Verdrag de aandacht vooral uitging naar individuele en in cultuur of religie besloten liggende opvattingen, meningen en attitudes van individuen ten aanzien van vrouwen, is er in de latere jaren een toenemende aandacht voor de wijze waarop genderstereotypen hun weerslag hebben gevonden in de structuren en instituties van de samenleving, inclusief in het recht. Dit is vooral zichtbaar in de aspecten die het Comité in de Landencommentaren belicht, maar ook in de toenemende aandacht voor de structurele kant van genderdiscriminatie in de juridische literatuur en in de verdiepende studies die over het Vrouwenverdrag zijn verricht, met name in Nederland.<sup>7</sup>

De oorspronkelijke betekenis van artikel 5a lijkt zich dus vooral te richten op het geven van voorlichting en het beïnvloeden of bijsturen van de media (en de reclame)

---

<sup>7</sup> Niet vergeten mag worden dat in dezelfde periode als die waarin over de betekenis van het Vrouwenverdrag werd nagedacht ook veel beleidsnotities en studies verschenen op het terrein van beeldvorming en over het instrument van de emancipatie-effectrapportage. Deze teksten zijn ongetwijfeld mee van invloed geweest op het denken over de betekenis van het Verdrag.



op het punt van het verspreiden van (dominante) genderstereotypen. Gaandeweg, echter, krijgt met name het CEDAW-Comité zoals gezegd meer oog voor de structurele effecten van het (voort)bestaan van genderstereotypen. Het Comité brengt feitelijk dit ‘kwaad’ in verband met zowat alle vormen van structurele achterstelling van vrouwen, met name als het gaat om het terrein van de betaalde arbeid, de gezondheid en het geweld tegen vrouwen. Niet alleen voorlichting en mentaliteitsverandering lijkt door het Comité van belang te worden gevonden, het richt zich ook steeds meer op het aansporen van Lidstaten om iets te doen tegen de structurele ongelijke beloning van vrouwen, tegen de segregatie op de arbeidsmarkt, tegen het ontbreken van mogelijkheden voor vrouwen om fulltime te werken (en economisch zelfstandig te zijn), tegen de achtergestelde positie in het familierecht, et cetera.

De verstrekkende betekenis die door de Commissie Groenman aan het Verdrag is toegekend lijkt daarom in zoverre wel te worden ondersteund door hetgeen in de documenten en in de literatuur is gevonden dat deze betekenis anno 2002 zeker wel aan deze Verdragsbepaling toegeschreven mag worden.<sup>8</sup> Deze conclusie wordt bovendien ondersteund door de uitspraak van het Comité zelf dat het waardering heeft voor de wijze waarop Nederland de doelstelling en de reikwijdte van het Verdrag heeft geanalyseerd en heeft beschreven in drie afzonderlijke subdoelstellingen (CEDAW, 2001, para. 196). De Nederlandse regering toont zich wat dat betreft echter op zijn minst ambivalent. Ondanks het feit dat ze aan de ene kant erkent dat artikel 5a van het Verdrag de pijler is onder de derde subdoelstelling van het Verdrag, wil ze niet erkennen dat – zoals in het kader van de discussie over het vierde verdiepende onderzoek in de Tweede Kamer werd opgemerkt – het Verdrag daarmee een non-discriminatie-norm kent die anders van inhoud is en verstrekkender is dan de in het Internationale en nationale recht bekende normstelling op dat punt.

#### *De inhoud van de verplichtingen in grote lijnen*

De tweede vraag die aan het slot van dit hoofdstuk nog moet worden beantwoord is welke praktische betekenis aan artikel 5a VV moet worden gegeven. Wat, met andere woorden, moet een overheid anno 2002 doen om deze Verdragsbepaling loyaal en te goeder trouw uit te voeren?

In dat verband is het om te beginnen noodzakelijk nog eens te wijzen op de samenhang tussen de drie doelstellingen van het Vrouwenverdrag. Hoewel artikel 5a – in navolging van de Commissie Groenman – gezien kan worden als de pijler van een van de subdoelstelling van het Verdrag, kleurt het tegelijk de andere subdoelstellingen mee in. Het bestrijden van discriminatie van vrouwen, de algemene doelstelling van het Verdrag, is niet voltooid als in wetgeving geen onderscheid meer wordt gemaakt op grond van sekse, maar zal gepaard moeten gaan aan het tegengaan of bestrijden van negatieve en dominante genderstereotypen, die vrouwen en vrouwelijkheid als minderwaardig of anders voorstellen dan mannen of mannelijkheid. Ook het verbeteren van de positie van vrouwen is mede afhankelijk van de vraag in hoeverre traditionele, beperkende en onderwerpende noties over vrouwen en vrouwelijkheid worden overwonnen.

---

<sup>8</sup> Of dit in 1997, toen de Eerste Nationale rapportage verscheen, ook al gezegd kan worden is wel de vraag. Op dat moment was met name minder uitgekristalliseerd hoe het Comité zelf tegen artikel 5 aankeek.

Met name de relatie tussen het gebod tot gelijke behandeling in het recht en in het algemeen bestuur van de eerste subdoelstelling en de verplichting om dominante genderideologie te bestrijden uit de derde subdoelstelling is interessant. Betoogd kan worden dat via het opsporen en tegengaan van genderstereotypen in (voorgenomen) regelgeving tegelijk wordt voorkomen dat regelingen een indirect discriminerend effect zullen (kunnen) hebben. Andersom kan worden gesteld dat – door in wetgeving niet langer direct of indirect op grond van geslacht te discrimineren – genderstereotypen zullen worden afgebroken. Een derde manier om de tussen de beide subdoelen te duiden is door artikel 5a in verband te brengen met de (resultaats)verplichting onder met name artikel 2f. Uit deze in samenhang gelezen artikelen zou dan af te leiden zijn dat het algemene discriminatieverbod van het Verdrag verder strekt dan alleen het toekennen van formele gelijke rechten aan individuen, maar dat het ook ziet op het bestrijden van systeemdiscriminatie. Het discriminatieverbod van het Vrouwenverdrag zou (mede) daarom niet beperkt zijn tot de (formele) gelijke behandeling van vrouwen aan mannen (assimilerende werking van gelijkheid), maar zou vooral zien op het wegnemen van structurele belemmeringen voor vrouwen om op hun eigen wijze invulling te geven aan de in het Verdrag gegarandeerde (mensen)rechten. Het Verdrag zou daarom niet alleen zien op gelijkheid, maar ook op de bevordering van- en waardering voor diversiteit.

Door alles met alles te laten samenhangen en van elkaar afhankelijk te maken kan echter de situatie ontstaan dat de specifieke, eigen betekenis van de derde subdoelstelling van het Verdrag uit het zicht verdwijnt. Ondanks de geschetste nauwe relatie tussen de drie subdoelen van het Verdrag is er wel degelijk ook een zelfstandige inhoud en functie van dit artikel aan te geven.

Steeds meer wordt onderkend dat artikel 5a, evenals het binnen vrouwenstudies ontwikkelde begrip *gender*, een gelede norm is: het artikel richt zich zowel op het individuele en symbolische niveau als op het structurele niveau waarop genderstereotypen werkzaam zijn. Een overheid zou op grond daarvan ook op elk van die drie niveaus activiteiten moeten ondernemen.

Uit het in dit hoofdstuk gegeven overzicht van al hetgeen direct of indirect met betrekking tot de inhoud en reikwijdte van artikel 5a Vrouwenverdrag is gezegd en geschreven, blijkt dat de normstelling van dit artikel door de Lidstaten in hoofdzaak op twee manieren moet worden geïmplementeerd. In de eerste plaats gaat het om activiteiten waarmee de overheid ingrijpt in de maatschappij en in de cultuur (of bepaalde subculturen binnen de maatschappij) bestaande dominante en negatieve genderstereotypen. Daarmee grijpt de overheid in op het individuele en symbolische niveau van de constructie van genderverhoudingen. In de tweede plaats dient de overheid de hand in eigen boezem te steken en het bestaan van deze stereotypen in eigen wetgeving en beleid uit te bannen. Deze activiteiten richten zich vooral op het structurele niveau waarop genderstereotypen werkzaam zijn.

#### *Het uitbannen van negatieve genderstereotypen in de media en in het onderwijs*

De regering heeft op grond van artikel 5a de verplichting in te grijpen in die maatschappelijke (en privé) verhoudingen en instituties waarbij een negatieve stereotype beeldvorming van vrouwen wordt uitgedragen en/of toegepast. Het Comité laat er geen misverstand over bestaan dat de regeringen op dit punt een actief en

effectief beleid dienen te voeren. Te denken is aan de (re)presentatie (dwz: afbeelding en af- of aanwezigheid) van vrouwen en vrouwenrollen in de media en de reclamewereld, de (re)presentatie van vrouwen en vrouwenrollen in pornografie en negatieve beeldvorming die expliciet ten grondslag ligt aan geweld tegen vrouwen.

Uit de vele overwegingen die het CEDAW-Comité wijdt aan de verplichting tot voorlichting, aan de verplichting om grenzen te stellen aan schadelijke reclame-uitingen en de verspreiding van pornografie, is af te leiden dat ten aanzien dit aspect van artikel 5a het Comité wel degelijk concrete eisen stelt aan de activiteiten die een overheid moet ondernemen. Daarvoor zijn verschillende instrumenten geschikt, zoals het geven van voorlichting, het aanpassen van schoolboeken, het voeren van reclamecampagnes (een beetje vent strijkt zijn eigen overhemd, en de seksuele intimidatiespotjes), het ondersteunen van instellingen die actief zijn op het terrein van bestrijding van genderstereotypen (zoals *Vrouw in Beeld*) en het geven van algemene richtlijnen (bijv. aan de reclamecodecommissie of als onderdeel van subsidievoorwaarden voor de media). Ook strafbaarstelling van bepaalde uitingsvormen van bijzonder schadelijk geachte genderstereotypen (zoals bepaalde vormen van pornografie) kan in deze categorie een passende maatregel zijn.

Bij dit ingrijpen in de maatschappelijke verhoudingen en instituties speelt wel het gecompliceerde vraagstuk in hoeverre hierbij de klassieke vrijheidsrechten (zoals de vrije meningsuiting en het godsdienstvrijheid) in het geding kunnen komen. Hoewel van veel kanten dit probleem wordt aangestipt en tot voorzichtigheid wordt gemaand (zie bijvoorbeeld de kamerbehandeling van de Goedkeuringswet), kan de conclusie niet luiden dat deze vrijheidsrechten de toepassing van artikel 5a zouden dwarsbomen. Het is zoals het Ethiopische lid van de voorbereidingscommissie van het Verdrag ook opmerkte: vrijheidsrechten zijn niet onbegrensd (Rehof, 1993, p. 80). Ze kunnen worden ingeperkt door andere rechten, zoals het recht om niet te worden gediscrimineerd. De mogelijkheid voor de overheid om in te grijpen op het niveau van de individuele gender-identiteitsvorming en op het symbolische niveau zijn desondanks beperkt, reden te meer om zich vooral te richten op het niveau van de maatschappelijke structuren en instituties. Dat is dan tegelijk de tweede opdracht die uit artikel 5a is af te leiden.

#### *De verplichting om genderstereotypen in wetgeving en beleid uit te bannen*

In de tweede plaats valt uit de normstelling van artikel 5a (in samenhang met artikel 2f) af te leiden dat de overheid alle passende maatregelen moet nemen om genderstereotypen die ten grondslag liggen aan eigen wetgeving en beleid op te sporen en te verwijderen. Het is de overheid zelf die zich mogelijk schuldig maakt aan schending van deze Verdragsartikelen en het is de overheid zelf die verantwoordelijkheid draagt voor beëindiging van die situatie van verdragsschending. De opvattingen over hoe ver deze verplichting strekt verschillen echter sterk. Aan de ene kant van het spectrum zijn er auteurs die menen dat er geen enkele concrete verplichting op dit punt aan artikel 5a VV is te ontleen, aan de andere kant staat de opvatting dat het artikel verplicht tot zeer rigoureuze maatregelen, zoals het afschaffen van alle kostwinnersbepalingen in het sociale zekerheidsrecht of het inrichten van ouderschapsverlofregelingen op een zodanige wijze dat vaders gedwongen worden om ook zorgtaken op zich te nemen. Dit laatste zelfs ongeacht de consequenties die dit voor de positie van vrouwen zou kunnen hebben. Een dergelijke rigoureuze invulling van de verplichtingen op grond van artikel 5a gaat ons echter te

ver, omdat daarmee de tweede doelstelling van het Verdrag, het werken aan de positieverbetering van vrouwen, in gevaar zou komen.

Uit de analyse van de Algemene Aanbevelingen en Landencommentaren van het Comité blijkt dat dit orgaan ook niet scherp voor ogen heeft hoe ver de verplichtingen op dit punt precies strekken. Dat er echter helemaal geen verplichtingen op artikel 5 te baseren zouden zijn, kan geen stand houden gezien in het licht van de vele concrete aanwijzingen die het Comité op dit punt verstrekt. Op heel veel plaatsen geeft het Comité aan dat wetgeving moet worden ontdaan van genderspecifieke veronderstellingen en constructies, of het nu om grondrechten, het familierecht, het fiscale recht of om het sociale zekerheids- en arbeidsrecht gaat.

Deze verplichting op grond van artikel 5a kan worden benoemd als de verplichting tot het uitbannen van schadelijke genderspecifieke veronderstellingen en constructies in wetgeving en beleid die leiden tot zogenoemde 'systeemdiscriminatie'. Een deel van dergelijke constructies kan, omdat ze een aantoonbaar nadelig effect hebben voor overwegend mannen of vrouwen, benoemd worden als indirecte discriminatie (in de betekenis die daaraan in het Europese en nationale gelijkebehandelingsrecht wordt gegeven). Het begrip systeemdiscriminatie is echter in die zin ruimer dat daaronder ook die constructies en veronderstellingen vallen die niet zijn te bestrijden met het nauw gedefinieerde juridische begrip indirecte discriminatie.<sup>9</sup>

Artikel 5a VN-Vrouwenverdrag verplicht er met andere woorden (ook) toe systeemdiscriminatie uit te bannen. We benoemen in dit rapport daarom deze tweede verplichting op grond van dit artikel met de term "het verbod op systeemdiscriminatie".

Over deze tweede verplichting gaat dit onderzoek, waarbij bij wijze van *pilot* het terrein van *Arbeid, zorg en inkomen* op de aanwezigheid van gender specifieke veronderstellingen en constructies zal worden onderzocht. De vraag is welke genderstereotype veronderstellingen en constructies in dit beleidsterrein een rol spelen en hoe dat in de lijn met het VN-Vrouwenverdrag zou kunnen worden gerepareerd. Daartoe zal eerst in hoofdstuk 3 de systematiek van de sociale zekerheid worden beschreven. In hoofdstuk 4 zal worden geëvalueerd in hoeverre in de sociale zekerheid sprake is van systeemdiscriminatie.

---

<sup>9</sup> Dit laatste begrip veronderstelt dat in overwegende mate vrouwen of mannen nadelige effecten ondervinden van een bepaalde maatregel of een bepaalde praktijk, vereist een bepaald statistisch bewijs daarvan en kan door objectieve rechtvaardigingsgronden worden gerechtvaardigd. Bij systeemdiscriminatie gaat het om het effect dat van bestaande systemen en structuren uitgaat op de stereotype rolverwachtingen en rolpatronen van zowel mannen en vrouwen, met andere woorden: is het effect op de genderverhoudingen aan de orde.

### 3. De systematiek van de sociale zekerheid

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat uit de normstelling van artikel 5a van het VN-Vrouwenverdrag valt af te leiden dat de overheid alle passende maatregelen moet nemen om genderstereotypen die ten grondslag liggen aan eigen wetgeving en beleid op te sporen en te verwijderen. Hierdoor zou artikel 5a (mede) gericht zijn op het bestrijden van de zogenoemde structurele genderdiscriminatie. De vraag die in dit hoofdstuk aan bod komt is wat dit artikel betekent voor het beleidsterrein van arbeid, zorg en inkomen, en in het bijzonder voor de inrichting van het socialezekerheidsstelsel. Met andere woorden, noopt artikel 5a van het VN-Vrouwenverdrag tot aanpassingen in het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid omdat er op dit beleidsterrein sprake is van genderstereotypingen en structurele genderdiscriminatie, of zijn de ontwikkelingen zodanig dat het Nederlandse stelsel redelijk in de pas loopt met de internationale verplichtingen op dit punt.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zal om te beginnen in dit hoofdstuk het socialezekerheidsstelsel worden geanalyseerd. Doel van deze analyse is de systematiek in het stelsel bloot te leggen en de onderliggende normatieve principes en uitgangspunten eruit te lichten. Om een en ander binnen hanteerbare proporties te houden is er voor gekozen de analyse te concentreren op vier overgangen (transities), namelijk de overgang van betaalde arbeid naar werkloosheid, naar ziekte/arbeidsongeschiktheid, naar pensioen en naar zorg. Door deze invulling wordt expliciet aangesloten bij het concept van de transitionele arbeidsmarkt (Schmid, 2000). Dit heeft niet alleen een praktisch voordeel, in die zin dat hiermee enige orde wordt aangebracht in het niet altijd overzichtelijke veld van sociale zekerheid. Een bijkomend voordeel is dat dit onderzoek daarmee aansluit bij de (groeïende) literatuur over levenslopen en als zodanig ook een bijdrage aan die discussie pretendeert te leveren.

Binnen de vier transities zal vervolgens een historisch perspectief worden gehanteerd. Het stelsel is historisch gegroeid en heeft onder invloed van maatschappelijke veranderingen en gewijzigde economische omstandigheden vorm gekregen. Zo is bijvoorbeeld het denken over risico's in de loop van de tijd veranderd, evenals de ideeën over wie er verzekerd moet zijn. De veronderstelling is dat door juist de veranderingen te beschrijven en een historiserende benadering te hanteren, de normerende principes en uitgangspunten zichtbaar worden.

Paragraaf 3.1 zal in het kort beschrijven op welke wijze de transities in kaart worden gebracht. In paragraaf 3.2 wordt de transitie betaalde arbeid - werkloosheid beschreven en wordt nagegaan welke veranderingen zich in de loop der tijd hebben voorgedaan. Doel van deze historische schets is de impliciete normen en beelden die eventueel aan het socialezekerheidsstelsel ten grondslag liggen, te achterhalen. In paragraaf 3.3, 3.4 en 3.5 wordt een zelfde exercitie uitgevoerd, maar ditmaal voor de transities betaalde arbeid - ziekte/arbeidsongeschiktheid, betaalde arbeid - pensioen en betaalde arbeid - zorg. Onder betaalde arbeid zal alleen de arbeid van mensen in loondienst worden geschaard, de arbeid die wordt verricht door zelfstandigen valt buiten beschouwing.

### 3.1 Transitie en het socialezekerheidsstelsel

In het concept van de transitionele arbeidsmarkt, ontwikkeld door Schmid, staat het veranderen en het combineren van verschillende posities op de arbeidsmarkt centraal. Het concept gaat uit van het idee dat de arbeidsmarkt beter werkt naarmate mensen de overgangen soepeler, dat wil zeggen zonder al te veel risico's, kunnen maken. De grenzen tussen arbeidsmarkt en andere sociale systemen moeten derhalve vloeiender. (Schmid, 2000 zie ook: Schippers, 2001; WI CDA, 2001).

Vier transitie, te weten betaalde arbeid – werkloosheid, betaalde arbeid – ziekte/arbeidsongeschiktheid, betaalde arbeid – pensioen en betaalde arbeid – zorg, staan centraal. Gegeven de aard van dit onderzoek zullen de transitie worden beschreven vanuit het perspectief van de socialezekerheidswetgeving. Nagegaan zal worden hoe de verbinding tussen het domein arbeidsmarkt en de andere domeinen is vormgegeven. Een belangrijke vraag in dit verband is of de 'brug' tussen de arbeidsmarkt en de andere domeinen door iedereen kan worden gepasseerd. Met andere woorden, er wordt nagegaan of er op deze brug obstakels staan die de doorgang voor bepaalde groepen beperken en die kunnen leiden tot uitsluiting van bepaalde groepen. Een ander element dat bij de vormgeving van de transitie een rol speelt, betreft de wijze waarop de (financiële) risico's die verbonden zijn aan bepaalde transitie worden gedekt; de risico's kunnen bijvoorbeeld collectief (publiek) of privaat worden gedragen. Om meer zicht te krijgen op deze vragen wordt bij de beschrijving van de transitie onderscheid gemaakt tussen de toegang, de hoogte en de duur van de verschillende socialezekerheidsregelingen (zie analyse instrument).

#### *Analyse instrument*

<b>Toegang</b>	<b>Duur</b>	<b>Hoogte</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Verzekerd risico</li><li>• Kring van rechthebbenden</li><li>• Objectieve voorwaarden</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Criteria</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Uitkeringsstructuur</li><li>• Uitkeringsgrondslag</li></ul>

De **toegang** tot de uitkering wordt bepaald door de definiëring van de kring van rechthebbenden, de omschrijving van het verzekerde risico en de bepaling van de objectieve voorwaarden. Bij het *verzekerde risico* komt de vraag aan bod welke risico's verzekerd zijn of voor welke risico's een zekere mate van inkomenszekerheid wordt geboden. Het onderscheid tussen *manufactured risks* en *external risks* is in deze van belang. Bij *external risks* gaat het om risico's die de te beschermen persoon kunnen overkomen zonder dat deze er zelf voor kiest. Met andere woorden, het gaat om individueel niet te beïnvloeden risico's. Traditioneel gaat het hierbij om risico's zoals arbeidsongeschiktheid, ouderdom en werkloosheid. *Manufactured risks* daarentegen zijn wel individueel te beïnvloeden risico's. Het uittreden uit de arbeidsmarkt in verband met zorgverantwoordelijkheden kan bijvoorbeeld als individuele keuze worden aangemerkt (Giddens, 1994; Leijnse et al., 2002). Uit deze verschillende risicopercepties vloeien bepaalde opvattingen voort over verzekering, verantwoordelijkheidsverdeling en schadeverdeling. *Manufactured risks*, zoals het uitvoeren van zorgtaken, worden meestal privaat geregeld, terwijl *external risks*

publiek worden gedekt. Deze opvattingen over de aard van de risico's en de wijze waarop ze in het socialezekerheidsstelsel zijn verdisconteerd, zijn van invloed op de socialezekerheidspositie van mannen en vrouwen en kunnen leiden tot ongelijkheid.

Bij de *definiëring van de kring van rechthebbenden* wordt nagegaan wie verzekerd is; heeft de verzekering betrekking op de gehele bevolking of blijft de kring van rechthebbenden beperkt tot bepaalde groepen zoals werknemers of werknemers die beneden een bepaalde loongrens of inkomensgrens zitten. Met andere woorden, welke groepen maken deel uit van de verzekering en welke groepen worden uitgesloten van de verzekering. In dit verband wordt ook wel onderscheid gemaakt tussen het model van Bismarck en het model van Beveridge. In het stelsel van Bismarck is de bescherming selectief; zij richt zich op de categorie werknemers in loondienst en vooral op bepaalde risicogroepen daarbinnen. Het biedt inkomenssteun aan diegenen die premies aan het stelsel afdragen. Het stelsel van Beveridge daarentegen bestaat voornamelijk uit volksverzekeringen en is gericht op alle burgers. De bescherming is in dat geval universeel (Bannink, 1999). Bij de definiëring van de kring van rechthebbenden zal dus worden nagegaan wie onder de socialezekerheids-paraplu valt. De wijze waarop de definiëring plaatsvindt, kan leiden tot genderdiscriminatie doordat bepaalde groepen bijvoorbeeld direct worden uitgesloten van het recht op een uitkering, maar ook indirect doordat de beschermende functie zich vooral toespitst op werknemers.

De *objectieve voorwaarden* bestaan bijvoorbeeld uit referte-eisen, deze bepalen dat men in een bepaalde periode een aantal dagen moet hebben gewerkt alvorens in aanmerking te komen voor een uitkering. Deze voorwaarden zijn vaak geformuleerd in termen van tijd, in die zin dat men gedurende een bepaalde periode een bepaalde activiteit moet hebben uitgevoerd. Zo worden socialezekerheidsrechten en pensioen voornamelijk opgebouwd via de tijd die wordt besteed aan betaalde arbeid, terwijl de tijd die daarentegen aan zorg wordt besteed in mindere mate aanspraak geeft op rechten. Hoewel op het eerste gezicht deze regelgeving ogenschijnlijk in sekseneutrale termen lijkt te zijn geformuleerd, gaan er allerlei normatieve concepten achter schuil en leidt de uitwerking ervan niet per definitie tot een genderneutrale uitkomst. Dit hangt uiteraard samen met de doorgaans gemiddeld genomen verschillende positie van mannen en vrouwen. Het mannelijke arbeidspatroon, waarbij arbeid nog voornamelijk wordt verricht in voltijdbanen, voldoet in grote lijnen wel aan de tijdsvoorwaarden, maar het vrouwelijke arbeidspatroon in de meeste gevallen niet. Vrouwen onderbreken vaker en langduriger dan mannen de loopbaan voor de verzorging van kinderen, waardoor zij zich voor een kortere periode op de arbeidsmarkt bevinden. Tijdsbepalingen in socialezekerheidsstelsels kunnen hierdoor in hoge mate leiden tot een ongelijke socialezekerheidspositie van mannen en vrouwen (Rake, 1999).

Bij de **duur** van de uitkering wordt ten slotte nagegaan hoe de duur wordt berekend en welke *duurcriteria* er worden gehanteerd bij de berekening. Is de duur van de uitkering afhankelijk van de behoefte of wordt de duur van de uitkering begrensd door een criterium zoals het arbeidsverleden of de leeftijd. Ook hier geldt dat criteria zoals arbeidsverleden of leeftijd uiteenlopende gevolgen kunnen hebben voor de socialezekerheidspositie van mannen en vrouwen en zodoende kunnen leiden tot een niet genderneutrale uitkomst. Ook dit hangt samen met een verschillend loopbaan patroon van mannen en vrouwen. Een loopbaanonderbreking als gevolg van een

periode van voltijdse zorg zal bijvoorbeeld de duur van de uitkering negatief beïnvloeden. Bovendien is voor een langere uitkeringsduur ook een langduriger arbeidsverleden vereist. Dit kan met name voor verzorgers betekenen dat het moeilijk wordt om een langdurige uitkering te ontvangen.

Bij de **hoogte** van de uitkering wordt gekeken naar twee componenten: de uitkeringsstructuur en de uitkeringsgrondslag. De *uitkeringsstructuur* houdt verband met het onderscheid tussen loongerelateerde uitkeringen en ‘flat-rate’ (vaste) uitkeringen. Ook in dit verband kan het onderscheid tussen het model van Bismarck en Beveridge worden genoemd. In een Bismarckiaans stelsel is het niveau van de uitkering gerelateerd aan de hoogte van de bijdrage van de verzekering, de premie. Het equivalentie-beginsel domineert. Er bestaat een directe relatie tussen premie en uitkeringshoogte, waarbij zowel de uitkering als de premie zijn afgeleid van het laatstverdiende loon. Het Beveridge-model daarentegen bestaat voornamelijk uit sociale voorzieningen en is, zoals gezegd, gericht op burgers. Het niveau van de uitkering houdt geen enkel verband met de in het verleden betaalde premies, maar wordt bepaald op basis van de behoefte. Er is nauwelijks sprake van equivalentie. Er worden flat-rate (vaste) uitkeringen geboden ter hoogte van het sociaal minimum (Bannink, 1999). De keuze voor ofwel loongerelateerde uitkeringen ofwel flat-rate uitkeringen kan indirect ook gevolgen hebben voor de socialezekerheidspositie van mannen en vrouwen. Indien de hoogte van de uitkering immers niet is gerelateerd aan het laatstverdiende loon, zal de hoogte van de uitkering gelijk zijn voor werknemers die wel en voor werknemers die niet hebben gezorgd. Een onderbreking van de loopbaan heeft dan geen effect op de hoogte van de uitkering. De koppeling van de uitkering aan het laatstverdiende loon kan daarentegen wel negatieve consequenties hebben voor verzorgers die tijdelijk gestopt zijn met werken. Uit onderzoek blijkt dat een onderbreking van de loopbaan gevolgen heeft voor de beloning bij een terugkeer in het vroegere beroep. De onderbreking leidt niet alleen tot een verlies aan menselijk kapitaal als gevolg van het niet-gebruik van ervaring en kennis, ook de eerder opgedane werkervaring daalt in waarde. Bovendien wordt gedurende de periode van onderbreking geen nieuwe werkervaring of kennis opgedaan (Mertens, 1998). Het loon dat hierdoor daalt, heeft door de koppeling van de uitkering aan het loon, effect op de hoogte van de uitkering.

De *uitkeringsgrondslag*, ten slotte, heeft betrekking op de vraag of de hoogte van de uitkering is afgestemd op het inkomen van het gezin of op het inkomen van het individu. Met andere woorden, is de hoogte van de uitkeringen afhankelijk van de gezinssituatie waarin men zich bevindt (gehuwd, samenwonend, één ouder) of zijn de uitkeringen geïndividualiseerd en onafhankelijk van het inkomen van andere gezinsleden. Indien de hoogte van de uitkering afhankelijk is van de gezinssamenstelling dan moet er onderscheid worden gemaakt tussen de partnertoets en de partnermiddelenstoets. Bij de partnertoets hangt de hoogte van de uitkering alleen af van de gezinssamenstelling, terwijl bij de partnermiddelenstoets de hoogte van de uitkering wordt beïnvloed door de inkomsten van de partner.

In het navolgende komen achtereenvolgens de transities betaalde arbeid - werkloosheid, betaalde arbeid - ziekte( arbeidsongeschiktheid), en betaalde arbeid - zorg aan bod. Door deze transities te beschrijven wordt het empirische materiaal verzameld, in hoofdstuk 4 zal dit materiaal worden getoetst aan de normstelling van artikel 5a van het VN-Vrouwenverdrag.



### 3.2 Transitie betaalde arbeid - werkloosheid

De wettelijk verplichte werkloosheidsverzekering kwam na de Tweede Wereldoorlog tot stand en trad in 1952 in werking. Sindsdien heeft de Werkloosheidswet diverse wijzigingen ondergaan. De eerste wijziging vond plaats in 1965, de tweede maakte onderdeel uit van de meer omvattende herziening van het stelsel van sociale zekerheid in 1987 en de derde ronde van belangrijke wijzigingen vindt plaats midden jaren negentig. Zowel de toegang tot als de duur en de hoogte van de uitkeringen werden daarbij aangepast (zie voor een uitgebreid historisch overzicht onder andere: Gerwen, 2001; Hertogh, 1998; Rigter, 1995; Roebroek & Hertogh, 1998).

In de omschrijving van het *verzekerd risico* hebben zich sinds de invoering van de werkloosheidswet daarentegen geen veranderingen voorgedaan. De Werkloosheidswet dekt alleen de inkomensschade die optreedt als gevolg van werkloosheid.

De *kring van rechthebbenden* is in de loop der tijd aanzienlijk uitgebreid. De eerste uitbreiding vindt plaats met de afschaffing van de loongrenzen in 1965, sindsdien zijn alle werknemers ongeacht wat zij verdienen, verzekerd tegen werkloosheid. Bij de invoering van deze loongrenzen speelde het behoeftecriterium een rol. Sociale verzekeringen werden geacht alleen bestemd te zijn voor minvermogende arbeiders die niet in staat waren zelf een voorziening te treffen. Werknemers die niet behoeftig waren en financieel dus wel in staat zich particulier te verzekeren of geld te sparen, hoefden niet te worden verzekerd. Afschaffing van de loongrenzen kwam daarentegen voort uit overwegingen van gelijkheid. Alle werknemers dienden, ongeacht het inkomen en ongeacht de behoefte, verzekerd te zijn (Noordam, 1998, p. 824).

De tweede uitbreiding van de kring van rechthebbenden vindt plaats midden jaren tachtig. Gehuwde vrouwen hebben vanaf dan ook recht op een WWV-uitkering. De Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) was in 1965 in werking getreden en fungeerde als een verlengstuk van de WW en als overgangsregeling tussen de WW en de Algemene Bijstandswet (ABW). Het betrof geen werknemersverzekering, maar een uit de algemene middelen gefinancierde voorziening uitgevoerd door gemeenten. De duur van deze uitkering bedroeg maximaal twee jaar. De WWV verleende geen uitkering aan *gehuwde* vrouwen die niet als kostwinner konden worden aangemerkt. Eén van de argumenten die werd aangevoerd om gehuwde werkende vrouwen niet in aanmerking te laten komen voor een uitkering was dat de aanspraken op de uitkering afgestemd dienden te zijn op de concrete behoefte van het gezin. Ervan uitgaande dat er in het gezin een kostwinner aanwezig was die over een volledig inkomen beschikte, achtte men het niet noodzakelijk de gehuwde vrouw van een uitkering te voorzien. De uitsluiting van de gehuwde vrouw werd dus verdedigd vanuit het behoefte-principe (Eiselin, 1979; Asscher-Vonk, 1974).

Door deze uitbreiding van de kring van rechthebbenden kon een groter aantal mensen een beroep doen op een WW-uitkering. Mede om die reden werden de *objectieve voorwaarden* om in aanmerking te kunnen komen voor een werkloosheidsuitkering aangescherpt. De toegangsdrempels werden in eerste instantie via een verzwaring van de referentie-eisen verhoogd. Om in aanmerking te komen voor een werkloosheidsuitkering diende men aanvankelijk 78 dagen in het jaar voorafgaande

aan de werkloosheid te hebben gewerkt, in 1981 werd dit verhoogd naar 130 dagen. Met de stelselherziening in 1987 werd de wekeneis als voorwaarde ingevoerd. Deze bepaalde dat de werkloze werknemer in het voorafgaande jaar gedurende 26 weken betaalde arbeid moest hebben verricht, waarbij een week als werkweek werd geteld als tenminste op één dag arbeid was verricht. Voor de verlengde WW-uitkering gold de 3-uit-5-jareneis. Deze jareneis, ook wel de duurvoorwaarde genoemd, stelde als voorwaarde dat de werkloze in de vijf jaar voorafgaand aan de werkloosheid minimaal drie jaar als werknemer in een dienstbetrekking van ten minste acht uur per week diende te hebben gewerkt.<sup>10</sup> Midden jaren negentig vindt een verdere aanscherping van de toegangsvoorwaarden plaats. Allereerst worden de wekeneis en jareneis aangescherpt (de 26-uit-52-wekeneis wordt vervangen door de 26-uit-39-wekeneis en de 3-uit-5-jareneis door de 4-uit-5-jareneis), maar wellicht ingrijpender dan deze verzwaring vormt de maatregel dat men vanaf dan alleen nog in aanmerking komt voor een loongerelateerde uitkering als men zowel voldoet aan de weken- als de jareneis. Wie uitsluitend aan de wekeneis voldoet heeft slechts recht op een kortdurende uitkering gebaseerd op 70% van het minimumloon (Teulings et al., 1997). Het kabinet Balkende II gaat door op deze lijn van versobering en aanscherping. In het hoofdlijnenakkoord wordt voorgesteld de huidige wekeneis te vervangen door de 39-uit-52-wekeneis en de kortdurende uitkering af te schaffen. Werkloze werknemers die alleen nog voldoen aan de wekeneis vallen niet meer onder het WW-regime, maar komen direct in de bijstand (Hoofdlijnenakkoord, 2003).

Hoewel de toegang tot de uitkering aan de ene kant werd vernauwd, werd aan de andere kant door de aanpassing van de systematiek van de referte-eisen ook getracht meer rekening te houden met de differentiatie in arbeidstijdpatronen en de groei van het aantal deeltijdbanen. De referte-eis was voor de herziening van de WW in 1987 gestoeld op de gedachte dat men gedurende een periode van een half jaar wekelijks vijf dagen had gewerkt (26 weken x 5 dagen = 130 dagen). Deze voorwaarde beperkte met name het recht op een uitkering voor deeltijders met een minder regelmatig arbeidspatroon. Dit hing met name samen met de ondergrens die werd gehanteerd; bij een werkweek van minder dan 5 dagen per week gold, zowel in het geval van een regelmatig als een onregelmatig arbeidspatroon, een minimum van 65 dagen. De ondergrens leidde er echter toe dat iemand die op één dag in de week werkte nooit aan deze ondergrens kon voldoen (52 maal 1 is immers maar 52 dagen), terwijl diegene die op twee dagen in de week werkte, langer dan een half jaar diende te hebben gewerkt, namelijk 32 ½ week. Daarnaast had de ondergrens tot gevolg dat deeltijdwerkers onderling ongelijk werden behandeld. Omdat de dagen werden geteld en niet de uren, kon degene die bijvoorbeeld acht uur op een dag werkte nooit aan de eis van de 65 dagen voldoen, terwijl diegene die verspreid over twee of drie dagen 8 uur werkte, wel aan de referte-eis voldeed. De aanpassing van de referte-eis werd dan ook met name ingegeven door de wens in alle gevallen een gelijke behandeling van deeltijdwerkers onderling en van deeltijdwerkers met voltijdwerkers tot stand te brengen. Met de invoering van de nieuwe WW in 1987 werd de 26-wekeneis ingevoerd en de minimumeis afgeschaft. Met name werklozen die in kleinere en mindere gangbare dienstverbanden werkzaam waren geweest, kwamen door deze wijzigingen eerder in aanmerking voor een uitkering (Tweede Kamer der Staten Generaal, 1985-1986, 19 261, nr. 3).

---

<sup>10</sup> Met ingang van 1 januari 1991 wordt als eis gesteld dat van de drie werkzame jaren tenminste 52 dagen per jaar loon moet zijn ontvangen.

Ook met betrekking tot de berekening van de *duur* van de uitkering vonden er in de loop van de tijd ingrijpende wijzigingen plaats. Voor 1987 werd de duur van de uitkering onafhankelijk vastgesteld van leeftijd of arbeidsverleden, na 1987 werd de bepaling van de duur afhankelijk gemaakt van het arbeidsverleden. Deze introductie van het arbeidscriterium werd in stapjes doorgevoerd. In 1987 werd allereerst de verlengde uitkering gekoppeld aan het arbeidsverleden, de loongerelateerde uitkering van een half jaar bleef onafhankelijk van het arbeidsverleden. In 1995 werd met de invoering van de gecombineerde toelatingseis (zowel weken- als jarenis) ook de loongerelateerde uitkering van een half jaar afhankelijk gemaakt van het arbeidsverleden. Voor een grote groep mensen betekende deze veranderingen een aanzienlijke verkorting van de uitkeringsduur. De werkloosheidsregeling kreeg hierdoor een minder universeel karakter. Het recht op een uitkering was niet langer vanzelfsprekend, maar moest worden verdiend. Bovendien gold daarbij dat naarmate iemand langer had gewerkt, zij of hij ook recht had op een langere uitkering (Teulings et al., 1997).

Bij deze relatie tussen het arbeidsverleden en de bepaling van de duur van de werkloosheid moet wel de kanttekening worden geplaatst dat bij de berekening van de duur van arbeidsverleden nog steeds wordt uitgegaan van het *werkelijke* en *fictieve* arbeidsverleden. Dit hangt samen met de praktische problemen rondom de berekening: pas sinds de stelselherziening van 1987 wordt namelijk bijgehouden wie waar werkte en wanneer. Daarom wordt het *werkelijke* arbeidsverleden alleen over de laatste vijf jaar vastgesteld. Daarbij wordt nagegaan hoeveel van de laatste vijf kalenderjaren voorafgaand aan de werkloosheid kunnen meetellen voor de jarenis. Voor de vaststelling van het *fictieve* arbeidsverleden telt men het aantal kalenderjaren dat vóór deze periode van vijf jaar ligt, teruggaand tot en met het kalenderjaar waarin iemand achttien jaar werd. Het totale arbeidsverleden bestaat uit de optelling van het werkelijke en het fictieve arbeidsverleden. Door het kabinet Balkende I is in het Strategische Akkoord van 2002 voorgesteld het feitelijke arbeidsverleden als bepalende factor voor de duur van de WW-uitkering te verlengen (Strategische akkoord Balkende I). In maart 2003 heeft de ministerraad ingestemd met een wijzigingsvoorstel. Daarmee wil het kabinet de duur van de uitkering steeds minder laten hangen van de leeftijd en steeds meer van het aantal jaren dat iemand heeft gewerkt. Met andere woorden: er wordt een directere relatie gelegd tussen de verzekeringsduur en uitkeringsduur. Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Werkloosheidswet en de Wet structuur uitvoering werk en inkomen. Kern van het voorstel is dat bij de berekening van de duur van de WW uitkering voortaan het aantal gewerkte jaren sinds 1998 wordt meegeteld. Ten aanzien van de jaren voor 1998 blijft de leeftijd tellen. De verandering zal dus geleidelijk gaan plaatsvinden. De periode waarover wordt bekeken hoeveel jaar men heeft gewerkt, wordt elk jaar één jaar langer (Persbericht Ministerraad, 28 maart 2003).

Aangezien de introductie van het arbeidsverleden met name nadelige gevolgen heeft voor werknemers die de loopbaan hebben onderbroken om te kunnen zorgen voor hun kinderen, is dit in 1987 met de invoering van het verzorgingsforfait gedeeltelijk gerepareerd. Vanaf dan tellen zorgjaren bij de berekening van het arbeidsverleden mee. Bij de berekening van de '4-uit-5-jaren-eis' wordt de gehele periode van het verzorgen van het kind onder de zes jaar en de helft van de periode van het verzorgen van een kind tussen zes en twaalf jaar geteld als gewerkte dagen. Zorg wordt dus in dit geval gelijkgesteld aan betaalde arbeid. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat

dit alleen de zorg voor kinderen betreft. De zorg voor naasten of familieleden wordt in de berekening van het arbeidsverleden niet meegenomen (Asscher-Vonk, 2001). In 1998 is bovendien een wet ingevoerd die moet voorkomen dat het opnemen van onbetaald verlof een aanspraak op een werkloosheidsuitkering tenietdoet. Dit hangt samen met de aangebrachte aanpassingen in de werknemersverzekeringen. Sindsdien dienen de dagen waarover de werknemer onbetaald verlof heeft genoten (tot een maximum van 18 maanden), geen gevolgen meer te hebben voor de socialezekerheidsrechten van de werknemer (Wet van 11 juni 1998 tot wijziging van de Ziektewet, de WAO, de WW en enkele andere wetten in verband met het wegnemen van belemmeringen in sociale verzekeringswetten bij het opnemen van onbetaald verlof).

De *uitkeringsstructuur* van de werkloosheidsuitkering onderging in de periode geen veranderingen, de uitkering bleef afhankelijk van het laatstverdiende loon. Wel werd het percentage verlaagd van 80% naar 70%. Ook de *uitkeringsgrondslag* veranderde. In de jaren vijftig waren de uitkeringspercentages voor verschillende categorieën nog gedifferentieerd. Gehuwde kostwinners ontvingen een hoger uitkeringspercentage dan ongehuwden en niet-kostwinners. Met deze differentiatie in uitkeringspercentages werd de rechtlijnige vertaling van het verzekeringsprincipe aangevuld met het behoefteprincipe. Dit behoefteprincipe werd ingevuld via vooral het criterium van burgerlijke staat, waarbij de wetgever dus impliciet uitging van een bepaalde rolverdeling binnen het gezin. In 1965 kwam het onderscheid in uitkeringspercentage voor verschillende categorieën werklozen te vervallen (Roebroek & Hertogh, 1998).

<i>Transitie betaalde arbeid – werkloosheid</i>			
	<b>Toegang</b> (objectieve voorwaarden)	<b>Duur</b>	<b>Hoogte</b>
<i>Regelingen 1949</i>			
Werkloosheidsverzekering 1949	Referte-eis 78 dagen	Maximaal 13- 21 weken	Loongerelateerd Differentiatie uitkeringsstructuur
Wachtgeldverzekering 1949	Referte-eis 158 dagen	Maximaal 8 weken	Loongerelateerd
<i>Veranderingen 1965</i>			
WW 1965	Referte-eis 78 dagen en zes weken aaneengesloten	Maximaal 26 weken	80% dagloon Uniformering uitkeringsstructuur
WWV 1965	Referte-eis 78 dagen en zes weken aaneengesloten Uitsluiting van gehuwde vrouw (niet-kostwinners)	Absolute uitkeringsperiode van maximaal 2 jaar	75% dagloon
<i>Stelselherziening 1987</i>			
WW 1987	26-uit-52-wekeneis	Maximaal ½ jaar	70% dagloon
Verlengde WW-uitkering	3-uit-5-jareneis (duurvoorwaarde)	Afhankelijk van werkelijk en fictief arbeidsverleden Maximaal 4 ½ jaar	70% dagloon
Vervolgitkering		Maximaal 1 jaar	70% wettelijk minimumloon
<i>Regelingen 1995</i>			
Kortdurende uitkering	26-uit-39-wekeneis	Maximaal ½ jaar	70% wettelijk minimumloon
WW 1995	26-uit-39-wekeneis 4-uit-5-jareneis	Maximaal 5 jaar Afhankelijk van werkelijk en fictief arbeidsverleden	70% dagloon
Vervolgitkering		< 57 ½ jaar: maximaal 2 jaar < 57 ½ jaar: maximaal 7 ½ jaar	70% wettelijk minimumloon
<i>Plannen Kabinet Balkenende I &amp; II</i>			
Kortdurende uitkering		Afschaffing	
WW	39-uit-52-wekeneis 4-uit-5-jareneis	Maximaal 5 jaar Verlenging feitelijk arbeidsverleden	70% dagloon
Vervolgitkering		Afschaffing	

### 3.3 Transitie betaalde arbeid – ziekte

Bij deze transitie kan er sprake zijn van een overgang van betaalde arbeid naar een situatie van kortdurende of langdurende ziekte. De werknemer kan een griepje krijgen en daardoor tijdelijk ziek zijn, maar ook door ernstig ongeval voor een langere tijd arbeidsongeschikt raken. Vanaf het ontstaan van de socialezekerheidswetgeving zijn voor de verzekering van deze risico's verschillende wetten in het leven geroepen, de Ziektewet en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering. In het onderstaande zal deze transitie, in lijn met de socialezekerheidswetgeving, dan ook in twee delen worden beschreven.

#### *Transitie betaalde arbeid - ziekte*

De Ziektewet van de antirevolutionaire minister Talma verscheen al in 1913 in het Staatsblad, maar het duurde nog zeventien jaar alvorens de Ziektewet ook daadwerkelijk in werking trad. Sindsdien is vooral gesleuteld aan de duur van de ziektewetuitkering. Ook de financiering van de Ziektewet werd grondig gewijzigd.

Het *verzekerd risico* in de Ziektewet dekt de inkomstenderving als gevolg van ziekte. Sinds de inwerkingtreding van de Ziektewet in 1930 vormt deze definitie de basis voor de wettelijke regeling, in 1967 werd zij uitgebreid. Het recht op een uitkering wordt vanaf dan toegekend aan degenen die niet wegens ziekte, maar wegens gebrek niet in staat zijn om te werken. Deze wijziging hing samen met de invoering van de WAO. Daarin werd tevens bepaald dat zowel ziekte als gebreken als oorzaak van arbeidsongeschiktheid recht op een uitkering geven.

De *kring van rechthebbenden* strekt zich op dit moment uit tot alle werknemers die in loondienst werken. Bij de inwerkingtreding van de Ziektewet in 1930 werd het huispersoneel aanvankelijk nog uitgesloten. In 1960 kwam ook deze groep onder de verzekering te vallen (Asscher-Vonk, 1973). De loongrenzen werden in 1967 afgeschaft. De hoger gesalarieerden, die tot dusverre als gevolg van de zogenaamde loongrens niet als werknemer werden aangemerkt omdat hun vaste loon boven bedoelde grens lag, werden onder de werking van de Ziektewet gebracht.

De enige *objectieve voorwaarde* die wordt gesteld is dat de werknemer door ziekte of gebrek niet in staat is zijn eigen werk te verrichten. Daarbij is geen onderscheid gemaakt tussen verschillende gradaties van ongeschiktheid. Zolang de werknemer niet in staat is in volle omvang en onder normale omstandigheden zijn werk te verrichten heeft hij recht op ziekingeld. Referte-eisen of voorwaarden met betrekking tot het arbeidsverleden worden niet gesteld.

De *duur* van de Ziektewet bedroeg aanvankelijk 26 weken, in 1947 werd de maximale duur verlengd tot 52 weken. De *uitkeringsstructuur* is gerelateerd aan het laatstverdiende loon. De percentages zijn in de loop der tijd verlaagd: in 1985 van 80% naar 75% en in 1986 van 75% naar 70%. In veel CAO's en andere arbeidsovereenkomsten is echter geregeld dat de werkgever bij ziekte 100% van het loon doorbetaalt. De *uitkeringsgrondslag* heeft betrekking op het individu. De hoogte van de uitkering is afgestemd op de behoeften van het individu, de gezinssituatie speelt bij de bepaling van de hoogte van de uitkering geen rol.

Naast deze wijzigingen in de polisvoorwaarden met betrekking tot de toegang, hoogte en duur vond in de jaren negentig een fundamentele wijziging in de financiering van de Ziektewet plaats. In 1994 werd de Wet terugdringing ziekteverzuim (TZ) van kracht, waardoor een gedeeltelijke privatisering werd doorgevoerd. Als gevolg hiervan bestond tijdens de eerste zes weken van ziekte geen recht meer op een ziektewetuitkering. Gedurende deze periode was de werkgever wel verplicht het loon door te betalen (minimaal 70% van het laatstverdiende loon). Kleine werkgevers hoefden het loon slechts gedurende twee weken door te betalen. De bedoeling was werkgevers direct te confronteren met de kosten van het ziekteverzuim en door middel van deze financiële prikkel het ziekteverzuim terug te dringen. In 1996 werd de Ziektewet volledig geprivatiseerd. De Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsplicht bij Ziekte treedt (WULBZ) in werking. Werkgevers zijn vanaf dan verplicht gedurende maximaal 52 weken - de gehele periode van de ziektewet - 70 % van het loon van hun zieke werknemers door te betalen. De oude publieke Ziektewet blijft alleen als vangnet bestaan voor bepaalde groepen (flexwerkers, oproepkrachten, tijdelijke contracten en uitzendkrachten).

Hoewel de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de loondoorbetaling nu nog beperkt is tot het eerste ziektejaar, is in navolging van advies dat de SER heeft uitgebracht (SER, 2002) op 2 oktober 2003 een wetsvoorstel ingediend met als doel de periode van de wettelijk verplichte loondoorbetaling te verlengen tot twee jaar. Dit wetsvoorstel is op 20 november 2003 aangenomen door de Tweede Kamer. In het wetsvoorstel is tevens bepaald de wettelijke minimumloongarantie niet te laten gelden voor het tweede ziektejaar, deze garantie blijft alleen gelden voor het eerste ziektejaar (Tweede Kamer, 2003-2004, 29 231, nr. 2). Het kabinet wil de uitkeringshoogte van 70% plus bovenwettelijke aanvullingen voor het eerste ziektejaar handhaven, maar de uitkering in het nieuwe, tweede jaar beperken tot 70%. De bovenwettelijke uitkeringen dienen in het tweede jaar komen te vervallen. Deze 'financiële' prikkel moet werknemers stimuleren weer aan het werk te gaan. Tijdens het najaarsoverleg van 2003 zijn hierover afspraken gemaakt met de sociale partners.

<i>Transitie betaalde arbeid – ziekte</i>			
	<b>Toegang</b> (risicodefinitie, kring van verzekerden)	<b>Duur</b>	<b>Hoogte</b>
<i>Regelingen 1913-1930</i>			
Ziektewet 1913	Inkomensderving wegens ziekte 1967 Inkomensderving wegens gebrek 1967 Afschaffing loongrenzen	26 weken 1947: uitbreiding naar 52 weken	80% dagloon 1985: verlaging tot 75% dagloon 1986: verlaging tot 70% dagloon
<i>Wet terugdringing ziekteverzuim (TZ) 1994</i>			
TZ	Gedurende eerste zes weken loondoorbetalingsplicht werkgever	52 weken	70% dagloon
<i>Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsplicht bij Ziekte (WULBZ) 1996</i>			
WULBZ	Loondoorbetalingsplicht 52 weken werkgever	52 weken	70% dagloon
<i>SER advies 2002 &amp; Wetsvoorstel verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte</i>			
WULBZ		2 jaar	70% dagloon tweede ziektejaar geen bovenwettelijke aanvullingen

### *Transitie betaalde arbeid – arbeidsongeschiktheid*

De Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) kent een lange voorgeschiedenis. De WAO trad in werking in 1967 en verving de Ongevallenwet uit 1901 en de Invaliditeitswet uit 1913. Evenals de WW en de ZW heeft ook de WAO diverse rondes van wijzigingen doorlopen. Verschillende periodes kunnen daarbij worden onderscheiden. De eerste fase concentreert zich rondom de stelselherziening van 1987. De tweede fase vangt aan begin jaren negentig met de invoering van de Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume (TAV) en de Wet Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA). De derde fase beslaat de periode na 1995. Met de voorstellen van de Adviescommissie Donner en het Advies van de SER heeft zich inmiddels een vierde fase aangediend (zie voor een uitgebreid historisch overzicht onder andere: Aarts et al., 2002; Gerwen, 2001; Hertogh, 1998; Rigter, 1995; Roebroek & Hertogh, 1998).

Sinds de invoering van de WAO heeft de definiëring van het *verzekerde risico* geen veranderingen ondergaan. Tot op de dag van vandaag dekt de WAO het algemene arbeidsongeschiktheidsrisico; ziekte of gebreken kunnen een gevolg zijn van factoren in de privé of werksfeer. Het risico van inkomensschade is verzekerd.

De *kring van rechthebbenden* is in de eerste regelingen zeer beperkt gedefinieerd. De OW verzekerde alleen de werknemers in de verzekeringsplichtige bedrijven en voor de Invaliditeitswet (IW) kwamen alleen werknemers in aanmerking die minder verdienen dan een bepaalde loongrens. In de WAO (1967) werd de kring van rechthebbenden ruimer gedefinieerd. Alle werknemers kunnen een beroep doen op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. De WAO kende geen loongrenzen. Met de invoering van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) in 1976 komt de volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid tot stand. Vanaf dan zijn ook de zelfstandigen en de zogenaamde ‘vroeggehandicapten’ verzekerd tegen het risico van inkomensderving door arbeidsongeschiktheid. Gehuwde vrouwen daarentegen werden bij de inwerkingtreding van de wet uitgesloten van het recht op een uitkering. Deze ongelijkheid werd in 1979 opgeheven. Vanaf dan hebben ook zij recht op een AAW-uitkering. Aan dit recht werd echter wel een entree-eis verbonden: men moest in het jaar voorafgaande aan de entree in de AAW een bepaald inkomen uit arbeid hebben verdiend (Rigter, 1995, p. 377; Teulings et al., 1997, p. 136). De AAW kende in grote lijnen dezelfde opzet als de WAO, alleen de hoogte van de uitkering week duidelijk af. Deze was niet loongerelateerd, maar gekoppeld aan het minimumloon (Noordam, 1998, p. 833). In 1998 is de AAW komen te vervallen. Voor de groepen die geen aanspraak kunnen maken op de WAO omdat zij niet in loondienst zijn, de zelfstandigen en vroeg (jong) gehandicapten traden twee afzonderlijke wetten in werking: de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ) en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong).

*Objectieve voorwaarden* zoals referte-eisen ontbreken in de huidige arbeidsongeschiktheidsregeling. De toegang tot de uitkering wordt met name bepaald door de reikwijdte van de risicodekking en de bepaling van de mate van arbeidsongeschiktheid. Bij de reikwijdte van de risicodekking speelt de vraag of alleen de risico's worden gedekt die ontstaan zijn in het bedrijf of in de beroepsfeer of dat de risicodekking zich ook uitstrekt tot de niet-bedrijfs- en niet-beroepsgebonden risico's. Van belang in deze is het onderscheid tussen het *risque professionnel* en het *risque social*. Tot de invoering van de WAO in 1967 was het *risque professionnel*



verzekerd in de Ongevallenwet en het risique social werd gedekt in de Invaliditeitswet. Met de invoering van de WAO zijn beide risico's geïntegreerd in één regeling (zie onderstaand schema). Daarmee doet het er niet meer toe in welke sfeer de inkomensschade is ontstaan. De oorzaak is niet langer relevant; het onderscheid tussen bedrijfsgebonden en niet bedrijfsgebonden risico's is opgeheven. Het arbeidsongeschiktheidsrisico is tevens daardoor niet langer een privaat risico, maar een sociaal risico geworden (Fluit & Wilthagen, 2001).

Bij de bepaling van de mate van arbeidsongeschiktheid speelt ofwel het verlies aan *arbeidscapaciteit* (fysieke schade) ofwel het verlies aan *verdiencapaciteit* (economische schade) een rol. In de WAO wordt uitgegaan van het verlies aan verdiencapaciteit, de mate van arbeidsongeschiktheid wordt gemeten in de mate van loonderving. In dit systeem worden de inkomsten van de werknemer zonder ziekte of gebrek vergeleken met de inkomsten die de werknemer kan verwerven nadat hij of zij arbeidsongeschikt is geworden. Het verschil tussen deze twee bedragen wordt uitgedrukt in de mate van arbeidsongeschiktheid. Indien men uitgaat van de verdiencapaciteit dan gaat het dus om het feit dat men niet meer hetzelfde inkomen kan verdienen als gevolg van ziekte of gebrek. Cruciaal in dat geval is de vraag welk werk men in die situatie niet meer kan doen. Is dat het oude werk, passend werk of gangbaar werk? In het geval van *passende arbeid* wordt naar het verleden gekeken, bijvoorbeeld naar wat voor opleiding iemand heeft gedaan of wat zijn of haar arbeidsverleden is, terwijl bij *gangbare arbeid* naar de toekomst wordt gekeken, wat iemand bijvoorbeeld nog kan gezien zijn krachten en bekwaamheden. Werd in de systematiek van de WAO van 1967 nog het passende arbeidscriterium gehanteerd, na 1993 werd met de invoering van de TBA gangbaar werk als criterium geïntroduceerd (Aarts et al., 2002).

De *duur* van de uitkering is lange tijd onbegrensd geweest. Bij voortdurende van arbeidsongeschiktheid werd de uitkering verstrekt tot het 65<sup>ste</sup> levensjaar. Begin jaren negentig werd met de invoering van de Wet terugdringing beroep arbeidsongeschiktheidsregelingen de duur afhankelijk gemaakt van leeftijd. De systematiek van de WAO werd daartoe gewijzigd. De arbeidsongeschiktheidsuitkering werd gesplitst in een loondervingsuitkering en een vervolguitering. De duur van de loondervingsuitkering wordt afhankelijk van de leeftijd en begrensd met een maximale duur van zes jaar. In vergelijking met de situatie van voor 1993 betekende dit een ingrijpende verandering, tot die tijd werd de arbeidsongeschiktheidsuitkering immers verstrekt tot aan het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Werknemers beneden de 33 jaar komen bovendien niet voor een loondervingsuitkering in aanmerking. Zij ontvangen direct een vervolguitering. Voor 33-37 jarigen geldt gedurende een half jaar een recht op een uitkering van 70% van het laatstverdiende loon, oplopend tot maximaal zes jaar voor personen van 58 jaar en ouder. De vervolguitering, die verstrekt wordt na afloop van de loondervingsuitkering, loopt door tot het 65<sup>ste</sup> jaar, tenzij de WAO'er bij de keuring wordt goedgekeurd. Daarbij is tevens bepaald dat de uitkeringsrechten telkens slechts voor vijf jaar worden toegekend. Na afloop van deze periode moet de uitkering opnieuw worden aangevraagd (Pennings, 2000).

Ook de *uitkeringsstructuur* is veranderd. Was voor 1993 de hoogte van de uitkering voor de gehele duur van de uitkering gekoppeld (via de

arbeidsongeschiktheidsklassen) aan het laatstverdiende loon<sup>11</sup>, nadien is dat slechts voor een deel van de uitkeringsduur. Door de uitkeringssystematiek te veranderen en de arbeidsongeschiktheidsuitkering op te splitsen in een loondervingsuitkering en vervolgitkering, werd voor een gedeelte het loongerelateerde karakter van de uitkering verlaten. De hoogte van de loondervingsuitkering is afhankelijk gebleven van een percentage van het dagloon. De vervolgitkering is daarentegen gebaseerd op het minimumloon en een leeftijdsgerelateerde aanvulling. De factor leeftijd gaat dus, evenals bij de bepaling van de duur van de uitkering, ook bij de hoogte van de uitkering een cruciale rol spelen (Aarts et al., 2002).

---

<sup>11</sup> Strikt genomen is de loondervingsuitkering gebaseerd op het dagloon, dat wil zeggen het loon dat de werknemer in zijn beroep gemiddeld per dag had kunnen verdienen in het jaar voorafgaande aan zijn arbeidsongeschiktheid.

<b>Transitie betaalde arbeid - arbeidsongeschiktheid</b>			
	<b>Toegang</b> (risicodefinitie, kring van rechthebbenden)	<b>Duur</b>	<b>Hoogte</b>
<i>Ongevallenwet (OW) 1901 en Invaliditeitswet (IW) 1913</i>			
OW	Risque professionel Arbeidscapaciteit Werklieden in verzekeringplichtige bedrijven	Tot 65 <sup>ste</sup> jaar	Bij volledige arbeidsongeschiktheid 70% laatstverdiende loon
IW	Risque social Verdiencapaciteit Werknemers die meer dan f 1200 per dag verdienden	Half jaar	Vaste bedragen
<i>Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering 1967</i>			
WAO	Risque professionel en risque social Verdiencapaciteit Alle werknemers	Tot 65 <sup>ste</sup> jaar	Bij volledige arbeidsongeschiktheid 70% dagloon
<i>Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) 1976</i>			
AAW	Alle ingezetenen tussen 15 en 65 jaar		
<i>Herziening in jaren tachtig en stelselherziening 1987</i>			
	1987 schrappen verdisconteringsartikel		1984 afschaffing minimum- dagloonbepalingen 1985 Verlaging uitkeringspercentages
<i>Regelingen jaren negentig</i>			
Wet Terugdringing Arbeidsongeschik- heidsvolume (TAV)	Nvt (gericht op werkgevers)	Nvt (gericht op werkgevers)	Nvt (gericht op werkgevers)
Wet Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschik- heidsregelingen (TBA)		Loondervingsuitkering: afhankelijk van leeftijd  Vervolguitering: Tot 65 <sup>ste</sup> jaar	Loondervingsuitkering: loongerelateerd Vervolguitering: minimumloon en leeftijdsgelateerde aanvulling
Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschik- heidsverzekeringen (Pemba)	Nvt (gericht op werkgevers)	Nvt (gericht op werkgevers)	Nvt (gericht op werkgevers)
<i>SER Advies 2002</i>			
WAO	Werknemers die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn	In beginsel onbepakt, maar afhankelijk van de vijfjaarlijkse herkeuring	Verhoging uitkeringspercentage van 70% naar 75% dagloon
Wettelijke loonaanvullings- regeling	Werknemers meer dan 35% en minder dan 80% arbeidsongeschikt	Afhankelijk van periodieke tweejaarlijkse herkeuring.	Maximaal 70% van het verlies van de verdiencapaciteit

Ondanks de vele aanpassingen en wijzigingen die de WAO in de afgelopen vijftien jaar heeft ondergaan, heeft het huidige kabinet Balkenende II voorgesteld de WAO grondig te hervormen. Het uitgangspunt hiervoor vormt het SER advies 'Werken aan arbeidsgeschiktheid' (zie: SER Adviezen, nr. 2002/05). Aangezien het SER-voorstel een volledige nieuwe opzet van de WAO behelst, zal in het onderstaande de inhoud ervan op hoofdlijnen worden weergegeven.

De SER stelt allereerst voor het 'voortraject' de periode van de wettelijk verplichte loondoorbetaling bij ziekte te verlengen van één tot in beginsel twee jaar. Daarnaast wordt voorgesteld de WAO te beperken tot mensen die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn. Van duurzame arbeidsgeschiktheid is sprake als de arbeidsbeperking als gevolg van gezondheidsbelemmeringen langdurig is, in die zin dat er binnen een termijn van vijf jaar geen reële mogelijkheden tot herstel te verwachten zijn. Van volledige arbeidsgeschiktheid is sprake bij een verlies van 80% tot 100% van de verdien capaciteit. Met de beperking van de kring van rechthebbenden tot werknemers die minimaal vijf jaar medisch volledig arbeidsongeschikt zijn, wordt dus het huidige systeem van zeven arbeidsgeschiktheidsklassen afgeschaft.

Het moment waarop een WAO-uitkering kan worden aangevraagd, dient 'flexibel' plaats te vinden. In evidente gevallen van duurzame arbeidsgeschiktheid kan de WAO-uitkering al na drie maanden ziekte worden aangevraagd. Voor niet-evidente gevallen kan een WAO-uitkering worden aangevraagd na de periode van twee jaar ziekte. In het voorstel wordt tevens voorgesteld de WAO-uitkering te verhogen van 70% tot 75% van het gemiddelde loon van de werknemer in de drie jaar voorafgaande aan de arbeidsgeschiktheid.

Voor werknemers die niet duurzaam volledig arbeidsgeschikt zijn, stelt de SER een wettelijke loonaanvullingsregeling voor. Deze regeling geldt alleen voor werknemers die minder dan 80% maar meer dan 35% arbeidsgeschikt zijn (gedeeltelijk arbeidsgeschikten, in het SER-jargon ook wel aangeduid als werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen) en voor werknemers die tijdelijk (minder dan vijf jaar) volledig arbeidsgeschikt zijn. Voor werknemers met een verlies van verdien capaciteit van minder dan 35% geldt geen specifieke wettelijke regeling. Zij ontvangen geen uitkering. Zij moeten blijven werken, al dan niet bij hun eigen baas.

De loonaanvullingsregeling dient volgens de SER te worden opgezet als een wettelijk, verplichte werknemersverzekering die de werkgever voor zijn werknemers afsluit. De uitvoering ervan ligt in handen van particuliere verzekeraars en pensioenfondsen. In die zin wordt dus dit gedeelte van het WAO-traject geprivatiseerd. Om aanspraak te kunnen maken op loonaanvulling dient de betrokken arbeidsgeschikte werknemer een inkomen uit feitelijke arbeid te verwerven. Men moet dus in ieder geval parttime blijven werken. De hoogte van de aanvullingsuitkering wordt gebaseerd op de mate van arbeidsgeschiktheid (dat wil zeggen het verlies van verdien capaciteit) en is gesteld op 70% van het verlies van verdien capaciteit. Een rekenvoorbeeld kan dit verduidelijken. Als de werknemer eerst 100 euro per dag verdiende en in nieuw werk 40 euro, dan betaalt de verzekering 42 euro - ofwel 70 procent - van de 60 euro inkomensverlies.

In het geval werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen onvrijwillig werkloos zijn, moet men, volgens het plan van de SER, een beroep kunnen doen op de WW. Uiteraard moet in die situatie wel aan de geldende WW-uitkeringsvoorwaarden worden voldaan. Na afloop van de WW periode komt men volgens de SER in aanmerking voor een nieuwe minimumregeling. Op basis daarvan kan de betrokkene een uitkering ontvangen van 70% van het minimumloon. Voor deze regeling geldt volgens de SER geen partner- en vermogenstoets. Over deze partnertoets ontstond verschil van mening tussen de sociale partners en het kabinet Balkenende I. Het kabinet hield vast aan de partnertoets. Dit houdt in dat bij het vaststellen van de hoogte van de bijstandsuitkering rekening wordt gehouden met het inkomen van de partner. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten krijgen met deze toets te maken als ze geen werk meer kunnen vinden en na de werkloosheidsuitkering een uitkering op bijstandniveau (IOAW) krijgen. De SER pleit daarentegen, zoals hierboven gezegd, voor een nieuwe minimumregeling zonder partnertoets.

Werkloze werknemers die tot de categorie tijdelijk (niet-duurzame) volledig arbeidsongeschikten behoren, dienen naar de opvatting van de SER ook in aanmerking te komen voor een WW-uitkering en een minimumregeling.

Kort samengevat wordt door de SER dus een reguliere WAO-uitkering voorgesteld voor werknemers met een onomkeerbare en ernstige handicap (80-100% arbeidsongeschiktheid), een wettelijke verplichte loonaanvullingsregeling met 70% van het verlies aan verdien capaciteit voor werknemers met substantiële beperkingen (35-80% arbeidsongeschiktheid) en geen wettelijke rechten bij lichte arbeidsbeperkingen. De *kring van rechthebbenden* wordt door deze plannen dus aanzienlijk ingeperkt. De nieuwe WAO geldt alleen voor de duurzaam volledig arbeidsongeschikten. De *objectieve voorwaarden* voor deze groep blijven ongewijzigd. De toegang tot de uitkering wordt bepaald door de bepaling van de mate van arbeidsongeschiktheid (80% tot 100%). Het 'risque social' blijft verzekerd. De *duur* van de uitkering is daarentegen niet langer afhankelijk van de leeftijd, in beginsel kan de uitkering worden verstrekt tot het 65<sup>ste</sup> levensjaar. Ook de *uitkeringsstructuur* verandert. In tegenstelling tot de huidige WAO blijft in het SER-voorstel de uitkering gedurende de gehele periode gekoppeld aan het laatstverdiende loon. Aangezien het onderscheid tussen de loongerelateerde uitkering en de vervolguitkering wordt opgeheven, vervalt de vervolguitkering gebaseerd op het minimumloon en de leeftijdsgelateerde aanvulling. Ook wordt ervoor gepleit de hoogte van de uitkering te verhogen van 70% naar 75% van het laatstverdiende loon. De *uitkeringsgrondslag* in de nieuw voorgestelde WAO gaat uit van het principe van individualisering.

Voor de werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen (35-80% arbeidsongeschiktheid) en de werknemers die volledig, maar niet duurzaam arbeidsongeschiktheid zijn, wordt zoals gezegd een ander regime voorgesteld, zij zullen niet meer onder de WAO vallen.

### 3.4 Transitie betaalde arbeid - pensioen

Met de invoering van de Algemene Ouderdomswet in 1957 kwam de eerste volksverzekering tot stand. Het uitgangspunt is tweeledig. Enerzijds dient het ouderdomspensioen een toereikend bestaansminimum te garanderen, anderzijds dient het als bodemvoorziening te fungeren voor bestaande aanvullende voorzieningen. Het *verzekerd risico* omvat de verzekering tegen de inkomensderving die plaatsvindt bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd.

De *kring van verzekerden* wordt primair gedefinieerd door het ingezetenschap. In principe heeft iedereen die de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt recht op het ouderdomspensioen. De regeling biedt dus algehele universele dekking. Met de invoering van deze volksverzekering werd een nieuwe opvatting van het verzekeringsbegrip geïntroduceerd. De veronderstelde koppeling tussen de individueel betaalde premie en het individuele recht op een uitkering werd losgelaten. De premie die betaald diende te worden was niet langer loonafhankelijk, maar inkomensafhankelijk. Alle Nederlanders, vielen hierdoor onder de verzekering (Rigter, 1995, p. 256).

Eén groep werd echter uitgesloten van het recht op het pensioen. De gehuwde vrouw kon geen aanspraak maken op het ouderdomspensioen. De AOW ging uit van het beginsel van de 'gehuwden'- uitkering. De man die gehuwd was kreeg een uitkering ten behoeve van zichzelf en zijn echtgenote. De gehuwde vrouw kon niet zelf aanspraak maken op de uitkering. Vrouwen die daarentegen ongehuwd samenwoonden of duurzaam gescheiden van haar echtgenoot leefden, hadden wel recht op pensioen. Zij ontvingen een ongehuwdenpensioen van 70% van het minimumloon. Bij de invoering van de AOW werd dus uitgegaan van een pensioen voor gehuwden (100%) en een pensioen voor ongehuwden (70%). Pas in 1985, met de individualisering van de AOW, krijgt de gehuwde vrouw een zelfstandig recht op een AOW-uitkering van 50% (Asscher-Vonk, et al, 1986).

De AOW kent geen objectieve voorwaarden zoals eisen met betrekking tot het aantal gewerkte jaren of aantal jaren betaalde premies. Het recht is niet afhankelijk van het arbeidsverleden, maar wordt bepaald door het aantal jaren dat men in Nederland verblijft. Alle ingezetenen tussen de 15 en 65 jaar zijn verzekerd. Per verzekerd jaar wordt 2% pensioen opgebouwd. Per niet verzekerd jaar wordt het AOW pensioen met 2% gekort. Als men dus tussen het 15<sup>e</sup> en 65<sup>e</sup> levensjaar altijd in Nederland gewoond en of gewerkt heeft, is men doorgaans altijd verzekerd geweest, heeft men premie betaald en heeft men dus recht op een volledig pensioen.

De *duur* van het pensioen is niet aan maximum gebonden, het pensioen wordt uitgekeerd tot aan het overlijden van de pensioengerechtigde.

De *uitkeringsstructuur* van de AOW is niet veranderd, de uitkering bestaat uit vaste bedragen. Sinds 1974 is de hoogte van het pensioen gekoppeld aan de hoogte van het nettominimumloon. De *uitkeringsgrondslag* is wel veranderd. Deze verandering hing samen met de individualisering van de pensioenen. Tot 1985 werd, zoals gezegd, onderscheid gemaakt tussen het gehuwden- en ongehuwdenpensioen, waarbij het gehuwdenpensioen alleen aan de kostwinner werd toegekend. Nadien werd het recht

op het AOW-pensioen geïndividualiseerd. Het ouderdomspensioen komt nu aan ieder van de huwelijkspartners zelfstandig toe. De pensioenen zijn gedifferentieerd naar de leefsituatie. Voor alleenstaanden is de uitkering 70% van het minimumloon, voor gehuwden en daarmee gelijkgestelden 50%. Met deze differentiatie wordt rekening gehouden met de veronderstelde verschillen in draagkracht.

Tegelijkertijd met de individualisering en de wijziging van de uitkeringsgrondslag werd ook het recht op een toeslag ingevoerd. Een gehuwde of ongehuwd samenlevende pensioengerechtigde met een partner jonger dan 65 jaar heeft, afhankelijk van de inkomenspositie van de jongere partner, recht op een toeslag van maximaal 50% van het nettominimumloon. De hoogte van de toeslag hangt af van de hoogte van het inkomen van de partner. Deze toeslag betreft echter een tijdelijke regeling, alleen gehuwd of ongehuwd samenlevende pensioengerechtigden die voor 1 januari 2015 recht hebben op een ouderdomspensioen komen ervoor in aanmerking. De wetgever ging bij de instelling van deze tijdelijke regeling ervan uit dat op dat moment nog veel gezinnen een taak- en rolverdeling kenden waarbij de man als kostwinner optrad en de vrouw zorg droeg voor het huishouden en de kinderen. Aangenomen dat in de meeste gevallen de man ouder is dan de vrouw zou de nieuwe uitkeringsstructuur voor deze groep een forse financiële achteruitgang kunnen betekenen. Met de invoering van de toeslag werd echter voorkomen dat een alleenverdiener die de leeftijd van 65 jaar bereikte en gehuwd of ongehuwd samenwoonde met een jongere partner zonder eigen inkomsten, zou terugvallen op een AOW-uitkering van 50%. Deze regeling van de toeslag past nog in de kostwinnersideologie, bescherming werd geboden aan het inkomen van de kostwinner (Asscher-Vonk, 2001).

<i>Transitie betaalde arbeid – pensioen</i>			
	<b>Toegang</b>	<b>Hoogte</b>	<b>Duur</b>
<i>Invaliditeits en Ouderdomswet 1913</i>			
IW-OW	Werknemers in loondienst die minder dan f 200 per jaar verdienen	f 104 per jaar f 2 per week	Pensioengerechtigde leeftijd 70 jaar
<i>Invaliditeits en Ouderdomswet 1919</i>			
IW-OW		f 3 per week	Pensioengerechtigde leeftijd 65 jaar
<i>Algemene Ouderdomswet (AOW) 1957</i>			
AOW	Alle ingezetenen tussen 15 en 65 jaar Muv gehuwde vrouw	Flat-rate uitkeringen Gehuwden (100%) en ongehuwdenpensioen (70%)	Vanaf 65 jaar tot aan overlijden pensioengerechtigde
<i>Veranderingen 1985</i>			
Individualisering van de AOW	Alle ingezetenen tussen 15 en 65 jaar	Flat rate uitkeringen Gehuwden en ongehuwden samenwonenden 50% minimumloon Alleenstaanden 70% minimumloon Alleenstaanden met kind < 18 jaar 90% minimumloon	Vanaf 65 jaar tot aan overlijden pensioengerechtigde
<i>Voorstellen</i>			
AOW			Afschaffing toeslagen per 2015



### 3.5 Transitie betaalde arbeid – zorg

Hoewel de verschillende regelingen voor deze transitie sinds 2001 zijn ondergebracht en gebundeld in de Wet arbeid en zorg, wordt de regelgeving rondom de transitie van betaalde arbeid naar zorg nog steeds gekenmerkt door versnippering en verbrokkeling. Om de beschrijving van deze transitie enigszins te ordenen is ervoor gekozen allereerst de regelgeving rondom zwangerschap en bevalling in kaart te brengen. Daarna zal het bredere terrein van zorg voor kinderen en naaste familieleden worden verkend. Daarbij zal voor zover mogelijk het analysekader worden gehanteerd. De meer algemene verlofregelingen, zoals het verlofsparen en de Wet Finlo, laten wij buiten beschouwing omdat deze regelingen ook voor andere doeleinden dan zorg kunnen worden aangewend.

#### *Transitie betaalde arbeid – zwangerschap en bevalling*

De regelgeving in verband met zwangerschap, bevalling en arbeid is in twee regelingen vastgelegd. Het recht op verlof en het recht op betaling, de verstrekking van de uitkering in verband met zwangerschap en bevalling, zijn opgenomen in de Wet arbeid en zorg. Daarnaast geldt er een arbeidsverbod van tien weken. Dit verbod is opgenomen in de Arbeidstijdenwet. Vanaf vier weken voor de vermoedelijke datum van bevalling tot zes weken na de bevalling mag de vrouwelijke werknemer geen arbeid verrichten. Deze termijn van het arbeidsverbod is in de loop der tijd uitgebreid van vier naar tien weken.

Het *verzekerd risico* omvat zodoende een verlofperiode voor en na de bevalling onder toekenning van een inkomenscompensatie. Een deel van die verlofperiode bestaat uit een verbod tot arbeiden. De *kring van verzekerden* bij het zwangerschapsverlof was in eerste instantie beperkt. Bij de invoering van de Ziektewet van 1930 werden ongehuwde vrouwen, dienstboden en huispersoneel van het recht op een uitkering uitgesloten. Van verschillende zijden werd betoogd dat het verstrekken van zwangerschaps- en bevallingsuitkeringen aan ongehuwde vrouwen zou neerkomen op een van overheidswege ondermijnen van het zedelijk besef. Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd door de Duitsers de uitsluiting van de ongehuwde vrouwen ongedaan gemaakt (Plantenga, 1993). In 1960 wordt ook het huispersoneel opgenomen in de kring van verzekerden. Een substantiële uitbreiding vindt plaats in 1998, vanaf dan hebben ook zelfstandigen, meewerkende ondernemers en freelancers recht op het zwangerschaps- en bevallingsverlof.

De *objectieve voorwaarden* ontbreken. Er worden geen eisen gesteld ten aanzien van het arbeidsverleden of de premiebetaling. Alleen de verklaring van de zwangerschap, afgegeven door een geneeskundige of een verloskundige, moet worden overlegd. Daarnaast geldt voor de werkneemster op grond van de Arbeidstijdenwet de vereiste dat er tien weken niet mag worden gewerkt.

De *duur* van het zwangerschapsverlof bedroeg aanvankelijk twaalf weken, maar is in 1990 uitgebreid naar zestien weken. De uitkering kan op zijn vroegst zes weken en op zijn laatst vier weken voor de vermoedelijke datum van de bevalling ingaan.

De *hoogte* van de uitkering in verband met bevalling is gelijk aan het dagloon. Dat wil zeggen er wordt geen 70% zoals bij ziekte, maar 100% van het dagloon uitgekeerd.

Dit percentage lag dus al in het begin aanzienlijk hoger dan de uitkering bij ziekte. Het verschil in uitkeringsniveau werd door minister Talma in de Tweede Kamer in 1912 verdedigd door erop te wijzen dat een bevalling, in tegenstelling tot gewone ziekte, nooit kon worden gesimuleerd. Er zou daarom geen reden zijn om minder dan 100% van het dagloon uit te keren (Monster, 1995, p. 58). Voor zelfstandigen en meewerkende ondernemers gelden andere regels, de hoogte van de uitkering bedraagt maximaal 100% van het minimumloon.

<i>Transitie betaalde arbeid – zorg</i>			
	<b>Toegang</b> (risicodefinitie, kring van rechthebbenden)	<b>Duur</b>	<b>Hoogte</b>
<i>Ziektewet 1913-1930 (ZW)</i>			
ZW	Werknemers, m.u.v. ongehuwde vrouwen en huispersoneel	12 weken	100% dagloon
<i>Arbeidstijdenwet (AW)</i>			
AW 1889		4 weken	Nvt
AW 1919		8 weken	Nvt
AW		10 weken	Nvt
<i>Veranderingen 1990</i>			
		16 weken	100% dagloon
<i>Veranderingen 1998</i>			
	Kring van rechthebbenden uitgebreid		
<i>Veranderingen 2001</i>			
Wet arbeid en zorg (Wa&z)	Wettelijk recht op verlof en uitkering in verband met zwangerschap en bevalling		

#### *Transitie betaalde arbeid – zorg voor kinderen en naasten*

In de jaren negentig zijn verschillende verlofregelingen in het leven geroepen die beogen faciliteiten te bieden - in de vorm van tijd of geld - voor zorg. Een onderscheid kan worden gemaakt tussen ouderschapsverlof, kraamverlof, calamiteitenverlof, adoptieverlof en kortdurend zorgverlof. Deze verlofregelingen zijn ondergebracht in de Wet arbeid en zorg (Wa&z), die op 1 december 2001 in werking is getreden. De verlofregelingen zullen in bovengenoemde volgorde achtereenvolgens worden besproken.

#### *Ouderschapsverlof*

De Wet op het ouderschapsverlof dateert van 1 januari 1991. Het betreft een regeling die per CAO of bedrijf kan worden uitgebreid.

Het *verzekerde risico* bij het ouderschapsverlof betreft geen verzekering tegen inkomensderving in het geval van een zorgverplichting. Men heeft alleen recht op tijd, een wettelijke financiële regeling ontbreekt.

De *kring van verzekerden* bij het ouderschapsverlof heeft betrekking op de werknemers. Daarbij geldt als *objectieve voorwaarde* dat men een jaar bij de betreffende werkgever in dienst moet zijn alvorens men recht heeft op het

ouderschapsverlof. Het recht geldt voor zowel de moeder als de vader en is principe niet overdraagbaar. Het verlof moet worden opgenomen in de periode tussen de geboorte en de achtste verjaardag van het kind. Deze leeftijd lag bij de invoering van het ouderschapsverlof op vier jaar.

De *duur* van het ouderschapsverlof bedraagt dertienmaal de arbeidsduur per week. In eerste instantie moest dit verlof worden opgenomen gedurende een aaneengesloten periode van ten hoogste zes maanden. In feite betekende dit dat de werktijd met 50% kon worden teruggebracht en dat er dus sprake was van een deeltijdverlof. Sinds 1 juli 1997 is een eerste aanzet gegeven tot flexibilisering van het verlof. Vanaf dat moment is het ook mogelijk het verlof voltijds op te nemen of uit te spreiden over een periode langer dan zes maanden (Bruning & Plantenga, 1999). Met de invoering van de Wet arbeid en zorg per 1 december 2001 is de splitsingsmogelijkheid in het ouderschapsverlof geïntroduceerd. Bepaald is dat het ouderschapsverlof kan worden opgesplitst in maximaal drie perioden. Zowel in het geval van de spreiding van het verlof als bij splitsing van het verlof betreft het echter een geclausuleerd recht. De werknemer moet een verzoek indienen en de werkgever kan dit verzoek afwijzen als er sprake is van een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang.

Zoals gezegd is het ouderschapsverlof onbetaald, de *uitkeringsstructuur* en *uitkeringsgrondslag* van het verlof zijn dus niet relevant. Wel kunnen er in de arbeidsvoorwaarden regelingen zijn opgenomen voor betaald verlof. Zo bestaat er vanaf een 1989 een betaalde ouderschapsverlofregeling voor gemeenteambtenaren. In 1994 werd ook een betaalde verlofregeling ingevoerd bij de rijksoverheid, de politie een aantal waterschappen, de rechterlijke macht en tien van de twaalf provincies. Volgens deze regeling ontvangen gemeente en rijksambtenaren over de verlofuren 75% van hun brutoloon (Koopmans & Stavenuiter, 1999; Arbeidsinspectie, 2002).

Om de werkgevers te stimuleren het loon door te betalen tijdens het ouderschapsverlof geldt er sinds 1 januari 2001 een stimuleringsregeling die werkgevers het recht geeft op een fiscale afdrachtskorting van 50% van het loon dat wordt doorbetaald. Voorwaarde daarbij is dat het loon tenminste 70% van het wettelijk minimumloon bedraagt en dat deze loondoorbetalingsplicht is vastgelegd in de CAO of dat regeling openstaat voor ten minste driekwart van de werknemers. De afdrachtvermindering bedraagt ten hoogste 70% van het wettelijk minimumloon.

<i>Transitie betaalde arbeid - zorg</i>			
	<b>Toegang</b> (kring van rechthebbenden)	<b>Duur</b>	<b>Hoogte</b>
<i>Ouderschapsverlof 1991</i>			
Ouderschapsverlof	Werknemers langer dan een jaar in dienst Recht op ouderschapsverlof bestaat totdat een kind de leeftijd van 4 jaar heeft bereikt	13 maal de arbeidsduur per week. Aaneengesloten opnemen in periode van zes maanden. Aantal uren per week bedraagt ten hoogste de helft van de arbeidsduur per week	Wettelijk onbetaald
<i>Veranderingen 1997</i>			
	Recht op ouderschapsverlof bestaat totdat een kind de leeftijd van 8 jaar heeft bereikt	Spreadingsmogelijkheid geïntroduceerd Geclausuleerd recht op verlof langer dan zes maanden of meer uren verlof per week dan de helft van de arbeidsduur per week	Wettelijk onbetaald
<i>Veranderingen 2001</i>			
Wet Arbeid en Zorg		Geclausuleerd recht op splitsing van het ouderschapsverlof in maximaal drie delen	Wettelijk onbetaald
Fiscale stimulerings-regeling ouderschapsverlof			Fiscale faciliteit voor werkgevers om tijdens het ouderschapsverlof het loon door te betalen

### *Kraamverlof*

Na de bevalling van de echtgenote, de geregistreerde partner, de persoon met wie hij ongehuwd samenwoont of degene van wie hij het kind erkent, heeft de werknemer recht op kraamverlof. Dit verlof is dus bedoeld voor de vaders. De *kring van rechthebbenden* omvat alle werknemers. *Objectieve voorwaarden* ontbreken. Wel dient het kraamverlof binnen vier weken na de bevalling worden opgenomen. De *duur* van het kraamverlof bedraagt twee dagen. De *hoogte* van de betaling is gelijk aan het loon. Het betreft een loondoorbetalingsverplichting voor de werkgever. Het is wel belang om op te merken dat van het recht op verlof, de betaling en de duur mag worden afgeweken bij CAO of een besluit van de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging (driekwart-dwingend recht) (Van Drongelen, 2002).

### *Calamiteitenverlof*

Het calamiteitenverlof is bedoeld als oplossing voor onvoorziene situaties, situaties die geen uitstel dulden. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan een ziek kind of een plotseling sterfgeval in de familie. Het verlof is echter niet alleen gericht op zorg, ook in het geval van een gesprongen waterleiding of een lekkend dak, kan dit verlof worden opgenomen. De *kring van rechthebbenden* omvat alle werknemers. *Objectieve voorwaarden* ontbreken, behalve dan dat er sprake dient te zijn van een noodsituatie. De *duur* van het calamiteitenverlof omvat een beperkte tijd, van een paar uur of hooguit enkele dagen. Het gaat om de tijd die men nodig heeft om noodmaatregelen te treffen. De wet heeft het over een 'naar billijkheid te berekenen periode'. De *hoogte*

van de betaling is in principe gelijk aan het loon. Er geldt ook hier een loondoorbetalingsverplichting voor de werkgever. In de CAO mogen echter afwijkende afspraken worden gemaakt over deze loondoorbetaling (driekwartdwingend recht).

#### *Adoptieverlof*

Het adoptieverlof is bedoeld voor adoptieouders. In de eerste weken nadat een adoptiekind deel is gaan uitmaken van het gezin, moeten zowel het kind als het gezin de mogelijkheid krijgen zich aan elkaar te 'binden'. Ook is er vaak tijd nodig om het adoptiekind uit het buitenland te halen. De *kring van rechthebbenden* omvat zowel werknemers als zelfstandigen. *Objectieve voorwaarden* ontbreken. De *duur* van de uitkering bedraagt ten hoogste vier weken. Het adoptieverlof mag ingaan vanaf twee weken vóór de adoptiedatum. Het verlof moet worden opgenomen binnen 16 weken nadat het kind in het gezin is opgenomen. De *hoogte* van de uitkering is gelijk aan de zwangerschaps- en bevallingsuitkering, dus 100% van het dagloon. Zelfstandigen ontvangen een uitkering die ten hoogste het minimumloon bedraagt.

#### *Kortdurend zorgverlof voor zieke kinderen en naasten*

Met de invoering van de Wa&z is een recht op verlof om zelf voor een bepaalde periode voor een ziek kind of naaste te zorgen, geïntroduceerd. Het gaat om een geclausuleerd recht, dat houdt in dat de werkgever het verzoek om verlof kan weigeren op grond van de gevolgen van het opnemen van het verlof voor het bedrijfs- of dienstbelang van de werkgever. Daarbij moet de werkgever een afweging maken tussen een eventueel zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang en het belang van de werknemer. De *kring van rechthebbenden* omvat alle werknemers. De *objectieve voorwaarde* die wordt gesteld is dat het verlof alleen kan worden opgenomen zolang de zorg noodzakelijk is. Aan deze eis van noodzakelijke verzorging wordt niet voldaan als een ander dan de betrokkene werknemer die taak op zich kan nemen. Bovendien wordt de kring van personen die op de zorg van de werknemer is aangewezen (de kring van zorgbehoefte personen) nader aangegeven. Alleen voor de zorg van de echtgenoot, de geregistreerde partner of de persoon met wie de werknemer ongehuwd samenwoont, de thuiswonende kinderen en de ouders kan het verlof worden opgenomen. De verzorging van niet-thuiswonende kinderen van de werknemer valt zodoende buiten de reikwijdte van het verlof. Het verlof geldt voor een korte periode. De maximale *duur* van het verlof bedraagt per twaalf maanden tien dagen. Het verlof hoeft niet aaneengesloten te worden opgenomen. Tijdens het verlof is de *hoogte* van de betaling 70% van het loon. Ook hier geldt een loondoorbetalingsverplichting. Ten aanzien van het recht op verlof, de duur en de betaling mogen in de CAO afwijkende afspraken worden gemaakt (driekwartdwingend recht).

### **3.6 Samenvatting en conclusies**

Indien alle vier de transities worden overzien, dan valt op dat de transities op zeer uiteenlopende wijze zijn vormgegeven. Voor de verschillende 'life events' zoals het met pensioen gaan, het kwijtraken van een baan, het ziek worden of het krijgen van kinderen zijn uiteenlopende regelingen in het leven geroepen. Er is een bont scala aan wet- en regelgeving ontstaan dat voor iedere transitie op eigen wijze de toegang, hoogte en duur regelt. De algemene principes die daaraan ten grondslag liggen zijn

niet altijd meer eenduidig te herleiden. Het geheel heeft over een lange reeks van jaren vorm gekregen en is het resultaat van zowel principiële beleidswijzigingen als ook meer praktisch georiënteerde compromissen.

Ondanks alle variatie in wet- en regelgeving, kan uit een vergelijking van de vier transities desalniettemin duidelijk worden geconstateerd dat de transitie betaalde arbeid – zorg qua vormgeving afwijkt van de overige transities. Zo zijn de aanspraken niet gelieerd aan het feit dat het risico zich voordoet, maar worden de rechten toegekend per kind of per jaar. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de transitie betaalde arbeid - ziekte, waar een griepje of koortsaanval keer op keer recht geeft op een ziekte-uitkering, wordt in het geval van het ‘zorgrisico’ het recht beperkt tot een aantal zorgsituaties, bijvoorbeeld tien dagen zorgverlof per jaar. Bovendien is het recht op verlof veelal gekoppeld aan de mate van arbeidsmarktparticipatie en de omvang van de arbeidsduur en niet aan de omvang van de zorgverantwoordelijkheid. Een ander verschil is dat bij de transitie betaalde arbeid – zorg niet in alle gevallen een dekking van het inkomensrisico wordt geboden, de betaling is in feite van secundair belang, vooral tijd wordt gefaciliteerd.

Deze afwijkende vormgeving van de transitie betaalde arbeid – zorg is voor een belangrijk deel terug te voeren op het feit dat het huidige stelsel van sociale zekerheid op hoofdlijnen vorm heeft gekregen in een tijd dat het kostwinnersbeginsel domineerde en levens van individuele burgers zich kenmerkten door een scherpe scheiding van betaalde arbeid en zorg. Er bestond derhalve geen dwingende noodzaak om arrangementen voor zorg te ontwikkelen. De financiële risico’s die verbonden waren aan het uitvoeren van zorgtaken, werden privaat gedragen. Het merendeel van de gehuwde vrouwen, die de zorgtaken verrichtten, waren verzekerd van een inkomen door middel van inkomensdeling in leefverband.

Deze eenzijdige oriëntatie van het stelsel op betaalde arbeid wringt bij de overgang van een kostwinnersstelsel naar een meer geïndividualiseerd en gediversifieerd arbeid-en-zorg model. Het resultaat is dat er ‘reparaties’ plaatsvinden die beogen het zorgrisico publiekelijk af te dekken, bijvoorbeeld door de introductie van zorgcomponenten en verlofrechten. Deze uitbouw van het stelsel van sociale zekerheid middels zorgcomponenten en verloffaciliteiten is vooralsnog bescheiden van omvang. Niettemin zet dit proces van heroriëntatie wel aan tot een discussie over de vraag welke inkomensrisico’s in de moderne (geëmancipeerde) samenleving door middel van sociale zekerheid gedekt zouden moeten worden. Het raakt, met andere woorden, aan de fundamenteën van het stelsel en stelt de invulling van de daaraan ten grondslagliggende noties, zoals het gelijkheidsbegrip, solidariteit en rechtvaardigheid, ter discussie. In het volgende hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op de inhoud van deze noties, hoe zij in de loop der tijd zijn veranderd en hoe zij zich verhouden tot het verbod op het systeemdiscriminatie.

## **4. Sociale zekerheid en systeemdiscriminatie**

In het vorige hoofdstuk zijn de verschillende transities beschreven aan de hand van het analyse instrument en het daarbij gehanteerde onderscheid tussen toegang, hoogte en duur. Deze beschrijvende analyse geeft enige informatie waarom bepaalde keuzes in de organisatie en vormgeving van regelingen zijn gemaakt en welke uitgangspunten en opvattingen daaraan ten grondslag liggen. In dit hoofdstuk zullen deze soms impliciete uitgangspunten en opvattingen, in het Sabatier & Jenkins-Smith model aangeduid als de normatieve en ontologische axioma's, uit het empirische materiaal worden gedestilleerd, geordend en vervolgens getoetst aan de doelstellingen van artikel 5a van het VN-Vrouwenverdrag. De vraag die daarbij moet worden beantwoord is of deze uitgangspunten en opvattingen stroken met artikel 5a van het VN-Vrouwenverdrag of dat de verdragstekst noopt tot aanpassingen. Met andere woorden: hoe verhoudt de systematiek van de sociale zekerheid zich tot het verbod op systeemdiscriminatie.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden wordt het materiaal opnieuw geordend in een simpel schema van 'wie' (de rechthebbende) in paragraaf 4.1, 'wat' (het verzekerd risico) in paragraaf 4.2 en 'hoe' (de duur en hoogte) in paragraaf 4.3. Deze ordening is nog niet gericht op eventuele oplossingen; deze zijn het onderwerp van de hoofdstukken 5 en 6. Het gaat hier veeleer om de feilen die in de systematiek van de sociale zekerheid kunnen worden onderkend, wanneer dit tegen het licht wordt gehouden van het VN-Vrouwenverdrag.

### **4.1 De rechthebbende: wie?**

De geschiedenis van de socialezekerheidswetgeving kan worden getypeerd als een geschiedenis van uitsluiting en insluiting. In eerste instantie gaat het om nauw omschreven regelingen voor een selecte groep van personen, maar vooral na de Tweede Wereldoorlog vindt er een verruiming en verbreding van de dekking van de socialezekerheidsregelingen plaats. Enerzijds wordt de kring van rechthebbenden uitgebreid door de loongrenzen af te schaffen, anderzijds komen de eerste volksverzekeringen tot stand. De gedachte is dat niet alleen werknemers, ongeacht wat zij verdienen en ongeacht de behoefte, aanspraak moeten kunnen maken op een uitkering, ook mensen zonder arbeidsverleden dienen tegen bepaalde risico's verzekerd te zijn. Zo ontstaat er na verloop van tijd een breed, solidaristisch stelsel dat bescherming biedt tegen de financiële gevolgen van werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. De toegang tot het universele basispensioen wordt daarbij uitsluitend bepaald door het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd en ook het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering geldt voor iedereen. De grondslag voor de aanspraken wordt daarbij gevormd door het ingezetenschap. De kring van rechthebbenden van de werkloosheidsregeling en de ziekteregeling beperkt zich tot de werknemers.

Dit proces van uitsluiting en insluiting treft ook vrouwen. Tot 1987 kwamen gehuwde vrouwen die niet als kostwinner konden worden aangemerkt niet in aanmerking voor de WWV en tot 1979 werd aan hen ook een zelfstandige aanspraak op een AAW-

uitkering onthouden. Ook beschikte de gehuwde vrouw niet over een zelfstandig recht op een ouderdomspensioen. De AOW ging uit van het beginsel van de gehuwden uitkering; de gehuwde man kreeg een uitkering ten behoeve van zichzelf en zijn echtgenote. Het kostwinnerschap en de gehuwde staat reguleerden dus in veel gevallen de aanspraken op de uitkering. De uitsluiting van de gehuwde vrouw werd vooral gerechtvaardigd door te wijzen op het behoefteprincipe. Gehuwde vrouwen werden geacht slechts een additioneel inkomen te genereren en het wegvallen van een dergelijk additioneel inkomen behoefde naar de opvatting van die tijd geen verzekering. In de jaren tachtig kwam aan deze uitsluiting van de gehuwde vrouw geleidelijk een einde. De individualisering werd in het socialezekerheidsstelsel doorgevoerd en kostwinnersbepalingen werden in de sociale verzekeringen afgeschaft. Het proces van insluiting, ingezet na de Tweede Wereldoorlog, werd daarmee eind jaren tachtig nagenoeg voltooid.

### *Het gelijkheidsbegrip en het verbod op systeemdiscriminatie*

In dit proces van insluiting speelt het gelijkheidsbegrip een belangrijke rol. In eerste instantie wordt gelijkheid vooral op huishoudniveau ingevuld. Via de gehuwde man en/of kostwinner kende het huishouden een gelijke toegang tot de sociale zekerheid. Ieder huishouden waarvan de kostwinner 65 wordt; ieder huishouden waarvan de kostwinner werkloos en/of arbeidsongeschikt wordt, heeft recht op een uitkering. Langzamerhand echter worden de aanspraken geïndividualiseerd, verdwijnt het behoefte-element en verdwijnt ook het expliciete onderscheid naar burgerlijke staat, sekse of kostwinnerschap. Gelijke gevallen dienden vanaf dan, ongeacht de burgerlijke staat of sekse, in de sociale zekerheid gelijk te worden behandeld.

Het proces van individualisering vergt wel een nadere toespitsing van het gelijkheidsbegrip. Vooral bij potentieel langdurige aanspraken zoals in het kader van de Werkloosheidswet en de Arbeidsongeschiktheidswet doet zich de vraag voor wat 'gelijke gevallen' zijn. Van begin af aan is duidelijk dat hier de simpele constatering van werkloosheid (vergelijkbaar met de constatering van ziekte binnen de ziekwet) niet volstaat. Vooral met het oog op eventueel langdurige aanspraken past hier een nadere nuancering en die nadere nuancering wordt gevonden in het arbeidsverleden. Om in aanmerking te kunnen komen voor een uitkering is niet langer de burgerlijke staat en het kostwinnerschap van doorslaggevende betekenis, maar het feitelijke arbeidsgedrag. Het arbeidsverleden bepaalt in belangrijke mate de aanspraken op sociale zekerheid en geeft daarmee een nieuwe invulling aan het gelijkheidsbegrip. Het uitgangspunt in de sociale zekerheid blijft dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld, maar het begrip 'gelijkheid' verwijst meer en meer naar gelijk arbeidsmarktgedrag. Deze normering impliceert tevens een striktere doorvoering van de verzekeringslogica en een aanscherping van het equivalentiebeginsel. Met andere woorden: wie premie betaalt, bouwt rechten op. Wie geen premie betaalt omdat hij of zij tijdelijk niet werkt, verliest rechten.

Gegeven deze invulling van het gelijkheidsbegrip en de nadruk op arbeidsmarktgedrag zou vanuit een genderperspectief de stelling kunnen worden verdedigd dat hiermee de vroegere expliciete uitsluiting van vrouwen wordt ingeruild voor een impliciete uitsluiting. Vrouwen hebben immers zelden een arbeidsmarktgedrag dat gelijk is aan mannen. Zorgverplichtingen nopen tot aanpassing van de arbeidsduur en/of tijdelijk voltijds zorgen. Dergelijk irregulier



arbeidsmarktgedrag heeft gevolgen voor de sociale zekerheidsaanspraken die in dat geval minder zullen zijn (vooral in het geval van werkloosheid) dan voor werknemers met een langdurig en ononderbroken arbeidsverleden. De niet-gelijke toegang, onder invloed van een niet-gelijk arbeidsverleden zou in strijd zijn met het VN-Vrouwenverdrag omdat hiermee verschillen tussen mannen en vrouwen worden bevestigd. Door het arbeidsverleden een belangrijke rol te geven in de toegang tot sociale zekerheid, krijgen vooral vrouwen structureel een ongelijkwaardige, ‘andere’ positie toebedeeld in de systematiek van de sociale zekerheid. Er zou dan, met andere woorden, sprake zijn van systeemdiscriminatie.

Binnen de huidige systematiek van de sociale zekerheid wordt deze potentiële systeemdiscriminatie evenwel op twee manieren gerepareerd. Om te beginnen is er binnen de WW sprake van een zogeheten ‘zorgforfait’. Jaren waarin voor kinderen wordt gezorgd tellen (deels) mee in de vaststelling van het arbeidsverleden en worden derhalve expliciet in de toegang tot de sociale zekerheid gelijkgesteld aan betaalde arbeid. Een tweede reparatie betreft het feit dat in de arbeidsverledeneis niet met voltijdsequivalenten wordt gerekend. Zo geldt bij de objectieve voorwaarden die de toegang tot de WW reguleren de 39-uit-52-weken-eis en de 4-uit-5-jaren-eis. Daarbij geldt als omschrijving van de werkweek dat tenminste op een dag betaalde arbeid is verricht, en als omschrijving van een werkzaam jaar dat tenminste 52 dagen per jaar loon is ontvangen. Deze invulling sluit deeltijders nadrukkelijk in; het is vooral de aanwezigheid op de arbeidsmarkt die telt, niet de intensiteit van de aanwezigheid. De ‘reparaties’ hebben tot gevolg dat de twee belangrijkste zorgstrategieën – een tijdelijke afwezigheid op de arbeidsmarkt, dan wel het (tijdelijk) aanpassen van de arbeidsduur – geen al te grote repercussies hebben voor de toegang tot het systeem van sociale zekerheid. In de huidige systematiek wordt de potentiële systeemdiscriminatie derhalve voor een belangrijk deel ondervangen.

Tegelijkertijd lijkt de kou niet geheel uit de lucht. De steeds strengere eisen die aan het arbeidsverleden worden gesteld, vooral in het geval van potentieel langdurige uitkeringen, beperken de toegang tot de sociale zekerheid steeds meer tot werknemers met een regelmatige en intensieve binding met de arbeidsmarkt. De recente voorstellen om de referte-eisen in de WW aan te scherpen, het feitelijke arbeidsverleden in de WW zwaarder te laten wegen en de wens van de VVD om in de nieuwe WAO een referte-eis door te voeren duiden op een verzwaring van het arbeidsverledencriterium in de toegang tot de sociale zekerheid. Deze plannen zullen met name gevolgen hebben voor werknemers die hun loopbaan tijdelijk onderbreken, bijvoorbeeld om voor kinderen te zorgen. Indien in dat geval zorgverantwoordelijkheden niet meer zullen worden gehonoreerd, dan kan dit leiden tot systeemdiscriminatie.

#### **4.2 Het verzekerd risico: wat?**

Behalve de toegang tot de sociale zekerheid betreft een belangrijk element in de beoordeling van (de omvang van) de systeemdiscriminatie ook de vraag welke risico’s verzekerd zijn. Met andere woorden: wat is er verzekerd. Een inmiddels klassiek onderscheid in dit verband betreft het onderscheid tussen *external* en *manufactured risks*. Ouderdom, werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid worden gezien als typische *external risks*, risico’s die de burger overkomt, terwijl zorg met name wordt

opgevat als een *manufactured risk*, een risico waar burgers zelf voor kiezen. Alleen de traditionele risico's met een verondersteld extern karakter worden in het huidige stelsel verzekerd. De zelfgekozen risico's worden daarentegen niet of nauwelijks verzekerd.

Hoewel dit onderscheid conceptueel helder lijkt, blijkt in de praktijk dat een duidelijke tweedeling nauwelijks is te maken. Zowel binnen als tussen de onderscheiden categorieën blijken de grenzen vloeiend. Ziekte en arbeidsongeschiktheid bijvoorbeeld worden nog meer dan werkloosheid als een volledig externe risico's gezien; binnen het stelsel van sociale zekerheid worden de inkomensconsequenties volledig en vanaf de eerste dag opgevangen. De toegang is niet afhankelijk van het arbeidsverleden en ook de duur van de uitkering is niet gekoppeld aan het arbeidsverleden. Ook voor werkloosheid geldt in principe dat het hier een extern risico betreft, maar een eventuele losse relatie met de arbeidsmarkt – zich uitend in niet-continue participatie – wordt als indicatie beschouwd voor het feit dat de werknemer voor zijn bestaanszekerheid niet geheel afhankelijk is van de arbeidsmarkt en kennelijk in dit opzicht ook bereid is enig risico te dragen. Dit rechtvaardigt een beperking van de uitkeringsrechten via de introductie van een referteperiode.

Ook binnen de *manufactured risks* zijn verschillen waarneembaar. Een belangrijk onderscheid in dit verband is het verschil tussen de verzekering van het zwangerschaps- en bevallingsverlof enerzijds en de verzekering van het (ouderschaps)verlof anderzijds. In beide gevallen gaat het om een *manufactured risk*. Het zwangerschaps- en bevallingsverlof echter wordt volledig betaald, terwijl bij de verschillende vormen van zorgverlof de betaling juist secundair is; hier wordt vooral tijd gefaciliteerd. Het verschil heeft te maken met het feit dat met het zwangerschaps- en bevallingsverlof primair het fysieke onvermogen tot betaalde arbeid wordt gecompenseerd; het zwangerschaps- en bevallingsverlof geldt niet (of slechts zeer gedeeltelijk) als verzekering voor het zorgen *an sich*. Bij de verschillende verlofregelingen staat juist wel de zorgverantwoordelijkheid *an sich* centraal, en het zelf-veroorzaakte karakter van het risico wordt verdisconteerd door het feit dat in dit geval slechts in beperkte mate een inkomensverzekering wordt geboden.

Naast het feit dat binnen de categorieën van de *external* en *manufactured risks* sprake is van verschillen, blijkt ook dat in de loop der tijd de verschillen tussen de categorieën diffuser is geworden. Dit komt met name doordat traditioneel externe risico's in steeds mindere mate als zodanig worden opgevat en steeds meer op de eigen verantwoordelijkheid wordt gewezen. Deze verandering hangt samen met een verandering in het organisatie- en maatschappijbeeld. In eerste instantie werd nog uitgegaan van het beeld dat burgers buiten hun schuld terechtkwamen in een situatie van werkloosheid of ziekte. Kwestie als 'eigen schuld' of 'eigen risico' kwamen in deze beeldvorming niet voor. Burgers werden gezien als niet-calculerend, conformistisch en regelvolgend (Teulings et al., 1998). Langzaam maar zeker is in deze beeldvorming verandering opgetreden. In de nieuwe opvatting wordt ziekte en werkloosheid aanmerkelijk minder als een extern risico gezien. Veeleer wordt benadrukt dat burgers zelf invloed hebben op de mate waarin ze een beroep doen op bijvoorbeeld een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dit gaat verder dan het bekende probleem van *moral hazard*. Het betreft namelijk niet alleen de kans

op het vóórkomen van de situatie, maar ook de eigen verantwoordelijkheid in de duur van de situatie.

Het gegeven dat externe risico's toch deels door het eigen gedrag zijn te beïnvloeden opent ook de mogelijkheid om de toegang en de duur van het risico te beïnvloeden door de introductie van financiële prikkels. Bij ziekte is het vooral de werkgever die meer en meer met de financiële consequenties wordt geconfronteerd, bij werkloosheid wordt vooral de werknemer geconfronteerd met een verlaging van de uitkering en een verkorting van de uitkeringsduur. De veronderstelling daarbij is dat het gedrag van zowel de werkgever als de werknemer kan worden beïnvloed door een verandering in de financiële *incentives*. In die zin heeft er een zekere economisering van het mens- en maatschappijbeeld plaatsgevonden. Een goed voorbeeld van deze economisering zijn ook de voorgestelde veranderingen in de WAO. Hoewel het arbeidsongeschiktheidsrisico wordt getypeerd als een extern risico, blijkt in de praktijk dat burgers wel degelijk invloed hebben op de mate waarin ze beroep doen op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Mede door dit calculerende gedrag is het beroep op de WAO toegenomen. In de nieuwe plannen denkt men dit toenemende beroep vooral tegengaan door een duidelijke scheiding aan te brengen in de verzekering van de zogenaamde arbeidsongeschiktheidsrisico's die een daadwerkelijk extern karakter dragen (namelijk de volledig arbeidsongeschikten die niet meer kunnen werken) en de arbeidsongeschiktheidsrisico's die in minder mate een extern karakter dragen (de gedeeltelijk arbeidsgeschikten).

#### *Het solidariteitsbegrip en het verbod op systeemdiscriminatie*

Het onderscheid tussen *external* en *manufactured risks* speelt ook een belangrijke rol in het solidariteitsbegrip dat aan het stelsel van sociale zekerheid ten grondslag ligt. Het principe van verzekering kenmerkt zich door het bijeenbrengen van goede en slechte risico's ('poolen'), waarbij in het meest zuivere geval op voorhand ook niet duidelijk is waar de goede en slechte risico's zich bevinden. Juist het feit dat in principe iedereen een gelijke kans heeft om door het risico te worden getroffen, geeft de onderbouwing voor het feit dat iedereen via de afdracht van premies aan het stelsel bijdraagt. Er is in dat geval sprake van een collectieve risicosolidariteit.

Indien extern veronderstelde risico's meer en meer ook als zelf beïnvloedbaar worden gezien, ontstaan er problemen. Een mogelijke reactie is dat de goede risico's de verzekering verlaten, met als resultaat dat de slechte risico's overblijven. Een dergelijke *adverse selection* kan alleen worden opgelost door een inperking van de keuzevrijheid (Teulings et al., 1997). De verplichting bij te dragen aan een regeling waarvan het te dekken risico niet (langer) als volledig extern wordt gezien, creëert naar alle waarschijnlijkheid echter serieuze problemen met het draagvlak en dus met de verzekeringsmoraal.

Tegen deze achtergrond is het ook begrijpelijk dat de in principe als extern gedefinieerde risico's zoals ziekte, werkloosheid en ouderdom een collectieve inkomensverzekering kennen, terwijl zorg een dergelijke verzekering niet kent. Een collectieve verzekering tegen een zelfgekozen risico als zorg opent direct allerlei debatten met betrekking tot *moral hazard* en *dead weight loss*. Meer concreet: een voorstel tot een introductie van een halfjaar betaald ouderschapsverlof voor iedere jonge ouder zou het gebruik van een dergelijke verlofmaatregel in belangrijke mate

verhogen. Ook ouders die in andere gevallen geen verlof opgenomen zouden hebben, maken nu gebruik van deze regeling omdat er – individueel gezien – alleen maar baten zijn en nauwelijks kosten. Het spiegelbeeld van deze redenering is dat er op collectief niveau alleen maar kosten zijn en nauwelijks baten.

De simpele gelijkstelling van verlofregelingen met *deadweight loss* ziet echter tenminste twee complicaties over het hoofd. Ten eerste moet worden opgemerkt dat een dergelijke redenering opgaat in situaties waarin per definitie sprake is van loopbaanonderbreking. In die situatie waarin het (tijdelijk) stoppen met werk echter een steeds minder gebruikelijk onderdeel van het arbeidspatroon wordt, krijgt een verlofuitkering een heel andere functie, namelijk het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg en het voorkómen dat werkende vrouwen afzien van het krijgen van kinderen. Dit raakt aan de tweede complicatie, namelijk dat in de redenering rond *dead weight loss* niet wordt verdisconteerd dat zorg een maatschappelijke nuttige activiteit is. Zorg is niet alleen een individueel consumptiegoed, maar kent belangrijke externe effecten, in die zin dat de levensvatbaarheid van de samenleving op (midden)lange termijn afhankelijk is van de individuele keuze voor zorg. In dat opzicht loopt de vergelijking met andere onderdelen uit de systematiek van sociale zekerheid ook enigszins mank. Terwijl voor de overige transities geldt dat macro-economisch de sociale zekerheidsgelden een last vormen, en dat die situatie optimaal is waarbij zo weinig mogelijk gebruik wordt gemaakt van de ziektewet of een werkloosheidsuitkering, is dat bij zorg nadrukkelijk niet het geval. Hier is het wenselijk (om niet te zeggen: essentieel) dat burgers (vrouwen) in meer of mindere mate kiezen voor zorg. Tegen deze achtergrond zou het (inkomens-) risico van zorg, omdat het hier gaat om een maatschappelijke nuttige activiteit, een plaats moeten krijgen in het systeem van sociale zekerheid. Het debat zou dan ook niet moeten gaan over de vraag of zorg verzekerd moet worden, maar in welke mate. Waar, met andere woorden, de optimale scheiding ligt tussen individuele en maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Tot nu toe is het antwoord op de vraag duidelijk: binnen de huidige systematiek wordt vooral de eigen verantwoordelijkheid benadrukt. Wel is waar is er sprake van een zekere mate van reparatie-wetgeving, via de uitbouw van rechten van zorgenden (zie ook hoofdstuk 5), maar dit impliceert geen fundamentele heroverweging van de inkomensrisico's die in de moderne (geëmancipeerde) samenleving door middel van sociale zekerheid gedekt zouden moeten worden. (verg. zie Groenman). Het resultaat is dat er wel sprake is van een sterke solidariteit met werknemers die door ziekte, werkloosheid of hoge leeftijd niet meer in eigen inkomen kunnen voorzien, maar dat de solidariteit met zorgenden nog steeds beperkt is. Anders geformuleerd: in termen van sociale zekerheid loont het nog steeds om zorgverantwoordelijkheden tot een minimum te beperken. Het gevolg van deze situatie is dat met name vrouwen binnen de huidige systematiek van sociale zekerheid structureel een ongelijkwaardige, 'andere' positie krijgen toebedeeld. Er is derhalve sprake van systeemdiscriminatie.

### **4.3 Vormgeving verzekering: hoe?**

Het hoe, tenslotte, verwijst naar vormgeving van de sociale zekerheid. Met andere woorden naar de duur en hoogte van de uitkeringen. Een overzicht van deze vormgeving over de verschillende onderscheiden transities laat zien dat hier heel

verschillende principes een rol spelen. Wat betreft de hoogte is de AOW vormgegeven als een *flat-rate* uitkering; in de ziekwet geldt volledige doorbetaling; bij arbeidsongeschiktheid geldt een ander regime al naar gelang de omvang van de arbeidsongeschiktheid; bij werkloosheid geldt een combinatie van een loongerelateerde en een *flat rate* uitkering en bij zorg wordt vooral tijd gefaciliteerd.

Ook de duur varieert. Bij ziekte en ouderdom wordt de duur bepaald door de duur van het risico (in het geval van ziekte tot een zeker maximum). Bij werkloosheid is de duur van de uitkering gerelateerd aan het arbeidsverleden, terwijl bij arbeidsongeschiktheid leeftijd een rol speelt. Bij zorg is de duur van de uitkering niet zozeer gekoppeld aan de duur van het risico, maar vooral aan wat politiek en sociaal haalbaar wordt geacht. De achtergrond van dit onderscheid is uiteraard dat zorg geen 'natuurlijke' normering kent. Deels omdat deze zorgverantwoordelijkheid zeer langdurig kan zijn en lange uitkeringsperioden niet zijn voorzien, deels omdat de activiteiten van arbeid en zorg niet als volledig uitsluitend worden gezien. Dit rechtvaardigt het uitbouwen van zorgrechten binnen het systeem van betaalde arbeid, zoals bijvoorbeeld 10 dagen zorgverlof, waarbij de normering van de duur meer praktisch dan principieel is geïnspireerd.

Nieuwste ontwikkelingen verwijzen vooral naar een versoering in de duur en hoogte van de uitkering. Zo wordt in de WW de duur van de uitkering begrensd via de uitbouw van het *feitelijk* arbeidsverleden. Binnen de WAO zijn er voorstellen om het leeftijds criterium te schrappen en om de uitkering voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten te beperken tot twee jaar. Bovendien staan verschillende verlof faciliteiten op de nominatie om opgenomen te worden in een meer algemeen georiënteerde levensloopregeling (zie ook hoofdstuk 5).

#### *Het rechtvaardigheidsbegrip en het verbod op systeemdiscriminatie*

De verschillende wijzen waarop de transitie zijn vormgeven verwijzen naar verschillende noties van rechtvaardigheid. De loongerelateerde uitkeringen van de werknemersverzekeringen (Ziekwet en Werkloosheidswet) zijn gebaseerd op het equivalentiebeginsel met een strikte relatie tussen betaalde premies en opgebouwde rechten. Een belangrijke rechtvaardiging voor de introductie van dit equivalentiebeginsel is dat externe risico's zoals ziekten en/of werkloosheid de marktverhoudingen (tot uiting komend in inkomensverschillen) in beginsel niet zouden moeten doorkruisen. Bij de AOW, die uit de algemene middelen wordt gefinancierd is de rechtvaardiging van een *flat rate* uitkering juist dat iedereen bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd aanspraak kan maken op een gelijke uitkering. Hier staat met andere woorden het behoeftebeginsel centraal. Ook bij de vormgeving van de zorgrisico's spelen bepaalde rechtvaardigheidsoverwegingen een rol. Hoewel het hier om een zelfgekozen risico's gaat, worden de risico's desalniettemin deels afgedekt vanuit de veronderstelling dat het hier gaat om maatschappelijk nuttige zaken c.q. vanuit de veronderstelling dat het hier niet uitsluitend een individuele verantwoordelijkheid betreft.

Vraag is nu hoe deze vormgeving moet worden beoordeeld vanuit het verbod op systeemdiscriminatie. Wat betreft de transitie arbeid-zorg kan om te beginnen worden vastgesteld dat deze transitie zeer sober is vormgegeven, zowel wat betreft de duur als ook de hoogte van de uitkeringen. Na 16 weken zwangerschaps- en bevallingsverlof

varieert de duur van de verlofaanspraken van 2 dagen kraamverlof, via 10 dagen zorgverlof, naar drie maanden (in fte) ouderschapsverlof. En de betaling varieert van volledig doorbetaald (voor het zwangerschaps- en bevallings- en kraamverlof), via gedeeltelijk doorbetaald (voor het zorgverlof) naar volledig onbetaald (voor het ouderschapsverlof). De aanspraken zijn bovendien niet gelieerd aan het voorkomen van het risico, maar worden toegekend per kind of per jaar.

Daarnaast kan worden opgemerkt dat de betaling van de zorgverlofregelingen anders is geregeld dan de overige transitie's. In het geval kraam-, calamiteiten- en kortdurende zorgverlof geldt er een loondoorbetalingsplicht van de werkgever. Aangezien vrouwen veel vaker verlof opnemen dan mannen, dreigt het gevaar van risicoselectie met nadelige gevolgen voor de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Wordt door de werkgevers geen risicoselectie toegepast, dan zullen de kosten van het verlof op de verlofganger worden afgewenteld, hetzij via een loonderving, hetzij via een hoeveelheidsaanpassing. Dit komt eveneens ten nadele van de arbeidsmarktpositie van vrouwen (Van Horen en Plantenga 2001).

Ook wat betreft de vormgeving van het sociale risico's is er dus sprake van systeemdiscriminatie, in die zin dat de risico's die traditioneel zijn verboden met het leven van vrouwen een andere, ongelijkwaardige positie krijgen toebedeeld.

#### 4.4 Samenvatting en conclusie

Onderzoek naar de *deep core*, de normatieve en ontologische uitgangspunten van het huidige stelsel van sociale zekerheid, laat zien dat het stelsel is opgebouwd rond bepaalde noties van gelijkheid, solidariteit en rechtvaardigheid. Gelijkheid verwijst meer en meer naar gelijk arbeidsmarktgedrag met potentieel uitsluitende effecten voor vrouwen. Solidariteit wordt vooral in stelling gebracht wanneer het gaat om risico's die burger overkomen, de zogeheten *external risks*. Solidariteit met *manufactured risks* – ook al zijn er externe effecten in het geding – is nog nauwelijks van de grond gekomen. Overwegingen van rechtvaardigheid, tenslotte, geven mede richting aan de hoogte en duur van de uitkeringen. In dit verband kan worden geconstateerd dat de uitkeringen voor zorg zeer sober zijn vormgegeven en bovendien in hun financieringsgrondslag sterk leunen op de werkgever met alle (afwentelings) gevolgen van dien.

De conclusie moet dan ook zijn dat het huidige stelsel van sociale zekerheid slecht is toegesneden op de verschillen in levensloop tussen mannen en vrouwen. Zorg, als een *manufactured risk*, past niet in de huidige systematiek en wordt ook niet verdisconteerd vanuit de vigerende noties van gelijkheid, solidariteit en rechtvaardigheid. Zorg staat met andere woorden nog steeds voor een belangrijk deel buiten het stelsel en wordt vooral voor eigen rekening verricht.

Een fundamentele herziening van het stelsel, vereist een herdefiniering van de normatieve uitgangspunten. Vooral de notie van solidariteit lijkt verbreed te moeten worden. Nu krijgt solidariteit vooral vorm in relatie met *external risk*; een *manufactured risk* als zorg blijft buiten beschouwing. In alle discussie over kosten, dead weight loss en economische efficiency, dreigt over het hoofd gezien te worden dat zorg belangrijke externe effecten kent, in die zin dat de levensvatbaarheid van de

samenleving op (midden)lange termijn afhankelijk is van de individuele keuze voor zorg. Het collectief financieren van zorg is dan ook geen maatschappelijke last, maar een investering in de levensvatbaarheid van de samenleving. Tegen deze achtergrond zou het (inkomens-) risico van zorg, omdat het hier gaat om een maatschappelijke nuttige activiteit, een plaats moeten krijgen in het systeem van sociale zekerheid. Het debat zou dan ook niet moeten gaan over de vraag of zorg verzekerd moet worden, maar in welke mate. Waar, met andere woorden, de optimale scheiding ligt tussen individuele en maatschappelijke verantwoordelijkheid.

De vraag is dan waarom juist in dit geval de solidariteit zo beperkt blijft. Wat staat een verdere uitbouw in de weg? Waarschijnlijk spelen hier zowel principiële als praktische bezwaren een rol. Het principiële bezwaar verwijst naar de problematische normering van *manufactured risks* in die zin dat niet simpelweg kan worden aangeknoopt bij de duur van het risico. In het geval van zelfgekozen risico's is de aanwezigheid van het risico's en de duur niet een extern gegeven, met als resultaat ingewikkelde debatten omtrent de grenzen tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid. De problematische normering van zelfgekozen risico's wordt niet opgelost door het besef dat de grenzen tussen *manufactured* en *external* vloeiender zijn dan tot nu toe werd aangenomen. Dit besef speelt een belangrijke rol in de introductie van eigen risico in de traditionele werknemersverzekeringen. Het stelt, met andere woorden, de traditioneel collectieve dekking van in principe externe risico's ter discussie. Het geeft evenwel weinig houvast in een discussie over de uitbouw van nieuwe collectieve rechten voor een in principe als *manufactured* beschouwd risico, al helemaal niet in combinatie met de economisering van het mens- en maatschappijbeeld. Dit raakt aan de praktische bezwaren die vooral verwijzen naar het beslag op de collectieve middelen. In een periode waarin de betaalbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid een belangrijk onderdeel van het debat is, lijkt het niet voor de hand te liggen om te pleiten voor een collectivisering van een tot voor kort individueel gedragen risico.

Toch knaagt de zorg wel aan de systematiek van het systeem. Via verschillende voorstellen wordt geprobeerd zorgverantwoordelijkheid een plaats te geven in het stelsel van sociale zekerheid, met als resultaat dat de systematiek beter aansluit bij de werkelijkheid van mannen en vrouwen. In het nu volgende hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de verschillende beleidsopties.

## **5. De huidige beleidsagenda en systeemdiscriminatie**

In de afgelopen jaren is er een groot aantal beleidsvoorstellen de revue gepasseerd die tot doel hebben om de tijd en de kosten van zorg te faciliteren in het stelsel van sociale zekerheid. Tot nu toe zijn deze voorstellen niet geopperd met het oog op een verplichting van het VN-Vrouwenverdrag, maar indirect kunnen ze daar wel op worden betrokken. De centrale vraag in dit hoofdstuk is of deze voorstellen die tot nu toe ter discussie staan een oplossing bieden voor de in hoofdstuk 4 geconstateerde vormen van systeemdiscriminatie.

Sommige van deze voorstellen borduren voort op de regelingen die al bestaan, andere beogen een meer radicale vernieuwing. De achtergrond wordt bovendien gekleurd door zeer diverse en uiteenlopende vragen. Sommige van deze voorstellen zijn bijvoorbeeld ingebed in de discussie over de 'levensloopbestendigheid' van het socialezekerheidsstelsel, terwijl andere meer gericht zijn op de vraag hoe de economische zelfstandigheid van vrouwen kan worden vergroot. De discussies over de voorstellen spitsen zich met name toe op de verdeling van private en publieke verantwoordelijkheid en daaruit voortvloeiende verschillende manieren van financiering. Voor dit onderzoek is het tevens van belang te kijken naar de normatieve uitgangspunten die aan deze voorstellen ten grondslag liggen.

Bij de bespreking van de voorstellen zal een onderscheid worden gemaakt tussen een viertal opties. De eerste optie omvat de invoering van zorgcomponenten, de tweede optie betreft de introductie en uitbreiding van betaalde verloffaciliteiten, de derde optie richt zich op de invoering van een verzekering voor zorg en de vierde optie beschrijft de levensloopspaarregelingen. In onderstaande paragrafen zullen de vier opties nader worden besproken en zal worden nagegaan in hoeverre deze opties een oplossing bieden voor de geconstateerde systeemdiscriminatie binnen het systeem van sociale zekerheid.

### **5.1 Facilitering van zorg in het socialezekerheidsstelsel: de beleidsopties**

#### *Zorgcomponenten*

Een eerste, tamelijk bescheiden optie betreft de 'borging' van sociale zekerheidsaanspraken door de invoering van zorgcomponenten. Op dit moment zijn zorgcomponenten alleen aanwezig in de werkloosheidswet (zie hoofdstuk 3).

Zorgcomponenten 'verzachten' de gevolgen van een onderbreking van de loopbaan wegens zorgtaken; het tijdelijk uitreden uit de arbeidsmarkt wordt minder kostbaar doordat minder socialezekerheidsrechten verloren gaan. Het inbouwen van zorgcomponenten in het stelsel van sociale zekerheid is dan ook vooral van belang wanneer voor een substantieel deel van de beroepsbevolking geldt dat ze voor een bepaalde periode (worden geacht) niet actief (te) zijn op de arbeidsmarkt. Dergelijke zorgcomponenten kunnen dan worden beschouwd als alternatief voor investeren in kinderopvang. Via zorgcomponenten worden zorgverantwoordelijkheden gehonoreerd als een maatschappelijk belangrijke activiteit die collectieve ondersteuning behoeft.



Zorgcomponenten zijn echter niet gericht op het vergemakkelijken van de transitie betaalde arbeid – zorg. Impliciet wordt ervan uitgegaan dat de band met de arbeidsmarkt wordt verbroken. Arbeid en zorg worden als twee gescheiden werelden gedefinieerd; een brug tussen beide ontbreekt. Zorgcomponenten vormen ook geen incentive voor een meer op combineren georiënteerd arbeidsmarktgedrag, maar ondersteunen in feite de traditionele optie: tijdelijk stoppen om voltijds te kunnen zorgen. In die zin past het instrument niet in een model dat zich richt op het vloeiender maken van transitie betaalde arbeid – zorg. Zorgcomponenten repareren echter wel de gevolgen van deze transitie en geven daarmee uiting aan de maatschappelijke betekenis van zorg (Koopmans et al., 2003).

Tegen die achtergrond kan ook worden gesteld dat zorgcomponenten een bijdrage leveren aan de ‘levensloopbestendigheid’ van het socialezekerheidsstelsel. Hierin schuilt ook de betekenis van het instrument voor de reparatie van systeemdiscriminatie. Zolang een deel van de beroepsbevolking nog steeds stopt met werken, spelen zorgcomponenten een rol van betekenis. Binnen dit traditionele arbeidsmarktgedrag neemt het belang van dit instrument zelfs toe, gegeven het feit dat het arbeidsverleden een steeds belangrijker rol speelt in de socialezekerheidsaanspraken. In de Werkloosheidswet zullen bijvoorbeeld de referentie-eisen verder worden aanscherpt en zal het werkelijk arbeidsverleden in de bepaling van de duur van de uitkering zwaarder gaan wegen. Ook is het niet uitgesloten dat op den duur in de WAO referentie-eisen - een lang gekoesterde wens van de VVD – zullen worden ingevoerd. Tegen die achtergrond neemt het belang van zorgcomponenten ter bestrijding van de systeemdiscriminatie toe.

### *Betaald verlof*

Verlofrechten gaan uit van arbeidsmarktparticipatie en creëren als zodanig binnen het arbeidsbestel ruimte voor zorg. De huidige verloffaciliteiten zijn gebundeld in de Wet arbeid en zorg die in december 2001 in werking is getreden. Deze wet omvat een breed scala aan verschillende verloffregelingen, waarvan het doel, de duur en de belang verschillen (zie § 3.5).

Het recht op verlof is veelal gekoppeld aan een bepaalde mate van arbeidsmarktparticipatie en arbeidsverleden. Het biedt werknemers de mogelijkheid tijdelijk zelf te zorgen, zonder dat zij de band met de arbeidsmarkt verliezen. De transitie van betaalde arbeid naar zorg en vice versa kan met behulp van verloffaciliteiten worden gemaakt zonder belemmeringen; het voorkomt werkloosheid en zorgt, in termen van O’Reilly (2000), voor ‘maintenance transitions’.

Tegen deze achtergrond moet het recht op verlof ook worden gekwalificeerd als een belangrijke beleidsoptie ter reparatie van systeemdiscriminatie. Essentieel in dit verband is de betaling van het verlof. De betaling van verlof zorgt ervoor dat de transitie zonder al te veel kosten kan worden gemaakt. Bovendien vergroot de betaling het gebruik van het verlof, met name ook door mannen (Plantenga & Bruning, 1998). Een vorm van betaling zorgt er ook voor dat lager betaalden de mogelijkheid krijgen het verlof op te nemen en voorkomt een tweedeling tussen groepen die zich het verlof wel en niet kunnen permitteren.

Ondanks de bovengenoemde voordelen zijn huidige verlofregelingen qua betaling en duur nog steeds ‘zuinig’. Enerzijds is dit te wijten aan de late start, de verlofregelingen in Nederland zijn van recente datum. Het ouderschapsverlof werd bijvoorbeeld pas ingevoerd in 1991. Anderzijds is dit te wijten aan het feit dat de zorgverantwoordelijkheden worden opgevat als een *manufactured risk*. Verantwoordelijkheid voor zorg wordt niet gedefinieerd als een risico dat je overkomt, maar als een risico waar je voor kiest. Het zelfgekozen karakter van het risico creëert ook problemen rond de normeringen, bijvoorbeeld met betrekking tot de afbakening van de doelgroep, de duur en betaling van de regeling. Bij een extern risico, zoals ziekte, zijn deze normeringen tamelijk eenduidig bepaald; de uitkering duurt zolang de ziekte duurt. *Manufactured risks* kennen daarentegen niet dergelijke vaste normeringen. Hierdoor ontstaat voortdurend discussie over de duur en de betaling van de regeling. De discussies rondom de invoering van het tiendaagse zorgverlof vormen in deze een aardige illustratie. Zo behelsde het voorstel voor het zorgverlof aanvankelijk een volledige doorbetaling tijdens het verlof, maar na verzet van werkgevers en de VVD werd dit teruggedraaid naar 70% van het loon. Ook over de definiëring van de doelgroep, de ‘zorgbehoevenden’ ontstond verschil van mening. Aanvankelijk werd in het wetsvoorstel voorgesteld het recht op het verlof te laten gelden voor thuiswonende kinderen (waaronder stief en pleegkinderen) en de thuiswonende partner. Voor de PvdA was deze kring te klein; bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer werd daarom een amendement ingediend waarin men pleitte voor uitbreiding van de kring ‘zorgbehoevenden’ met uitwonende kinderen en (schoon-) ouders. Uiteindelijk werd in de Wet arbeid en zorg gekozen voor een compromis. Het recht op kortdurende zorgverlof geldt nu wel voor de zieke thuiswonende kinderen (waaronder stief en pleegkinderen), de zieke thuiswonende partner en de zieke inwonende en uitwonende ouders, maar niet voor de zieke uitwonende kinderen en de zieke uitwonende partner (Tweede Kamer 2000-2001, 27207, nr. 3 & nr. 10). Bij de voorstellen omtrent het langerdurende zorgverlof was er sprake van vergelijkbare discussies. Ook hier draaide het voornamelijk om de hoogte van de betaling en de definiëring van de kring van zorgbehoevenden.

Deze discussies illustreren in feite de moeizame overgang van een smal (traditioneel) solidariteitsbegrip naar een breed (nieuw) solidariteitsbegrip. Hoewel de externe effecten van zorg worden onderkend is nog niet uitgekristalliseerd wie verantwoordelijk is voor wat en waar precies het optimum ligt tussen private en collectieve belangen. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat het uitbreiden van verlofrechten weliswaar tegemoet komt aan systeemdiscriminatie, maar dat een al te liberale invulling weer vraagtekens oproept met betrekking tot de tweede doelstelling van de Vrouwenverdrag, namelijk het werken aan de positieverbetering van vrouwen. Verlofrechten impliceren per definitie afstand van de arbeidsmarkt en zijn derhalve gevoelig voor traditionele opties rond arbeid en zorg (Plantenga & Koopmans, 2002). Dit impliceert dat in de definitieve vormgeving een genuanceerde afweging moet worden gemaakt tussen enerzijds de openingen voor zorg en anderzijds de doelstelling van een geëmancipeerde arbeidsdeling.

### *Sociale verzekering voor zorg*

In de afgelopen jaren is van verschillende zijden gepleit voor een collectieve verzekering voor zorg (EER, 1996; Westerveld, 1995; FNV, 1997; NYFER, 1999). De inhoud van de plannen loopt uiteen, maar in grote lijnen wordt voorgesteld het

verzorgingsrisico, dat wil zeggen het risico van inkomensverlies ten gevolge van het verrichten van zorgtaken, een plaats te geven in het socialezekerheidssysteem. In concreto betekent dit dat de verschillende verlofvormen - en in sommige voorstellen ook de kosten van kinderopvang - worden ondergebracht in een collectieve verzekering. Deze verzekering dient een compensatie te bieden voor het inkomensverlies dat ontstaat gedurende de periodes van verlof. De financiering ervan vindt plaats via premies of via belastinggelden. In vergelijking met de optie van het betaalde verlof, wordt in deze optie in sterkere mate het collectieve karakter benadrukt. Iedereen – zowel zorgenden als niet-zorgenden, werkgevers en werknemers – betaalt mee aan deze zorgverzekering en iedereen kan er, ongeacht arbeidsverleden of arbeidsstatus, ook gebruik van maken. Een ander verschil met de verlof-optie is dat in deze optie de band met de arbeidsmarkt lossier wordt. Terwijl verlofuren veelal gekoppeld zijn aan arbeidsmarktparticipatie, worden in een zorgverzekering de aanspraken veelal gekoppeld aan de omvang van de zorglast. Het ijkpunt van de zorgverzekering derhalve vormt niet de betaalde arbeid, maar de zorgverantwoordelijkheid.

Een dergelijke collectieve verzekering kent verschillende voordelen. Allereerst worden door de invoering van een verzekering de kosten gespreid over *alle* werknemers en werkgevers. Door deze spreiding bestaat er een hoge mate van solidariteit tussen de werknemers met en de werknemers zonder zorgverplichtingen. Zorg wordt zodoende expliciet erkend als een risico dat maatschappelijke ondersteuning behoeft. Bovendien komen door deze spreiding de kosten niet langer alleen bij een bepaalde groep van werkgevers terecht, met als resultaat dat het gevaar van risicoselectie en afwenteling afneemt. Een belangrijk nadeel van een zorgverzekering schuilt in het feit dat de aanspraken op een dergelijke verzekering gekoppeld zijn aan zorgverantwoordelijkheden en niet aan betaalde arbeid. De band met de arbeidsmarkt wordt derhalve lossier, met als gevolg dat ook deze beleidsoptie gevoelig is voor een traditionele verdeling van betaalde arbeid en onbetaalde arbeid. Hoewel zorg dus door de invoering van een zorgverzekering een expliciete plaats in het socialezekerheidsstelsel krijgt, is de winst van een dergelijke doorbreking van systeemdiscriminatie twijfelachtig. Niet uitgesloten is dat de baten in termen van 'ruimte voor zorg', moeten worden betaald in termen van gender gelijkheid c.q. via een daling in de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. In feite kleeft dit bezwaar aan elke beleidsoptie waarin zorgverantwoordelijkheden financieel worden ondersteund zonder dat tegelijkertijd (het effect op) de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen wordt verdisconteerd.

### *Sparen voor een levensloopregeling*

Nieuw in de discussie over de facilitering van tijd van zorg zijn de voorstellen die beogen meer rekening te houden met de verschillende levenslopen van mensen. Met de invoering van de regeling voor verlofsparen in 2001 is een eerste aanzet gegeven om het sparen voor verlof te stimuleren. Op grond van deze regeling mag een werknemer maximaal 10% van het brutosalaris sparen. In de huidige kabinetsplannen wordt voorgesteld een nieuwe 'levensloopregeling' te introduceren.

Het doel van levensloopregelingen is mensen in staat te stellen verschillende activiteiten (werken, leren, zorgen) in bepaalde levensfasen te combineren en hen de vrijheid te geven om eigen keuzes en afwegingen te maken. Levensloopregelingen

richten zich met andere woorden op het wegnemen van belemmeringen die de combinatie van taken over de levensloop in de weg staan. Keuzevrijheid, eigen verantwoordelijkheid en flexibiliteit vormen daarbij de sleutelbegrippen.

Kenmerkend voor de voorstellen die tot nu toe gedaan zijn omtrent de levensloopregelingen, is de introductie van spaarsystemen voor de financiering ervan. Werknemers moeten zelf kunnen sparen voor periodes van verlof. Dit spaargedrag van de werknemer kan de overheid stimuleren door bijvoorbeeld fiscaal te faciliteren/subsidiëren net als nu bijvoorbeeld bij de pensioenbesparingen en het verlofsparen gebeurt. Tot nu toe zijn er voor deze spaarregelingen verschillende voorstellen gedaan. Deze variëren van het uitbreiden van huidige regelingen (bijvoorbeeld de spaarloonregeling of het verlofsparen) tot het invoeren van nieuwe varianten.

De verlofknip, voorgesteld tijdens het kabinet Balkende I, vormde zo'n nieuwe variant. Hiermee werd beoogd een spaarregeling in te voeren waar werknemers spaartegoeden op konden storten ter financiering van onbetaald verlof. Bij opname van het tegoed zou er een door de overheid een bonus van 30% worden uitgekeerd over het spaarbedrag. Met de verlofknip zouden werknemers jaarlijks zeshonderd euro kunnen sparen, tot een maximum van zeventienduizend euro (Min SZW, site). Een iets uitgebreidere variant werd vorig jaar door het CDA voorgesteld onder de noemer 'levensloopverzekering'. Hierin zouden allerlei bestaande regelingen zoals verlofspaarregelingen, de vut, atv dagen en dergelijke moeten worden samengevoegd en 'opgeplust' tot een nieuw geheel. Daarbij zou kunnen worden gekozen uit een combinatie van een vaste storting als percentage van het loon en variabele stortingen. De overheid zou in dit voorstel het sparen fiscaal moeten faciliteren en de levensloopverzekering zou in combinatie met de pensioenverzekeringen kunnen worden uitgevoerd. (WI, 2001).

Nieuw zijn ook de voorstellen die op een of andere manier een koppeling proberen aan te brengen tussen pensioen en verlof. In dit verband kan worden gewezen op de flexibilisering van het Witteveenkader, oftewel de flexibilisering van pensioenbesparingen en de daarbij behorende fiscale facilitering. In plaats van een tijdsevenredige opbouw, zou de pensioeninleg over de tijd kunnen worden gespreid. Aan het begin van de levensloop zou men hierdoor bijvoorbeeld een hogere pensioenpremie kunnen betalen dan tijdens de middenfase van de levensloop, de periode waar de tijdsdruk en de financiële het grootst is. Door de inleg van premies te flexibiliseren in tijd krijgen individuele werknemers meer mogelijkheden om hun pensioenbesparingen anders aan te wenden. Indien tijdelijk minder of geen pensioenpremie wordt betaald, kunnen de gelden die hierdoor vrijkomen worden aangewend voor bijvoorbeeld de financiering van het verlof. Een andere optie is om een deel van de prepensioengelden aan te wenden voor de financiering van verlof (zie voor een beschrijving van de voorstellen, Koopmans & Stavenuiter, 2001; Verkenning Levensloop, 2002).

Het voordeel van deze voorstellen is dat zij aanknopen bij de eigen verantwoordelijkheid en de keuzevrijheid. In die zin bieden zij een oplossing voor de diversiteit binnen de levenslopen en de uiteenlopende risico's waarmee men tijdens het leven wordt geconfronteerd. Mensen zijn door dergelijke regelingen zelf in staat te kiezen waarvoor men verlof opneemt, voor hoe lang en tegen welke betaling. De

normering wordt niet opgelegd, maar zelf bepaald. Moral hazard problemen doen zich hierdoor ook niet voor. Grootste nadeel van deze keuzevrijheid is echter dat niet wordt tegemoet gekomen aan het grote maatschappelijke belang van zorg. Binnen het kader van een levensloopregeling krijgen zorg, scholing en vrije tijd een nevenschikkelijkheid die niet strookt met de uiteenlopende maatschappelijke en individuele belangen die met de verschillende activiteiten zijn gemoeid. Zorgen is geen voetbal. Zorg heeft ook een andere impact op de individuele carrière dan een omscholingscursus. Zorg krijgt met andere woorden door deze nevenschikkelijkheid niet de expliciete maatschappelijke en financiële erkenning die het verdient, maar blijft vooral een eigen verantwoordelijkheid.

Afgezien van dit principiële bezwaar, zijn er ook nog enkele praktische obstakels. Een probleem is dat het een aantal jaren duurt voordat er een substantieel spaartegoed is opgebouwd. Vanuit het oogpunt van zorg is dit een lastige complicatie omdat zorgverplichtingen – tenminste in de vorm van zorg voor kleine kinderen – zich vooral aan het begin van de carrière voordoen. Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat ook deze optie gevoelig is voor traditionele noties rond arbeid en zorg. Niet uit te sluiten is dat vrouwen de levensloopregeling vooral zullen aanwenden in verband met zorgtaken, terwijl mannen vooral zullen kiezen voor scholing of vervroegd pensioen.

Spaarsystemen, met andere woorden, bieden maar een gedeeltelijke oplossing voor de moeizame positie van zorg binnen de huidige systematiek van de sociale zekerheid. Het sterke punt, het faciliteren van diversiteit en het vormgeven van eigen verantwoordelijkheid, kan optimaal worden uitgebuit indien levensloopregelingen worden aangeboden in combinatie met en in aanvulling op goed toegankelijke collectieve arrangementen. Het collectieve arrangement, in de vorm van een verlofregeling, komt tegemoet aan het belang van zorg, terwijl het levenslooparrangement binnen een bepaalde bandbreedte vorm geeft aan de eigen verantwoordelijkheid en de keuzevrijheid. Worden de spaarsystemen daarentegen ingezet als alternatief, dat wil zeggen zonder collectieve voorziening, dan impliceert dit een verslechtering van de bestaande situatie, vanwege de afwezigheid van een collectief arrangement en vanwege het feit dat zorgverantwoordelijkheden terug worden verwezen naar het private domein.

De beoordeling van de levensloopspaarregeling hangt dus in sterke mate af van de manier waarop zij wordt vormgegeven. Gezien het huidige beleid lijkt het erop dat er gekozen wordt voor de alternatieve optie en niet voor de aanvullende. Naar alle waarschijnlijkheid zal er een levensloopspaarregeling worden ingevoerd, ten koste van een aantal bestaande collectieve verlofregelingen, waaronder de Wet Finlo en de fiscale stimuleringsmaatregeling ouderschapsverlof. Op deze manier vormgegeven lijkt de levensloopregeling niet tegemoet te komen aan het probleem van systeemdiscriminatie.

## **5.2 Een sociaalzekerheidsstelsel zonder systeemdiscriminatie**

De vier beleidsopties overziend kan worden gesteld dat zorgcomponenten vooral het traditionele arbeidsmarktgedrag ondersteunen: tijdelijk stoppen met werk om voltijds te kunnen zorgen. Tegen de achtergrond van een meer continu arbeidsmarktgedrag en een toenemende diversiteit in levenslopen ligt het voor de hand om de optie van het

betaalde verlof te verknopen met de optie van de levensloopspaarregelingen. Een goed en toegankelijk stelsel van betaalde verlofregelingen als basis, aangevuld met spaarsystemen bieden de beste waarborgen voor een reparatie van de systeemdiscriminatie. Naar analogie van het ouderdomspensioen en aansluitend bij het voorstel van de commissie Leijnse kunnen deze twee opties verder worden uitgewerkt in een driepijlermodel. De eerste pijler bestaat uit generieke en verplichte regelingen voor alle burgers. Deze regelingen bieden een basisdekking voor zowel de *external* als de *manufactured risks*, althans voor zover deze gepaard gaan met positieve maatschappelijke effecten. Het betaalde zorgverlof kan hierin worden ondergebracht. De tweede pijler wordt gevormd door een mengvorm van sparen en verzekeren, met als belangrijke motivatie dat hiermee de externe effecten van zorgverantwoordelijkheden worden verdisconteerd. De verzekeringen kunnen sectoraal verplicht worden gesteld en aangevuld worden met fiscaal gefaciliteerde spaarvormen, zoals de levensloopspaarregeling. Het doel is burgers (werknemers) de mogelijkheid te bieden individuele voorzieningen op te laten bouwen, aansluitend bij de eigen specifieke situatie en preferenties. De derde pijler bestaat uit individuele spaarvormen en verzekeringen voor burgers en vormt een aanvulling op de tweede pijler.

Op deze manier krijgen zorg en zorgverantwoordelijkheid een plaats in het stelsel van sociale zekerheid en wordt zorg tevens stevig verankerd in de eerste pijler. Nieuwe arbeid- en zorgpatronen worden ondersteund en zorg wordt gehonoreerd als een maatschappelijke nuttige activiteit. Door deze collectieve basis aan te vullen met levensloopregelingen in de tweede pijler wordt een plaats ingeruimd voor keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid. Dit biedt openingen voor individuele keuzes binnen de levensloop.

De structuur van een eerste en tweede pijlerarrangement komt tegemoet aan het probleem van systeemdiscriminatie. Op het vlak van het verzekerde risico wordt deze systeemdiscriminatie tegengegaan door zorg een plaats te geven in de eerste pijler. Dit ondervangt de strikte scheiding tussen *external* en *manufactured risks* in de huidige systematiek. Daarnaast wordt op het vlak van de vormgeving, de hoogte en de duur van de uitkering, een belangrijk factor van de systeemdiscriminatie weggenomen. Door in de eerste pijler een betaalde verlofregeling op te nemen en in de tweede pijler spaarvarianten te faciliteren voor aanvullende arrangementen wordt enerzijds de collectieve verantwoordelijkheid onderkend en wordt anderzijds niet langer verwezen naar de werkgever. De werkgever hoeft zodoende niet meer het loon door te betalen, maar blijft alleen verplicht onbetaald verlof te geven in specifieke situaties (Leijnse et al., 2002).

Doorvoering van een dergelijke systematiek impliceert een verbreding van de notie van solidariteit. Het gaat niet alleen meer om een ‘smalle’ solidariteit ten aanzien van externe risico’s, die iedere burger in gelijke mate kan treffen, maar het gaat ook om een ‘brede’ collectieve vorm van solidariteit die nadrukkelijk rekenschap geeft van het feit dat bepaalde activiteiten noodzakelijk zijn voor de levensvatbaarheid van de samenleving.

### 5.3 Samenvatting en conclusies

Indien de vier opties in samenhang worden gezien met de internationale verplichtingen van artikel 5a VV dan kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

*Zorgcomponenten* blijven van belang bij de bestrijding van systeemdiscriminatie zolang er sprake is van een arbeidspatroon waarbij met name vrouwen tijdelijk stoppen met werken om te kunnen zorgen. Via zorgcomponenten worden zorgverantwoordelijkheden gehonoreerd als maatschappelijke belangrijke activiteit die collectieve ondersteuning behoeft. Vooral wanneer de toegang tot de sociale zekerheid in steeds sterkere mate zal worden geënt op het arbeidsverleden, zal het inbouwen van zorgcomponenten een belangrijke strategie blijven om socialezekerheidsrisico's van een loopbaanonderbreking te verzachten.

*Betaald verlof* is een belangrijk instrument voor de bestrijding van systeemdiscriminatie, het vergemakkelijkt de transitie betaalde arbeid en zorg, voorkomt 'exclusionary transitions' en creëert als zodanig binnen het arbeidsbestel ruimte voor zorg. Een verlofrecht knoopt aan bij een continu arbeidsmarktpatroon en creëert binnen dit patroon mogelijkheden voor arbeid en zorg. Het belang van betaald verlof ligt dan ook in het feit dat hiermee een klassiek conflict in het leven van vrouwen (en binnen het sociaal beleid) wordt overbrugd, namelijk het verrichten van betaald werk en het krijgen van kinderen. Tegelijkertijd moet ook worden onderkend dat een verlofstrategie het gevaar in zich draagt dat met name vrouwen van het verlof gebruik zullen maken, terwijl mannen zich vooral richten op betaalde arbeid. De verlofstrategie is met andere woorden gevoelig voor traditionele opties rondom arbeid- en zorgpatronen

Een *zorgverzekering* heeft min of meer hetzelfde effect op systeemdiscriminatie als betaald verlof; zorg krijgt met deze optie nog nadrukkelijker een plaats in het stelsel van sociale zekerheid. De band met de arbeidsmarkt is echter nog losser, met als gevolg dat ook deze beleids optie gevoelig is voor een traditionele verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid. Een verlofverzekering strookt derhalve niet goed met de tweede doelstelling van het Vrouwenverdrag: het werken aan de positieverbetering van vrouwen.

*Levensloopspaarssystemen* kunnen de systeemdiscriminatie bestrijden, maar het effect hangt af van de vormgeving. Vormen zij een aanvulling op de bestaande goed toegankelijke collectieve regelingen dan kan deze optie positief worden beoordeeld. Dit instrument knoopt dan in sterke mate aan bij keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid; sleutelbegrippen in het huidige levensloopen denken.

Uit het voorgaande kan worden opgemerkt dat in een nieuw stelsel van sociale zekerheid de basis dient te worden gevormd door een goed en toegankelijk stelsel van betaalde verlofregelingen, aangevuld met spaarsystemen. Naar analogie van het ouderdomspensioen en aansluitend bij het voorstel van de commissie Leijnse kan dit idee worden uitgewerkt in een driepijlermodel. De eerste pijler omvat de generieke en verplichte regelingen, in de tweede pijler worden de verzekerings- en spaarregelingen opgenomen en in de derde pijler worden de individuele arrangementen ondergebracht.

Deze pijlerstructuur komt in belangrijke mate tegemoet aan de problemen van systeemdiscriminatie. Enerzijds doordat op deze manier op het vlak van het verzekerde risico de *manufactured risks*, zoals zorg, een plaats krijgen in het stelsel. Anderzijds doordat in de vormgeving van de regelingen met de introductie van een eerste en tweede pijler de collectieve verantwoordelijkheid wordt onderkend en minder wordt verwezen naar de rol van de werkgever.



## 6. Samenvatting en conclusies

### De betekenis van artikel 5a van het VN-Vrouwenverdrag

Het VN-Vrouwenverdrag (VV) verplicht de lidstaten zich in te spannen om alle discriminatie van vrouwen uit te bannen. In dit onderzoek gaat het vooral om artikel 5a van het VV. Dit artikel roept deelnemende landen op tot: *'de uitbanning van vooroordelen, van gewoonten en van alle andere gebruiken, die zijn gebaseerd op de gedachte van minderwaardigheid of meerderwaardigheid van een van beide geslachten of op stereotype rollen van mannen en vrouwen'*.

De vraag is wat dit artikel betekent voor het beleidsterrein van arbeid, zorg en inkomen en meer in het bijzonder voor het beleidsterrein van de sociale zekerheid. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal eerst moeten worden vastgesteld wat precies de inhoud en strekking van dit artikel is. Met andere woorden, waartoe verplicht het artikel 5a van het VV?

Volgens de commissie Groenman betreft het hier een juridisch novum: "Niet eerder is in een juridisch document dat zich richt op de bestrijding van de discriminatie van vrouwen zoveel nadruk gelegd op de noodzaak van verandering van bestaande ideeën of ideologieën waarin vrouwen een ongelijkwaardige, ondergeschikte of 'andere' rol krijgen toebedeeld in het menselijk leven in al zijn facetten: zowel op publiek als op het privé-terrein". Direct daarop wijst de Commissie op het dubbele karakter van genderideologieën: ze spelen niet alleen een rol als het gaat om het "bewustzijn" van mensen van hun eigen identiteit, maar bepalen mede de inhoud en vorm van vrijwel alle structuren en instituties van de samenleving. De op genderverschillen gebaseerde structurering van het menselijk leven wordt ook wel aangeduid met de termen structurele discriminatie, institutionele discriminatie of systeemdiscriminatie. Als voorbeeld noemt de Commissie op deze plaats de inrichting van het arbeidsbestel, die een seksespecifiek karakter zou hebben. De voltijds werkende man/kostwinner zou nog steeds het uitgangspunt van beleid en wetgeving zijn.

De verstrekkende betekenis die door de Commissie Groenman aan het artikel 5a van het VV is toegekend, wordt ondersteund door een analyse van officiële documenten en juridische literatuur. Het blijkt dat de betekenis die aan artikel 5A wordt gegeven in de loop van de tijd enigszins verschuift. Wordt in eerste instantie vooral de noodzaak van voorlichting en/of het beïnvloeden van de media benadrukt, meer en meer wordt gewezen op het feit dat structurele elementen een belangrijke rol spelen in het voortbestaan van genderstereotypen. Overheden zouden zich dan ook niet enkel moeten richten op mentaliteitsverandering, maar ook op bijvoorbeeld de segregatie van de arbeidsmarkt en ongelijke beloning. Een overheid die de gedragsbepaling loyaal en te goede trouw wil uitvoeren, moet zich derhalve om te beginnen richten op het uitbannen van negatieve genderstereotypen in de media en het onderwijs. De strekking van artikel 5a gaat echter verder. Ook zullen alle passende maatregelen moeten worden genomen om genderstereotypen die ten grondslag liggen aan de eigen wetgeving en beleid op te sporen en te verwijderen.

Over deze tweede verplichting gaat het onderzoek. De vraag is wat dit artikel betekent voor het beleidsterrein van arbeid, zorg en inkomen en meer in het bijzonder voor het beleidsterrein van de sociale zekerheid. Met andere woorden, noopt artikel 5a van het VN-Vrouwenverdrag tot aanpassingen in het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid omdat er op dit beleidsterrein sprake is van systeemdiscriminatie, of zijn de ontwikkelingen zodanig dat het Nederlandse stelsel redelijk in de pas loopt met de internationale verplichtingen op dit punt.

### **De systematiek van de sociale zekerheid**

Om de systematiek van het socialezekerheidssysteem te doorgronden is het geanalyseerd aan de hand van vier transitie, te weten de transitie van betaalde arbeid naar werkloosheid, naar ziekte/ arbeidsongeschiktheid, naar pensioen en naar zorg. Bij de beschrijving van de transitie is onderscheid gemaakt tussen de toegang, de hoogte en de duur van de verschillende socialezekerheidsregelingen.

Indien alle vier de transitie worden overzien, dan valt op dat de transitie op zeer uiteenlopende wijze zijn vormgegeven. Voor de verschillende 'life events' zoals het met pensioen gaan, het kwijtraken van een baan, het ziek worden of het krijgen van kinderen zijn uiteenlopende regelingen in het leven geroepen. Er is een bont scala aan wet- en regelgeving ontstaan die voor iedere transitie op eigen wijze de toegang, hoogte en duur regelt. De algemene principes die daaraan ten grondslag liggen zijn niet altijd meer eenduidig te herleiden. Het geheel heeft over een lange reeks van jaren vorm gekregen en is het resultaat van zowel principiële beleidswijzigingen als ook meer praktisch georiënteerde compromissen.

Ondanks alle variatie in wet- en regelgeving, kan uit een vergelijking van de vier transitie desalniettemin duidelijk worden geconstateerd dat de transitie betaalde arbeid – zorg qua vormgeving afwijkt van de overige transitie. Zo zijn de aanspraken relatief beperkt en worden de rechten niet toegekend per risico, maar per kind of per jaar. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de transitie betaalde arbeid - ziekte, waar een griepje of koortsaanval keer op keer recht geeft op een ziekte-uitkering, wordt in het geval van het 'zorgrisico' het recht beperkt tot een bepaald aantal dagen, bijvoorbeeld tien dagen zorgverlof per jaar. Bovendien is het recht op verlof veelal gekoppeld aan de mate van arbeidsmarktparticipatie en de omvang van de arbeidsduur en niet aan de omvang van de zorgverantwoordelijkheid. Een ander verschil is dat bij de transitie betaalde arbeid – zorg niet in alle gevallen een dekking van het inkomensrisico wordt geboden, de betaling is in feite van secundair belang, vooral tijd wordt gefaciliteerd.

Deze afwijkende vormgeving van de transitie betaalde arbeid – zorg is voor een belangrijk deel terug te voeren op het feit dat het huidige stelsel van sociale zekerheid op hoofdlijnen vorm heeft gekregen in een tijd dat het kostwinnersbeginsel domineerde en levens van individuele burgers zich kenmerkten door een scherpe scheiding van betaalde arbeid en zorg. Er bestond derhalve geen dwingende noodzaak om arrangementen voor zorg te ontwikkelen. De financiële risico's die verbonden waren aan het uitvoeren van zorgtaken, werden privaat gedragen. Het merendeel van de gehuwde vrouwen, die de zorgtaken verrichtten, waren verzekerd van een inkomen door middel van inkomensdeling in leefverband.

Deze eenzijdige oriëntatie van het stelsel op betaalde arbeid wringt bij de overgang van een kostwinnersstelsel naar een meer geïndividualiseerd en gediversifieerd arbeid en zorg model. Het resultaat is dat er ‘reparaties’ plaatsvinden die beogen het zorgrisico publiekelijk af te dekken, bijvoorbeeld door de introductie van zorgcomponenten en verlofrechten. Deze uitbouw van het stelsel van sociale zekerheid middels zorgcomponenten en verloffaciliteiten is vooralsnog bescheiden van omvang. Niettemin zet dit proces van heroriëntatie wel aan tot een discussie over de vraag welke inkomensrisico’s in de moderne (geëmancipeerde) samenleving door middel van sociale zekerheid gedekt zouden moeten worden. Het raakt, met andere woorden, aan de fundamenteën van het stelsel en stelt de invulling van de daaraan ten grondslagliggende noties, zoals het gelijkheidsbegrip, solidariteit en rechtvaardigheid, ter discussie.

### **Sociale zekerheid en systeemdiscriminatie**

Onderzoek naar de *deep core*, de normatieve en ontologische uitgangspunten van het huidige stelsel van sociale zekerheid, laat zien dat het stelsel is opgebouwd rond bepaalde noties van gelijkheid, solidariteit en rechtvaardigheid.

Bij de toegang tot het socialezekerheidsstelsel en in het bijzonder de definiëring van de kring van rechthebbende speelt de notie van gelijkheid een belangrijke rol. In eerste instantie wordt gelijkheid vooral op huishoudniveau ingevuld, maar in de loop dat tijd worden de aanspraken geïndividualiseerd en verdwijnt het expliciete onderscheid naar burgerlijke staat, sekse of kostwinnerschap. Gelijkheid verwijst meer en meer naar gelijk arbeidsmarktgedrag met potentieel uitsluitende effecten voor vrouwen omdat vrouwen zelden een arbeidsmarktgedrag hebben dat gelijk is aan mannen.

Solidariteit verwijst naar het verzekerd risico wordt vooral in stelling gebracht wanneer het gaat om risico’s die burger overkomen, de zogeheten *external risks*. Solidariteit met *manufactured risks*, de zelfgekozen risico’s, is nog nauwelijks van de grond gekomen, ook al zijn er externe effecten in het geding. Het resultaat is dat er wel sprake is van een sterke solidariteit met werknemers die door ziekte, werkloosheid of hoge leeftijd niet meer in eigen inkomen kunnen voorzien, maar dat de solidariteit met zorgenden nog steeds beperkt is. Het gevolg van deze situatie is dat vooral vrouwen binnen een huidige systematiek van sociale zekerheid structureel een ongelijkwaardige, andere positie krijgen toebedeeld. Het loont met andere woorden nog steeds om zorgverantwoordelijkheden tot een minimum te beperken.

Overwegingen van rechtvaardigheid, tenslotte, geven mede richting aan de hoogte en duur van de uitkeringen. In dit verband kan worden geconstateerd dat de uitkeringen voor zorg zeer sober zijn vormgegeven, onder andere als gevolg van het feit dat de aanspraken niet zijn gelieerd aan het voorkomen van het risico, maar worden toegekend per kind of per jaar. Bovendien leunt de financieringsgrondslag sterkt op werkgevers, met als potentieel gevaar risicoselectie en/of afwenteling.

De conclusie moet dan ook zijn dat het huidige stelsel van sociale zekerheid slecht is toegesneden op de verschillen in levensloop tussen mannen en vrouwen. Zorg, als een *manufactured risk*, past niet in de huidige systematiek en wordt ook niet verdisconteerd vanuit de vigerende noties van gelijkheid, solidariteit en

rechtvaardigheid. Zorg staat met andere woorden nog steeds voor een belangrijk deel buiten het stelsel en wordt vooral voor eigen rekening verricht.

Om tegemoet te komen aan het bezwaar van systeemdiscriminatie en om mannen en vrouwen een gelijkwaardige positie te geven binnen het stelsel van sociale zekerheid, is een fundamentele herziening van het stelsel noodzakelijk, inclusief een herdefiniëring van de normatieve uitgangpunten. Vooral de notie van solidariteit lijkt verbreed te moeten worden. Nu krijgt solidariteit vooral vorm in relatie met *external risk*; een *manufactured risk* als zorg blijft buiten beschouwing. In alle discussie over kosten, ‘dead weight loss’ en economische efficiency, dreigt over het hoofd gezien te worden dat zorg belangrijke externe effecten kent, in die zin dat de levensvatbaarheid van de samenleving op (midden)lange termijn afhankelijk is van de individuele keuze voor zorg. Het collectief financieren van zorg is dan ook geen maatschappelijke last, maar een investering in de toekomst. Tegen deze achtergrond zou het (inkomens-) risico van zorg, omdat het hier gaat om een maatschappelijke nuttige activiteit, een plaats moeten krijgen in het systeem van sociale zekerheid. Het debat zou dan ook niet moeten gaan over de vraag of zorg verzekerd moet worden, maar in welke mate. Waar, met andere woorden, de optimale scheiding ligt tussen individuele en maatschappelijke verantwoordelijkheid

De vraag is waarom juist in dit geval de solidariteit zo beperkt blijft. Wat staat een verdere uitbouw in de weg? Waarschijnlijk spelen hier zowel principiële als praktische bezwaren een rol. Het principiële bezwaar verwijst naar de problematische normering van *manufactured risks* in die zin dat niet simpelweg kan worden aangeknoopt bij de duur van het risico. In het geval van zelfgekozen risico's is de aanwezigheid van het risico's en de duur niet een extern gegeven, met als resultaat ingewikkelde debatten omtrent de grenzen tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid. De problematische normering van zelfgekozen risico's wordt niet opgelost door het besef dat de grenzen tussen *manufactured* en *external* vloeiender zijn dan tot nu toe werd aangenomen. Dit besef speelt een belangrijke rol in de introductie van eigen risico in de traditionele werknemersverzekeringen. Het stelt, met andere woorden, de traditioneel collectieve dekking van in principe externe risico's ter discussie. Het geeft evenwel weinig houvast in een discussie over de uitbouw van nieuwe collectieve rechten voor een in principe als *manufactured* beschouwd risico, al helemaal niet in combinatie met de economisering van het mens- en maatschappijbeeld. Dit raakt aan de praktische bezwaren die vooral verwijzen naar het beslag op de collectieve middelen. In een periode waarin de betaalbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid een belangrijk onderdeel van het debat is, lijkt het niet voor de hand te liggen om te pleiten voor een collectivisering van een tot voor kort individueel gedragen risico.

Toch knaagt de zorg wel aan de systematiek van het systeem. Via verschillende voorstellen wordt geprobeerd zorgverantwoordelijkheid een plaats te geven in het stelsel van sociale zekerheid, met als resultaat dat de systematiek beter aansluit bij de werkelijkheid van mannen en vrouwen.

### **De huidige beleidsagenda en systeemdiscriminatie**

De afgelopen jaren zijn verschillende voorstellen gedaan om de tijd en kosten voor zorg te verdisconteren in het stelsel van sociale zekerheid. Een viertal opties kunnen

worden onderscheiden. De eerste optie omvat de invoering van zorgcomponenten, de tweede optie betreft de introductie en uitbreiding van betaalde verloffaciliteiten, de derde optie richt zich op de invoering van een verzekering voor zorg en de vierde optie omvat de levensloopspaarregelingen.

Indien deze voorstellen worden beoordeeld vanuit de doestellingen van het VN-Vrouwenverdrag en meer in het bijzonder vanuit de bijdrage die zij kunnen leveren aan het probleem van systeemdiscriminatie, dan kan het volgende worden opgemerkt.

*Zorgcomponenten* ‘verzachten’ de gevolgen van een onderbreking van de loopbaan wegens zorgtaken. Het tijdelijk uittreden uit de arbeidsmarkt wordt minder kostbaar doordat minder socialezekerheidsrechten verloren gaan. Zorgcomponenten zijn evenwel niet gericht op het vergemakkelijken van de transitie betaalde arbeid – zorg. Arbeid en zorg worden als twee gescheiden werelden gedefinieerd; een brug tussen beiden ontbreekt. Zorgcomponenten repareren echter wel de gevolgen van deze transitie. Impliciet worden zorgverantwoordelijkheden daarmee gehonoreerd als een maatschappelijk belangrijke activiteit die collectieve ondersteuning behoeft. Tegen die achtergrond kan ook worden gesteld dat zorgcomponenten een bijdrage leveren aan de ‘levensloopbestendigheid’ van het socialezekerheidsstelsel en daarmee aan de reparatie van systeemdiscriminatie, vooral wanneer een substantieel deel van de beroepsbevolking nog steeds kiest voor het tijdelijk onderbreken van de arbeidsloopbaan om voltijds te kunnen zorgen.

*Betaald verlof* biedt werknemers de mogelijkheid tijdelijk zelf te zorgen, zonder dat zij de band met de arbeidsmarkt verliezen. Een verlofrecht knoopt aan bij een continu arbeidsmarktpatroon en creëert binnen dit patroon mogelijkheden voor het combineren van arbeid en zorg. Het belang van betaald verlof ligt dan ook in het feit dat hiermee een klassiek conflict in het leven van vrouwen (en binnen het sociaal beleid) wordt overbrugt, namelijk het verrichten van betaald werk en het krijgen van kinderen. Deze beleidsoptie genereert dus ruimte voor zorg binnen het systeem van sociale zekerheid, en komt daarmee in belangrijke mate tegemoet aan het probleem van systeemdiscriminatie. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat een verlofstrategie het gevaar in zich draagt dat met name vrouwen van het verlof gebruik zullen maken, terwijl mannen zich vooral richten op betaalde arbeid. De verlofstrategie is met andere woorden gevoelig voor traditionele opties rondom arbeid- en zorgpatronen

Een *zorgverzekering* borduurt voort op de optie van betaald verlof en komt in die zin op vergelijkbare wijze tegemoet aan het probleem van systeemdiscriminatie. Verschillende verlofvormen – en in sommige voorstellen ook de kosten van kinderopvang - worden ondergebracht in een collectieve verzekering, die een inkomenscompensatie biedt voor het inkomensverlies dat ontstaat gedurende de verlofperiode. De financiering vindt plaats via premies of via belastinggelden. Zorg krijgt hierdoor nog nadrukkelijker dan bij betaald verlof een plaats in het stelsel van sociale zekerheid, echter wel met die kanttekening dat de band met de arbeidsmarkt lossier wordt. Ook deze optie is derhalve gevoelig voor een traditionele verdeling van arbeid en zorg.

De *levensloopspaarregelingen* vormen een relatief nieuwe beleidsoptie. Kern van de voorstellen is dat werknemers zelf kunnen sparen voor periodes tijdens de levensloop

waarin men tijdelijk verlof wil opnemen. Of deze spaarsystemen een oplossing zullen bieden voor het probleem van systeemdiscriminatie, hangt in sterke mate af hoe ze zullen worden vormgegeven. Van belang daarbij is of deze regelingen een *aanvulling* vormen op bestaande, goed toegankelijke, collectieve regelingen of dat deze regelingen als *alternatief* fungeren en de collectieve regelingen deels vervangen.

Vormen de spaarsystemen een aanvulling op de bestaande collectieve arrangementen, dan kan deze optie positief worden beoordeeld. Op die manier wordt binnen een bepaalde bandbreedte tegemoetgekomen aan de eigen verantwoordelijkheid en de keuzevrijheid. Spaarfaciliteiten bieden mogelijkheden om eigen levensloopkeuzes te maken en kunnen bepaalde combinaties van arbeid en zorg faciliteren. Door burgers meer zeggenschap te geven over de aanwending van hun spaargelden, worden zij ook meer geconfronteerd met de consequenties van bepaalde keuzes.

Worden de spaarsystemen daarentegen ingezet als alternatief, dat wil zeggen zonder collectieve voorziening, dan zal dit leiden tot een bestending of zelfs een verslechtering van de bestaande situatie, omdat spaarsystemen gevoelig zijn voor traditionele keuzes rond arbeid en zorg. De afwezigheid van een collectief arrangement, impliceert dat zorgverantwoordelijkheden worden verwezen naar het private domein en dat voorbij wordt gaat aan de externe effecten van zorgverantwoordelijkheid.

### **Een sociaalzekerheidsstelsel zonder systeemdiscriminatie**

Indien de vier opties in samenhang worden gezien met de internationale verplichtingen van artikel 5a VV dan kan worden geconcludeerd dat een stelsel met goede toegankelijke betaalde verloffaciliteiten, aangevuld met een individueel spaarsysteem de beste waarborgen biedt tegen de geconstateerde systeemdiscriminatie. Naar analogie van het ouderdomspensioen en aansluitend bij het voorstel van de commissie Leijnse (2002) kunnen deze twee opties verder worden uitgewerkt in een driepijlermodel.

De eerste pijler bestaat uit generieke en verplichte regelingen voor alle burgers. Deze regelingen bieden een basisdekking voor zowel de externe als de *manufactured risks*. Het betaalde zorgverlof kan hierin worden ondergebracht. De tweede pijler wordt gevormd door een mengvorm van sparen en verzekeren, met als belangrijke motivatie dat hiermee de externe effecten van zorgverantwoordelijkheden worden verdisconteerd. De verzekeringen kunnen sectoraal verplicht worden gesteld en aangevuld worden met fiscaal gefaciliteerde spaarvormen, zoals de levensloopspaarregelingen. Het doel is burgers (werknemers) de mogelijkheid te bieden individuele voorzieningen op te laten bouwen, aansluitend bij de eigen specifieke situatie en preferenties. De derde pijler bestaat uit individuele spaarvormen en verzekeringen voor burgers en vormt een aanvulling op de tweede pijler.

Op deze manier krijgt zorg en zorgverantwoordelijkheid een plaats in het stelsel van sociale zekerheid en wordt zorg tevens stevig verankerd in de eerste pijler. Nieuwe arbeid- en zorgpatronen worden ondersteund en zorg wordt gehonoreerd als een maatschappelijke nuttige activiteit. Door deze collectieve basis aan te vullen met levensloopregelingen in de tweede pijler wordt een plaats ingeruimd voor

keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid. Dit biedt openingen voor individuele keuzes binnen de levensloop.

De structuur van een eerste en tweede pijlerarrangement komt tegemoet aan het probleem van systeemdiscriminatie. Op het vlak van het verzekerde risico wordt deze systeemdiscriminatie tegengegaan door zorg een plaats te geven in de eerste pijler. Dit ondervangt de strikte scheiding tussen *external* en *manufactured risks* in de huidige systematiek. Daarnaast wordt op het vlak van de vormgeving, de duur van de uitkering, een belangrijk factor van de systeemdiscriminatie weggenomen. Door in de eerste pijler een betaalde verlofregeling op te nemen en in de tweede pijler spaarvarianten te faciliteren voor aanvullende arrangementen verwijzen verlofregelingen niet langer per definitie naar de werkgever. De werkgever hoeft zodoende niet meer het loon door te betalen, maar blijft alleen verplicht onbetaald verlof te geven in specifieke situaties (Leijnse et al., 2002).

De introductie van een driepijlermodel komt tegemoet aan het probleem van systeemdiscriminatie en neemt afstand van de genderstereotypen die ten grondslag liggen aan de eigen wet- en regelgeving. De introductie van een driepijlermodel komt ook tegemoet aan de tweede doelstelling van het VN-Vrouwenverdrag, namelijk het werken aan de positie verbetering van vrouwen. Deze tweede doelstelling sluit een beleid uitsluitend gericht op het betalen van zorg, zonder de nevenschiktheid van betaalde arbeid, uit. De introductie van een driepijlermodel impliceert ook een verbreding van de notie van solidariteit. Het gaat niet alleen meer om smalle solidariteit ten aanzien van externe risico's, die iedere burger in gelijke mate kan treffen, maar het is ook brede, collectieve vorm van solidariteit die nadrukkelijk rekenschap geeft van het feit dat bepaalde activiteiten noodzakelijk zijn voor de levensvatbaarheid van de samenleving.

## Literatuur

- Aarts, L. J. M., P. R. de Jong, R. J. van de Veen & P. Grob (2002). *Met de beste bedoelingen: WAO 1975-1999: trends, onderzoek en beleid*. Den Haag: APE Doetinchem : Elsevier bedrijfsinformatie [distr.].
- Arbeidsinspectie (2002). *Arbeid en zorg in CAO's 2000. Een update van de resultaten van het over 1999 uitgevoerde onderzoek*. Online: <http://www.arbeidsinspectie.nl/>
- Asscher-Vonk, I. P. (2001). Het kostwinnersbeginsel. In: A. P. C. M. Jaspers, F.M. Noordam, W.J.H. van Oorschot & F.J.L. Pennings (Ed.), *'De gemeenschap is aansprakelijk ...': honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, pp. 207-223. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Asscher-Vonk, I. P., & W. J. P. M. Fase (1986). *Gelijke behandeling van vrouw en man in de sociale zekerheid: studie naar de invloed van de derde EG-richtlijn op de Nederlandse wetgeving*. Deventer: Kluwer.
- Asscher-Vonk, I. P., L. H. van de Heuvel, & G. Hekkelman (1973). *Rapport vrouw en sociale verzekering*.
- (1974). *Rapport vrouw en sociale verzekering: verkorte uitgave van een rapport van de Vrije Universiteit Amsterdam*.
- Bannink, D. (1999). Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Van achterblijver naar koploper naar vroege hervormer. In: W. Trommel & R. van der Veen (Ed.), *De herverdeelde samenleving: de ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*, pp. 51-81. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Betten, L. & M. Westerveld (1994). De betekenis van het Vrouwenverdrag voor het nationale sociale zekerheidsstelsel. (Deelstudie in het kader van het rapport J.C. Hes & C.E. Van Vleuten.) Ongepubliceerd. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Besseling, J. & C. de Olde (2002). *Emancipatie-effectrapportage Commissie Donner*. werkdocument No. 262, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Boerefijn, I., M.M. van der Liet-Senders & T. Loenen (2000). *Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen; een verdiepend onderzoek naar het Nederlandse beleid in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit het Vrouwenverdrag*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Bruning, G. & J. Plantenga (1999). Parental leave and Equal Opportunities: Experiences in Eight European Countries, *Journal of European Social Policy*, vol. 9, no. 3, pp. 195-209.
- CEDAW-Committee (2001). Press Release on the 512th and 513th meeting of the CEDAW-Committee, UN-WOM 1288.
- CEDAW-Committee: Algemene Aanbeveling nr. 21, overweging 12.



- CEDAW-Committee: Concluding Comments to the second and third periodical report of the Netherlands, CEDAW, 25<sup>th</sup> Session, 2001, A/56/38, CEDAW/C/SR. 512 and 513, para 196 en para. 213 en 214. Online: [www/un.org/womenwatch/daw/cedaw25/The Netherlands](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw25/The Netherlands).
- Charlesworth, H. & C. Chinkin (2000). *The boundaries of international law; A feminist analysis*. Manchester: Juris Publishing, Manchester University Press.
- Clare McGlynn, (2000). Ideologies of motherhood in European Community sex equality law', *European Law Journal*, p. 29-44.
- Clasen, J. (1999). *Comparative social policy: concepts, theories, and methods*. Oxford [etc.]: Blackwell Publishers.
- Cook, R. J. (1994). State Accountability Under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. In: Rebecca J. Cook (ed.) *Human Rights of Women; National and International Perspectives*, pp. 228-256. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Doodeman, T. J. J. (1995). Langdurig werken loont: anderhalf jaar wijzigingsvoorstellen in de werkloosheidswet, *Sociaal Maandblad Arbeid*, vol. 50, nr. 4, pp. 215-221.
- Drongelen, J. van (2002). *Teksten en toelichting op de Wet arbeid en zorg*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Eiselin, W. F. A. (1979). Het recht van de gehuwde vrouw op uitkering ingevolge de wet werkloosheidsvoorziening, *Sociaal Maandblad Arbeid*, vol 34, nr. 6, pp. 373-379.
- Emancipatieraad (1996). *Met zorg naar nieuwe zekerheid: advies over een geëmancipeerd inkomens- en sociale zekerheidsbeleid*. Den Haag: Emancipatieraad.
- Emmerik, N., C. J. van Putten, & H. Naber (1981). *De gehuwde vrouw in de sociale verzekering*. Deventer: Kluwer.
- Fluit, P. S., & A. C. J. M. Wilthagen (2001). Het risique social. In: A. P. C. M. Jaspers, F.M. Noordam, W.J.H. van Oorschot & F.J.L. Pennings (Ed.), *'De gemeenschap is aansprakelijk ...': honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, pp. 107-125. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Gerwen, J. L. J. M. van, M. H. D. van Leeuwen, & H. J. Neeleman (1998). *Studies over zekerheidsarrangementen: risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*. Amsterdam: Nederlandsch Economisch Historisch Archief Den Haag : Verbond van Verzekeraars.
- Gerwen, J. L. J. M. van, & M. H. D. van Leeuwen (2001). *Zoeken naar zekerheid. Risico's, preventie, verzekeringen en andere zekerheidsregelingen in Nederland 1500-2000*. Den Haag/Amsterdam: Verbond van Verzekeraars/NEHA, deel 4 De welvaartsstaat.
- Giddens, A. (1994). *Beyond left and right. The future of Radical Politics*. Stanford: Stanford University Press.
- Groenman, L.S., C.E. van Vleuten, R. Holtmaat, T.E. van Dijk en J.H.J. de Wildt (Rapportagecommissie Internationaal Verdrag tegen Discriminatie van Vrouwen; ook wel: rapport Groenman) (1997). *Het vrouwenverdrag in Nederland anno 1997*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Hertogh, M. W. (1998). *"Geene wet, maar de Heer!": de confessionele ordening van het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel (1870-1975)*. Proefschrift. 's-Gravenhage: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Directie Voorlichting Bibliotheek en Documentatie 's-Gravenhage : VUGA [distr.].
- Hertogh, M. W. & L. S. Putman (2001). *Enkeltje WAO: de gebrekkige begeleiding van werknemers met psychische klachten tijdens het eerste ziektejaar*. Breukelen: Nyfer.
- Hes, J.C. & C.E. Van Vleuten (1996). *Het Vrouwenverdrag in de Nederlandse rechtsorde*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Holtmaat, R. (1997). Gender: een bruikbare categorie voor een juridische analyse, *Justitiële Verkenningen*, vol. 23, nr. 9, pp. 64-81.
- Holtmaat, R. (1998). De kracht van een verdrag; mogelijkheden voor doorwerking van het VN-Vrouwenverdrag in het Nederlandse recht, *NJB*, vol. 72, nr. 14, pp. 650-657.
- Holtmaat, R. (2000). De Toekomst van Gelijkheid; een agenda voor wetgeving, beleid en onderzoek op het gebied van discriminatiebestrijding en gelijke behandeling. In: R. Holtmaat (eindred.) *De toekomst van gelijkheid*, pp. 253-267. Deventer: Kluwer.
- Holtmaat, R. & I. de Hondt (2001). Emancipatie-effectrapportage inzake basisstelsel huwelijksvermogensrecht, *Nederlandsch Juristenblad*, vol 76, afl. 41, pp. 1994-2000.
- Holtrust, N., A.C. Hendriks & D.M.J. Bauduin (red) (1996). *De betekenis van artikel 12 Vrouwenverdrag voor Nederland: gezondheid als recht*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66 (2003). *Meedoen, meer werk, minder regels*.
- Jaspers, A. P. C. M., F. M. Noordam, W. J. H. van Oorschot, & F. J. L. Pennings (2001). *'De gemeenschap is aansprakelijk ...': honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Koopmans, I. & M.M.J. Stavenuiter (1999). *Meer werken, minder zorgen. Arbeid en zorg in wetgeving en CAO's*, Breukelen: NYFER.
- Koopmans, I. & M.M.J. Stavenuiter (2001). *Tijd voor arbeid en zorg. Spreiding van de arbeidstijd over de levensloop*, Breukelen: NYFER.
- Koopmans, I., A. P. C. M. Jaspers, T. Knijn & J. Plantenga (2003). *Zorg in het huidige stelsel van sociale zekerheid en pensioen: een vergelijking tussen zes landen*. Utrecht: De Graaff.
- Leijnse, F. (2001). *De gevarieerde verzorgingsstaat*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Leijnse, F., K. Goudswaard, J. Plantenga, & J. P. v. d. Toren (2002). *Anders denken over zekerheid: levenslopen, risico en verantwoordelijkheid*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Coördinatie Emancipatiebeleid.
- Lijnzaad, L. (1991). Het kussen van een kikker, *Nemesis*, vol. 13, nr. 2, pp. 5-15.

- Lijnzaad, E. (1994). Over rollenpatronen en de rol van het Verdrag. In: A.W. Heringa, J. Hes en E. Lijnzaad (red), *Het Vrouwenverdrag: een beeld van een verdrag ...*, pp. 43-57. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- Maarseveen, H. van (1987). Internationaal vrouwenrecht, een afzonderlijk rechtsgebied? In: Van Maarseveen, H., D. Pessers & M.J. Gunning (red), *Internationaal recht en vrouwen* (Deel 1 Commentaren), pp 69-80. Zwolle: Tjeenk-Willink.
- Mertens, E. H. M. (1998). *Loopbaanonderbrekingen en kinderen: gevolgen voor de beloning van vrouwen*. proefschrift Utrecht, Ridderkerk: Ridderprint.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1998). *The second report of the Netherlands to the UN Committee for the Elimination of all forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002). *Een veilig land waar vrouwen willen wonen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Monster, W. C. (1995). *Bescherming van het moederschap: onderzoek naar de regelgeving inzake zwangerschap, bevalling en arbeid*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Monster, W.C., E. Cremers & L. Willems (1989). *Vrouwenverdrag, moederschap, ouderschap en arbeid*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Noordam, F. (1998). Sociale zekerheid 1950-2000. In: J. v. Gerwen & M. H. D. van Leeuwen (Eds.), *Studies over zekerheidsarrangementen: risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*, pp. 570-604. Amsterdam/Den Haag: Nederlandsch Economisch Historisch Archief, Verbond van Zekeraars, Zutphen: Koninklijke Wöhrmann B.V.
- OECD (1991). *Shaping structural change; The role of women*. Paris: OECD.
- O'Reilly, J., I. Cebrían & M. Lallement (Eds.) (2000). *Working-Time Changes. Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Pennings, F. J. L. (2000). *De WAO*. Deventer: Kluwer.
- Persbericht Ministerraad, 28 maart 2003, Duur WW wordt afhankelijker van aantal gewerkte jaren. Online: <http://overheid.nieuwsbank.nl/>
- Plantenga, J. (1993). *Een afwijkend patroon: honderd jaar vrouwenarbeid in Nederland en (West)-Duitsland*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Plantenga, J. & I. Koopmans (2002) Freistellungsregelungen für Sorgearbeit und ihre praktische Bedeutung im internationalen Vergleich, *WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung*, März 2002, 55 Jahrgang, p. 161-169.
- Rake, K. (1999). Accumulated Disadvantage? Welfare State Provision and the Incomes of Older Women and Men in Britain, France and Germany. In: J. Clasen (Ed.), *Comparative Social Policy*, pp. 220-247. Oxford: Blackwell Publishers.

- Rehof, L. A. (1993). *Guide to the Travaux préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. Dordrecht/Boston/London: Martin Nijhoff Publishers.
- Rigter, D. P. & J. C. Burger (1995). *Tussen sociale wil en werkelijkheid: een geschiedenis van het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken*. 's-Gravenhage: Vuga.
- Roebroek, J. M. & M. W. Hertogh (1998). *'De beschavende invloed des tijds': twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*. Den Haag: Vuga.
- Sabatier, P.A. & H.C. Jenkins-Smith (Eds) (1993). *Policy change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder/San Fransico/Oxford: Westview Press.
- Schippers, J. (2001). *De vraag naar diversiteit*. Oratie, Universiteit Utrecht: Utrecht, Economisch Instituut.
- Schmid, G. (2000). Transitional Labour Markets. A New European Employment Strategy. In: B. Marin, D. Meulders & D. J. Snower (Eds.), *Innovative Employment Initiatives*, pp. 223-254. England: Ashgate.
- Schwitters, R. J. S. (1991). *De risico's van de arbeid: het ontstaan van de Ongevallenwet 1901 in sociologisch perspectief*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- SER (2002). *Werken aan arbeidsongeschiktheid. Voorstellen WAO-beleid*. Den Haag: Publicatienummer 5, SER.
- Strategische akkoord Balkenende I  
Online: <http://www.regering.nl/regeringsbeleid/balkenende1/regeerakkoord/index.jsp>
- Teulings, C., R. van de Veen, & W. Trommel (1997). *Dilemma's van sociale zekerheid: een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*. 's-Gravenhage: Vuga.
- Tweede Kamer, 1985-1986, 19 261, Verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid, nr. 3, Memorie van Toelichting.
- Tweede Kamer, 1984-1985, 18 950 (R1281), Goedkeuring van het Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (New York 18 december 1979), nr. 4, Voorlopig Verslag.
- Tweede Kamer, 1986-1987, 18 950 (R1281), Goedkeuring van het Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (New York 18 december 1979), nr. 6, Memorie van Antwoord.
- Tweede Kamer, 1997-1998, 25 893, Uitvoering Vrouwenverdrag, nr. 2, Kabinetsreactie op het rapport Groenman.
- Tweede Kamer, 1998-1999, 25 893, Uitvoering Vrouwenverdrag, nr. 6, Verslag van een schriftelijk overleg.
- Tweede Kamer, 2000-2001, 27 207, Vaststelling van regels voor het tot stand brengen van een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg (Wet arbeid en zorg) nr. 3, Memorie van Toelichting.

- Tweede Kamer, 2000-2001, 27 207, Vaststelling van regels voor het tot stand brengen van een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg (Wet arbeid en zorg), nr. 10, Amendement over uitbreiding mogelijkheden om kortdurend verlof op te nemen bij ziekte van uitwonende kinderen en (schoon)ouders.
- Tweede Kamer, 2003-2004, 29 231, Verlenging van de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever bij ziekte (Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte), nr. 2, Voorstel van wet.
- Trommel, W. A. & R. J. van de Veen (1999). *De herverdeelde samenleving: de ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Veen, R. J. van de (1997). *Een geregelde toekomst: over veranderingen in de inrichting van het publieke domein*. Enschede: Universiteit Twente.
- Wentholt, K. (1997). Over de potentie van rechtsbeginselen; Het discriminatieverbod en artikel 5 VN-vrouwenverdrag dwingen tot het rekening houden met zorgtaken, *Nemesis*, vol. 13, nr. 6, pag. 200-203.
- Westerveld, M. (1995). Verzorging verzekerd, *Nemesis*, vol. 11, nr. 6, pp. 140-146.
- Wetenschappelijk Instituut van het CDA (2001). *De druk op de ketel. Naar een levensloopstelsel voor duurzame arbeidsdeelname, en tijd en geld voor scholing, zorg en privé*. Wetenschappelijk Instituut van het CDA: Den Haag.