

EINDELIJK 'N UITKERING!

**MET DANK AAN HET
VN-VROUWENVERDRAG**

Het verhaal van 15 jaar
procederen, actie en lobby
voor de uitkeringsrechten
van zwangere zelfstandigen

Leontine Bijleveld en Mac Vijn
interviews Shirley Brandeis

EINDELIJK 'N UITKERING!

**MET DANK AAN HET
VN-VROUWENVERDRAG**

Het verhaal van 15 jaar
procederen, actie en lobby
voor de uitkeringsrechten
van zwangere zelfstandigen

Leontine Bijleveld en Mac Vijn
interviews Shirley Brandeis

INHOUD

6 Voorwoord

9 Hoofdstuk 1 Inleiding

Hoofdstuk 2

13 Het VN-Vrouwenverdrag

- 2.1 Zwangerschap en het VN-Vrouwenverdrag
- 2.2 Interpretatie van en informatie over het VN-Vrouwenverdrag
- 2.3 Toezicht op de uitvoering van het verdrag
- 2.4 De eerste Nederlandse klacht bij CEDAW: No.03/2004
- 2.5 Vallen alle werkende vrouwen onder het VN-Vrouwenverdrag?

22 Artikel 11 - Gelijke rechten op arbeid

Hoofdstuk 3

25 Afschaffing en herinvoering van zwangerschapsuitkering zelfstandigen

- 3.1 Afschaft in de slipstream
- 3.2 Aanvankelijk weinig aandacht voor internationale verplichtingen
- 3.3 Meer aandacht in Eerste Kamer
- 3.4 Procedures tegen en overleg met verzekeraars
- 3.5 Gedegen advies van de CGB in 2006
- 3.6 Steeds meer politiek draagvlak voor herinvoering publieke voorziening
- 3.7 Een nieuwe uitkeringsregeling toegezegd en ingevoerd

3.8 Tot slot

36 Doorwerken tot het gaatje

Jacky Andrews, kunstenaar en aerobicsdocent

Hoofdstuk 4

38 De civiele procedure tegen de Staat 2005 - 2011

- 4.1 De dagvaarding
- 4.2 Uitspraak rechtbank 's-Gravenhage 25 juli 2007
- 4.3 Het beroep bij het Gerechtshof 's-Gravenhage
- 4.4 Het arrest van de Hoge Raad 1 april 2011
- 4.5 Twee onderwerpen uitgelicht
- 4.6 Tot slot

53 Eerder weer aan het werk

Bettina de Blok, kledingontwerpster

Hoofdstuk 5

55 De klachtprocedure bij het Vrouwenrechtencomité van de VN

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De klacht
- 5.3 Hoor en wederhoor
- 5.4 Communication No. 36/2012 van 17 februari 2014
- 5.5 Tot slot

66 Op tijd bevallen en een bonus

Titia Spreij, kunstenaar

- Hoofdstuk 6
- 68 Doodlopende wegen 2014-2016**
- 6.1 Vooraf
 - 6.2 Het meldpunt zwangerschapsuitkering zelfstandigen
 - 6.3 Minister Asscher legt CEDAW's aanbevelingen naast zich neer
 - 6.4 Een lesje bestuursrecht
 - 6.5 Andere bewandelde wegen
- 78 Even stilstaan en door**
Ava van Baren, zelfstandige op een boerenbedrijf
- Hoofdstuk 7
- 80 Naar het UWV en de sociale zekerheidsrechter (2015-2018)**
- 7.1 Inleiding
 - 7.2 Één aanvraag toegekend
 - 7.3 Rechtbanken oordelen verschillend
 - 7.4 Centrale Raad van Beroep
 - 7.5 Vervolg bij de CRvB, annotaties en latere jurisprudentie
- 91 Een menselijke fout met een mediastorm**
Yolanda Huntelaar, tekstschrijver
- Hoofdstuk 8
- 93 Compensatieregeling (2017-2019)**
- 8.1 Vooraf
 - 8.2 Oktober 2017: aankondiging compensatieregeling 2005-2008
 - 8.3 Focus op uitbreiding aanvraagtermijn én doelgroep
- 8.4 Toch een uitkering voor de hele groep!
 - 8.5 Tot slot
- 101 Het wachten beu**
Lidwien Jansen
- Hoofdstuk 9
- 103 Een uit de lucht gegrepen miljardenclaim: de Wob-uitkomsten**
- 9.1 Het Wob-verzoek: wat wilden we te weten komen?
 - 9.2 Twee jaar en vijf maanden later
 - 9.3 Geen notie van internationaal recht, wel verzonnen risico's
 - 9.4 De ambtelijke voorbereiding van de compensatie regeling (2017-2018)
 - 9.5 Tot slot
- 113 Toch nog onafhankelijk**
Toosje Valkenburg, huisarts
- Hoofdstuk 10
- 115 Conclusies en nabeschuiving**
- 10.1 Een klinkend resultaat
 - 10.2 Succesfactoren
- Bijlagen
- 122 Kroniek van de zwangerschapsuitkering van zelfstandigen 1998 - 2020
 - 130 Literatuur
 - 134 Afkortingen
 - 136 Over de Vereniging voor Vrouw en Recht
Clara Wichmann

Voorwoord

Ruim 17.500 compensatie-uitkeringen van € 5.600 (bruto) zijn in 2019 uitbetaald aan vrouwen die tussen 2004 en 2008 als zelfstandige werkten en een kind kregen zonder zwangerschapsuitkering. Een fantastisch resultaat: meer dan 85% van de doelgroep! Met dank aan die vrouwen die vijftien jaar eerder gehoor gaven aan de oproep om mee te procederen en volhardden, met hun advocaten, de (juridische) steungroep en de belangenorganisaties die de procedures bekostigden.

Vóór 2004 was er een zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen en vanaf juni 2008 opnieuw. In die tussentijd niet. De hoogste sociale zekerheidsrechter, de Centrale Raad van Beroep (CRvB), oordeelde op 17 juli 2017 dat dit **“in strijd is met artikel 11, lid 2, sub b, van het VN-Vrouwenverdrag.”**¹ Vrouwen ontleenen dus echt materiële rechten aan het VN-Vrouwenverdrag!

Van meet af aan was schrijfster dezes, deels achter de schermen, betrokken bij alle activiteiten rondom de uitkeringsrechten van de zwangere zelfstandigen. Eerst vanuit het FNV-vrouwensecretariaat en later met de pet op van het Netwerk-VN-Vrouwenverdrag en de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann (VVR). Toen de lobby niets opleverde en het uitkeringsrecht toch werd

afgeschaft besloten we een procedure te starten, met dezelfde samenwerkingspartners als bij de eerste individuele klacht uit Nederland bij het VN-vrouwenrechtencomité in 2003, ook over de zwangerschapsuitkering (zie hoofdstuk 2.4): de FNV en het Proefprocessenfonds Clara Wichmann. **We** is in dit geval ondergetekende samen met Eva Cremers, die net als bij die eerste klacht, meeschreef aan de processtukken in de procedure. Het directe doel was herinvoering van een zwangerschapsuitkering voor alle zelfstandig werkende vrouwen. Dat was ingebed in het bredere doel om het VN-Vrouwenverdrag betekenis te geven, zowel in het leven van vrouwen zelf als in politiek en beleid van de Nederlandse overheid.

Beide doelen zijn, uiteindelijk, bereikt. Succes heeft vele moeders. Het is te gemakkelijk om te zeggen dat de aanhouder wint. Want het was geen rechte lijn, eerder een slingerpad. Als betrokkenen wisten we soms ook niet meer hoe we de doelen het beste konden bereiken en bewandelden parallelle wegen.

Er waren ook doodlopende wegen, er waren afhakers en nieuwe drijvende krachten. Het ging niet altijd in pais en vree, er was veel discussie, soms een zwakte, vaak een kracht. **“Het afdwingen van gelijke behandeling vergt soms een lange en onzekere weg”**, schreven Susanne Burri en Eva Cremers al toen de procedure nog maar amper begonnen was.² Maar het is gelukt met optimaal resultaat. Dankzij de inzet van velen gedurende langere of kortere tijd. Proefprocessenfonds Clara Wichmann, de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann en het Netwerk VN-Vrouwenverdrag waren de institutionele volhouders, FNV, FNV-bonden en FNV Vrouw leverden aan het begin en aan het eind een waardevolle bijdrage.

Zo'n lange en succesvolle strijd om vrouwenrechten verdient het om gedocumenteerd te worden. Waar ging het goed, waar ging het minder goed en wat kunnen we er van leren? Eén van de doelen van deze publicatie is het geven van informatie over alle activiteiten rond het uitkeringsrecht van de zwangere zelfstandigen.

Kennisoverdracht is een ander doel, niet in de laatste plaats over het VN-Vrouwenverdrag zelf, want praktische kennis daarover is onontbeerlijk, maar nog al eens ver te zoeken. Of het nu om advocaten, ambtenaren, politici, rechters of wie dan ook gaat.

Het boek gaat over de verschillende procedures én over de politieke kant van het verhaal, met de nadruk op het VN-Vrouwenverdrag. Het is geen herhaling van juridische artikelen en annotaties over de uitspraken, maar een samenvatting en tegelijk een uitbreiding, naar andere terreinen. Wat komt er allemaal kijken bij zo'n lang, juridisch traject? Zo opgeschreven (hopelijk) dat ook niet-juristen het kunnen begrijpen. Voor wie meer wil weten of dieper wil graven zijn er, per hoofdstuk, eindnoten met verwijzingen naar literatuur en jurisprudentie opgenomen. Een kroniek met een chronologisch overzicht is, net als een literatuurlijst en een lijst met afkortingen als bijlage opgenomen. Allemaal zoveel mogelijk met hyperlinks naar arresten en artikelen.

Onze strijd smaakt naar meer: vaker succesvol een beroep doen op het VN-Vrouwenverdrag. Daarvoor is naast informatie ook inspiratie nodig. Beide hopen we te bieden aan studenten en andere vrouwen (en mannen) met passie voor vrouwenrechten. Als inspirerend intermezzo

zijn korte interviews van de hand van Shirley Brandeis opgenomen met vrouwen waar het om ging.

Dit boek is opgedragen aan co-auteur Mac Vijn (1954-2020). Na Miek Greebe en Marlies Vegter was Mac Vijn de derde advocaat van Bosch Advocaten die het dossier behartigde. Dat bleef ze doen na haar pensionering, zij het dat Derk Domela Nieuwenhuis van Bosch Advocaten toen formeel als (vierde) advocaat optrad. Mac zag zichzelf ook als actievoerder in deze strijd voor vrouwenrechten. Ze zette haar juridische expertise in om de rechten van lotgenoten te borgen.

In 2019 maakten Mac en ik plannen om samen dit boek te schrijven en startten vanuit de VVR een procedure op grond van de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB) om te begrijpen waarom het bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) liep zoals het liep. We verkregen van het bestuur van de Vereniging voor Vrouw en Recht (VVR) de toezegging voor een financiële bijdrage voor het project.

Mac maakte begin 2020 een opzet, met aanvankelijk zelfs zestien hoofdstukken naast de intermezzo's. We verdeelden taken en hoofdstukken. Ze sloeg aan het schrijven en betrok Shirley Brandeis, die ze uit Amsterdam Nieuw-West kende, bij het project voor de interviews. Zelf had ik amper kunnen beginnen toen Mac, na een kort ziekbed, onverwacht overleed op 12 oktober 2020. Door haar geïnspireerd besloot ik ons gezamenlijk project af te maken.

De hoofdstukken vier tot en met zeven zijn mede op conceptteksten van Mac gebaseerd.

Ik dank Eva Cremers, Miek Greebe en Ireen Dubel voor bemoediging en commentaar. Vanzelfsprekend ben ik zelf geheel en al verantwoordelijk voor de tekst.

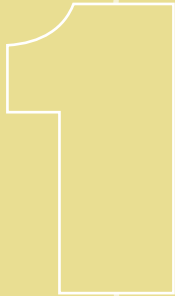
De gedrukte en de digitale versies zijn nagenoeg hetzelfde. De eerder genoemde hyperlinks zijn, uiteraard, slechts te vinden in de digitale versies die ook het voordeel hebben van de kleurstelling in de opmaak van het zogenaamde binnenwerk van het boek. Dat laatste is in de gedrukte versie versoberd in zwart. De links zijn wel te herkennen aan de onderstreping en voor wie wil gemakkelijk te vinden in het Eboek of de PDF die online op vrouwenrecht.nl staan.

Leontine Bijleveld, februari 2022

Noten

- 1 Zie Hoofdstuk 7.4. Citaat uit r.o. 4.3.8. **ECLI:NL:CRVB:2017:2461**
- 2 S.D. Burri en E. Cremers-Hartman; "Geslacht" in S.D.Burri (hoofredactie); *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2005*. Nijmegen, Wolf Legal Publishers z.j. [2006] p.19-62. Citaat op p. 60.

Inleiding



Een goed geregeld zwangerschapsverlof is een basaal vrouwenrecht. Het wordt nooit wat met gelijke kansen voor en gelijke rechten van vrouwen en mannen als inkomen en zorgkosten tijdens zwangerschap, bevalling en een periode daarna niet goed georganiseerd zijn. Alleen vrouwen kunnen zwanger worden, mannen niet. Als vrouwen zelf de kosten moeten dragen dan staan ze meteen op achterstand en dat vaak ook nog eens aan het begin van hun loopbaan. Dat is vanuit gelijke rechten perspectief onwenselijk. Zwanger worden is in hoge mate planbaar. Daarom zijn zorgkosten voor zwangerschap en bevalling en inkomen tijdens die periode niet of slechts tegen hoge prijs individueel te verzekeren.

Het maatschappelijk belang van een goed geregeld zwangerschapsverlof is kortweg te omschrijven als het voortbrengen van een toekomstige generatie en het in stand houden van een gezonde beroepsbevolking. Juist omdat het om een relatief beperkte periode gaat en het maatschappelijk belang evident is kan het goed en goedkoop collectief georganiseerd en verzekerd worden.

Daar is in Nederland een breed draagvlak voor, tenminste als het al wel geregeld is. Om het geregeld te kunnen krijgen is een ander verhaal, want dan is het toch typisch een vrouwenprobleem en meer specifiek het probleem van vrouwen in de vruchtbare leeftijd. Een basaal vrouwenrecht dus; geen twijfel aan nut en noodzaak van betaald

zwangerschapsverlof, ook voor zelfstandigen, in de vrouwenbeweging en in de vakbeweging (vooral de vrouwen daar) en geen punt van discussie. Daarmee is echter niet gezegd dat dit vrouwenrecht in juridische zin over de hele linie goed geborgd was.

Het beginsel van gelijke rechten van mannen en vrouwen is opgenomen in de Grondwet (artikel 1) en in allerlei algemene internationale verdragen waaraan Nederland zich gebonden heeft. Zwangerschap en bevalling komen daarin als zodanig echter weinig voor, laat staan verlof wegens zwangerschap en bevalling. Met uitzondering van het VN-Vrouwenverdrag dat in hoofdstuk 2 wordt besproken. Anders gezegd: het beginsel van gelijke rechten van mannen en vrouwen is gewaarborgd maar net niet waar het biologische verschil M/V verschil maakt. Dat geeft ruimte voor interpretatieverschillen en zorgt daardoor voor lange principiële procedures.¹

In meer specifieke internationale verdragen staan wel bepalingen voor voorzieningen voor verlof, inkomensderiving en zorgkosten wegens zwangerschap en bevalling. Dit betreft bijna altijd werkneemsters; bijvoorbeeld de ILO-verdragen 3, 103 en 183.² De Europese Unie (EU) kent richtlijnen gelijke behandeling. De meeste daarvan zien eveneens hoofdzakelijk op in loondienst werkenden, net als de Zwangerschapsrichtlijn.³ Ook in de EU is één uitzondering: de zogenaamde Zelfstandigenrichtlijn uit 1986, die lidstaten verplicht te onderzoeken of en op welke wijze een regeling kan worden getroffen voor vrouwelijke zelfstandigen tijdens onderbreking van hun werkzaamheden wegens zwangerschap of moederschap.⁴ Deze richtlijn is in 2010 herzien.⁵ In hoofdstuk 4 over de civiele procedure tegen de staat gaan we nader in op de (oude) Zelfstandigenrichtlijn.

Nederland kende pas vanaf 1998 een publiekrechtelijke zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen. Deze maakte deel uit van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ) en voorzag in een uitkering van maximaal 100% van het minimumloon gedurende zestien weken. Na een paar jaar is deze zwangerschapsuitkering ongewijzigd overgeheveld naar de Wet Arbeid en Zorg (WAZO), die in december 2001 in werking trad.⁶ De introductie van de zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen is uitdrukkelijk geplaatst in het kader van de verplichtingen uit de Zelfstandigenrichtlijn uit 1986. Dit stond echter afschaffing van de uitkeringsregeling in 2004 niet in de weg. Aart Jan de Geus, naast Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ook Minister voor Emancipatie (!), loodste de Wet einde toegang verzekering WAZ met gezwinde spoed door het parlement. Hoofdstuk 3 bespreekt de afschaffing van de zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen in de slipstream. Ook de herinvoering van de zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen een paar jaar later komt daar aan de orde en alles wat daar in de tussentijd voor nodig was, zoals lobby, procedures en onderzoeken en adviezen van de Commissie Gelijke Behandeling (CGB).

De civiele procedure tegen de Staat, die FNV, Proefprocesfonds Clara Wichmann en zeven individuele vrouwen eind 2005 begonnen, is onderwerp van hoofdstuk 4. Inzet was een uitspraak te verkrijgen dat de afschaffing van de zwangerschapsuitkering onrechtmatig was, vanwege de strijdigheid met internationale verdragen. Het hoofdstuk gaat over de argumenten van beide partijen in de procedure bij rechtbank, gerechtshof en Hoge Raad. Belangrijkste rechtsvraag was: wanneer is er sprake van rechtstreekse werking van een verdragsbepaling? Het hoofd-

stuk besluit met samenvatting van enige annotaties. Na de negatieve uitspraak van de Hoge Raad in 2011 kon de klacht bij het vrouwenrechtencomité van de Verenigde Naties (CEDAW) worden ingediend. Nederland had toch niet voor niets het individueel klachtprotocol bij het VN-Vrouwenverdrag ondertekend? Dit proces en de positieve uitkomst in 2014 komt in hoofdstuk 5 aan de orde. CEDAW beval de Staat aan te voorzien in reparatie en compensatie, voor klaagsters en hun lotgenoten.

Gewonnen? Nee nog lang niet: de kinderen, geboren in het voor zwangere zelfstandigen uitkeringsloze tijdperk (2004-2008) zouden eerst naar de middelbare school gaan voor een uitkering in het verschiet kwam. Er moest eerst gedwaald worden, door de minister en door de vrouwen en hun organisaties. Hoofdstuk 6 heet niet voor niets **Doodlopende wegen**. De minister besloot CEDAW's aanbevelingen te negeren, op een dwaalspoor gezet door een fictieve miljardenclaim, zo bleek pas veel later. De vrouwen en hun organisaties slaagden er niet in de minister te laten bewegen, noch via lobby bij het parlement, noch via procedures.

Dat lukte pas via de gang naar uitkeringsorganisatie UWV en (uiteindelijk) de hoogste sociale zekerheidsrechter: de Centrale Raad van Beroep (CRvB), zoals in hoofdstuk 7 uit de doeken wordt gedaan.

Zestien weken had de CRvB het UWV en de Staat gegeven om **“op een andere wijze aan haar verdragsverplichting (...) [te] voldoen”**. Het werd anderhalf jaar voor de eerste betaling van de uiteindelijk tot stand gekomen compensatieregeling aan lotgenoten plaatsvond. Dat werden er uiteindelijk wel heel veel: meer dan 17.500, terwijl op instigatie van het Ministerie van SZW de doelgroep enigszins

beperkt werd. Hoofdstuk 8 beschrijft hoe de vork in de steel zat.

Uiteindelijk hebben Rechtbank Midden Nederland en de CRvB gemakkelijk de flinterdunne argumentatie van UWV en minister om geen gehoor te geven aan CEDAW's aanbevelingen doorgeprikt. Voor deze publicatie leek het ons goed te proberen er achter te komen wat de werkelijke reden was dat de regering besloot CEDAW's aanbevelingen naast zich neer te leggen. Daarom had de Vereniging voor Vrouw en Recht (VVR) in september 2019 met een beroep op de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB) informatie opgevraagd bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dat was een belevenis op zich, die in hoofdstuk 9 aan de orde komt. Hoewel ruim twee jaar later nog maar een fractie van de gevraagde informatie is verstrekt, wit gelakt en wel, is er voldoende over op te schrijven. Invlechten in de hoofdstukken 6 en 8 bleek de verhaallijn daar te zeer te onderbreken.

Het laatste hoofdstuk biedt conclusies en een nabeschuiving. Getracht is enige succesfactoren te identificeren. In een kroniek als bijlage zijn alle data betreffende verschillende procedures en andere ontwikkelingen rond de zwangerschapsuitkering van zelfstandigen chronologisch op een rij gezet, waar mogelijk met links naar bronnen en vindplaatsen. De literatuurlijst biedt wel de geraadpleegde publicaties, maar niet de kamerstukken en rechterlijke uitspraken. Die verwijzingen zijn wel zoveel mogelijk opgenomen in de eindnoten bij elk hoofdstuk en in de kroniek. Veel van de gebruikte bronnen zijn dus, desgewenst, te raadplegen of te checken. Online publicaties en zeker nieuws- en persberichten blijken echter na verloop van tijd

onvindbaar. Door de auteurs bewaarde prints zullen, met de processtukken in een apart dossier in het archief bij [Atria, kennisinstituut voor Emancipatie en Vrouwen-geschiedenis](#) ondergebracht worden.

Qua onderzoeksmethode valt nog op te merken dat het geduid kan worden als een juridisch en historisch onderzoek. De bijbehorende onderzoeksmethode bestaat uit kritische bestudering en analyse van kamerstukken, jurisprudentie, adviezen en beleidsdocumenten, die in hun tijd worden geplaatst. Het is met een succesverhaal verleidelijk om alles te bezien vanuit het perspectief van dat succes, maar dat is te gemakkelijk. Ook van wat niet lukte kunnen we leren en begrijpen. Dat ik van meet af aan betrokken was bij het onderwerp van onderzoek heeft zo zijn voordelen en nadelen. De lezer oordele zelf wat prevaleert.

Noten

- 1 Denk aan de vele langjarige procedures over vakantie en zwangerschap in het onderwijs ([zie de jurisprudentie database op vrouwenrecht.nl](#)) en uitspraak van het HvJEG inzake de zwangere sollicitante (**Dekker vs VJV C-177/88**), na productieve vragen van de HR. **Uitspraak Hoge Raad 13 september 1991**.
- 2 ILO staat voor International Labour Organization, in het Nederlands Internationale Arbeidsorganisatie (IAO)
- 3 Richtlijn 92/85/EEG, een van de richtlijnen met minimumvoorschriften ter bevordering van de veiligheid en gezondheid van werknemers.
- 4 Richtlijn 86/613/EEG.
- 5 De herziene Zelfstandigenrichtlijn is vernummerd tot Richtlijn 2010/41/EU (PbEG 2010, L180/1).
- 6 Zie Cremers 2002 en Cremers 2007.

2

Het VN-Vrouwenverdrag

- 2.1 Zwangerschap en het VN-Vrouwenverdrag
- 2.2 Interpretatie van en informatie over het VN-Vrouwenverdrag
- 2.3 Toezicht op de uitvoering van het verdrag
- 2.4 De eerste Nederlandse klacht bij CEDAW: No.03/2004
- 2.5 Vallen alle werkende vrouwen onder het VN-Vrouwenverdrag?

Het afschaffen van de zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen in 2004 was naar onze stellige overtuiging in strijd met internationale verdragen waaraan Nederland zich gebonden had: de Zelfstandigenrichtlijn van de EU en het VN-Vrouwenverdrag. Dit laatste gaf uiteindelijk de doorslag bij de Centrale Raad van Beroep in 2017 (zie hoofdstuk 7.4). Daarom eerst enige informatie over dit verdrag.

2.1 Zwangerschap en het VN-Vrouwenverdrag

Eind 1979 aanvaardde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen. Nederland stemde vóór en ondertekende het VN-Vrouwenverdrag tijdens de Wereldvrouwenconferentie in Kopenhagen in 1980.¹ De formele ratificatie vond plaats in 1991 met het aanvaarden van de goedkeuringswet door Tweede en Eerste Kamer. Daarmee bond Nederland zich aan de verplichtingen van het verdrag.

Voor de rechten die vrouwen aan het verdrag ontleen wat betreft deelname aan het arbeidsproces is, naast de algemene artikelen van het VN-Vrouwenverdrag over discriminatie en de verplichtingen van verdragsstaten dit uit te bannen (art. 1-3), vooral artikel 11 relevant. De volledige tekst hiervan staat aan het eind van het hoofdstuk. Als het specifiek gaat om zwangerschap en moederschap (in de

betekenis van 'maternity') is vooral art. 4 lid 2 en art. 11 lid 2, aanhef en sub b van belang.

Artikel 4 lid 2: Bescherming moederschap

Wanneer de Staten die partij zijn bij dit Verdrag, bijzondere maatregelen treffen, met inbegrip van de in dit Verdrag vervatte maatregelen, die zijn gericht op bescherming van het moederschap wordt dit niet beschouwd als discriminatie.

Artikel 11 Gelijke rechten op arbeid

(..)

Maatregelen ter verwezenlijking, rechten

lid 2 Teneinde discriminatie van vrouwen op grond van huwelijk of moederschap te voorkomen en het daadwerkelijke recht van vrouwen op arbeid te verzekeren, nemen de Staten die partij zijn bij dit Verdrag passende maatregelen om:

Verbod op ontslag o.g.v. zwangerschap

(a) (..)

Zwangerschapsverlof

(b) verlof wegens bevalling in te voeren met behoud van loon of met vergelijkbare sociale voorzieningen, zonder dat dit leidt tot verlies van de vroegere werkkring, de behaalde anciënniteit of de hun toekomende sociale uitkeringen;

(c) (...)

2.2 Interpretatie van en informatie over het Vrouwenverdrag

In artikel 3 van de Goedkeuringswet is opgenomen dat de regering elke vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag uitbrengt over de uitvoering van het VN-Vrouwenverdrag in Nederland.² Mede ter uitvoering van deze zogenaamde nationale rapportage hebben wetenschappers in de jaren 90 een reeks verdiepende onderzoeken uitgevoerd, ook op het terrein van moederschap, ouderschap en arbeid.³ Doel van deze onderzoeken was om de verplichtingen uit het Vrouwenverdrag te vertalen en concretiseren naar de juridische, beleidsmatige en maatschappelijke begrippenkaders op nationaal niveau – in Nederland zelf. Elke publicatie bevatte concrete aanbevelingen om de in het onderzoek gesignaleerde knelpunten aan te pakken. De onderzoeken dienden tevens als informatiebron voor professionals, belangenbehartigers en politici. Zo inspireerde het rapport **Vrouwenverdrag, moederschap, ouderschap en arbeid** uit 1998 het toenmalige FNV-Vrouwensecretariaat snel na verschijnen tot de procedure die later de eerste Nederlandse klacht bij het vrouwenrechtencomité CEDAW zou worden (zie paragraaf 2.4).

Over de aanbevelingen in het rapport **Vrouwenverdrag, moederschap, ouderschap en arbeid** heeft de regering in 1998 een standpunt ingenomen, waarna de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer een uitvoerig schriftelijk overleg met de regering entameerde. In zijn antwoord in 1999 heeft de regering nog eens uiteengezet met de nationale financiële voorzieningen met betrekking tot zwangerschaps- en bevallingsverlof in de ziektewet (ZW) en in de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ) aan art.

11 lid 2 sub b te voldoen.⁴

In 2001 zijn deze uitkeringsregelingen, net als andere geldende regelingen aangaande arbeid en zorg zoals bijvoorbeeld ouderschapsverlof, opgenomen in de Wet arbeid en zorg (WAZO). Doel was bundeling en stroomlijning, geen materiële wijziging.⁵ De zwangerschapsuitkeringsregelingen bleven echter tegelijk verbonden met de oorspronkelijke wetten: ZW en WAZ en waren voor hun voortbestaan dus ook daaraan gekoppeld, zoals zou blijken in 2004.

2.3 Toezicht op de uitvoering van het verdrag

Het VN-Vrouwenverdrag zelf voorziet in toezicht op de voortgang bij de uitvoering van het verdrag: door het vrouwenrechtencomité, het CEDAW (Committee on the Elimination of Discrimination against Women).⁶ Periodiek moeten staten rapporteren wat ze doen om vrouwenrechten te waarborgen en de positie van vrouwen te verbeteren. Het dient daarbij te gaan om behaalde resultaten, niet om intenties of voornemens. Het Comité gaat vervolgens een constructieve en kritische dialoog aan met een delegatie van de lidstaat, gevoed door achtergrondinformatie die vrouwenrechtenorganisaties en andere non-gouvernementele organisaties (NGO's) aanleveren in zogenaamde schaduwrapportages. Na afloop van deze dialoogsessie trekt het Comité conclusies en formuleert het aanbevelingen aan de lidstaat om beter te voldoen aan de verplichtingen voortvloeiend uit het verdrag.⁷ Dit zijn geen vrijblijvende aanbevelingen zoals zal blijken. In de daaropvolgende periodieke rapportage aan CEDAW moet de staat uitzetten hoe de aanbevelingen zijn uitgevoerd.

Er zijn drie manieren om (vermeende) schending van de verplichtingen het VN-Vrouwenverdrag aan de orde te

stellen en verbetering, reparatie en/of compensatie te proberen te realiseren. Alle drie waren aan de orde in de strijd om de uitkeringsrechten van de zwangere zelfstandigen.

a. Agendering in de reguliere rapportagecyclus

De 4de regeringsrapportage is in januari 2005 ingeleverd bij CEDAW. Onder het kopje 'Female independent entrepreneurs' is de intrekking van de WAZ aangekondigd, die voorzag in ***"the payment of benefits to self-employed women during pregnancy and maternity leave and adoption leave. How such payments are to be arranged after the Act's repeal is still under consideration."***⁸ In de [schaduwrapportage in 2006](#) hadden de Nederlandse vrouwenrechtenorganisaties betoogd dat de afschaffing van de zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen in hun ogen in strijd was met het VN-Vrouwenverdrag.⁹ Het was tevens één van de onderwerpen in de [korte mondelinge verklaring](#) van de schaduwrapporteurs voor de werkgroep van het vrouwenrechtencomité, die nadere vragen voorbereide. Ook de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) adresseerde dit punt.¹⁰ In de List of Issues and Questions (2006) vroeg CEDAW dan ook om opheldering.¹¹ De regering antwoordde in hetzelfde jaar kortweg dat de zwangerschapsuitkering was afgeschaft en dat betrokkenen zichzelf konden verzekeren sinds 1 augustus 2004.¹² Dit was geen afdoende verklaring in de ogen van CEDAW. De zwangerschapsuitkering was daarom een onderwerp van gesprek in de dialoog tussen regeringsdelegatie en vrouwenrechtencomité op CEDAW-sessie 37 begin 2007. In de conclusies en aanbevelingen wond het Comité er geen doekjes om: het maakte zich zorgen over de afschaffing van de zwangerschapsuitkering en riep de regering

dan ook op om, in lijn met artikel 11 (2) (b) van het verdrag, de zwangerschapsuitkering voor alle vrouwen opnieuw in te voeren.¹³ De tekst van deze paragrafen in CEDAW's Concluding Comments zal later ingebracht worden in de procedures (zie hoofdstuk 4). Via de NGO-schaduwrapportage ten behoeve van de vragen van CEDAW in de volgende rapportagecyclus (2009/2010) werd de aandacht gevestigd op het feit dat de regering had afgezien van reparatie voor de groep zelfstandig werkenden die tussen 2004 en 2008 een kind hadden gekregen.¹⁴

b. Naleving afdwingen via de rechter

Een andere manier om naleving van het VN-Vrouwenverdrag te bewerkstelligen is de kwestie voor te leggen aan de rechter in Nederland. Dat kan door rechthebbenden zelf en ook door belangenorganisaties. Als de desbetreffende verdragsbepaling voldoende concreet is kan de rechter op basis van art. 93 en 94 van de Grondwet er rechtstreekse werking aan toekennen en omstreden onderdelen van een wet buiten toepassing verklaren. Een aanbeveling ter zake van het CEDAW of een uitspraak of advies van het College voor de Rechten van de Mens zou in de beoordeling van de rechter meegenomen moeten worden.

In de Concluding Observations naar aanleiding van de eerste regeringsrapportage in 1994 citeerde het CEDAW instemmend de vertegenwoordiger van de Nederlandse regering: ***"She stated further that under the law of the Netherlands a Convention to which the country had become a State party automatically became part of the Netherlands legal order, and that national laws and regulations which were contrary to the Convention's provisions lost their validity."***¹⁵ Flinterman en

Oostland hebben eveneens betoogd dat aan de bepalingen van het Vrouwenverdrag in het algemeen rechtstreekse werking moet worden toegekend.¹⁶

In juridische procedures is de Nederlandse regering bij monde van de landsadvocaat echter van meet af aan van mening dat de bepalingen van het Vrouwenverdrag geen rechtstreekse werking toekomen. In een aantal rechtszaken hebben rechters dat standpunt ook ingenomen. Er is nog niet veel geprocedeerd over de kwestie van de directe toepasbaarheid van artikelen van het Vrouwenverdrag, maar in een aantal gevallen heeft de rechter inmiddels geoordeeld dat een specifieke bepaling van het verdrag wel rechtstreekse werking toekomt. Naast de procedures over de uitkeringsrechten van zwangere zelfstandigen die in deze publicatie aan de orde komen zijn die over het ontbreken van passief kiesrecht van vrouwen bij de SGP het meest in het oog springend.¹⁷ Uiteindelijk heeft de SGP zijn statuten en reglementen gewijzigd; inmiddels zijn vrouwen verkozen voor de SGP in de gemeenteraad (zelfs enige extra zetels!). De eerste vrouwelijke SGP-wethouder is in 2020 aangetreden.

c. Een klacht indienen bij CEDAW

De derde mogelijkheid om te bereiken dat een staat wel de verplichtingen uit het VN-Vrouwenverdrag jegens individuen wel nakomt is het benutten van het individueel klachtrecht, waarin het Facultatief Protocol (FP) bij het VN-Vrouwenverdrag voorziet. Nederland heeft zich sterk gemaakt voor het tot stand komen van dit Facultatief Protocol, dat bij consensus in december 1999 door de AVVN is aanvaard. Het trad in december 2000 in werking en in 2002 is de eerste individuele klacht voorgelegd (uit Duitsland).

Staten die partij zijn bij het VN-Vrouwenverdrag moeten het FP afzonderlijk ratificeren. Individuele vrouwen of een groep vrouwen kunnen een klacht indienen over schending van hun rechten onder het VN-Vrouwenverdrag.¹⁸ Zo'n individu of groep mag bijgestaan worden door een advocaat, vakbond of vrouwenrechten NGO, maar organisaties mogen niet zelf een klacht voorleggen. CEDAW doet, als de klacht ontvankelijk én gegrond is bevonden, concrete aanbevelingen aan de staat, zowel met betrekking tot de klaagsters zelf als meer algemeen.

Een klacht moet aan een aantal voorwaarden voldoen, anders behandelt CEDAW de klacht niet en komt dan dus niet aan een inhoudelijk oordeel toe. Voor de ontvankelijkheid kent het protocol een aantal voorschriften. De belangrijkste zijn dat alle nationale rechtsmiddelen uitgeput moeten zijn en dat de strijdigheid met het Vrouwenverdrag van meet af aan in de procedures in eigen land aan de orde gesteld moet zijn. Verder mag de kwestie niet via een andere internationale onderzoeksprocedure voorgelegd worden. Diverse klachten bij CEDAW (ook uit Nederland) zijn gestrand omdat ze niet voldeden aan een of meer ontvankelijkheidsvereisten.¹⁹ Tot slot moeten de feiten waarover geklaagd wordt zich na de ratificatiedatum hebben voorgedaan of blijven voordoen. Nederland betwistte dit bij de eerste klacht.

2.4 De eerste Nederlandse klacht bij CEDAW: No. 03/2004

Nederland heeft het klachtprotocol snel geratificeerd. Het trad drie maanden daarna in werking (22 augustus 2002). De eerste Nederlandse klacht (de derde voor CEDAW: No. 03/2004), handelde ook over de zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen. Hier ging het om een vrouw die een

deeltijdbaan als uitzendkracht combineerde met een eigen bedrijf samen met haar man. Zij had in 1999 én in 2002 voor beide soorten werkzaamheden een zwangerschapsuitkering aangevraagd, maar vanwege de anticumulatiebepaling in de WAZ werd haar zwangerschapsuitkering als zelfstandige afgetrokken van die als werknemster. Gesteund door het Advocatenkantoor van de FNV ging ze in bezwaar en beroep, maar rechtbank noch CRvB honoreerde haar stellingname dat dit in strijd was met art. 11 lid 2 onder b van het VN-Vrouwenverdrag. De [CRvB](#) achtte artikel 11 lid 2 onder b bovendien niet rechtstreeks in te roepen.²⁰

Na de uitspraak van de CRvB in april 2003 is in december 2003 voor mevrouw Nguyen een klacht bij CEDAW ingediend. Daarbij gingen wij er van uit dat de datum van de uitspraak van de CRvB maatgevend zou zijn voor de ontvankelijkheid. De Staat pleitte voor niet-ontvankelijkheid omdat in beide gevallen de kinderen geboren waren vóór de datum van het in werking treden van het FP voor Nederland. Daarnaast wees de Staat erop dat bij de tweede zwangerschap de nationale rechtsgang niet geheel doorlopen was. Die beroepsprocedure was ingetrokken na de uitspraak van de CRvB in de eerste zaak, zoals gebruikelijk in gevallen waar de hoogste rechter zich over een identieke zaak heeft uitgesproken. Uiteindelijk besloot CEDAW tot ontvankelijkheid.

Het Comité achtte in 2006 de klacht echter niet gegrond omdat het vond dat het binnen de beleidsvrijheid van een verdragsstaat past om bij de in art. 11 genoemde passende maatregelen verschil te maken tussen zelfstandig werkende vrouwen en werknemers, rekening houdend met

een fluctuerend inkomen en daaraan gerelateerde premies.²¹

Met het oog op de later ingediende klacht bij CEDAW over de afschaffing van de WAZ is opmerkelijk dat de Staat in zijn verweer (in 2004!) stelt dat met het stelsel van zwangerschapsuitkeringen in ZW en WAZ adequaat invulling wordt gegeven aan de betreffende bepalingen van art. 11. CEDAW oordeelt ook al in deze klachtuitspraak dat de personele werkingssfeer van de bepalingen van art. 11 van toepassing is op alle vrouwen die betaald werk verrichten, zowel als werknemster, als zelfstandige, als ook op meewerkende echtgenoten.

De uitspraak van CEDAW in [Communication No. 3/2004](#) dateerde uit augustus 2006 en werd meteen ingebracht bij de civiele procedure tegen de Staat – zie hoofdstuk 4.

Voor betrokkene was de uitspraak uiteraard een teleurstelling. Ze had het bedrijf al eerder moeten sluiten, omdat vanwege de lage uitkering de verliezen te groot werden. Proefprocessenfonds en Vereniging voor Vrouw en Recht hebben de opgedane ervaring goed kunnen gebruiken in de volgende procedure bij CEDAW (zie hoofdstuk 5). Om de opgedane ervaringen te delen zijn studiebijeenkomsten georganiseerd.²² Daarbij is ook opgemerkt dat er wellicht lacunes waren in de argumentatie van klaagster: is goed genoeg uitgelegd waarom het discriminatie is? Je moet er rekening mee houden dat CEDAW-leden onmogelijk alle details van ingewikkelde sociale zekerheidswetgeving kunnen doorgronden. Alle bezwaren en argumenten van de Staat moeten expliciet weerlegd. Zo had de Staat in dit geval ten onrechte de anti-cumulatiebepaling in verband gebracht met premiebetaling. In een latere bijeenkomst erkende een van de betrokken experts dat achteraf

bezien te zeer op de ontvankelijkheidseis is geconcentreerd en te weinig op de inhoudelijke kant.²³

2.5 Vallen alle werkende vrouwen onder het VN-Vrouwenverdrag?

In de procedures over de uitkeringsrechten van zwangere zelfstandigen ging het wat betreft het VN-Vrouwenverdrag om twee rechtsvragen. De eerste was: moet er wel of niet rechtstreekse werking worden toegekend aan het Vrouwenverdrag, of meer specifiek artikel 11 lid 2 aanhef en onder b? Deze vraag komt uitvoerig aan de orde de hoofdstukken 4 en 7. De tweede ging over de personele werkingssfeer: vallen alle werkende vrouwen onder het VN-Vrouwenverdrag of heeft artikel 11 alleen betrekking op vrouwen in loondienst?

Het laatste standpunt werd voor het eerst verwoord tijdens het wetgevingsoverleg over de Wet einde toegang WAZ (zie hoofdstuk 3). Verrassend betoogde minister de Geus toen opeens dat het VN-Vrouwenverdrag niet ziet op zelfstandig werkende vrouwen. Later nuanceerde hij dat door te stellen dat de bepaling over betaald zwangerschapsverlof slechts betrekking had op werknemers. Die stellingname was toen nieuw.

Een ruime personele werkingssfeer van artikel 11 Vrouwenverdrag is namelijk van meet af aan geaccepteerd door de Nederlandse regering in die zin dat niet alleen vrouwen in loondienst onder de bepaling vallen maar ook vrouwen die als zelfstandige werkzaam zijn. Dat blijkt al uit de parlementaire behandeling van de Goedkeuringswet waar in verband met de verplichtingen voortvloeiend uit artikel 11 nadrukkelijk gesproken is over de positie van de meewerkende vrouw in het eigen bedrijf.²⁴ Uit de voort-

gangsrapportages van Nederland aan het CEDAW blijkt eveneens het uitgangspunt dat vrouwen die als zelfstandige werkzaam zijn onder het bereik vallen van artikel 11 Vrouwenverdrag. De positie van deze vrouwen wordt in de regeringsrapportages consequent besproken bij de voortgang aangaande artikel 11.

In de eerste rapportage in 1992 is vermeld dat ondernemers, (mede)ondernemers en vrouwen die meewerken in het bedrijf van hun echtgenoten met de mogelijkheid van vrijwillige verzekering op grond van artikel 69 lid 2 ZW niet langer kunnen worden uitgesloten van ziekengeld aanspraken in verband met bevalling.²⁵ In de tweede rapportage van 1998 meldde de Nederlandse regering dat met de invoering van de WAZ de positie van zelfstandig werkende vrouwen is verbeterd omdat zij nu recht hebben op een uitkering gedurende zwangerschaps- en bevallingsverlof. In januari 2005 rapporteerde de regering dat de WAZ ingetrokken zou worden (*"is to be repealed"*), maar dat nog nagedacht werd over hoe de zwangerschapsuitkeringen voor zelfstandigen georganiseerd moest worden.²⁷ In paragraaf 2.2 noemden we al het uitvoerige schriftelijke overleg van de vaste commissie voor Sociale Zaken van de Tweede Kamer met de regering. Daar stond niet de ruime personele werkingssfeer ter discussie, maar uitsluitend de vraag of met de voorziening van dat moment, waaronder de WAZ die een voorziening bood op minimumniveau, een uitkering werd gegarandeerd die aan de maatstaven van het Vrouwenverdrag voldoet.²⁸

Sinds 2004 is door en namens de Nederlandse regering gesteld dat artikel 11 van het VN-Vrouwenverdrag niet van toepassing was voor zelfstandig werkende vrouwen. In de civiele procedure hebben eiseressen gesteld dat uit de

bewoordingen van artikel 11 aanhef en het eerste en tweede lid blijkt dat de opstellers van deze verdragsbepaling een ruime personele werkingssfeer voor ogen heeft gestaan. Termen als 'arbeidster' of 'werkneemster' zijn niet gebruikt. Dat zou zeker het geval geweest zijn als artikel 11 Vrouwenverdrag alleen betrekking zou hebben op in loondienst werkenden vrouwen. Er wordt daarentegen gesproken over 'arbeidsproces' en 'recht op arbeid'. Dit zijn ruime begrippen die niet alleen toezien op arbeid in loondienst. Er kan niet anders dan geconcludeerd worden dat het artikel ook ziet op rechten van vrouwen die als zelfstandige of in een andere arbeidsverhouding dan een dienstbetrekking werken. Verdragspartijen hebben beroepsactiviteiten in ruime zin onder werking van artikel 11 gebracht. Ook uit de internationale wordingsgeschiedenis van artikel 11 Vrouwenverdrag valt af te leiden dat de werkingssfeer van het artikel niet beperkt is tot degenen die in loondienst werkzaam zijn, maar dat de bepaling van toepassing is op alle denkbare beroepsactiviteiten waarvoor betaald wordt.

Hiermee hebben zij Rechtbank Den Haag niet overtuigd, blijkens een overweging ten overvloede, waarin de rechtbank de bewoordingen van artikel 11 anders interpreteerde (r.o. 4.14 zie hoofdstuk 4). Bij Hof en Hoge Raad is deze rechtsvraag niet aan de orde geweest, wegens gebrek aan belang. Ook het UWV kwam er in de sociale zekerheidsprocedure weer mee aanzetten, maar de CRvB verwierp de stelling expliciet en duidelijk (r.o. 4.2.1 - 4.2.7). In de annotaties is onderstreept dat dit in de lijn der verwachtingen lag (zie hoofdstuk 7). Hopelijk is nu de discussie over een nauwe dan wel een ruime personele werkingssfeer van art. 11 van het VN-Vrouwenverdrag voor eens en altijd beslecht.

Noten

- 1 New York, 18 december 1979. Trb. 1980, 146. De volledige tekst in het **Nederlands** en in het **Engels**.
- 2 Rijkswet van 3 juli 1991. **Goedkeuring van het verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen**. Een amendement van de leden Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Groenman (D66) en Weisglas (VVD) bewerkstelligde opname van de verplichting tot vierjaarlijkse nationale rapportage.
- 3 Monster, Cremers & Willems (1998).
- 4 *Kamerstukken II* 1998/99 25 893 nr. 6, p. 22.
- 5 Cremers (2002) p. 55.
- 6 In deel V (art. 17-22) van het Verdrag is dit geregeld.
- 7 Zie voor uitleg over de rapportagecyclus en het voorbeeld van de aanbeveling van het vrouwenrechtencomité in de Concluding Observations of Concluding Comments: **Nederland moet vrouwenrechten beter waarborgen** Netwerk VN-Vrouwenverdrag 2017 (p. 13-14).
- 8 **CEDAW/C/NLD/4** p. 61. Dist. General 10 February 2005. De Wet einde toegang verzekering WAZ was toen al aangenomen. Er is nergens gesproken over een alternatieve regeling.
- 9 **Taking Womens Rights Seriously?** p. 25-26, p. 82.
- 10 **CGB-advies/2006/03 14 februari 2006** p. 6.
- 11 **CEDAW/C/NLD/Q/4** Para 25.
- 12 **Responses to the List of Issues and questions** CEDAW/C/NLD/Q/4/add.1 Answers to Question 25 p.31.
- 13 **CEDAW/C/NLD/CO/4** para 29 en 30.
- 14 **NGO Notes on the 5th Report (2009)** p. 16.
- 15 **Report of the thirteenth session of CEDAW 17 January - 4 February 1994** aangeboden aan de Secretary-General of the United Nations for transmission to the GA at its forty-ninth session. Para 248.
- 16 Flinterman & Oostland (2003).
- 17 HR 9 april 2010 (ECLI:NL:HR:2010:BK4547 en **ECLI:NL:HR:2010:BK4549**). Zie voor een overzicht in relatie tot de procedures over de zwangere zelfstandigen Gerards (2011).
- 18 Daarnaast geeft het Facultatief Protocol CEDAW de bevoegdheid om een onderzoek in te stellen naar ernstige of systematische schendingen in een verdragsstaat. Zie Van Leeuwen (2004/2012) voor uitleg over het Facultatief Protocol.
- 19 Bijleveld (2013) p. 25.
- 20 RSV 2003/193. Een van de rechters bij deze uitspraak volgt in 2011 nog wel deze lijn (**CRvB 30-12-2011** - zie kroniek), maar zal in 2017 (na de tweede klachtuitspraak van CEDAW) zijn stellingname in deze herzien.
- 21 Zie voor samenvatting en commentaar **Cremers (2006)**.
- 22 **Verslag studiebijeenkomst 'Procederen met het VN-Vrouwenverdrag', 18 juni 2007**.

- 23 Bijleveld (2010) p. 9-10.
- 24 *Kamerstukken II* 1988/89, 18950 (R1281), nr. 8 p.9 en nr. 9, p 17.
- 25 Eerste Nederlandse Rapportage aan het VN-Comité voor de uitbanning van de discriminatie van vrouwen, november 1992, p.130; de Engelstalige versie is door CEDAW geregistreerd als **CEDAW/C/NET/1 en heeft 7 april 1993 als publicatiedatum.** Para 542 op p. 206-207.
- 26 The second report of the Netherlands to the UN Committee for the Elimination of all forms of Discrimination Against Women, November 1998, pg. 75; de Engelstalige versie is door CEDAW geregistreerd als **CEDAW/C/NET/2 distr. 15 March 1999.** Zwangerschapsuitkering zelfstandigen en meewerkend echtgenoten genoemd onder art. 11 op p. 69 en art. 14 Rural women op p. 89.
- 27 **Fourth Dutch Implementation Report on the UN Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women, p. 59; de Engelstalige versie is door CEDAW geregistreerd als CEDAW/C/NLD/4 distr. 10 February 2005.** Op p. 61 is het voornemen afschaffing WAZ genoemd.
- 28 *Kamerstukken II* 1998/99 25 893 nr. 6, p. 22-25.

ARTIKEL 11

VN-VROUWENVERDRAG

GELIJKE RECHTEN OP ARBEID

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, nemen alle passende maatregelen om discriminatie van vrouwen in het arbeidsproces uit te bannen, ten einde vrouwen, op basis van gelijkheid van mannen en vrouwen, dezelfde rechten te verzekeren, in het bijzonder:

- a. het recht op arbeid, als onvervreemdbaar recht van alle mensen;
- b. het recht op dezelfde arbeidsmogelijkheden met inbegrip van toepassing van dezelfde selectiecriteria in het arbeidsproces;
- c. het recht op vrije keuze van beroep en werk, het recht op bevordering, behoud van de werkkring en alle aan de desbetreffende arbeid verbonden uitkeringen en voorwaarden, alsmede het recht om een beroepsopleiding te volgen en te worden herschoold; hieronder zijn begrepen leerlingstelsels, voortgezette beroepsopleidingen en wederkerend onderwijs;

Recht op gelijke beloning

- d. het recht op gelijke beloning, met inbegrip van uitkeringen, en op gelijke behandeling met betrekking tot arbeid van gelijke waarde, alsmede gelijke behandeling bij de beoordeling van de kwaliteit van het werk;

Recht op sociale zekerheid

- e. het recht op sociale zekerheid, in het bijzonder in geval van pensionering, werkloosheid, ziekte, invaliditeit en ouderdom, en arbeidsongeschiktheid om andere redenen, alsmede het recht op betaald verlof;

Arbeidsomstandigheden

- f. het recht op bescherming van de gezondheid en op veilige arbeidsomstandigheden, met inbegrip van de zorg voor het behoud van de voortplantingsfunctie.

MAATREGELEN TER VERWEZENLIJING, RECHTEN

2. Ten einde discriminatie van vrouwen op grond van huwelijk of moederschap te voorkomen en het daadwerkelijke recht van vrouwen op arbeid te verzekeren, nemen de Staten die partij zijn bij dit Verdrag passende maatregelen om:

Verbod ontslag o.g.v. zwangerschap

- a. ontslag op grond van zwangerschap of verlof wegens bevalling, en discriminatie bij ontslag in verband met huwelijkse staat te verbieden en sancties op overtreding van deze maatregelen te stellen;

Zwangerschapsverlof

- b. verlof wegens bevalling in te voeren met behoud van loon of met vergelijkbare sociale voorzieningen, zonder dat dit leidt tot verlies van de vroegere werkkring, de behaalde anciënniteit of de hun toekomende sociale uitkeringen;

Kinderopvang

- c. de verlening aan te moedigen van de noodzakelijke ondersteunende diensten voor sociale zorg, om ouders in staat te stellen verplichtingen jegens het gezin te combineren met verantwoordelijkheden in het werk en deelneming aan het openbare leven, in het bijzonder door het opzetten en ontwikkelen van een netwerk van faciliteiten voor kinderopvang te bevorderen;
- d. bijzondere bescherming tijdens de zwangerschap te bieden aan vrouwen wier soort arbeid schadelijk voor hen is gebleken.

PERIODIEKE HERZIENING MAATREGELEN

- 3. De beschermende wetgeving met betrekking tot de in dit artikel bedoelde aangelegenheden wordt met geregelde tussenpozen opnieuw bezien in het licht van de wetenschappelijke en technologische kennis en wordt indien nodig gewijzigd, ingetrokken of uitgebreid.**



VAN LINKS NAAR RECHTS
VAN BOVEN NAAR BENEDEN

Hester Jansen

(in 2005 voorzitter proefprocessenfonds),

Yolanda Huntelaar met zoon Rijk,

Titia Spreij met dochter Mare,

Sophie Koers met dochter Emma,

Jacky Andrews,

Rianne den Balvert met zoon Jan,

Bettina de Blok met dochter Sarah,

Irene van Hest (FNV Zelfstandigen),

Eva Cremers (VVR)

Derk Domela Nieuwenhuis (advocaat),

Mac Vijn (advocaat),

Miek Greebe (advocaat),

Leontine Bijleveld (VVR),

Annik de Ruijter

(voorzitter Proefprocessenfonds in 2018),

Marlies Vegter (advocaat)

27 mei 2018 | ZZplace Amsterdam Oost,
feestelijk bijeenkomst met alle direct
betrokkenen

3

Afschaffing en herinvoering van zwangerschapsuitkering zelfstandigen

- 3.1 Afgeschaft in de slipstream
- 3.2 Aanvankelijk weinig aandacht voor internationale verplichtingen
- 3.3 Meer aandacht in de Eerste Kamer
- 3.4 Procedures tegen en overleg met verzekeraars
- 3.5 Gedegen advies van de CGB in 2006
- 3.6 Steeds meer politiek draagvlak voor herinvoering publieke voorziening
- 3.7 Een nieuwe uitkeringsregeling toegezegd en ingevoerd
- 3.8 Tot slot

3.1 Afgeschaft in de slipstream.

In het Hoofdlijnenakkoord **Meedoen, Meer Werk en Minder Regels** tussen de Tweede Kamer fracties van CDA, VVD en D66 van 16 mei 2003 was de afschaffing van de zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen slechts impliciet opgenomen. Het accent lag op grote besparingen in de sociale zekerheid, onder de noemer hervormingen gepresenteerd: ***“Om de arbeidsparticipatie structureel te bevorderen zal de werking van de socialezekerheids-regelingen moeten worden verbeterd. Dat geldt voor (...) en voor de WAZ, welke laatste wordt afgeschaft.”***¹ Niet benoemd was dat daarmee ook de zwangerschapsuitkering voor zelfstandig werkende vrouwen zou verdwijnen. In de regeringsverklaring van kabinet Balkenende II en in de debatten over beide in de Tweede Kamer begin juni 2003 kwam dit evenmin aan de orde. De afschaffing van de zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen was een neveneffect.² De meeste aandacht op het terrein van sociale zekerheid ging uit naar de wijzigingen/bezuinigingen in de WAO en hoe het moest met de qua arbeidsongeschiktheidsverzekering onverzekerbare risico's voor de zelfstandig werkenden. Het Hoofdlijnenakkoord beoogde afschaffing per 1 januari 2004. Dat bleek onhaalbaar, al was het tempo van wetgeving hoog. Een groot contrast met het tempo van uitvoering van de moties om reparatiewetgeving te

realiseren. Een in beton gegoten regeerakkoord en een ijzeren fractiediscipline van de coalitiepartijen, die samen zowel in de Tweede als de Eerste Kamer een kleine meerderheid hadden, hield het tempo hoog en de uitkomsten voorspelbaar. Ingangsdatum van de Wet einde toegang WAZ werd 1 augustus 2004.

Onbekende overgangsregeling

Het wetsontwerp is uiteindelijk op 1 april 2004 ingediend.³ Eva Cremers heeft de wetgevingsgeschiedenis besproken en Anja Eleveld zette in 2007 de politieke argumentatie op een rij.⁴ Daarom hier vooral aandacht voor die aspecten die, terugkijkend na het eind van alle procedures, aandacht verdienen en (deels) slechts in mindere mate bij Cremers en Eleveld aan de orde kwamen.

Zo blijkt de overgangsregeling die voorzag in een uitkering voor zelfstandigen die al zwanger waren ten tijde van de ingangsdatum van de Wet einde toegang verzekering WAZ (1 augustus 2004) pas in laat stadium te zijn ingevoegd in de tekst. Het overgangsrecht voor zwangeren maakte geen onderdeel uit van de aan het parlement toegezegde voorlichtingsactiviteiten – die gingen over arbeidsongeschiktheid. Geen wonder dat lang niet alle rechthebbende vrouwen, die vóór 7 mei 2005 (40 weken na 1 augustus 2004) bevallen waren, zich realiseerden dat zij nog wel recht op een zwangerschapsuitkering hadden. Ook UWV-kantoren waren niet allemaal goed geïnformeerd en hebben vrouwen telefonisch afgewimpeld en zelfs aanvragen ten onrechte afgewezen. Dit kwam allemaal pas aan het licht toen bijna dertien jaar later de contouren van de compensatieregeling bekend werden gemaakt (zie hoofdstuk 8).

Ook veel politici en degenen die zich tussen 2004 en 2018

sterk maakten voor herinvoering van een publieke zwangerschapsuitkering, respectievelijke reparatie en compensatie voor de vrouwen die tussen wal en schip waren gevallen hebben dat waarschijnlijk niet scherp voor ogen gehad.⁵ Bij alle lobbyactiviteiten voor reparatie en compensatie in binnen- en buitenland is altijd de datum 1 augustus 2004 aangehouden.

3.2 Aanvankelijk weinig aandacht voor internationale verplichtingen

De memorie van toelichting (MvT) is kort en weinig specifiek over de afschaffing van de zwangerschaps- en bevallingsuitkering: ***“De regering heeft zich de vraag gesteld of deze uitkeringen publiek gegarandeerd moeten blijven. Daartoe bestaat op grond van internationale verdragen geen verplichting.”***⁶ Opmerkelijk genoeg is deze stellingheid niet terug te vinden in het ***Onderzoek naar de gevolgen van het afschaffen van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen*** (september 2003), dat als bijlage bij MvT was gevoegd. ***“Bij de invoering van de WAZ, in 1998, werd voorzien in een uitkering in verband met zwangerschap en bevalling. Dit hangt samen met internationale verplichtingen.”***, ***“Bovendien deed de opname van een zwangerschaps- en bevallingsuitkering in de WAZ recht aan voornoemde verdragen.”*** en ***“Afschaffing van de WAZ kan leiden tot strijd met internationale verdragen inzake de bescherming van zwangere en bevallen vrouwen. Voor die groep personen zal een alternatieve regeling in leven moeten worden geroepen. Tevens zal aandacht moeten zijn voor de positie van alfhulpers en personen met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht die niet als werknemer in de zin van de werknemersverzekeringen worden gezien.”***⁷

De Raad van State (RvS) heeft blijkens het Nader Rapport niet op aanvulling op dit punt aangedrongen. Wel is, op advies van de RvS, enigszins verhelderd waarom voor alfhulpers en vergelijkbare werknemers zonder sociale zekerheid wel een publieke verzekering voor zwangerschap in stand bleef. Al bleef het gissen op welke “Europeesrechtelijke verplichtingen” in de MvT precies werd gedaan.

Deze geringe aandacht staat in schril contrast met de uitvoerige motivering voor de noodzaak van een verplichte publieke zwangerschaps- en bevallingsuitkering bij het tot stand komen van de WAZ nog geen acht jaar eerder. Daar werd wel ingegaan op de EU Zelfstandigen Richtlijn 86/613/EEG.⁸

De Tweede Kamer fracties besteedden in het verslag evenmin veel woorden aan de internationaalrechtelijke aspecten. Alleen de PvdA vroeg waarom de EU-zwangerschapsrichtlijn niet van toepassing zou zijn voor zelfstandig werkende vrouwen.⁹ In de nota naar aanleiding van het verslag volgt op het antwoord op die vraag een korte uitleg over de Zelfstandigen Richtlijn, die lidstaten slechts zou verplichten tot ***“het onderzoeken of en op welke wijze vrouwelijke echtgenoten tijdens de onderbreking van hun werkzaamheden wegen zwangerschap of bevalling in aanmerking zouden kunnen komen voor uitkeringen in het kader van een stelsel van sociale zekerheid (...)”***¹⁰

Dat deze onderzoeken een paar jaar eerder juist tot invoeren van de publieke verzekering hadden genoopt bleef onvermeld. Het VN-Vrouwenverdrag komt pas in de mondelinge behandeling een paar dagen later aan de orde.

VN-Vrouwenverdrag niet van toepassing op zelfstandigen?

In het wetgevingsoverleg van 2 juni 2004 beet VVD-kamerlid Van Egerschot het spits af en vroeg de minister uiteen te zetten waarom de afschaffing van de zwangerschapsuitkering niet een schending van het VN-Vrouwenverdrag tot gevolg zou hebben, zoals de FNV die dag per brief had betoogd.¹¹ Andere woordvoerders sloten zich hier bij aan en vroegen in verschillende bewoordingen naar de juridische houdbaarheid in EU- en internationaalrechtelijk perspectief (PvdA, CU, D66). Minister de Geus antwoordde kortweg dat het VN-Vrouwenverdrag alleen voor werknemers geldt en niet voor zelfstandigen. Daarom zag de minister geen strijdigheid.¹² Bij het bespreken van het (verworpen) amendement van PvdA en Groen Links dat de publieke zwangerschapsuitkering in stand wilde houden en daarmee aan te sluiten bij het VN-Vrouwenverdrag stelde de minister onnavolgbaar (en onjuist): ***“U zegt ook dat wij niet verplicht zijn het VN Vrouwenverdrag na te leven (...)”***.¹³

3.3 Meer aandacht in de Eerste Kamer

Hoe de afschaffing van de zwangerschapsuitkering zich verhiel tot internationale verplichtingen is in de Eerste Kamer uitvoeriger behandeld.¹⁴ In de Memorie van Antwoord (MvA) erkende de minister desgevraagd dat het VN-Vrouwenverdrag zich uitstrekt tot alle vrouwen. Hij hield echter vol dat dit niet geldt als het gaat om een zwangerschapsuitkering, die hoeft er alleen voor werknemers te zijn. Samengevat: het is hem bekend dat er in de vakliteratuur anders over wordt gedacht, maar hij zag geen enkele aanleiding om de CGB om advies te vragen, want de tekst van de relevante internationale verdragen

was toch duidelijk genoeg.

De Eerste Kamer, niet overtuigd, stond op een plenaire behandeling, waarin Mies Westerveld (PvdA) namens de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid de internationaalrechtelijke aspecten behandelde en ook andere leden zich op dit vlak niet onbetuigd lieten. De minister slaagde er niet in de kou uit de lucht te halen. Uiteindelijk is het wetsvoorstel aanvaard, maar niet zonder de toezegging van de minister om alsnog de CGB en de ILO op de kortst mogelijke termijn een brede adviesaanvraag voor te leggen over de houdbaarheid van de afschaffing in relatie tot de internationale verdragen waaraan Nederland gebonden is. Hier had CDA-kamerlid Van Leeuwen uitdrukkelijk om gevraagd.¹⁵ De adviesaanvragen dienden expliciet ook de toelaatbaarheid van de beëindiging van de publieke verzekering te bevatten en de minister moest zich binden aan de uitkomst.

Geen advies van de ILO mogelijk

Van advies van een internationaal gezaghebbend orgaan als de ILO werd veel verwacht, zoveel is duidelijk in de Handelingen. De minister dacht aan het voorleggen van de mogelijk discriminerende polissen: ***“Wij kennen in Europa de ILO die veel expertise heeft”***. Westerveld verwachtte uitsluitel over toelaatbaarheid van het intrekken van een publieke voorziening, ook gemeten aan de verplichtingen voortvloeiend uit het VN-Vrouwenverdrag en Van Leeuwen ging er van uit ***“dat de ILO alles zou toetsen”***.¹⁶ Geen van deze verwachtingen kwam uit. Duidelijk is voorts dat de minister zich niet aan zijn toezeggingen aangaande ***“de kortst mogelijk termijn”*** hield. Dit bleek tijdens een mondeling overleg over dit onderwerp op verzoek van de Eerste Kamer, juli 2005 precies een jaar later,

op zich al een unicum.¹⁷ Pas twee jaar na aanvaarding van de wet informeerde de minister desgevraagd de Eerste Kamer dat het Bureau van de ILO nooit een advies of 'informal opinion' geeft over mogelijke strijdigheid van aangenomen wetten met geratificeerde ILO verdragen. Dat is voorbehouden aan het onafhankelijke Comité van Deskundigen dat toezicht houdt op de naleving van ILO-verdragen en -aanbevelingen (CEACR). Over de reikwijdte van andere internationale verdragen laten ILO Bureau noch CEACR zich uit.¹⁸

De minister had dit kunnen weten uit zijn tijd als verbondsbestuurder bij het CNV en is niet bij de les gehouden door zijn ambtenaren. Nederland is sinds jaar en dag erg actief in de Raad van Beheer van de ILO, maar kennis van de procedures vloeit daar kennelijk niet automatisch uit voort. Het kan ook zijn dat deze kennis wel intern naar voren is gebracht, doelbewust ter zijde is geschoven zoals in 2003 ook gebeurde op het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij hetzelfde kabinet Balkenende (steun aan invasie Irak). Hoe dan ook: de Eerste Kamer is op het verkeerde been gezet.

3.4 Procedures tegen en overleg met verzekeraars

Al snel nadat de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) in werking was getreden (september 1994) verschenen de eerste oordelen van de CGB over discriminatie in particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.¹⁹ In het onderzoek van het Ministerie van SZW naar de gevolgen van de afschaffing van de WAZ (september 2003) is onderkend dat het risico op zwangerschap dan wel ziekte als gevolg van zwangerschap privaat maar beperkt verzekeraar was.²⁰ In dat licht is het vreemd dat Minister de

Geus in het mondeling overleg met de Eerste Kamer in juli 2005 naar voren bracht dat de problemen met de verzekeraars pas **na** de afschaffing van de WAZ aan het licht kwamen. Hij reageerde op Westervelds betoog die de honderden klachten die bij PZO (Platform Zelfstandige Ondernemers) waren binnen gekomen memoreerde.²¹ De minister wijst er op dat er in kort geding recht op een uitkering is toegekend, dat de verzekeraar in hoger beroep was gegaan en dat er gerede kans was dat het vonnis stand zou houden. Daarmee zouden de problemen opgelost zijn, namelijk geen verschil meer tussen verzekeraars. Van Leeuwen spoorde aan tot voortvarendheid bij de adviesaanvragen en hield de optie terug te komen op de publieke voorziening uitdrukkelijk open.

Het kortgeding vonnis hield geen stand bij het Gerechtshof Amsterdam (2006) en bij de Hoge Raad in 2008. Inhoud en de juridische merites van de oordelen van de CGB, de procedures bij rechtbanken, Gerechtshof en Hoge Raad blijven in deze publicatie grotendeels onbesproken. In de Kroniek zijn de data en de vindplaatsen opgenomen en in de literatuurlijst diverse relevante publicaties ter zake.²²

Relevant voor deze publicatie is te beseffen dat jarenlang als het ware op verschillende schaakborden tegelijk is geschaakt. Ook het overleg tussen de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann, verschillende advocaten en het Verbond van Verzekeraars in 2006 en 2007 kan in dit verband nog genoemd worden. Verkennende besprekingen over een bindende overeenkomst (vergelijkbaar met een cao) liepen echter op niets uit.

3.5 Gedegen advies van de CGB in 2006

Na het overleg met de vaste commissie van de Eerste Kamer duurde het nog eens drie maanden voor de minister de adviesaanvraag aan de CGB zond. De vraagstelling ***“Beoordeel de afschaffing van de publiek geregelde zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen tegen de achtergrond van relevante Europeesrechtelijke aspecten”*** is door de CGB nader uitgewerkt in vragen of EG-regelgeving en -beleid respectievelijk het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) verplicht tot invoering of instandhouding van een publieke regeling. De CGB voegde er eenzelfde vraagstelling met betrekking tot het VN-Vrouwenverdrag aan toe, met als motivatie dat in diverse Europese richtlijnen verwezen wordt naar dit verdrag. Het advies is een gedegen gedocumenteerd en beargumenteerd advies en daarmee een goed naslagwerk.²³ De CGB concludeert dat de overheid een publiekrechtelijke verzekering pas kan afschaffen als zij heeft veiliggesteld dat daarvoor in de plaats een particuliere voorziening met hetzelfde beschermingsniveau komt. Dat is niet het geval en daarom is de verslechtering in strijd met de Europese en VN-regelgeving en met de doelstelling van het Europese beleid om materiële gelijkheid tussen vrouwen en mannen te bewerkstelligen. De CGB beveelt de Minister van SZW dan ook aan zorg te dragen voor een publiek of particulier stelsel dat een adequate uitkering garandeert, zonder uitsluiting, wachttijden en premieverhoging. Omdat de praktijk heeft laten zien dat de gelijke behandelingswetgeving onvoldoende houvast biedt tegen de genoemde benadeling van vrouwen moet er via een wettelijke regeling in worden voorzien.

Het CGB-advies van 2006 bevat ook een hoofdstuk over de Europese regelgeving die van toepassing is op particu-

liere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. De relevante Europese jurisprudentie komt eveneens aan de orde en in een afzonderlijke paragraaf is de praktijk van de particuliere verzekeringen beoordeeld.

Kwestie geparkeerd na start procedure FNV cs

Bij de laatste briefwisseling met de Eerste Kamer (juli 2006) voegde de minister ook dit advies van de CGB over de Europese regelgeving en internationaalrechtelijke verplichtingen.²⁴ Evenwel met de toevoeging zich te onthouden van een inhoudelijke reactie, omdat de FNV cs een procedure tegen de staat aanhangig had gemaakt (zie hoofdstuk 4). De Eerste Kamer reageerde in een volgend schriftelijk overleg (in meerderheid) teleurgesteld: ze hadden toch al eerder om de informatie gevraagd, vóór de dagvaarding was ontvangen? De minister hield voet bij stuk.²⁵ Zowel het CGB-advies als het ongenoegen bij de Eerste Kamerleden over de afwachtende houding van de minister zal een rol hebben gespeeld bij het opvoeren van de druk om een nieuwe publieke uitkeringsregeling voor zwangere zelfstandigen tot stand te brengen.

3.6 Steeds meer politiek draagvlak voor herinvoering publieke voorziening

Na de val van kabinet Balkenende II (juni/juli 2006) ontstond gaandeweg politieke ruimte voor herinvoering van een publieke regeling. Drie partijen hadden het onderwerp in hun verkiezingsprogramma opgenomen, waaronder het CDA.²⁶ Het accent kwam te liggen op enerzijds het weg nemen van belemmeringen voor vrouwelijk ondernemerschap en anderzijds op de bevordering van de gezondheid van moeder en kind. Men was op zoek naar een ander frame om de zwangerschapsregeling aan op te hangen. Al

was het, goed beschouwd, geen nieuw frame, want beide doelstellingen waren indertijd al prominent in het vizier bij de introductie van de WAZ.

Bij behandeling van de Miljoenennota 2007 werd een motie van Groen Links en CDA ingediend met een pleidooi voor herinvoering van een uitkering voor zwangerschapsverlof omdat de huidige situatie het vrouwelijk ondernemerschap belemmerde. Bij de behandeling van de begroting SZW werd het debat vervolgd, naar aanleiding van de beloofde inventarisatie van voor- en nadelen van de Minister van SZW, die aan het eind wees op het gebrek aan financiële dekking voor herinvoering en op de lopende rechtszaken.²⁷ Daar nam de Tweede Kamer echter geen genoegen mee en stemde in met een tweede motie van Groen Links en CDA met het verzoek om vóór 1 januari 2007 een voorstel te doen voor een uitkering voor zwangerschapsverlof voor vrouwelijke ondernemers, zelfstandigen, freelancers en meewerkende partners. De minister hield het er op dat uitvoering van de motie afhankelijk was van de formatieduur van een nieuw kabinet.²⁸

Nogmaals aansporingen van CGB en Visitatiecommissie Emancipatie

In januari 2007 riep de CGB de informateurs op om in het Regeerakkoord een aantal concrete, op korte termijn te realiseren, maatregelen op te nemen. Een zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen is één van de zes onderwerpen. Gewezen werd onder meer op wisselende uitspraken van de rechters over het onderwerp, op internationaalrechtelijke verplichtingen, zoals uiteengezet in het eerdere CGB-advies en op de CEDAW uitspraak No. 3/2004 (besproken in hoofdstuk 2.4).²⁹ Ondertussen had de in 2004 door het kabinet ingestelde

Visitatiecommissie Emancipatie de kwestie eveneens aan de orde gesteld in de visitatiegesprekken met het ministerie van Economische Zaken (EZ) over de voortgang van het proces van gender-mainstreaming op het departement. De commissie had de indruk dat EZ de gender-aspecten en mogelijkheden voor gender-mainstreaming niet altijd ziet. Als voorbeeld werd gegeven dat men dacht dat in algemeen beleid ten aanzien van ondernemerschap vrouwen in gelijke mate ervan profiteren omdat het beleid voor iedereen geldt. Dat je voor ongelijke situaties (zoals zwangerschap) dus specifiek beleid moet maken was op het ministerie niet zomaar bekend. In haar eindrapport (januari 2007) memoreerde de commissie **“Het departement stelt dat het onwaarschijnlijk is dat er weer een publieke verzekering komt.”**³⁰ Gezien de verantwoordelijkheid van het departement voor ondernemers en ondernemerschap ging de commissie er echter van uit dat EZ hier ook daadwerkelijk werk van gaat maken, opdat (onder verwijzing naar de CGB-advisering) aan internationale regelgeving werd voldaan. Ook vanuit het maatschappelijk middenveld werd gelobbyd. Zo initieerde de VVR een **gezamenlijk schrijven** van vrouwen(rechten) organisaties, vakbonden en organisaties van huisartsen en andere beroepsbeoefenaren.

Kortom: van alle kanten werd de druk op het nieuwe kabinet opgevoerd om een nieuwe uitkeringsregeling te realiseren. In het Coalitie akkoord van 7 februari 2007 tussen CDA, PvdA en ChristenUnie is dan ook een afspraak opgenomen dat de mogelijkheid voor zwangerschapsverlof voor zelfstandigen en meewerkende partners zal worden gezien.³¹

In het Beleidsprogramma Samen werken, samen leven

2007-2011, de uitwerking van het Coalitie akkoord, komt het onderwerp echter niet voor. Vandaar dat Groen Links fractievoorzitter Halsema in het debat over dit beleidsprogramma medio juni een “zeurpuntje” aansnijdt en een motie indient met dezelfde tekst als de in oktober 2006 aanvaarde motie Van Gent – Verburg: een wetsontwerp in te dienen zodat de uitkeringsregeling per 1 januari 2008 ingevoerd zou kunnen worden. Premier Balkenende wilde wel toezeggen dat er vóór 1 september een notitie ligt, maar ontraadde de motie. De motie werd wel aangenomen, dit keer zonder steun van het CDA.³²

Ongeveer tegelijkertijd bracht de CGB een nieuw advies uit vanwege nieuwe ontwikkelingen. Het Gerechtshof Amsterdam had in oktober 2006 de kortgeding-uitspraak uit mei 2004 vernietigd waarin verzekeraar Movir opgedragen was zonder wachttijd uit te keren. Daarmee werd bevestigd dat het zwangerschapsverlof moeilijk particulier te verzekeren was. In februari had CEDAW de regering dringend aanbevolen de publieke voorziening opnieuw in te voeren (zie hoofdstuk 2). De CGB had ook in kaart gebracht dat Nederland het enige land in Europa was die geen enkele publieke voorziening had.³³

3.7 Een nieuwe uitkeringsregeling toegezegd ...en ingevoerd

In de zomer 2007 kwam de uitspraak van de rechtbank Den Haag in de zaak van de FNV cs tegen de staat, die in het volgende hoofdstuk wordt besproken. Het gezicht van het kabinet was gered: de rechter bevestigde dat er geen juridische noodzaak was om een publieke voorziening te treffen. Nu kon er doorgeborduurd worden op het ‘nieuwe’ frame om een nieuwe publieke uitkeringsregeling te moti-

veren: dat van de bescherming van de gezondheid van moeder en kind en het wegnemen van een concurrentienadeel van zelfstandig werkende vrouwen. Aldus de Ministers van SZW (Donner) en EZ (Van der Hoeven), beide van CDA-huize, in de notitie op de valreep voor de toegezegde 1 september.³⁴ Ze onderstreepten dat met een nieuwe regeling tegemoet gekomen zou worden aan de wens van de Tweede Kamer (drie moties) en de Commissie Gelijke Behandeling. Invoering per 1 januari 2008, waar de Tweede Kamer uitdrukkelijk om had gevraagd, was volgens de ministers niet mogelijk, gelet op de doorlooptijd van een wetsvoorstel en op de benodigde tijd voor implementatie. In een Algemeen Overleg van de beide commissies SZW en EZ met beide bewindspersonen bleek, niet verrassend, dat de Tweede Kamer zich in meerderheid in deze lijn kon vinden. Pogingen om tot eerdere invoeringsdatum te komen strandden. De wel afgedwongen voortvarende indieningsdatum van het wetsontwerp (januari) bleek later niet nagekomen. De toezegging om aandacht te besteden aan de positie van meewerkende echtgenoten werd wel gestand gedaan.

Het bleef onbespreekbaar voor minister Donner om de uitkering met terugwerkende kracht tot de datum afschaffing van de vorige regeling in te voeren. Er was volgens hem immers, ook door de Kamer, bewust gekozen voor afschaffing en vanuit de motivering voor de nieuwe wet, waarbij de gezondheid van moeder en kind het belangrijkste was, was het ook niet logisch. Minister van der Hoeven merkte nog op dat EZ de regeling meefinancierde om het zelfstandig ondernemerschap te stimuleren, aangezien 31% van de zzp'ers vrouw is. **“Het doel is het opheffen van de ongelijke positie die vrouwen hebben omdat ze zwanger kunnen worden.”**³⁵ Het argument ‘wegnemen

van het concurrentienadeel' had goed kunnen gelden voor de zelfstandig werkende vrouwen na 1 augustus 2004 die zonder uitkering een kind hadden gekregen – velen onder hen hebben immers nog lang moeten buffelen om de opgelopen achterstand goed te maken.

ZEZ-uitkering per 4 juni 2008

Minister Donner was de enige ondertekenaar van het wetsontwerp dat eind februari 2008 bij de Tweede Kamer werd ingediend en die bleef de bescherming van de gezondheid van moeder en kind als belangrijkste doel benadrukken. Waardoor de vertraging veroorzaakt werd is niet duidelijk. Niet door de Raad van State (RvS) in ieder geval, die adviseerde het wetsontwerp *niet* in te dienen vanwege de consistentie van wetgevingsbeleid. De publieke zwangerschapsuitkering was immers recentelijk afgeschaft, zo betoogde de RvS, die uitvoerig uit de MvT Wet einde toegang verzekering WAZ van vier jaar eerder citeerde. Dit was een groot contrast met de advisering vier jaar eerder, toen de RvS (evenals als de MvT destijds) juist niet in ging op redenen van introductie van een zwangerschapsuitkering zes jaar eerder, namelijk de resultaten van het onderzoek ter uitvoering van de EG-richtlijn (zie boven). Het kabinet weerlegde de bezwaren van de RvS zo goed en zo kwaad als het ging en vulde de MvT aan, met het accent op het nieuwe frame (de gezondheid) en op 'nieuwe inzichten en onderzoeken', zonder nadere bronvermelding. Het wekt de indruk ver weg te willen blijven van het discriminatie- en het internationaalrechtelijke discours. Jaren later zal de herinvoering van de zwangerschapsregeling niettemin een belangrijke rol spelen in de argumentatie van CEDAW en de bestuursrechters (zie hoofdstukken 5 en 7).³⁶

In april 2008 volgden eerst de schriftelijke en daarna de plenaire behandeling in de Tweede Kamer. Slechts één keer werd aan internationaalrechtelijke aspecten gerefereerd. Mei Li Vos (PvdA): *“Nu lopen we in de pas met andere landen die het VN-Vrouwenverdrag al wel om hebben gezet in wetgeving.”*³⁷ Ze stelde naast de gezondheid van moeder en kind ook het wegnemen van een concurrentienadeel van vrouwelijke zelfstandigen centraal, maar voelde niets voor reparatie c.q. een terugwerkende kracht tot datum afschaffing. De PvdA gaf dan ook geen steun aan het amendement van Ulenbelt (SP), om terugwerkende kracht tot 1 augustus 2004 te realiseren.³⁸ Deze groep had het ook zonder uitkering gerooid en het zou raar zijn *“om 100 mln. te geven aan mensen die het blijkbaar niet meer nodig hebben.”* Minister Donner benadrukte de andere invalshoek van het kabinet: het wegnemen van potentiële druk voor vrouwen die zwanger zijn en gaan bevallen om door te werken. Hij erkende dat het kabinet had gewacht met besluitvorming over uitvoering van de moties tot de rechtbank Den Haag uitspraak had gedaan in de civiele procedure tegen de Staat (zie hoofdstuk 4).³⁹ De nieuwe invalshoek was voor Donner ook het belangrijkste argument tegen de terugwerkende kracht. Gezondheid kon je niet met terugwerkende kracht beschermen en als je de betreffende vrouwen toch een uitkering zou willen geven *“Dan is men bezig een bepaalde groep vrouwen op vrij willekeurige wijze uit belastinginkomsten een douceurtje te geven dat anderen onthouden wordt.”*⁴⁰ Het enige waar de minister zich niet tegen zou verzetten was een iets eerdere invoeringsdatum: de dag na publicatie in het Staatsblad. Dat werd via het gewijzigd amendement Van Gent geregeld. De Eerste Kamer nam het wetsvoorstel na een korte

schriftelijk ronde 'zonder beraadslaging en zonder stemming' aan, waarna op 3 juni publicatie in het Staatsblad volgde.⁴¹

3.8 Tot slot

De ZEZ-uitkering voor zelfstandig en meewerkende vrouwen maakt, net als de WAZ-uitkering vóór de afschaffing, deel uit van de Wet Arbeid en Zorg (WAZO). Ten opzichte van die eerdere uitkering is de ZEZ wat eenvoudiger en daarmee goedkoper uit te voeren. Zelfstandigen die de fiscale zelfstandigenaftrek genieten (en dus minimaal 1225 uur in hun bedrijf werken) hoeven niet meer allerlei inkomens gegevens te verstrekken bij de aanvraag van de uitkering. Zij krijgen forfaitair een uitkering ter hoogte van het wettelijk minimumloon. Verder is de samenloop- of anticumulatieregeling verbeterd: wie een deeltijdbaan combineert met een eigen bedrijf kan uit beide hoedanigheden een zwangerschapsuitkering krijgen.⁴² Niet meer dan de verdiensten, maar ook niet aanmerkelijk minder, zoals bij de WAZ-WAZO-uitkering waarbij de ene uitkering van de andere werd afgetrokken. Een situatie als die van mevrouw Nguyen, die tot en met CEDAW procedeerde en geen gelijk kreeg (zie hoofdstuk 2.4) zou bij bevallingen na 4 juni 2008 niet meer voorkomen. Dat de ZEZ-uitkering bekostigd wordt uit algemene middelen maakt dat deze in ieder geval niet meer in de slipstream van een veel grotere sociale verzekering afgeschaft kan worden. Het beslag op de algemene middelen is trouwens beperkt en even goed te verdedigen vanuit het internationaal anti-discriminatie vertoog als vanuit het gezondheid vertoog, als berekend vanuit het belang van kinderen als toekomstige generatie. Dat het tot stand brengen van de nieuwe regeling zoveel

langer duurde dan het afschaffen van de oude is onbevredigend. Te meer daar het 'nieuwe' frame een voor vrijwel alle betrokkenen doorzichtige poging was om een beroep op het VN-Vrouwenverdrag onmogelijk te maken en om maar niet te hoeven zeggen: 'het was een verkeerde keus om de regeling af te schaffen. Dat spijt ons.'

Politici die dat niet willen toegeven en vrouwen die niet willen opgeven: het verhaal van veertien jaar procederen begint in het volgende hoofdstuk.

Noten

- 1 *Kamerstukken II 2002/03 28637* nr. 19 p. 7 en p. 20: "de WAZ wordt afgeschaft, rekening houdend met bestaande gevallen."
- 2 *Handelingen 2002/03 TK 70 20* mei 2003, TK 77 11 en 12 juni 2003. Eleveld 2007 p. 4 en 8.
- 3 *Kamerstukken II 2003/04 29497* nr. 1-3, Nader rapport en advies Raad van State.
- 4 Zie Cremers (2007) opgenomen in Cremers (2014 B) p. 79-80 en Eleveld (2007) p. 4-9.
- 5 Zie bijvoorbeeld *Handelingen 2007/08 TK 77 p. 5423* (Vos, PvdA, en Ulenbelt, SP), p. 5430 (Ulenbelt en Smilde, CDA).
- 6 *Kamerstukken II 2003/04 29497* nr. 3 p. 6.
- 7 *Onderzoek naar de gevolgen van het afschaffen van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen* (september 2003) citaten uit p. 7, 9 en uit de Samenvatting p. 34. Het onderzoek kwam voort uit het Strategisch Akkoord 2002 van kabinet Balkenende I (juli - oktober 2002 en demissionair van oktober - mei 2003). Zonder de uitkomsten van het onderzoek af te wachten is in het Hoofdlijnenakkoord tot afschaffing WAZ besloten.
- 8 Zie Cremers (2007) opgenomen in Cremers (2014 B) p. 76.
- 9 *Kamerstukken II 2003/04 29497* nr. 6 p. 6. Antwoord: die richtlijn heeft alleen betrekking op werknemers.
- 10 *Kamerstukken II 2003/04 29497* nr. 7 p. 8-9. Er had moeten staan: (...) vrouwelijke zelfstandigen en meewerkende echtgenoten (...).
- 11 *Kamerstukken II 2003/04 29497* en 29498 nr. 14, p. 28.
- 12 *Kamerstukken II 2003/04 29497* en 29498 nr. 14, p. 35.
- 13 *Kamerstukken II 2003/04 29497* en 29498 nr. 9 (amendement) en nr. 14 (wetgevingsoverleg), p. 42-43.
- 14 *Kamerstukken I 2003/04 29497 C* p. 6-9.
- 15 *Handelingen I* 5 juli 2004 37 p. 2023-2032 en 2037-2050.

- 16 *Handelingen I* 5 juli 2004 37 p. 2040.
- 17 *Kamerstukken I* 2004/05 29497 G.
- 18 *Kamerstukken I* 2005/06 29497 en 30034 I, schriftelijk overleg vastgesteld 4 juli 2006; als bijlagen waren twee brieven van de ILO gevoegd, d.d. 14 maart en 7 april 2006. Er bleek geen brede vraagstelling aan de ILO voorgelegd te zijn, maar de vraag naar verenigbaarheid met enige ILO-conventies (100, 103, 11, 156 en 183). Ook over de reeds in werking getreden WIA en de Zorgverzekeringswet zou, hoewel gevraagd, geen 'informal opinion' geleverd worden.
- 19 Zie o.a. CGB (2006/06) p. 22-23.
- 20 Eleveld 2007, p. 3.
- 21 *Kamerstukken I* 2004/05 29497 G (stenografisch verslag, vastgesteld 6 oktober), p. 5.
- 22 Zie o.a. Eleveld (2007) p. 12 en 13 en Cremers (2008).
- 23 CGB (2006/06) 26 april 2006. Adviesaanvraag: 30 september 2005.
- 24 CGB (2006/06) 28 april, advies gevraagd op 30 september 2005.
- 25 *Kamerstukken I* 2006/07 29497 J.
- 26 Eleveld (2007) p. 10-11. Het CDA wilde onderzoeken hoe een zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen en meewerkende echtgenoten vorm gegeven kan worden. De andere partijen waren PvdA en Groen Links.
- 27 *Kamerstukken II* 2006/07, 30800 nr. 25 Motie is ingetrokken na toezegging van Balkenende dat vóór de behandeling van de begroting SZW een brief komt. *Handelingen II* 2006/07 nr. 5 p. 249 en nr. 6 p. 351. *Kamerstukken II* 2006/07, 29497 30800 Nr. 19 Brief van minister de Geus van 20-10-2006.
- 28 *Kamerstukken II* 2006/07 30800-XV nr. 48. *Handelingen II* 2006/07nr. 18 p. 1303-1304, 1338 en nr. 19 p. 1453.
- 29 CGB 2007/01, p. 6.
- 30 Visitatiecommissie Emancipatie (2007) p. 10. De visitatiecommissie emancipatie was per 1 juli 2004 namens het kabinet ingesteld tot 2007 door de Minister voor Emancipatie met als opdracht om de voortgang van het proces van gender mainstreaming bij de Rijksoverheid te volgen, te beoordelen en te stimuleren.
- 31 *Kamerstukken II* 2006/07, 30891 nr. 4.
- 32 *Handelingen* 2006/07 TK 82 p.4455, resp. p. 4461 en p. 4468. De motie werd gesteund door SP, PvdA, Groen Links, D66, PvdD en CU.
- 33 CGB 2007/04 De CGB besloot met de aanbevelingen publieke regeling te creëren voor zelfstandig werkende vrouwen voor een verlof van 16 weken rond bevalling ter bescherming van moeder en kind. Als de regering dit niet of te beperkt zou doen, dienden de dekking uit particuliere verzekeringen gegarandeerd te worden, bijvoorbeeld door art. 7 van de AWGB te verhelderen of door aansluiting bij de Vangnet regeling te regelen.
- 34 *Kamerstukken II* 2006/07 30420 31070 nr. 49 d.d. 31 augustus 2007.
- 35 *Kamerstukken II* 2007/08 30420 nr. 58, citaat Van der Hoeven op p. 4.
- 36 Op dat moment was al duidelijk dat in EU-verband werd aangestuurd op herziening van Zelfstandigen Richtlijn 86/613 EEG, die "wat betreft zelfstandigen en echtgenoten van zelfstandigen niet zeer doeltreffend [is] gebleken". Zie Richtlijn 2010/41/EU 7 juli 2010 PB EU L180/1, overwegingen 1-6. De herziene Richtlijn zou wel verplichten tot het invoeren van een zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen. Deze ontwikkeling is niet genoemd in de parlementaire stukken betreffende de ZEZ-uitkering.
- 37 *Handelingen* 2007/08 TK 77 p. 5422.
- 38 Ook in het amendement is uitgegaan van terugwerkende kracht tot 1 augustus 2004. Het overgangsrecht van de afgeschafte WAZ/WAZO-regeling dat voorzag in een uitkering voor zelfstandigen die vóór 7 mei 2005 waren bevallen is niet genoemd in de parlementaire behandeling van de ZEZ-uitkering.
- 39 *Handelingen* 2007/08 TK 77 p. 5436-5438 (citaat Vos en citaat Donner).
- 40 Het blijft gissen of het woord 'douceurtje' uit de pen of mond van de minister zelf kwam of van zijn ambtenaren, al is staatsrechtelijk de minister verantwoordelijk. Jaren later komt het weer terug in de **via de WOB-procedure verkregen ambtelijke stukken**: de Nota voor de Minister van 16 mei 2014 (WOB-PDF p. 46). In de beleving van betrokken vrouwen ontbeert dergelijk woordgebruik respect, empathie en inzicht in de barre financiële werkelijkheid van de zelfstandigen die zonder uitkering de periode rond de bevalling moesten zien te overbruggen.
- 41 Wet zwangerschaps- en bevallingsuitkering zelfstandigen van 29 mei 2008. Stb.2008, 192.
- 42 Zie hierover de **brief van de VVR aan de vaste commissie SZW van de Tweede Kamer 1 april 2008**.

Doorwerken tot het gaatje

Een onaangename verrassing was het voor zelfstandig ondernemer Jacky Andrews dat ze tijdens haar tweede zwangerschap geen aanspraak kon maken op een uitkering. Onvoorbereid op deze financiële tegenslag werkte ze door, tot ze in het ziekenhuis belandde. Om het onrecht voor vrouwen aan te vechten, deed ze graag mee aan het proefproces van FNV en Vrouw en Recht.

niet voorbereid

"Het was een verrassing, en geen leuke. Bij de eerste kon ik betaald verlof nemen. Tweeënhalf jaar later zag de wereld voor zwangere zelfstandigen er anders uit. Ik had dat niet meegekregen en was vast niet de enige. Ik volg nu eenmaal niet wat er allemaal in de wet verandert en dit, zoiets onrechtvaardigs, verwacht je ook niet. Heel vervelend was ook dat ik er dus niet financieel op voorbereid was."

spoedoperatie

"De uitkering is geen vetpot, maar je rekent wel op iets. Ik vond het dus wel erg om te ontdekken dat ik er geen recht op had. Ik ben iemand die zo lang mogelijk onder omstandigheden doorwerkt, maar ik geef ook aerobicslessen. Dan kun je niet tot het gaatje doorwerken. Maar er moet toch eten op tafel, mijn reserves waren haast op, dus ik ging door. Met een pijnlijke navelbreuk en een spoedoperatie als gevolg. Ik was toen 36 weken zwanger."

'Er moest toch eten op tafel en mijn reserves waren op'

mee in de Maxi-Cosi

"Die rust waar ik me tijdens de eerste zwangerschap aan kon overgeven, miste ik bij de tweede enorm. En dat gold ook voor na de bevalling. Eef, die eind 2005 is geboren, ging al vroeg in de Maxi-Cosi mee naar m'n werk. Waar slaat dit op, dacht ik af en toe. Ik vond het echt jammer dat het zo moest gaan. Maar wat kon je als zelfstandig ondernemer eraan doen? Er moest gewerkt worden, dus ging ik door en accepteerde de situatie. En toen belde de FNV."

bizar

"Ze zochten gedupeerde vrouwen die samen een proefproces tegen de Staat wilden aangaan. Ik was blij dat ik iets kon doen, dat ik mocht bijdragen. En ja, ik was gedupeerd. Er volgden verschillende rechtszaken, wij zaten daar bij, de advocaten deden het woord. Ik bemoeide me er alleen mee als ik iets niet begreep. Verder kon ik niet veel doen, al moest ik wel een keer bewijzen dat ik ook echt bevallen was van een tweede kind. Bizar was dat. De ambtenaar op het stadsdeelkantoor die ik hierover vertel-

de, gaf me het uittreksel gratis mee. Die vond het ook van de zotte."

enorme weerstand

"Zes rechtszaken zaten we uit. Dat kostte veel tijd, maar het was het absoluut waard. Mijn bijdrage beschouw ik niet als iets groots. De mensen van Vrouw en Recht deden het werk, en wat voor werk. Ondanks de weerstand die je voelde, bleef ik er positief instaan en was ik er zeker van dat het zou lukken. En die weerstand was enorm. Zelfs toen de toezichthoudende commissie bepaalde dat er in strijd met het Vrouwenverdrag werd gehandeld, vond het UWV een uitkering nog altijd niet nodig. Het is aan de gepassioneerde instelling van de advocaten te danken dat alle zelfstandigen met terugwerkende kracht hun geld kregen. Dat Eef toen al naar de middelbare school ging, laat zien hoe lang de adem van alle betrokkenen is geweest."

De civiele procedure tegen de Staat 2005 - 2011

- 4.1 De dagvaarding
- 4.2 Uitspraak rechtbank 's-Gravenhage
25 juli 2007
- 4.3 Het beroep bij het Gerechtshof
's-Gravenhage
- 4.4 Het arrest van de Hoge Raad 1 april 2011
- 4.5 Twee onderwerpen uitgelicht
- 4.6 Tot slot.



4.1 De dagvaarding

Op 8 december 2005 is de Staat der Nederlanden gedagvaard door FNV, Stichting Proefprocessenfonds Clara Wichmann en 7 individuele vrouwen.¹ De FNV en het Proefprocessenfonds werkten al samen bij de eerste Nederlandse klacht die bij CEDAW was ingediend (zie hoofdstuk 2.4). De zeven vrouwen, allen lid van FNV-bonden, waren werkzaam als zelfstandig ondernemer en hadden een kind gekregen in 2005 of zouden snel daarna bevallen. Vanuit het FNV-vrouwensecretariaat was met FNV-bonden die zelfstandigen organiseerden gezocht naar vrouwen die mee wilden procederen.

Procespartijen: collectieve actie in combinatie met individuele eisers

De FNV en het Proefprocessenfonds procedeerden beide op grond van artikel 3:305a BW, dat hen de bevoegdheid geeft een collectieve actie in te stellen. Zo hebben stichtingen en verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid de mogelijkheid een rechtsvordering in te stellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen voor zover zij deze belangen behartigen op grond van hun statuten.

Ter ondersteuning van een procedure is het altijd handig om ook individuele eisende partijen te hebben. Een stichting of vereniging kan op grond van artikel 3:305a BW

geen schadevergoeding vorderen terwijl een individuele eiser dit wel kan. In een collectieve actie procedure tegen de Staat zonder individuele mede-eisers wordt daarom als eis meestal een verklaring voor recht gevraagd. Door in de procedure en in de publiciteit uitdrukkelijk het verhaal van de getroffen vrouwen zelf te laten horen kunnen individuele eisers het belang van de zaak illustreren. Bovendien kunnen met individuele vrouwen kansen open gehouden worden voor het indienen van een klacht bij het CEDAW, mocht de zaak bij de hoogste rechter verloren worden (zie hoofdstuk 2).

De vordering

Gevorderd is: te verklaren voor recht dat de Staat handelt in strijd met:

- de Zelfstandigenrichtlijn 86/613/EEG, in het bijzonder de artikelen 8 en 4, en/of
- het fundamenteel beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen en/of
- artikel 11 lid 2 onder b van het VN-Vrouwenverdrag en/of
- een andere regel van geschreven en/of ongeschreven recht

en daarom onrechtmatig handelt jegens eiseressen en/of de personen voor wier belangen eiseressen in rechte opkomen.

Verder is gevorderd de Staat te veroordelen tot betaling van een schadevergoeding aan de individuele met naam genoemde eiseressen en is een voorschot daarop gevraagd, een percentage van de te verwachten werkelijke schade. Deze schade was berekend naar de WAZO uitkering die ze anders zouden hebben gekregen.

Later, bij de Conclusie van repliek, is nog aan de vordering

toegevoegd het vonnis uitvoerbaar te verklaren bij voorraad (zodat als gewonnen zou worden een hoger beroep geen opschortende werking zou hebben).

Het geschil

Het debat in de procedure spitste zich toe op de vraag of de Zelfstandigenrichtlijn (Richtlijn 86/613/EEG) al dan niet materiële verplichtingen oplegt ten aanzien van betaald zwangerschapsverlof voor zelfstandigen in relatie tot de algemene gelijke behandeling van mannen en vrouwen.² Bij de toepassing van artikel 11 lid 2 onder b van het VN-Vrouwenverdrag speelde de rechtsvraag of dit verdrag, dan wel dit specifieke artikel, rechtstreekse werking had. In de dagvaarding is er nog wel op gewezen dat volgens art. 10 lid 2 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) werkende moeders verlof met behoud van loon of een passende sociale uitkering moeten krijgen. Dit verdrag speelde in de rest van de procedure echter geen rol.

Wetshistorie

In de dagvaarding is uitvoerig ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van de zwangerschapsuitkering in de WAZ en hoe uit divers onderzoek de noodzaak tot invoering van een publieke uitvoeringsregeling was gebleken.³ De regering had in de parlementaire behandeling expliciet vermeld dat daarmee invulling wordt gegeven aan de verplichting die Nederland heeft voortvloeiend uit artikel 8 van de EG Zelfstandigenrichtlijn.⁴ Gewezen werd op het grote contrast tussen deze gedegen voorbereiding en de magere argumentatie om de zwangerschapsuitkering af te schaffen (zie hoofdstuk 3.1 – 3.2) terwijl hiaten in de mogelijkheden tot particuliere verzekering bekend waren.

“Van de Staat had verwacht mogen worden dat nagegaan was of de motieven die indertijd aanleiding vormden tot invoering van de publieke inkomensvoorziening opgehouden hadden gelding te hebben alvorens intrekking van de voorziening werd gerealiseerd.”⁵

Staatsaansprakelijkheid bij schending gemeenschapsrecht

De dagvaarding vervolgt met een uiteenzetting van de aan jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap (HvJEG) ontleende beginselen van staatsaansprakelijkheid (Brasserie-arrest) toegepast op de volgens eiseressen ten onrechte afgeschaft zwangerschapsuitkering. En hoe de hiervoor relevante artikelen 4 en 8 van de Zelfstandigenrichtlijn geduid moesten worden in de context van andere gelijke behandelingsrichtlijnen van de EG.

In de kern gaat het er dus om of een lidstaat die zelf heeft gekozen om een uitkeringsregeling in te voeren om te voldoen aan een Europese richtlijn deze een paar jaar later zonder nieuwe argumentatie kan afschaffen.

Asscher-Vonk was de eerste die hierover schreef in de vakliteratuur.⁶ Zij stelde dat de Zelfstandigenrichtlijn geen non-regressiebepaling bevat, maar dat de verplichtingen geïnterpreteerd moeten worden in het licht van de communautaire gelijke kansen actieprogramma's.

De Staat reageerde hierop door te stellen dat artikel 8 slechts een onderzoekverplichting voorschrijft en artikel 4 niet handelt over het recht op betaald verlof, maar slechts gericht is op vestigingsvoorschriften.

VN-Vrouwenverdrag

Het tweede deel van de dagvaarding bespreekt uitvoerig

hoe artikel 11 lid 2 luidt en geïnterpreteerd moet worden. Volgens eiseressen is het belangrijk om het artikel in zijn gehele opbouw te bezien, omdat de Staat in de parlementaire behandeling in 2004 het standpunt innam dat de bepaling inzake het zwangerschapsverlof niet van toepassing zou zijn op zelfstandig werkende vrouwen. De bewoordingen van artikel 11 als ook de wetshistorie duiden op een ruime personele werkingssfeer en nergens blijkt uit, dat zelfstandig werkende vrouwen niet onder deze bepaling zouden vallen. Ook de Staat is daar in zijn rapportages aan het VN Comité van uit gegaan (zie hoofdstuk 2). De dagvaarding vat de relevante juridische literatuur samen.

De rechtsvraag waar het in de kern om draaide was echter of artikel 11 lid 2 aanhef en onder b rechtstreekse werking heeft.

Rechtstreekse werking en/of een ieder verbindende bepaling?

De dagvaarding betoogde dat art. 11 lid 2 aanhef en onder b een ieder verbindende bepaling was in de zin van artikel 93 Grondwet. Dat luidt: ***“Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt”.***

In de dagvaarding is gewezen op het vonnis van de rechtbank 's-Gravenhage van 7 september 2005 in de zaak van Stichting Proefprocessenfonds Clara Wichmann e.a. tegen de Staat der Nederlanden (de SGP-zaak).⁷ In die procedure was ten aanzien van artikel 7 Vrouwenverdrag geoordeeld dat het artikel rechtstreekse - verticale - werking heeft.

De dagvaarding stelde dat dit ook voor art. 11 lid 2 onder b van het Vrouwenverdrag geldt. Net als art. 7 verplicht art.

11 de Staat passende maatregelen te nemen en legt het in lid 2 onder b een duidelijke verplichting op om een specifiek omschreven resultaat - verlof met behoud van loon of een voorziening - te realiseren. Uit de bewoordingen van het artikel blijkt dat de Staat dient te zorgen voor een regeling op grond waarvan vrouwen aanspraak hebben op zowel zwangerschaps- en bevallingsverlof als op inkomenscompensatie tijdens dit verlof.

Met betrekking tot de rechtstreekse werking van art. 7 Vrouwenverdrag achtte de rechtbank van belang dat de regering bij de parlementaire behandeling had vermeld dat reeds aan de bepalingen van het Verdrag was voldaan. Dat moest dan, volgens eiseressen, evenzeer voor de rechtstreekse werking van art. 11 van het Vrouwenverdrag gelden.

Ook is in de dagvaarding gewezen op het feit dat de regering bij de parlementaire behandeling van de WAZO in 2000/2001 in antwoord op vragen over de regeling van anticumulatie van inkomsten als zelfstandige en looninkomsten heeft gesteld:

“Het VN-Vrouwenverdrag legt de Staten die partij zijn bij het verdrag weliswaar de plicht op om passende maatregelen te nemen om «verlof wegens bevalling in te voeren met behoud van loon of met vergelijkbare sociale voorzieningen», maar het verdrag bevat geen expliciete voorschriften omtrent de hoogte van de inkomenscompensatie. Van een rechtstreeks uit het verdrag voortvloeiende verplichting tot volledige inkomenscompensatie is geen sprake. De anticumulatiesystematiek laat onverlet dat in een inkomen wordt voorzien tijdens het zwangerschaps- en bevallingsverlof van ten minste het minimumloon. Bovendien kan de

***WAZ-uitkering worden aangevuld via particuliere verzekeringen. Uit de Algemene Wet Gelijke Behandeling vloeit voort dat particuliere verzekeraars ongeschikt-
heid tot werken in verband met zwangerschap en beval-
ling niet mogen uitsluiten en/of in de premiestelling
verdisconteren. Gesteld kan worden dat de Nederlandse
overheid heeft voldaan aan de verplichtingen van het
verdrag door invoering van een recht op een zwanger-
schaps- en bevallingsverlof met een mogelijkheid van
inkomenscompensatie***".⁸

Kortom, naar de mening van de eiseressen was het be-
roep op de rechtstreekse werking van artikel 11 lid 2 onder
b, nagenoeg identiek met het door de rechtbank gehono-
reerde beroep op de rechtstreekse werking van artikel 7
Vrouwenverdrag (SGP-zaak). Erkend werd dat de recht-
streekse werking van een verdragsbepaling, per bepaling
door de nationale rechter zal kunnen worden beoordeeld.

Conclusie van Antwoord van de Staat

Even uitvoerig betoogt de Staat in de Conclusie van Ant-
woord dat eiseressen het bij het verkeerde eind hebben.
Met andere citaten uit de wetsgeschiedenis van de WAZ
en van de Zelfstandigenrichtlijn, met name van de artike-
len 4 en 8, waardoor de suggestie werd gewekt dat de
Staat nimmer had beoogd met de zwangerschapsuitkering
van de WAZ Richtlijn 86/613 of art. 11 van het Vrouwenver-
drag te implementeren. Er was volgens de Staat geen
schending van het fundamentele beginsel van gelijke be-
handeling, want private rechtshandhaving met een beroep
op de Algemene Wet Gelijke Behandeling zou blijkens re-
cente uitspraken van de CGB en de voorzieningenrechter
in Utrecht voldoende zijn.

De Staat betoogde dat het Vrouwenverdrag zich niet leent
voor rechtstreekse werking en citeerde onder meer uit
eigen werk, een beleidsreactie op een onderzoeksrapport:
***"Deze bepalingen richten zich tot wetgever en admini-
stratie, en nopen deze ertoe waar nodig aan deze bepa-
lingen invulling te geven. Daarbij geven vele bepalingen
een zekere beleidsvrijheid m.b.t. de wijze waarop het
verdrag neergelegde beginselen worden gerealiseerd"***.⁹
Ook wees de Staat er ter zijde op geappelleerd te hebben
tegen de uitspraak die rechtstreekse werking toekeende
aan artikel 7 Vrouwenverdrag.

Subsidiar wees de Staat er op dat art. 11 lid 2 aanhef en
onder b zich in ieder geval niet leent voor rechtstreekse
werking omdat de tekst niet verplicht om **alle** passende
maatregelen te treffen, maar passende maatregelen,
waarmee meer beleidsvrijheid aan de overheid zou wor-
den gegeven. Bovendien zouden zelfstandigen niet door
dit artikel worden beschermd.

Replik en dupliek

Eiseressen en de Staat hebben in repliek en dupliek el-
kaars argumenten getracht te weerspreken en de eigen
opvattingen nogmaals, soms met nieuwe ontwikkelingen,
te onderbouwen. Zo hebben eiseressen in repliek het ad-
vies van de CGB uit april 2006 samengevat en als produc-
tie toegevoegd.¹⁰

Achteraf bezien zijn wellicht sommige door de Staat aan-
gehaalde citaten onvoldoende weersproken of in de volle-
dige context geplaatst. Zo komt een citaat uit de Memorie
van Toelichting van de WAZ later terug in de overwegin-
gen van de rechtbank als bewijs dat de regering destijds
met de WAZ niet implementatie van de Zelfstandigen-
richtlijn beoogde (r.o. 4.7). De context van het citaat was

echter de bespreking waarom zelfstandigen niet op dezelfde wijze als werknemers een aan hun inkomen gerelateerde uitkering moesten krijgen in plaats van een uitkering op minimumniveau. Elders in de MvT erkende de regering destijds wel de WAZ als implementatie van de Zelfstandigenrichtlijn te zien. Dit was door eiseressen wel met bron naar voren gebracht in de dagvaarding, maar daar besteedde de rechtbank uiteindelijk geen aandacht aan.

Vermeldenswaard is de reactie van eiseressen op de bovengenoemde opvatting van de Staat, dat het VN-Vrouwenverdrag als geheel rechtstreekse werking ontbeert. Verwezen wordt naar de bewoordingen van artikel 93 en 94 Grondwet (“bepalingen van verdragen die een ieder verbinden”). Voorts vatten ze de kritiek van Flinterman en Oostland op de eerder genoemde beleidsreactie samen en citeren hieruit: ***“met betrekking tot aard en strekking van de bepalingen is het van belang dat de bepalingen een resultaatsverplichting inhouden. Als de overheid daarbij beleidsvrijheid wordt gegund over hoe dat resultaat wordt bereikt dan doet het er niet aan af dat er wel degelijk kan worden getoetst (a) of er maatregelen zijn of worden genomen om dat resultaat te bereiken, en (b) of zulke maatregelen passend zijn om het resultaat te bereiken.***

Ten aanzien van de inhoud geldt met betrekking tot deze bepalingen dat, gezien de verschillende formuleringen, afzonderlijk dient te worden gezien of deze zulke duidelijke verplichtingen voor de verdragsstaten bevatten dat daaraan rechtens afdwingbare rechten voor vrouwen of groepen vrouwen voortvloeien”.¹¹

Volgens Flinterman en Oostland moet de Nederlandse ratificatie van het facultatief Protocol bij het Vrouwenver-

drag gezien worden als erkenning dat het verdrag rechten aan burgers toekent. Professor Flinterman was als lid van het CEDAW bij uitstek gekwalificeerd om de reikwijdte van het verdrag te duiden.

De Staat weerlegt deze interpretatie door er op te wijzen dat er ook andere standpunten kenbaar zijn in de literatuur. Zo is het vonnis van de rechtbank Den Haag van 7 september 2005 inzake artikel 7 van het Vrouwenverdrag in een annotatie kritisch ontvangen.¹² De Staat erkent dat het protocol enige status geeft, maar dat CEDAW op grond van het protocol slechts aanbevelingen kan geven die de Staat vervolgens nog moet implementeren en waarbij de Staat nog (steeds) beleidsvrijheid heeft.

Pleidooi

Na de wisseling van stukken is in het najaar van 2006 besloten om pleidooi te vragen, omdat er diverse nieuwe ontwikkelingen te melden waren. Op **18 juni 2007** is gepleit, waarbij verslag is gedaan van de (negatieve) uitkomsten in verschillende procedures tegen verzekeraars. Advocaat Miek Greebe schetste het politieke debat, waarin aandacht is gevraagd voor herinvoering van de voorziening voor zelfstandig werkende vrouwen en waarin door minister Donner de toezegging was gedaan zich snel over de kwestie te zullen buigen. Meer specifiek is stil gestaan bij de uitspraak van CEDAW van 14 augustus 2006 in de klachtzaak van Nguyen tegen de Staat waarin CEDAW oordeelde dat artikel 11 lid 2 sub b Vrouwenverdrag ook van toepassing is op zelfstandig werkenden vrouwen. Ook de Concluding Comments van CEDAW, waarin de dringende aanbeveling om de zwangerschapsuitkering opnieuw in te voeren kwam aan de orde (zie voor beide laatste punten meer uitvoerig hoofdstuk 2.3 en 2.4).

4.2 Uitspraak rechtbank 's-Gravenhage 25 juli 2007

De in het pleidooi gememoreerde nieuwe ontwikkelingen hebben helemaal geen rol gespeeld in de overwegingen van de rechtbank.¹³ Met betrekking tot de vraag of er in strijd is gehandeld met de Zelfstandigenrichtlijn, oordeelde de rechtbank dat dit niet het geval was. Het standpunt van de Staat werd gevolgd dat artikel 8 een duidelijk omschreven verplichting aan de lidstaten oplegt, te weten het doen van onderzoek. Gelet daarop kan ook aan artikel 4 van de Zelfstandigenrichtlijn niet de betekenis worden toegekend dat de lidstaten worden verplicht tot het treffen van een publiek stelsel van uitkeringen wegens zwangerschap en bevalling voor vrouwelijke zelfstandigen. De rechtbank ging niet in op het betoog dat afschaffing, nadat het in de Richtlijn opgedragen onderzoek had geleid tot invoering van een uitkeringsregeling, door de Staat uitvoerig gemotiveerd had dienen te worden en evenmin op de preambule en de context van de Richtlijn.

Met betrekking artikel 11 lid 2 onder b van het Vrouwenverdrag oordeelde de rechtbank in rechtsoverwegingen 4.11 t/m 4.14 dat gezien de wetshistorie en ook onder verwijzing naar jurisprudentie van de CRvB van rechtstreekse werking geen sprake was.

In een ten overvloede overweging werd daarbij vermeld dat de bepaling ogenschijnlijk ook niet van toepassing was op zelfstandig werkende vrouwen. Omdat deze formuleringen in de rest van de procedure nog verschillende malen aangehaald zullen worden volgen hieronder r.o. 4.11 tot en met 4.14.

4.11. Wat betreft de werking van artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b Vrouwenverdrag is allereerst van belang dat uit de tekst, noch uit de geschiedenis van de totstandkoming, van deze bepaling valt af te leiden of de Verdragsrechtelijke Staten rechtstreekse werking hebben willen verbinden. Dit strookt met de opmerking in de Memorie van Toelichting bij de Goedkeuringswet (Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18950 (R 1281), nrs. 1-3, p. 8) dat de eventuele rechtstreekse werking van de bepalingen in landen, waarin het Staatsrecht dat mogelijk maakt, tijdens de onderhandelingen niet aan de orde in geweest.

4.12. Nu aanwijzingen ontbreken dat de verdragsluitende partijen aan artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b, van het VN-Vrouwenverdrag rechtstreekse werking hebben willen verbinden, is voor de beantwoording van de vraag of deze bepaling die werking heeft uitsluitend de inhoud van de bepaling beslissend: verplicht deze de Nederlandse wetgever tot het treffen van een nationale regeling met een bepaalde inhoud of strekking, zodat sprake is van een instructienorm, of is deze van dien aard dat de bepaling in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht kan functioneren, en dus rechtstreeks werkt?

4.13. Naar het oordeel van de rechtbank doet zich het eerste voor en moet artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b van het VN-Vrouwenverdrag dus worden opgevat als een instructienorm. Deze bepaling bevat immers geen directe en eenduidige voorschriften over de wijze waarop de beoogde doelstelling moet worden bereikt, hetgeen een beleidsvrijheid inhoudt. Evenmin is voorgeschreven welke prioriteitsstelling de verdragsluitende Staten daarbij moeten hanteren. In dit verband is van

belang dat in artikel 11, tweede lid is bepaald dat de Staten 'passende maatregelen' nemen, terwijl in andere bepalingen van het VN-Vrouwenverdrag de verplichting wordt opgelegd om 'alle passende maatregelen' te nemen.

Hierbij komt, zoals ook de Centrale Raad van Beroep in zijn jurisprudentie over artikel 11 heeft overwogen (CRvB 4 januari 2000, RSV 2000/79 en CRvB 25 april 2003, RSV 2003, 193), dat volgens het derde lid van artikel 11 de verdragsluitende partijen wetgeving met betrekking tot de in artikel 11 bedoelde aangelegenheden met geregelde tussenpozen opnieuw bezien in het licht van de wetenschappelijke en technologische kennis en - indien nodig - wijzigen, intrekken of uitbreiden. De verplichting van verdragsluitende Staten om beschermende wetgeving geregeld opnieuw te bezien, illustreert dat artikel 11 ruimte laat voor interpretatie en herinterpretatie in het licht van de wetenschappelijke en technologische kennis. Deze ruimte wijst niet op een ieder verbindendheid, evenmin als het feit dat een (eenduidige) maatstaf die bij invulling ervan moet worden gehanteerd ontbreekt.

Het bovenstaande leidt de rechtbank tot de conclusie dat artikel 11 lid 2, aanhef en onder b Vrouwenverdrag geen rechtstreekse werking mag worden toegekend, zodat de vorderingen ook daarop niet kunnen worden gebaseerd.

4.14. *Gezien deze conclusie is het antwoord op de vraag of de bepaling van artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b Vrouwenverdrag alleen betrekking heeft op in loondienst werkende vrouwen, of ook op als zelfstandig ondernemer of beroepsbeoefenaar werkende vrouwen voor de beslissing in deze zaak niet meer relevant. Het is dan ook ten overvloede dat de rechtbank over die vraag het volgende overweegt.*

Artikel 11 bevat naar het oordeel van de rechtbank sterke aanwijzingen dat het tweede lid van dit artikel uitsluitend betrekking heeft op vrouwen die in loondienst werken. Daarop duidt de aanduiding van de in te stellen aanspraak van vrouwen in lid 2 ('verlof wegens bevalling, in de Engelse tekst 'maternity leave') en de omschrijving van de te vermijden neveneffecten, die zich met name in een loondienstverhouding voordoen, zoals met name het verlies van de werkkring en de behaalde anciënniteit. Voorts duidt ook de structuur van het tweede lid van artikel 11 erop dat het bepaalde onder (b) alleen ziet op in loondienst werkende vrouwen. Het bepaalde onder (a), dat gaat over de in te stellen ontslagverboden, ziet immers duidelijk uitsluitend op in loondienst werkende vrouwen. Het is niet aannemelijk dat, zonder enige verduidelijking op dat punt in het betrokken artikellid, de verdragsluitende Staten het bepaalde onder (b) een ruimere doelgroep dan onder (a) op het oog zouden hebben gehad.

Het Proefprocessenfonds en de [Vereniging voor Vrouw en Recht](#) reageerden teleurgesteld en zetten meteen in op hoger beroep. De FNV legde het accent op de verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer om nu door te pakken om een nieuwe uitkeringsregeling tot stand te brengen. Later besloot de FNV af te zien van hoger beroep en kwam terug op zijn eerdere voornemen ten principale door te procederen tot CEDAW. Op dat moment was al duidelijk dat het kabinet echt niet van plan was om te repareren tot de datum van de afschaffing van de WAZ-zwangerschapsuitkering (zie hoofdstuk 3.7).

4.3 Het beroep bij het Gerechtshof 's-Gravenhage

Het [Proefprocessenfonds](#) met de zeven individuele FNV leden ging wel in hoger beroep, maar wachtte met het indienen van de Grieven tot duidelijk was wat de inhoud van de nieuwe uitkeringsregeling zou zijn. Ook wilden ze afwachten wat de uitkomst was van een bodemprocedure van het fonds en enige beroepsorganisaties tegen verzekeringsmaatschappij Movir (zie ook hoofdstuk 3.6).

In de Memorie van Grieven is de argumentatie, waarom de rechtbank het niet bij het juiste eind heeft bij de hierboven aangehaalde overwegingen aangaande het VN-Vrouwenverdrag, nog eens helder op een rij gezet, voorzien van verwijzingen naar de meest recente literatuur en jurisprudentie. Speciale aandacht is besteed aan het feit dat de rechtbank geen belang hechtte aan hetgeen CEDAW naar voren had gebracht, de onderdelen die in de pleitnotitie waren besproken, terwijl de rechtbank in de SGP-zaak dat juist wel van grote waarde achtte. Daarnaast verwees Greebe naar een toendertijd recent gepubliceerd op persoonlijke titel geschreven artikel van CRvB-rechter T. de Vries. In dit artikel gaat De Vries ook in op de grote waarde die de CRvB hecht aan uitspraken van de gezaghebbende Expert-committees die toezicht houden op geratificeerde mensenrechtenverdragen en ILO-Conventies.¹⁴ Ten aanzien van de Zelfstandigenrichtlijn is in de Memorie van Grieven uitdrukkelijk gevraagd prejudiciële vragen te stellen aan het HvJEG over de reikwijdte van art. 4, over de uitleg van artikel 4 in samenhang met artikel 8 én over de vraag of de afschaffing van een publieke zwangerschapsuitkeringsregeling zonder tenminste te voorzien in regelgeving voor toegankelijkheid van een vergelijkbare

private uitkeringsregeling niet in strijd was met het gemeenschapsrecht. Dit was ontleend aan de adviezen van de CGB. Het laatste advies van de CGB verscheen pas na het pleidooi voor de rechtbank.

Het Hof heeft geen prejudiciële vragen willen stellen en was kort maar krachtig in zijn oordeel:¹⁵

“Het Hof is met de rechtbank van oordeel dat artikel 11 lid 2 sub b geen rechtstreekse werking heeft. De daarin neergelegde opdracht aan de verdragsstaten om ‘passende maatregelen’ te nemen wijst veeleer op een instructienorm. De in het artikel gebruikte term ‘verzekeren’ slaat niet rechtstreeks op het in te voeren verlot maar op ‘het daadwerkelijk recht van vrouwen op arbeid’, welk recht als zodanig algemeen is om zich voor toepassing door de nationale rechter te lenen. Het resultaat van de te nemen maatregelen, ‘verlot wegens bevalling’, is in deze bepaling ook niet voldoende nauwkeurig omschreven. Welke modaliteiten (duur van het verlot, vorm en hoogte van de uitkering) het in te voeren verlot moet hebben is immers niet voorgeschreven” (r.o. 3.1).

Ook het Hof besteedde geen aandacht aan de opvattingen van het gezaghebbende CEDAW-Comité. De grief die ingebracht was tegen de overweging ten overvloede, werd niet behandeld wegens gebrek aan belang. Ook als die grief gegrond zou zijn, zou dat niet tot toewijzing van de voordeur hebben kunnen leiden.

Het Hof oordeelde met betrekking tot het beroep op de Zelfstandigenrichtlijn dat artikel 8 slechts een onderzoekplicht inhoudt. Daar kan dus geen verplichting in gelezen

worden om een uitkering voor vrouwelijke zelfstandigen wegens zwangerschap en moederschap in te voeren, nog daargelaten dat het artikel er niet toe strekt om burgers een aanspraak te geven.

Dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel WAZ is vermeld dat met de uitkeringsregeling rond zwangerschap invulling wordt gegeven aan de verplichting die Nederland op grond van de Zelfstandigenrichtlijn heeft, doet daar niet aan af. ***“Een dergelijke mededeling bindt de Staat niet in die zin dat hij niet meer zou mogen betogen dat een dergelijke invulling met een publiek-rechtelijke regeling niet als verplichting uit die richtlijn voortvloeit”*** aldus het Hof (r.o. 4.2).

Het Hof is niet ingegaan op de overwegingen van de CGB, zoals aangehaald door het Proefprocessenfonds c.s. en laat zich evenmin uit over de reden van het afzien van prejudiciële vragen. Het vonnis van de rechtbank werd bekrachtigd.

4.4 Het arrest van de Hoge Raad 1 april 2011

Het Proefprocessenfonds en de andere eisers waren teleurgesteld. Na ampel beraad is besloten toch cassatie aan te tekenen. Pas na een (negatieve) uitspraak van de Hoge Raad zou een klacht bij CEDAW kunnen worden ingediend. Het CEDAW had in klachtzaken tegen andere landen bij gegrondverklaring van een klacht de Staat aanbevolen compensatiemaatregelen te treffen. In de periode dat we delibereerden over cassatie kwam het bericht dat Hongarije over de brug was gekomen in CEDAW No. 4/2004 (een zaak die onvrijwillige sterilisatie van een Roma vrouw betrof).¹⁶

Op 21 oktober 2009 werd de cassatiedagvaarding uitge-

bracht. Met de schriftelijke toelichting is gewacht tot 25 juni 2010. De reden hiervoor was dat Procureur Generaal Langemeijer op 27 november 2009 de conclusie uitbracht in de procedure van o.a. Proefprocessenfonds Clara Wichmann tegen de SGP. Op 9 april 2010 volgde in die procedure het arrest waarin de Hoge Raad aan artikel 7 Vrouwenverdrag rechtstreekse werking toekende.

Vanuit de eiseressen waren er meerdere onderdelen bij het middel van cassatie tegen het arrest van het Hof naar voren gebracht. Middelen van cassatie bevatten meestal motiveringsklachten, omdat je vindt dat het Hof zijn oordeel onvoldoende begrijpelijk heeft gemotiveerd.

De onderdelen kenden elk een aantal klachten. De belangrijkste was dat het Hof heeft miskend dat artikel 11 Vrouwenverdrag wel degelijk rechtstreekse werking heeft nu die bepaling de Lidstaten verplicht om passende maatregelen te nemen ***om een specifiek omschreven resultaat*** te realiseren zonder dat daarbij aan een lidstaat veel beleidsvrijheid wordt gelaten. Daarom zou deze bepaling zowel naar aard en inhoud als naar formulering en doelstelling ervan een ieder binden en ingevolge artikel 93 Grondwet dus rechtstreekse werking hebben.¹⁷ Waar rechtbank en Hof niet verder kwamen dan het oordeel dat er sprake was van een instructienorm, vonden de eiseressen dat het duidelijk ging om een resultaat, namelijk verlot met behoud van loon of een sociale voorziening. Dat is toch een materieel recht.

Een andere motiveringsklacht was dat het CEDAW toch herhaald op grond van de voorgangsrapportages had geoordeeld dat Nederland niet voldeed aan haar verdragsverplichtingen en dat het Comité zich zorgen maakte over het standpunt van de Nederlandse regering dat er

geen sprake zou zijn van rechtstreekse verplichtingen, maar dat het Hof daar in het geheel niet op in was gegaan. Wat betreft het beroep op de Zelfstandigenrichtlijn werd nog een keer toegelicht dat nu met het invoeren van de WAZ in het verleden een belemmering was weggenomen voor zelfstandig werkenden vrouwen in de uitoefening van hun beroep. Ook werd nogmaals herhaald dat indien de Staat toch zelf het standpunt heeft ingenomen dat met de invoering van de WAZ voldaan was aan de onderzoekverplichting van artikel 8 van de Zelfstandigenrichtlijn, het de Staat toch niet vrij kan staan de regeling op een later moment in te trekken zonder in strijd te komen met die richtlijn. Het oordeel van het Hof was onvoldoende begrijpelijk toegelicht.

Gesteld is dat een rechter in een procedure moet toetsen of de genomen maatregelen “passend” zijn voor het te bereiken doel. Bij die toets is van belang in welke mate aan een Lidstaat beleidsvrijheid wordt gelaten bij de uitvoering van de internationale bepalingen. De rechter kan zich niet eenvoudig aan zijn taken onttrekken met de overweging dat hij niet kan treden in de taakuitvoering van de overheid. Eiseressen citeerden uit r.o. 3.7 van de [conclusie van Procureur-Generaal Langemeijer](#) in de SGP zaak en uit de dissertatie van Fleuren.¹⁸ De laatste merkt op: **“Daarbij past de opmerking dat een zekere beleidsvrijheid geen reden is om aan een bepaling een ieder verbindende kracht te ontfeggen. Een andere opvatting verdraagt zich niet met de bestaande jurisprudentie. Ondanks het feit dat de materiële bepalingen van het EVRM en het IVBPR tal van ‘onbestimmte Rechtsbegrippen’ bevatten en aan verdragsstaten een substantiële beleidsvrijheid laten als het gaat om de inhoud van de**

rechtsnormen die met de bepalingen verenigbaar zijn, staat voor de meeste van deze bepalingen buiten kijf dat zij naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden. Ook het stakingsrecht, vervat in artikel 6 lid 4 ESH, laat uiteraard verschillende uitwerkingen toe. Dit heeft de Hoge Raad echter niet belet aan de bepaling een ieder verbindende kracht toe te kennen. In dit verband bezien is het ongerijmd om de ‘beleidsvrijheid’ als argument te bezigen om aan alle bepalingen van artikel 11 van het VN Vrouwenverdrag een ieder verbindende kracht te ontfeggen.”

De conclusie van Procureur-Generaal Langemeijer

De conclusie van de Procureur-Generaal (PG) d.d. 28 januari 2011 is een mooi overzichtsstuk met tal van verwijzingen.¹⁹ Hij gaat in zijn beschouwing onder meer in op de procedures tegen de verzekeraars en de adviezen van de CGB. Hij bespreekt, anders dan het Hof (en de rechtbank) uitdrukkelijk de adviezen van de CGB waarin wordt geconcludeerd dat uit de in het advies vastgestelde verantwoordelijkheid en verplichtingen volgt dat de overheid een publiekrechtelijke voorziening voor een zwangerschaps- en bevallingsuitkering slechts kan afschaffen wanneer zij heeft veilig gesteld dat daarvoor een particuliere voorziening komt met hetzelfde beschermingsniveau.²⁰ Uitgebreid wordt stilgestaan bij het leerstuk van de rechtstreekse werking. De PG haalt het arrest over artikel 6 lid 4 Europees Sociaal Handvest (het stakingsrecht) aan waarin is overwogen (3.4): **“verplicht deze de Nederlandse wetgever tot het treffen van een nationale regeling met bepaalde inhoud of strekking, of is deze van dien aard dat de bepaling in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht kan functioneren?”**²¹

In dat arrest had de HR wel rechtstreekse werking aangenomen.

De PG refereert vervolgens (3.5) aan een toenmalige kabinetsnotitie waarin een iets andere formulering werd gebruikt: ***“Of een bepaling van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie geldt als een ieder verbindend wordt (dus) in laatste instantie bepaald door de rechter. Een rechter zal dan moeten nagaan of een dergelijke bepaling kan worden tegengeworpen aan of worden ingeroepen door een justitiabele. Dit hangt af van de inhoud van de bepaling, in het bijzonder van de vraag of de bepaling (a) plichten oplegt, of rechten toekent aan justitiabelen alsmede (b) onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om door een rechter te worden toegepast. Bepalingen die bij hun uitvoering beleidsvrijheid laten aan staten, zijn derhalve niet een ieder verbindend.”***

In de voetnoot wordt naar de kabinetsnotitie verwezen maar ook naar de dissertatie van Fleuren waarop eiseressen zich in de procedure herhaaldelijk hebben beroepen. De PG meent dat het in de kabinetsnotitie genoemde criterium (***“onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig om door de rechter te worden toegepast”***) de rechtspraak van het HvJ EG, thans HvJ EU, over rechtstreekse werking van niet of onvolledig in het nationale recht geïmplementeerde EG-richtlijnen terug te horen is.

Vervolgens gaat de PG na of de betreffende bepaling (art. 11 lid 2 onder b) voldoende nauwkeurig was geformuleerd en is het met het Hof eens dat dit niet geval is. Zo loopt de PG alle klachten door en concludeert telkens dat ze falen. Slotsom is dan ook verwerping van het beroep.

Het **arrest van de Hoge Raad** nam de overwegingen van de PG zeer beknopt over.²² Oordeel was dat het Hof terecht heeft kunnen vinden dat geen rechtstreekse werking aan artikel 11 lid 2 sub b van het bedrag kon worden toegekend. ***“Van belang is of een bepaling onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om door de rechter te worden toegepast.”***

Wat betreft het beroep op de Zelfstandigenrichtlijn en de claim dat het intrekken van de tot 1 augustus 2004 geldende regeling hiermee in strijd was, oordeelde de HR ***“Nu die bepalingen geen verplichting in het leven roepen een bepaalde regeling voor uitkering bij zwangerschap en bevalling tot stand te brengen, is het intrekken van de tot 1 augustus 2004 geldende regeling ook niet in strijd met genoemde bepalingen.”***

4.5 Twee onderwerpen uitgelicht Geen prejudiciële vragen

Ook de Hoge Raad was niet bereid gebleken om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie EU en ging hier, net als Hof 's-Gravenhage, helemaal niet op in, hoewel eiseressen daar in de Memorie van Grieven expliciet om gevraagd hadden (para 36). Dat deed PG Langemeier wel, kort. In 3.27 stelt de PG dat met de Zelfstandigenrichtlijn invulling is gegeven aan art. 2 en art. 3 lid 1 van het oude EG-Verdrag aangaan het doel en de instrumenten voor het bevorderen van de gelijkheid van mannen en vrouwen. In de Zelfstandigenrichtlijn is - in cassatie onbestreden - gekozen voor onderzoeksverplichting (art. 8), niets meer. Nu het zo duidelijk is vindt de PG dat hier van een 'acte clair' gesproken kan worden en dat daarom een prejudiciële vraag niet nodig is. Hierin volgde de PG het betoog van de landsadvocaat in de Memorie van Ant-

woord (3.3.6).

Zowel PG als HR vinden dat afschaffen van de uitkeringsregeling hetzelfde is als niet invoeren. Gerards heeft er in haar annotatie op gewezen dat dit, na het gedegen advies van de CGB op dit punt, toch wel teleurstellend is.²³ Gerards wijst er ook op dat prejudiciële vragen van belang waren geweest omdat het HvJ dan ook had mee kunnen wegen of het onderzoek naar de gevolgen van afschaffing wel voldoende was geweest nu de wetgever binnen vier jaar weer een vergelijkbare regeling had ingevoerd. Dit punt zal zes jaar later wel een rol spelen bij de CRvB (zie hoofdstuk 7).

Artikel 93 en 94 van de Grondwet

De PG snijdt nog een ander belangrijk punt aan in de redeneringen over de rechtstreekse werking (overwegingen 3.15 - 3.18) bij het bespreken van de klacht dat het Hof onjuist, althans ontoereikend had gemotiveerd in het licht van de Concluding comments van CEDAW (Onderdeel 1 c). CEDAW riep de Staat op zijn positie te heroverwegen waar het gaat over de "direct applicability of all the substantive provisions within the domestic legal order".

De PG overweegt daarover als volgt (3.18):

"Het is van belang, de vraag naar de gebondenheid van de Staat aan het Vrouwenverdrag - die is in dit geding niet ter discussie - te onderscheiden van de vraag naar de rechtstreekse werking van verdragsbepalingen binnen de nationale rechtsorde (noot). (...) Verdragen regelen de rechtsverhouding tussen staten onderling en eventueel de verhouding tussen een supranationaal (toezichthoudend) orgaan en de verdragsstaten; in die verhouding kan een verdragsstaat in gebreke worden gesteld. Op grond van art. 94 Grondwet kan de rech-

ter binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften buiten toepassing laten indien die toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen. In dit geding hebben eiseressen de rechter niet verzocht een wettelijk voorschrift buiten toepassing te laten. Zij beroepen zich op een positieve verplichting van de Staat. In gevallen waarin de beweerde onrechtmatige overheidsdaad bestaat in het achterwege blijven van een wettelijke regeling die aan de verdragseisen voldoet, kan de rechter niet een wettelijke regeling tot stand (doen) brengen(noot). Nu art. 11, lid 2 onder b, de verdragsstaten een margin of appreciation laat(noot), behoeft de verdragsrechtelijke norm een nadere invulling door de wetgever voordat de rechter een verklaring voor recht kan afgeven over de vraag of wel of niet aan die norm is voldaan. Het standpunt van de CEDAW over de vraag hoe het Nederlandse recht zou moeten luiden betekent niet dat dat standpunt nu al binnen de nationale rechtsorde geldend recht is (en door de rechter kan worden toegepast), zolang de wetgever niet is opgetreden. Het standpunt van de CEDAW biedt de rechter evenmin de grondslag om zelf de verdragsnorm nader in te vullen ten aanzien van de vorm en (de minimale) hoogte van een inkomensvoorziening voor zelfstandigen bij zwangerschap en bevalling. Klacht c leidt om deze redenen niet tot cassatie."

We accentueren de passage over artikel 94 GW. Eiseressen hadden in de procedure een beroep gedaan op art. 93 GW en niet op art. 94: *"Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met*

een ieder verbindende bepalingen van verdragen van besluiten van volkenrechtelijke organisaties". Gevorderd had wellicht moeten worden dat de betreffende bepaling uit de Wet einde toegang verzekering WAZ buiten toepassing gelaten had moeten worden (op grond van art. 94 GW) in plaats van een verklaring voor recht te vorderen dat de staat onrechtmatig handelde. Of allebei. Wij hebben later bij de CRvB in ieder geval wel een beroep op art. 94 GW gedaan.

4.6 Tot slot

Aan het eind van het jaar citeerde de CRvB uit de overwegingen van de HR over artikel 11 lid 2 onder b van het Vrouwenverdrag en over artikel 8 van de Zelfstandigenrichtlijn en concludeerde geen aanleiding te zien om tot een ander oordeel te komen.²⁴ De uitspraak betrof een zelfstandig werkende vrouw die tussen de afschaffing van de WAZ/WAZO-uitkering en de introductie van de ZEZ-uitkering twee kinderen had gekregen. Deze zaak was onbekend bij ons; aan de uitspraak te zien had ze geen gemachtigde en verscheen ze zelf niet op de zitting. Niet is na te gaan of ze even uitvoerig had gemotiveerd als eiseressen in onze zaak.

Bij lezing van de processtukken waren we onder de indruk van de kwaliteit van de stukken van onze vertegenwoordigers en (opnieuw) teleurgesteld over de magere motivering van rechtbank, Hof en Hoge Raad. Wel is nog eens inzichtelijk geworden hoe lastig het lag om het VN-Vrouwenverdrag in het geding te brengen. Dit hoofdstuk geeft enigszins weer hoe er in die tijd over de rechtstreekse werking van verdragsbepalingen van het Vrouwenverdrag werd geoordeeld. De omschreven rechten in de bepalingen moeten klip en klaar zijn. Ook verdragsbepalingen die

voldoende concreet zijn geformuleerd moeten eerst nader uitgewerkt zijn in wetgeving en de rechter is niet bevoegd om wetgeving te maken. Dat was het dominante discours in staatsrechtelijke kringen. Voor de eiseressen was de tekst van de verdragsbepaling wel degelijk voldoende duidelijk: er moest immers een recht op verlof zijn met een bepaalde inkomensvoorziening. Dat de omvang van het verlof of de hoogte van de voorziening dan niet vast staan is in feite irrelevant. Het ging om het wegvallen van de voorziening die er eerder wel was en later ook weer. Voor de eiseressen was dit, zeker in het licht van het eerdere SGP arrest dat handelde over de rechtstreekse werking van artikel 7 van het Vrouwenverdrag, een fikse domper. Het was opvallend hoe, anders dan in de SGP-zaak, weinig waarde werd gehecht aan wat het toezichthoudende orgaan, het vrouwenrechtencomité, in zijn concluderende bevindingen aan de Staat had aanbevolen. Alle reden dan ook om een klacht in te dienen bij het toezichthoudend Comité op het Vrouwenverdrag.

Gerards begon haar annotatie over het arrest van de Hoge Raad als volgt: ***“Met dit arrest is een nieuwe (hopelijk laatste) episode toegevoegd aan de saga rondom de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor zelfstandigen.”*** Haar hoop zou niet vervuld worden, maar het zou nog even duren. Nog zeven jaar – in vier hoofdstukken – te gaan.

Noten

- 1 Minister de Geus noemt 4 januari 2006 als datum dagvaarding (Kamerstukken I 2006/07 29497 J p. 3). Sinds 2018 heeft het Proefprocessenfonds zijn naam gewijzigd in Bureau Clara Wichmann.
- 2 Dat de Zelfstandigenrichtlijn in 2010 is herzien en vernummert tot Richtlijn 2010/41/EU kon uiteraard geen rol spelen in de procedure.
- 3 Eva Cremers heeft de wetsgeschiedenis samengevat in Cremers

- (2007) p. 76 en 77.
- 4 *Kamerstukken II 1995/96*, 24 758, nr. 3, p. 37.
- 5 Dagvaarding para 25.
- 6 Asscher-Vonk (2004) p. 434, 435.
- 7 Dit was de SGP-zaak (ECLI:NL:RBSGR:2005:AU2088), bekrachtigd door Hoge Raad in 2010 (ECLI:NL:HR:2010:BK4547).
- 8 *Kamerstukken II 2000/01*, 27207, nr.5, p. 37-38.
- 9 *Een veilig land waar vrouwen willen wonen: beleidsreactie op rapport 'het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen'(SIM) en het advies 'Geweld tegen vrouwen'(AIV). Den Haag, Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid 2002. Digitaal beschikbaar bij Atria.* Conclusie van Antwoord para 7.2.2.. De studie reageerde op een van de andere verdiepende onderzoeken, vergelijkbaar met dat van Monster, Cremers & Willems (1998): Boerefijn I., M.N. van der Liet Senders en T. Loenen; *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*. Utrecht, Studie en Informatiecentrum Mensenrechten 2000.
- 10 Besproken in hoofdstuk 3.5.
- 11 Flinterman & Oostland (2003).
- 12 AB 2005, 398.
- 13 **ECLI:NL:RBSGR:2007:BB0334.**
- 14 De Vries (2007).
- 15 Het arrest van het Gerechtshof is niet op rechtspraak.nl gepubliceerd, maar wel op **vrouwenrecht.nl**.
- 16 Zie Bijleveld (2013) p. 28-29.
- 17 Met verwijzing naar HR 24 februari 1960, NJ 1960/483 en HR 30 mei 1986, NJ 1986/688.
- 18 **ECLI:NL:PHR:2010:BK4549** en Fleuren (2004) p. 296 t/m 298.
- 19 **ECLI:NL:PHR:2011:BP3044.**
- 20 **CGB Advies 2007/04.**
- 21 HR 30 mei 1986, NJ1986,688 m.nt. PAS, r.o.3.2.
- 22 **ECLI:NL:HR:2011:BP3044.**
- 23 Gerards (2011).
- 24 **ECLI:NL:CRVB:2011:BV0735**

Eerder weer aan het werk

Tijdens de eerste zwangerschap was er nog niks aan de hand. Bettina de Blok werkte in vaste dienst en had recht op betaald verlof. Het was 2002 en alle vrouwen, zelfstandig of in loondienst, konden daarop rekenen. Het maakte de overstap naar zelfstandig ondernemerschap voor de kledingontwerpster in 2003 net even wat makkelijker.

in de tussentijd

“Ik was net voor mezelf begonnen en we wilden een tweede. Verdiept in de regels las ik dat dat goed geregeld was. Als zwangere zelfstandige had je ook recht op een uitkering. Hartstikke fijn. Maar het duurde even voor ik zwanger werd. En in de tussentijd waren de regels veranderd. Met een eigen onderneming had je opeens nergens meer recht op sinds 7 mei 2005. Ik had wel een verzekering afgesloten. Daar kon ik dan op terugvallen, dacht ik.”

meer gestrest

“De verzekering wilde ook niet uitkeren. Je moest minstens twee jaar verzekerd zijn en of ik dat al was, daar deden ze heel moeilijk over. Ik kreeg uiteindelijk ook daaruit niks en moest de periode dat ik niet kon werken zelf financieel dragen. Dat ging gelukkig wel. Ik heb een man met een fulltime baan en sommige dingen lieten we dan maar even. Ook ging ik eerder aan het werk, wat wel erg jammer is als je net een kind hebt gekregen. Bij de oudste gaf ik veel langer borstvoeding. Dat lukte bij de tweede niet. Je bent door je werk toch meer gestrest. Je redt het dus wel, maar leuk is het niet.”

hetzelfde schuitje

“Eerst was er wel een uitkering en opeens was er helemaal niets meer. Dat is vreemd en vooral oneerlijk. Dat ik meedeed aan de rechtszaak was een principekwestie. Er was sinds juni 2008 dan wel weer een uitkering voor zwangere zelfstandigen, maar de vrouwen die in de drie jaar ervoor zwanger waren geweest, hadden toch ook nog recht op iets,

'Sommige mensen vonden zwanger zijn ondernemersrisico'

vond ik. Daarom trok ik aan de bel bij de FNV, waar ik mijn hele werkzame leven al lid van ben. Samen met het Fonds Clara Wichmann en Vrouw en Recht werd het opgepakt. Met een paar vrouwen die in hetzelfde schuitje hadden gezeten, gingen we het proces aan."

ondernemersrisico

"Stukken lezen, overleggen, rechtszaken bijwonen. Het kostte wat tijd, maar die stopte ik er graag in. Niet iedereen om me heen begreep dat. Ik merkte dat sommige mensen het ook gewoon een geval van ondernemersrisico vonden, een tijdje uit de running wegens zwangerschap. Dat waren vooral mannen. Maar als je de schrijnende verhalen hoort over vrouwen die het echt zwaar hebben gehad, financieel of fysiek, of allebei. Dan weet je waarvoor je het doet. Niet voor jezelf, maar voor al die twintigduizend mensen."

enorm slecht verhaal

"Ik had er een hard hoofd in of het zou lukken om de compensatie te krijgen. Maar we waren strijdvaardig en als grote organisaties - en mensen als Leontine Bijleveld en Mac Vijn, die er echt hun tanden inzetten - doorgaan, ga je ook door. Als zij het belangrijk genoeg vinden om dit te doen, doe je mee. Ik vond het ook interessant, leuk soms. Zoals die keer dat de advocaat van het UWV, die pal naast me zat, zo'n enorm slecht verhaal hield. Of die keer dat de rechter erg goed op de hoogte bleek te zijn en de juiste vragen stelde. Dat gaf hoop. Terechte hoop, bleek later. In de zomer van 2017 kwam de uitspraak. Het was onwerkelijk. Alle twintigduizend vrouwen hadden alsnog recht op een uitkering! Ja, en dan? Toen zijn we met z'n allen een taartje gaan eten."

5

De klachtprocedure bij het Vrouwenrechtencomité van de VN

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De klacht
- 5.3 Hoor en wederhoor
- 5.4 Communication No. 36/2012
van 17 februari 2014
- 5.5 Tot slot

5.1 Inleiding

Van meet af aan was er rekening mee gehouden dat de civiele procedure kon stranden bij de Hoge Raad. Juist daarom was actief gezocht naar individuele eiseressen. Het Proefprocessenfonds zelf kan immers geen klacht indienen volgens het klachtprotocol bij het VN-Vrouwenverdrag, maar wel individuen bijstaan (zie voor uitleg over het protocol hoofdstuk 2.3). Pas na een uitspraak van de HR, als alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput, kon een klacht bij CEDAW ingediend worden. Aan andere ontvankelijkheidseisen was voldaan: één van de belangrijkste is dat de schending van het VN-Vrouwenverdrag, en meer specifiek welk artikel, al vanaf het begin van de procedure ingebracht moest zijn.

Er zijn ook vormvereisten voor de klacht zelf, waaronder indiening in één van de VN-talen - we kozen voor Engels. De klacht moet ondertekend zijn.¹ Als de klacht wordt ingediend door een NGO of een advocaat, moet blijken van de instemming van de betrokken personen. De klacht moet goed zijn onderbouwd en alle bewijsstukken moeten er bij worden gevoegd. In dit geval zijn de eerdere rechterlijke uitspraken in het Engels vertaald meegezonden.

De wederpartij, de Staat, krijgt zes maanden de tijd om op de klacht te reageren. Dan volgt er nog een tweede gelegenheid om op elkaar te reageren met een kortere termijn. Daarna stelt CEDAW haar zienswijze vast. Zij verga-

dert hierover in een besloten bijeenkomst, tijdens een van de CEDAW-sessies, die drie keer per jaar plaatsvinden.

5.2 De klacht

Op 24 november 2011 is door zes van de zeven vrouwen die tegen de Staat hadden geprocedeerd een klacht ingediend bij het CEDAW. Eén vrouw haakte af, omdat ze het niet kon opbrengen om nog langer te procederen. Zij gaf wel toestemming om haar situatie als voorbeeld te mogen gebruiken.

In de klacht is de positie van de zes klaagsters beschreven, de achtergrond van de wet en de wetswijzigingen uit de doeken gedaan en is ingegaan op de positie van de verzekeraars. Onder verwijzing naar andere oordelen van CEDAW is gevraagd aan het Comité om zich uit te spreken over adequate compensatie voor het verlies van inkomen ten tijde van het zwangerschaps- en bevallingsverlof. In de civiele procedure waren daarvan berekeningen overgelegd, die ook in de klachtprocedure zijn aangehouden. Voorts is vooral ingegaan op het debat in de civiele procedure over de vraag of er wel of niet een direct beroep kan worden gedaan op artikel 11 lid 2 sub b Vrouwenverdrag. Er is gewezen op de verschillende voortgangrapportages van de Nederlandse regering t.a.v. het verdrag en de standpunten die CEDAW daar steeds over heeft ingenomen. CEDAW had ook herhaaldelijk haar zorgen uitgesproken over het standpunt van de Nederlandse regering, dat de verdragsbepalingen geen rechtstreekse werking toekomen.

De kwestie van de zwangerschapsuitkering van zelfstandigen was zowel in de vierde als de vijfde Nederlandse voortgangsrapportage aan het CEDAW besproken. CEDAW had kritiek geformuleerd en aanbevelingen tot herstel

gedaan. Die aanbevelingen zijn ook aangehaald in de procedure voor de civiele rechter, maar die bleek daar geen belang aan te hechten.

In de klacht is het niet mis te verstane oordeel van CEDAW over de intrekking van de uitkeringsregeling voor vrouwelijke zelfstandigen in de **Concluding Comments** in 2007 geciteerd:

29. The Committee is further concerned about the absence of proper procedures to deal with complaints from employees about discrimination, as well as the repeal of the Invalidity Insurance (Self-Employed Persons) Act in 2004, which resulted in the termination of maternity allowance for independent entrepreneurs.

30. The Committee calls upon the State party to adopt legislation designed to ensure that companies and organizations introduce proper complaints mechanisms, as well as to reinstate maternity benefits for all women in line with article 11 (2) (b) of the Convention.²

Vervolgens is geciteerd uit CEDAW's vragen in 2009 aan de Nederlandse regering over de nieuwe uitkeringsregeling, die niet voorzag in een uitkering voor klaagsters:

19. The Committee, in its previous concluding observations (CEDAW/C/NLD/CO/4, para. 30), called upon the State party to reinstate maternity benefits for all women, including the self-employed and entrepreneurs. This was done in July 2008 after the entry into force of the Work and Care Act. In this regard, please indicate whether the Government has considered introducing a compensation arrangement for those self-employed women who were pregnant in the period between the revocation of the Invalidity Insurance Act in 2004 and July 2008.³

De klaagsters concluderen dat CEDAW het standpunt heeft dat artikel 11 lid 2 sub b Vrouwenverdrag recht geeft op een duidelijke en ondubbelzinnige voorziening voor alle vrouwen die betaald werk verrichten, op grond waarvan recht bestaat op betaald verlof en dat dit recht ook bestaat voor zelfstandig werkenden vrouwen. Aan klaagsters is dit recht echter niet toegekend en daarom moet de Staat hen alsnog het verlies van inkomen compenseren.

Volledigheidshalve bespreken klaagsters wel de reactie van de Staat op deze vraag: het toekennen van terugwerkende kracht voor de nieuwe uitkeringsregeling zou niet meer bij zou dragen aan het voornaamste doel van het verlof, te weten aan het daadwerkelijk stoppen met werken of minder gaan werken in de periode voor of na de bevalling, ten behoeve van de gezondheid van moeder en kind. Volgens klaagsters miskende de Staat dat het niet voldoen aan de vereisten van artikel 11 leidt tot directe seksdiscriminatie.

Aan het eind van dit betoog citeren klaagsters CEDAW's zorgen over het standpunt van de Staat over de status van het Vrouwenverdrag in de **Concluding Observations** van 2 februari 2010:

12. The Committee regrets that the position of the Netherlands towards the status of the Convention in the domestic legal system remains unchanged and that the question of the direct applicability of its provisions continues to be determined by domestic courts and is therefore subject to divergent opinions. The Committee regrets also that the Netherlands has argued in court the non-direct applicability of substantive provisions of the Convention. The Committee reiterates its concern

*that as a consequence of the position of the State party, the judiciary is left with the responsibility of determining whether a particular provision is directly applicable and that consequently, insufficient measures have been taken to address discrimination against women and to incorporate all the Convention's substantive provisions into domestic laws.*⁴

De klaagsters concluderen dat de Staat onwillig blijft om zijn verplichtingen op grond van artikel 11 lid 2 aanhef en onder b van het Verdrag te erkennen. Herhaaldelijk heeft de Staat bij de procedures het standpunt ingenomen dat de bepalingen geen directe werking kennen en dat klaagsters daar dus geen rechten aan kunnen ontlelen. Nu zelfs de hoogste Nederlandse rechter de eis van klaagsters heeft verworpen staat voor klaagsters geen andere mogelijkheid meer open dan het oordeel van het CEDAW te vragen.

Formulering van de petitie:

De klaagsters verzoeken CEDAW te verklaren dat artikel 11 lid 2 sub b van het Verdrag is geschonden, nu de Nederlandse overheid geen enkele maatregel heeft getroffen met betrekking tot het verlies van inkomen tijdens zwangerschaps- en bevallingsverlof in de periode van 1 augustus 2004 tot 4 juni 2008 voor zelfstandig werkende vrouwen. Op grond van artikel 7 van het Protocol vragen de klaagsters CEDAW een zienswijze te geven en tevens aanbevelingen te doen aan de Staat ter compensatie van hun verlies van inkomen zoals in de klacht is beschreven en verder vragen de klaagsters CEDAW de Staat aan te bevelen om passende maatregelen te treffen die voldoen aan artikel 11 lid 2 sub b van het Verdrag.

5.3 Hoor en wederhoor

De klacht was op 13 januari 2012 door het petitiesecretariaat van de Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken gezonden. Het verweer van de Staat dateert van 12 juli 2012. Na een algemene inleiding over de feiten en de wetshistorie passeren drie aspecten de revue: de directe werking, de toepasbaarheid op zelfstandig werkenden en het vraagstuk van de passende maatregelen.

Directe werking

De Staat erkende gebonden te zijn aan het Verdrag, maar is van mening dat artikel 11 lid 2 sub b geen directe werking heeft noch een resultaatsverplichting inhoudt. Dit volgt volgens de Staat uit de wetsgeschiedenis bij de ratificatie van het verdrag.

Toegelicht is dat in het Nederlandse recht een persoon pas een rechtstreekse aanspraak op de inhoud van een verdragsbepaling kan doen indien de verplichtingen op grond van de bepaling duidelijke verplichtingen en/of rechten geven die onvoorwaardelijk en precies omschreven zijn zodat ze ook rechtstreeks kunnen worden toegepast door de Nederlandse rechter. Dit gold volgens de Staat niet voor bepalingen waar nog door de wetgever invulling aan moet worden gegeven, zoals hier (**“to take appropriate measures”**). Dan geldt een inspanningsverplichting (**“a best effort obligation”**). Uit het verdrag volgt immers niet de duur van het verlof, de hoogte van de uitkering gedurende het verlof e.d. Daarom is het recht niet specifiek genoeg verwoord om rechtstreeks te kunnen worden toegepast door de Nederlandse rechter. De Staat wijst op twee uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB), die deze visie bevestigden. Het argu-

ment van de klaagsters dat CEDAW in één van de aangehaalde CRvB-arresten (de zaak van Nguyen besproken in hoofdstuk 2.4) wel rechtstreekse werking heeft aangenomen, gaat volgens de Staat niet op. Uit dat oordeel van CEDAW blijkt namelijk dat de Staat vrij is om verschillende regelingen te treffen voor enerzijds in loondienst werkenden en anderzijds voor zelfstandig werkenden. Toetreding tot het Facultatief Protocol impliceert volgens de Staat geen erkenning van een rechtens afdwingbaar recht.

Toepasbaarheid voor zelfstandig werkende personen

De Staat benadrukt dat artikel 11 lid 2 sub b slechts ziet op werkenden in loondienst. Dit zou volgen uit het gebruik van het woord “*pay*”. Pay refereert immers aan loon(-dienst).

Verder is het voor zelfstandigen niet nodig een recht op verlof vast te leggen, want ze zijn vrij om zelf over hun verlof te beslissen. De tekst van het Vrouwenverdrag sluit volgens de Staat aan bij de tekst in het Europees Sociaal Handvest en bij de ILO verdragen, die eveneens alleen op werkenden in loondienst zien.

Passende maatregelen

De Staat verdedigde zich tegen de stelling van de klaagsters dat de Staat verzuimd heeft passende maatregelen te treffen. Zelfs al zou het noodzakelijk zijn een voorziening te treffen voor zelfstandig werkenden dan nog staat het de Staat vrij om te kiezen voor het treffen van een voorziening via de private sector. Dit volgt volgens de Staat uit de ontstaansgeschiedenis van het Verdrag. Dat de klaagsters er voor hebben gekozen zich niet te verzekeren of dat verzekeraars een wachttijd van twee

jaren hebben voor een uitkering i.v.m. bevallingsverlof, kan de Staat niet worden tegengeworpen. De wetgeving gelijke behandeling garandeert dat de verzekeraars geen ontoelaatbaar onderscheid mogen maken op grond van sekse of moederschap.

Reactie klaagsters, 24 september 2012

Uit de reactie van klaagsters blijkt dat de les van de vorige CEDAW klacht ter harte is genomen: elk stelling van de Staat wordt beargumenteerd en zo mogelijk gedocumenteerd tegengesproken. Ze stellen zich allereerst op het standpunt dat er wel degelijk een verplichting is voor de Staat om een bepaald resultaat te bereiken, te weten om betaald werkende vrouwen compensatie te geven voor hun verlies van inkomen gedurende hun bevallingsverlof. De eerste zin van artikel 11 lid 2 zegt dat ook met zoveel woorden: de Staat moet dit recht geven om te verzekeren dat vrouwen een effectief recht op werk hebben. Het is duidelijk dat het Staten niet is toegestaan *niet* een regeling te treffen voor zwangerschaps- en bevallingsverlof voor werkende vrouwen. Dat in het Verdrag staat dat Staten passende maatregelen moeten treffen om verlof met behoud van enig inkomen te treffen, betekent niet dat het Staten vrij staat *niets te doen*. Er kan verschil van mening zijn over de omvang van het verlof of de hoogte van de inkomensderving waarin moet worden voorzien, maar dit betekent niet dat de Staat niet de plicht heeft om een voorziening te treffen.

Klaagsters zijn het niet eens met de stelling van de Staat dat een verdragsbepaling in het Nederlandse rechtssysteem alleen directe werking heeft als er geen verdere wetgeving meer vereist is. Onder verwijzing naar Gerards

annotatie bij hun HR-uitspraak betogen ze dat het Nederlandse rechtssysteem drie typen bepalingen in verdragen kent:⁵

- bepalingen die een instructie weergeven, deze kunnen niet rechtstreeks worden ingeroepen bij de rechter;
- bepalingen die voldoende gedetailleerd zijn om in rechte een beroep op te doen, ook al is voor hun implementatie nog verdere wetgeving vereist;
- bepalingen die zo duidelijk zijn dat burgers er een rechtstreeks beroep op kunnen doen.

Klaagsters wezen er op dat de Hoge Raad in de SGP zaak artikel 7 Vrouwenverdrag had gekwalificeerd als de tweede vorm, een bepaling die duidelijk genoeg is om rechtstreeks een beroep op te kunnen doen ook al dient de Staat nog verdere maatregelen te treffen.⁶ Het is voor de klaagsters dan ook onbegrijpelijk (geweest) waarom de Hoge Raad in hun zaak niet dezelfde redenering heeft gevolgd.

Klaagsters wijzen er ook op dat ene uitspraak van de CRvB, die de Staat aanhaalt, helemaal niet over art. 11 lid 2 aanhef en onder b gaat en onvergelijkbaar is. En dat de andere de zaak van Nguyen betreft, waarover CEDAW een zienswijze heeft gegeven: lidstaten hebben een verplichting iets te regelen voor het verlies van inkomen tijdens het bevallingsverlof.

Voor de klaagsters was het eveneens onbegrijpelijk waarom de HR de overwegingen van CEDAW in de Nguyen-zaak niet als leidraad heeft genomen.

Uit de reactie van de Staat op hun klacht blijkt volgens klaagsters eens te meer dat de Staat zich niet wil committeren aan de verplichtingen uit het Verdrag zoals bij herhaling verwoord in de overwegingen van het CEDAW.

Hoe dan ook is de Staat verplicht zich te houden aan de wijze waarop CEDAW de verdragsbepalingen interpreteert. De Staat kan niet zijn verplichtingen uit het internationale recht ontkennen door zich te verschuilen achter eigen wetgeving. Dat is een basisprincipe van het internationaal recht. Op grond van het internationale recht is een Staat aansprakelijk voor haar eigen wetgeving.

Klaagsters pareren ook de stelling van de Staat dat artikel 11 lid 2 sub b niet van toepassing is voor zelfstandig werkende personen. De verwijzing naar ILO-verdragen is irrelevant, want die staan in deze zaak niet ter discussie. De Staat miskent dat in de bepaling staat **“pay or comparable social benefits”**. Het woord “pay” staat bovendien niet alleen voor loon, maar ook voor beloning in het algemeen. De klaagsters wijzen er op in hun klacht uitgebreid te hebben toegelicht waarom de bepaling naar hun mening ook op zelfstandig werkende vrouwen van toepassing is. De Staat gaat ten onrechte niet op hun argumenten in. De Staat was bij het beëindigen van de verlofregeling op de hoogte van de problemen die dit voor zelfstandig werkende vrouwen op zou leveren, te dure verzekeringen en een lange wachttijd van twee jaar, maar heeft desalniettemin de regeling beëindigd.

De weg via de private verzekeraars betreft daarom geen passende maatregel in de zin van het Verdrag. De HR heeft deze werkwijze van de verzekeraars geoorloofd bevonden: het beroep dat anderen dan klaagsters hadden gedaan op de wetgeving gelijke behandeling is ongegrond geacht. De conclusie is dan ook dat er na beëindigen van de verlofregeling geen enkele voorziening voor klaagsters was.

De Staat had bij de feiten nog aangevoerd dat buurlanden ook besloten hadden dat een verzekering voor zelfstandig werkenden geen staatsverantwoordelijkheid betrof. Dit gaat alleen niet op voor zwangerschaps- en bevallingsverlof. Klaagsters wezen op het betreffende advies van de CGB, waaruit het tegendeel bleek: Nederland was het enige land tussen 29 lidstaten dat geen publieke voorziening had voor zwangerschaps- en bevallingsverlof voor zelfstandig werkenden vrouwen.⁷

Reactie van de Staat

Het is goed mogelijk dat vertraging is opgetreden bij het OHCHR, het secretariaat in de klachtprocedures. Hoe dan ook: de Staat geeft pas, na een bericht vanuit de OHCHR op 12 februari 2013, een laatste korte reactie op 10 april 2013.

Allereerst wordt het standpunt gehandhaafd zoals eerder ingenomen. De Staat licht een paar punten extra toe. Zo is de visie van de klagsters over de directe werking onjuist. De Staat bedoelt nadrukkelijk dat het van de inhoud van een verdragsbepaling afhangt of er sprake is van directe werking. Dat betekent dat moet worden beoordeeld of de bepaling rechten of verplichtingen geeft voor burgers en of deze onvoorwaardelijk en voldoende precies zijn om door nationale rechters in individuele zaken te kunnen worden beoordeeld. Door de klagsters is onder meer r.o. 4.6.1 van het arrest van de HR in de SGP zaak aangehaald, maar in die zaak was het duidelijk dat met passende maatregelen niet werd gedoeld op verdere wetgeving. Dat was, anders dan in de onderhavige zaak, niet aan de orde. Bij de SGP zaak ging het hooguit om dwangmaatregelen richting SGP om zich aan reeds bestaande wetgeving te houden.

De Staat herhaalt dat de nieuwe wetgeving in 2008 niet is ingevoerd om alsnog aan de verdragsbepaling te voldoen. Naar de mening van de Staat geeft artikel 11 lid 2 sub b van het verdrag geen verplichting voor de Staat. De nieuwe wetgeving is ingevoerd om de gezondheid van moeder en kind te beschermen.

Voorts wordt gesteld dat de Nguyen zaak handelde over de (anti-)cumulatie van uitkeringen, op grond van werkzaamheden in loondienst respectievelijk als zelfstandige, in de periode dat er nog een voorziening voor zelfstandigen bestond. In die zaak is door CEDAW geoordeeld dat het de Staat is toegestaan om voor werkenden in loondienst en zelfstandig werkenden twee soorten voorzieningen te hanteren. In elk geval heeft CEDAW toen, volgens de Staat, niet expliciet uitgesproken dat artikel 11 lid 2 sub b ook van toepassing is voor zelfstandig werkende vrouwen.

5.4 Communication No. 36/2012 van 17 februari 2014

Eind maart 2014 werd CEDAW's oordeel verspreid vanuit het VN-apparaat.⁸ 'Communication No. 36/2012' is vastgesteld tijdens de 57^{ste} sessie van CEDAW in februari 2014 en beslaat 18 pagina's. In de eerste 15 pagina's is de klacht en het hoor- en wederhoor samengevat, zoals deze hier boven aan de orde is geweest. Vervolgens besluit het Comité eerst positief over de ontvankelijkheid: de Staat heeft de ontvankelijkheid niet betwist (para 7.1 - 7.3).

In de overwegingen aangaande de inhoud van de klacht (de 'merits', para 8.1 t/m 8.9) zet het Comité eerst de meest relevante feiten en standpunten op een rij. De klagsters hebben geen recht gehad op enige inkomens-

voorziening gedurende hun zwangerschapsverlof als gevolg van het beëindigen van de bestaande regeling door de regering en daarom vragen zij alsnog een vergoeding zoals zij deze zouden hebben ontvangen onder het toen geldende systeem. Het Comité stelt vast dat de Staat zich op het standpunt stelt dat artikel 11 lid 2 sub b niet van toepassing zou zijn op zelfstandig werkende vrouwen en dat deze zich voorts privé kunnen verzekeren.

De kwestie voor het Comité is dan ook of de Staat door de bestaande zwangerschapsregeling die voor zelfstandig werkende vrouwen gold tot 2004 te beëindigen, de rechten van de klaagsters op grond van artikel 11 lid 2 sub b van het Verdrag heeft geschonden, gegeven het feit dat zij de facto geen inkomensvoorziening hebben gehad gedurende de periode van bevalling van hun kind in 2005 en 2006 (8.3).

Met betrekking tot het argument van de Staat dat artikel 11 lid 2 sub b niet van toepassing zou zijn op zelfstandig werkende vrouwen overweegt het Comité dat niets in de bewoordingen van artikel 11 in het algemeen of artikel 11 lid 2 sub b in het bijzonder zo'n nauwe interpretatie ondersteunt. Het Comité merkt op dat daarentegen zowel gedurende de constructieve dialoog met de vertegenwoordigers van de Staat over de periodieke rapporten, in de **Concluding Observations** en als ook in de jurisprudentie, het Comité systematisch de situatie van zelfstandig werkende vrouwen heeft besproken met betrekking tot een aantal subonderdelen van artikel 11 en artikel 11 lid 2 sub b in het bijzonder. In aanvulling daarop roept het Comité in herinnering in de Nguyen zaak waar beide partijen aan hebben gerefereerd zijn conclusie te hebben gebaseerd op de duidelijke aanname dat in de context van

artikel 11 lid 2 sub b, de notie **“all employed women”** niet alleen betrekking heeft op vrouwen in loondienst maar ook op zelfstandig werkende vrouwen.⁹ Kortom: naar de mening van het Comité is artikel 11 lid 2 sub b dus van toepassing op zelfstandig werkende vrouwen en niet alleen op vrouwen in loondienst (8.4).

In para 8.5 bespreekt het Comité eerst de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 25 juli 2007, die concludeert dat artikel 11 lid 2 sub b van het Verdrag niet direct toepasbaar is omdat het een instructienorm zou bevatten voor lidstaten om bevallingsverlof in te voeren, waarbij aan lidstaten de vrijheid is gegeven om te besluiten hoe dit concreet in de praktijk te brengen. Het Comité vervolgt met de kwalificatie door de Staat over de verplichting om passende maatregelen te nemen om discriminatie tegen vrouwen op grond van moederschap tegen te gaan als een **“best effort obligation”**.

Het Comité brengt daarop in herinnering al in de **Concluding Observations** naar aanleiding van de bespreking van de vierde voortgangsrapportage zijn grote zorgen geuit te hebben over de status van het Verdrag in de rechtsorde in Nederland en in het bijzonder over het feit dat de autoriteiten blijven volhouden dat niet alle inhoudelijke bepalingen van het Verdrag direct toepasbaar zijn (para 11 en 12).¹⁰

Het Comité vervolgt in para 8.6 dat de Staat al meerdere keren is gevraagd dit standpunt te heroverwegen. Door het Verdrag en het Facultatieve Protocol te ratificeren heeft de Staat zich verbonden te voorzien in rechtsmiddelen voor individuen, slachtoffers van schendingen van

rechten op grond van het Verdrag. Het Comité brengt ook in herinnering dat in paragraaf 29 en 30 van de **Concluding Observations** in 2007 er door het Comité (zie hierboven in 5.1) bij de Staat al op is aangedrongen om weer een bevallingsverlof voor alle vrouwen in te voeren, inclusief zelfstandig werkende vrouwen, in overeenstemming met artikel 11 lid 2 sub b van het Verdrag. Het Comité verwijst verder naar zijn Algemene Aanbeveling nr. 28: para 31 bepaalt dat de kwestie van directe toepasbaarheid van het Verdrag op nationaal niveau een kwestie van constitutioneel recht is dat afhangt van de status van verdragen in de nationale wetgeving.¹¹ Op grond van het Verdrag heeft de Staat een verplichting om er voor te zorgen dat de bepalingen van het Verdrag worden nagekomen (artikel 18 Verdrag) of er voor te zorgen respectievelijk te verzekeren dat aan de bepalingen van het Verdrag kan worden voldaan. De Staat kan zich dus niet verschuilen achter niet directe toepasbaarheid of kwalificaties zoals 'instructie' en/of 'inspanning' om op die wijze niet aan de verplichtingen van artikel 11 lid 2 onder b te voldoen.

Het Comité merkt verder op (para 8.7) dat, niettegenstaande het bestaan van een zekere beleidsvrijheid van lidstaten met betrekking tot de uitvoering van hun verplichtingen onder artikel 11 lid 2 sub b van het Verdrag, in het voorliggende geval, de Staat in 2004 het bestaande systeem heeft afgeschaft zonder overgangsmaatregelen te treffen en heeft besloten dat zelfstandig werkenden vrouwen niet langer onder de publieke regeling vallen maar overeenkomsten kunnen sluiten met verzekeraars om zo hun inkomensderving tijdens verlof af te dekken. Als gevolg van die besluitvorming zijn de klaagsters zon-

der inkomensvoorziening komen te zitten per 1 augustus 2004. De klaagsters hebben geprobeerd een verzekering af te sluiten, maar, en dat is onweersproken door de Staat, allen (één uitgezonderd) waren verhinderd daadwerkelijk een verzekering af te sluiten vanwege de kosten die dit met zich meebracht in relatie tot hun lage inkomen. In aanvulling daarop, en ook dit is door de Staat niet tegengesproken, hanteerden private verzekeraars ook nog een wachttijd van twee jaar voor nieuwe verzekerden, zodat geen inkomen tijdens het bevallingsverlof zou worden uitbetaald.

Het Comité merkt op dat de Staat de beschuldigingen van de klaagsters niet heeft weersproken, maar slechts heeft uitgelegd dat dit viel binnen beleidsvrijheid van de Staat bij haar besluitvorming over de wijze waarop een bevallingsverlofregeling kan worden ingericht; dat de betalingen voor de private verzekeringen aftrekbaar zijn voor de belasting; en dat, hoe dan ook, private verzekeraars vrij zijn om te beslissen wat de financiële kosten zijn van zo'n risico verzekering. In deze omstandigheden overweegt het Comité heeft de hervorming die de Staat in 2004 heeft doorgevoerd een negatief gevolg gehad voor het inkomen van de klaagsters tijdens hun bevallingsverlof, zoals dit beschermd is onder artikel 11 lid 2 sub b, als dit vergeleken wordt met de publieke voorziening zoals die voorheen bestond (para 8.8).

Het Comité merkt op dat in deze omstandigheden de klaagsters geen voorziening hebben gehad voor hun verlies van inkomen nadat hun kind geboren is in 2005 en 2006, behalve mevrouw De Blok die wel een private verzekering had afgesloten en die een bedrag ineens van

haar verzekeraar heeft ontvangen maar pas nadat ze met een gerechtelijke procedure had gedreigd. Aldus heeft de Staat gefaald in het treffen van een voorziening hetgeen nadelig is geweest voor zwangere vrouwen en om die reden is er sprake van directe discriminatie van vrouwen op grond van geslacht en sekse en is het een schending van de verplichting van de Staat om alle passende maatregelen te nemen om discriminatie uit te bannen op grond van artikel 11 van het Verdrag. Het Comité overweegt dan ook dat door de voordien bestaande publieke bevallingsverlof regeling af te schaffen zonder daarvoor een adequate alternatieve verlofregeling in de plaats te stellen die het verlies van inkomen voor de klaagsters onmiddellijk zou afdekken wanneer zij hun kind zouden krijgen, de Staat gefaald heeft in zijn verplichtingen onder artikel 11 lid 2 sub b. Hierdoor zijn de rechten van klaagsters geschon- den.

Het Comité geeft daarop in para 9 de volgende aan- bevelingen aan de Staat:

1 Betreffende de klaagsters in deze zaak:

Hen in financiële zin schadeloos te stellen voor hun verlies aan inkomens tijdens het zwangerschapsverlof (***to provide reparation, including appropriate monetary compensation for the loss of maternity benefits***);

2 In het algemeen:

Het Comité merkt op dat de Staat in juni 2008 zijn wetge- ving heeft herzien en er inmiddels weer een inkomens- voorziening is voor zelfstandig werkende vrouwen tijdens hun bevallingsverlof zodat er van vergelijkbare schending in de toekomst geen sprake is. Voor vrouwelijke zelfstan-

digen die in de periode van 1 augustus 2004 tot 4 juni 2008 een kind hebben gekregen is echter geen compen- satie geboden. CEDAW nodigt daarom de Staat uit om de situatie van deze vrouwen onder ogen te zien en aan te pakken (***“address and redress”***).

Het document besluit met onder verwijzing naar artikel 7 lid 4 van het Facultatief Protocol de standaard afsluitende oproep aan de Staat om de zienswijze en de aanbevelin- gen van het Comité ter harte te nemen en binnen zes maanden het Comité schriftelijke te informeren over de uitkomst hiervan.

De Staat wordt eveneens gevraagd de zienswijze van het Comité met de aanbevelingen te publiceren en deze wijd te verspreiden om zo alle relevante maatschappelijke sec- toren te bereiken.

5.5 Tot slot

De klaagsters zijn eindelijk in hun gelijk gesteld. Er kon wel degelijk rechtstreeks een beroep op de bepaling uit het VN-Vrouwenverdrag worden gedaan en die bepaling geldt ook voor zelfstandigen. Het standpunt van CEDAW is klip en klaar: de klacht is gegrond. De Staat moet klaagsters compenseren. Met de nieuwe ZEZ-uitkeringsregeling is het probleem voor de toekomst opgelost, maar voor de groep die net als klaagsters tussen wal en schip vielen moet nog iets geregeld.

Op een feestelijke bijeenkomst op 23 mei 2014 in het FNV-kantoor in Amsterdam, waar het ooit allemaal begon- nen was, hieven betrokkenen het glas op uitnodiging van FNV Vrouw.

Het pleit leek gewonnen, in ieder geval voor de zes klaag- sters. Besloten werd namens de klaagsters de Minister

van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan te schrijven. Verwacht werd dat er wel een uitnodiging tot het treffen van een regeling zou volgen. Het liep anders.

Noten

- 1 Inmiddels kent de Petitions and Urgent Action Section (PUAS) van de **Office of the High Commissioner on Human Rights** (OHCHR) een speciaal formulier en een handleiding voor het indienen van klachten (vernieuwd in 2021).
- 2 <https://undocs.org/CEDAW/C/NLD/CO/4>.
- 3 [CEDAW/C/NLD/O/5](https://undocs.org/CEDAW/C/NLD/O/5).
- 4 <https://undocs.org/en/CEDAW/C/NLD/CO/5>.
- 5 Gerards (2011) para 12.
- 6 Arrest Hoge Raad in SGP zaak Proefprocessenfonds c.s. tegen de Staat der Nederlanden **ECLI:NL:HR:2010:BK4549**.
- 7 Commissie Gelijke Behandeling (2007) p.6.
- 8 <https://undocs.org/en/CEDAW/C/57/D/36/2012>.
Zie ook <https://www.vrouwenrecht.nl/2014/04/01/cedaw-staat-moet-zwangere-zelfstandigen-zonder-uitkering-compenseren/>
- 9 Dung Thi Thuy Nguyen v. the Netherlands, Communication No. 3/2004, **CEDAW/C/36/D/3/2004**.
- 10 <https://undocs.org/CEDAW/C/NLD/CO/4>;
- 11 Zie noot 2

Op tijd bevallen en een bonus

Het ging erom spannen. Hoogzwanger was zelfstandig ondernemer Titia Spreij begin juni 2008. De nieuwe Wet zwangerschaps- en bevallingsuitkering zelfstandigen (ZEZ) kwam eraan, maar was ze net op tijd of net niet? Op 4 juni ging de wet in. Twee dagen later kon Titia opgelucht bevallen. Hoe anders was dat tijdens haar eerste zwangerschap.

aan het werk blijven

"Het was een goede zaak om voor te vechten. En niet in de eerste plaats voor mijzelf. Ja, ook ik moest - drie jaar eerder, toen ik zwanger was van mijn eerste - de kosten van een zwangerschapsverlof zelf dragen. Maar als kunstenaar was ik al gewend aan een niet stabiel inkomen. We hadden het niet slecht - lage lasten, geen overbodige kosten maar even maken - en ik probeerde zoveel mogelijk aan het werk te blijven. Zo ging het best."

schandalig

"Als FNV-lid was ik via via getipt over een proefproces en werd ik gevraagd mee te doen. Anderen ver-

zetten het grote werk; ik kreeg af en toe een mail met de stand van zaken. Toen het toezichthoudende comité op het VN Vrouwenverdrag oordeelde dat de Nederlandse staat de vrouwen moest compenseren en de regering dat besluit naast zich neerlegde, raakte ik meer betrokken. In die fase realiseerde ik me pas goed hoe schandalig het allemaal was wat er gebeurde. Nog meer wist ik toen: dit is een goede zaak om voor te vechten."

willens en wetens

"Dat de overheid een betaald verlof bewust had afgepakt en de volle impact ervan kende, stuitte me enorm tegen de borst. Willens en wetens was ervoor gekozen om mensen het allemaal zelf op te laten lossen, terwijl dat vrijwel onmogelijk was. Als zelfstandige mocht je van de verzekeringsmaatschappij én twee jaar niet zwanger worden én je moest voor die verzekering een enorm bedrag betalen. Een brandend huis kun je ook niet verzekeren, zeiden verzekeraars."

'Willens en wetens was ervoor gekozen om mensen het allemaal zelf op te laten lossen'

kinderwagen cadeau

"Het grappige was dat de nieuwe wet op 4 juni 2008 inging. Twee dagen later beviel ik en kon ik dus toch met betaald verlof gaan. Van de toenmalige FNV-voorzitter Agnes Jongerius kregen we een kindervan cadeau. Negen jaar later kregen zelfstandigen die tussen 2004 en 2008 zwanger waren geweest, waaronder ik dus ook, met terugwerkende kracht het geld waar ze recht op hadden. Het was mij en mijn partner indertijd op eigen houtje gelukt het rond te breien, maar als je dan achteraf het bedrag toch nog krijgt, is dat een hoop geld. Het voelde als een bonus."

vertrouwen in het systeem

"Vertrouwen in een goede afloop was er wel. Als je er middenin zit, twijfel je daar niet aan. Maar het was wel een dun lijntje van vertrouwen met toch ook af en toe een moment van hopeloosheid. Maar we hadden een gedegen advocaat, een keer een enorm betrokken rechter die het allemaal ook erg interessant en leuk vond en bij de laatste zitting

voelden we een kentering. De uitslag was een bevestiging van dat gevoel. Het gaf me weer vertrouwen in het systeem. Dit was zo enorm rechtvaardig. Een van de hoogtepunten in het hele verhaal kwam daarna. Mensen, onbekenden ook, stuurden cadeautjes, kaarten, trakteerden zelfs een keer op een etentje. Niet die attenties, hoe leuk ook, maar de gedeelde blijdschap was hartverwarmend."

Doodlopende wegen 2014-2016

- 6.1 Vooraf
- 6.2 Het meldpunt zwangerschapsuitkering
zelfstandigen
- 6.3 Minister Asscher legt CEDAW's
aanbevelingen naast zich neer
- 6.4 Een lesje bestuursrecht
- 6.5 Andere bewandelde wegen



6.1 Vooraf

Voor de zes klaagsters zou het wel loslopen met hun compensatie, dachten we. Maar over de 17.000 tot 20.000 vrouwen die tussen 1 augustus 2004 en 4 juni 2008 eveneens geen zwangerschapsuitkering hadden gehad waren we minder zeker. CEDAW had niet voor niets verschillende bewoordingen gebruikt in zijn aanbevelingen aangaande klaagsters enerzijds en vrouwen in een vergelijkbare positie anderzijds. In afwachting van de reactie van de Staat ging daarom in eerste instantie de aandacht uit naar de groep vrouwen in vergelijkbare positie. Om die vrouwen te informeren kwam is het meldpunt zwangerschapsuitkering zelfstandigen ingericht. De tweede paragraaf in dit hoofdstuk gaat over dit meldpunt en de samenwerking met de vakbonden.

Paragraaf drie behandelt de argumentatie van de Minister van SZW om de aanbevelingen van CEDAW niet te volgen. Die was niet alleen teleurstellend en inhoudelijk niet overtuigend, maar ook niet in overeenstemming met internationale rechtelijke principes. Het echte 'waarom' zouden we later vinden in ten behoeve van deze publicatie via een WOB-procedure opgevraagde interne stukken op het departement. Zo'n WOB-procedure is een belevenis op zich – dat verhaal doen we uit de doeken in hoofdstuk 9. Hier vervolgen we met paragrafen de wegen die bewandeld zijn om voor de zes klaagsters compensatie te ver-

krijgen. Dat waren grotendeels doodlopende wegen, zoals uit paragraaf 6.4 'een lesje bestuursrecht' zal blijken. In een laatste paragraaf tot slot bespreken we nog wat meer en minder succesvolle zijpaden.

6.2 Het meldpunt zwangerschapsuitkering zelfstandigen

Naar aanleiding van publiciteit over de positieve uitspraak van CEDAW begin april 2014 kwamen veel meldingen van vrouwen in vergelijkbare positie binnen bij het Proefprocesfonds Clara Wichmann, de Vereniging voor Vrouw en Recht (VVR) en het Netwerk VN-Vrouwenverdrag.¹ De feestelijke bijeenkomst op 23 mei 2014, waar het vorige hoofdstuk mee af sloot, was dan ook niet alleen bedoeld om de positieve uitspraak van CEDAW te vieren, maar ook om samen na te denken hoe we die vrouwen het beste konden bedienen. VVR en Netwerk bundelden krachten en middelen om de bijeenkomst te organiseren, geholpen door FNV Vrouw die de ruimte ter beschikking stelde toen de FNV daarvoor (nog) niet thuis gaf. Eva Cremers hield een inleiding over inhoud en voorgeschiedenis van het oordeel van CEDAW en de betekenis ervan.² Ongeveer dertig aanwezigen discussieerden daarna hoe de follow-up het beste vorm gegeven kon worden. Het inrichten van een meldpunt zou uitkomst bieden, want alle vrouwen regelmatig informeren ging de spankracht van de vrijwilligersorganisaties te boven. Aanwezigen vonden het eigenlijk ook meer het terrein van de belangenbehartigingsorganisaties liggen en besloten te proberen de vakbonden er (weer) bij te betrekken.

FNV Vrouw bood aan alvast te beginnen. De juridische steungroep van de VVR tekende voor de inhoudelijke ondersteuning aan het meldpunt. De FNV en de bonden die

zelfstandigen organiseren zouden weer benaderd worden om het meldpunt over te nemen en financieel bij te dragen aan vervolgstappen. Aan het eind van de zomer hadden zich zonder actieve werving al 180 vrouwen gemeld. Dat werden er snel meer na enige publiciteit.³ Het bericht dat minister Asscher geen compensatie wilde geven leverde weer veel publiciteit en opnieuw veel meldingen op.⁴ Door één van die vrouwen werd spontaan een Facebookpagina aangemaakt. Zodra er een nieuwe ontwikkeling te melden was, ging er een nieuwsbrief naar het hele steeds uitdijende mailbestand. Soms met een oproep om Tweede Kamerleden te benaderen, bijvoorbeeld met persoonlijke verhalen. Dan weer met een oproep om de actie ook financieel te steunen. Er kwam via het meldpunt ook relevante informatie voor lobby en rechtszaken binnen. Er zijn veel vrouwen bereikt en hoogstwaarschijnlijk heeft het meldpunt daarmee bijgedragen aan het enorme gebruik van de compensatieregeling toen die eenmaal getroffen was. Overdracht van het meldpunt aan FNV Zelfstandigen vond uiteindelijk pas in maart 2018 plaats.

De eerste doodlopende weg: kans op nieuwe procedure verlopen

Het meldpunt hield iedereen die zich meldde tussen april en 19 september 2014 voor dat de mogelijkheid bestond dat de minister voor de zes klaagsters wat anders zou willen regelen dan voor de grote groep van 20.000. Wellicht zouden voor de grote groep politieke druk of nieuwe procedures nodig zijn.

In de zomer van 2014 meldde zich iemand die op basis van het bericht in de NRC alvast een uitkering had aangevraagd, die door het UWV geweigerd was. De steun-

groep vond het de moeite waard om, in afwachting van het standpunt van de Staat, alvast een bezwaarprocedure vanuit de groep van 20.000 lotgenoten te starten. Bekend was immers dat de CRvB een klachtuitspraak van een VN-mensenrechtencomité (zoals CEDAW) als gezaghebbend en daarmee zwaarwegend beschouwt. FNV Zelfstandigen verklaarde zich bereid de bezwaarprocedure te doen, met advies en meedenken door de juridische steungroep van de VVR. Verder dan het in eerste instantie veilig stellen en daarmee verlengen van de bezwaartermijn ging het echter toch niet. De eerste hobbel zat 'm al in het feit dat CEDAW's oordeel in het Engels was geformuleerd. Voor de vakbondsjuriste reden om een beëdigde vertaling te vragen. Mac Vijn heeft als advocate van de zes klaagsters aan de afdeling internationaal recht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gevraagd of die daar, conform CEDAW's aanbeveling, voor kon zorgen.⁵ Dat was de Staat niet van plan. De tweede hobbel was dat de juristen van FNV Zelfstandigen geen brood meer in de zaak bleken te zien na het bericht dat minister Asscher CEDAW's aanbevelingen naast zich neer legde en geen compensatie wilde verstrekken. FNV en FNV Zelfstandigen achtten de lobby bij de Tweede Kamer, ter gelegenheid van de begroting SZW, kansrijker. Dat was het niet.

De juridische steungroep van de VVR heeft nog overwogen om via de meldlijn andere kandidaten voor een nieuwe procedure op te roepen, tot Mac Vijn op het briljante idee kwam om de zes klaagsters zelf een uitkering te laten aanvragen en de bezwaar- en beroepsprocedures daarvan te coördineren. Deze parallelle weg bleek uiteindelijk succesvol – zie hoofdstuk 7.

6.3 Minister Asscher legt CEDAW's aanbevelingen naast zich neer

Het was voor klaagsters, advocaat en de juridische steungroep wat verwarrend: tot wie moesten ze zich nu richten om hun gelijk te krijgen toen CEDAW hen volledig in het gelijk had gesteld? Mac Vijn, als advocaat van de zes klaagsters had zich eerst gewend tot de Agent van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa), die namens de Staat was opgetreden tijdens de klachtprocedure bij CEDAW. Die berichtte met de verantwoordelijke instanties in overleg te zijn en te streven CEDAW tijdig te antwoorden. Eind mei 2014, na de feestelijke bijeenkomst, is ook een brief gestuurd aan Minister Asscher van SZW, als bewindspersoon verantwoordelijk voor de wetgeving inzake de zwangerschapsuitkering. Namens de zes individuele klaagsters is aanspraak gemaakt op de door CEDAW aanbevolen financiële compensatie voor het verlies van de WAZ voorziening. Aangeboden is om hierover nader met elkaar te overleggen. Ook is de kwestie van vergoeding van de kosten rechtsbijstand in de individuele klachtprocedure bij CEDAW én in de daaraan voorafgaande procedures bij de Nederlandse rechters aan de orde gesteld.

Op vrijdagmiddag 19 september, de allerlaatste dag van de termijn waarbinnen er naar CEDAW moest worden gereageerd, stuurde de Agent van BuZa de brief die op die dag namens de Staat naar CEDAW ging, per mail naar de advocaat van klaagsters. Tevens meldde hij dat de Minister van SZW de brief dezelfde dag ook aan de Tweede Kamer had aangeboden, als bijlage bij een kort schrijven.⁶ Aan CEDAW deelde de Staat mee de aanbevelingen van het Comité niet te willen volgen, maar wel bereid te zijn de door de klaagsters gemaakte kosten van de klachtproce-

dure bij CEDAW tot een redelijk bedrag te vergoeden.

De minister stelde in de brief aan de Tweede Kamer niet overtuigd te zijn door de juridische motivering van het Comité en vatte de inhoud van het oordeel van CEDAW en de reactie van de regering kort samen:

“Anders dan het Comité, is de regering van mening dat de voornoemde bepaling niet ziet op zelfstandigen, maar uitsluitend op vrouwen die werkzaam zijn in loondienst. De regering baseert dit standpunt op de verdragstekst en de daarin gehanteerde termen, zoals loon, verlof, bescherming tegen verlies werkkring, anciënniteit, ontslag.

Voorts is van belang dat een uitkering bij zwangerschap is bedoeld om de (aanstaande) moeder gedurende enige tijd rond het moment van de bevalling de benodigde rust te geven, ter bescherming van de gezondheid van moeder en kind. Die doelstelling wordt (achteraf) niet meer bereikt door nu alsnog uitkeringen te verstrekken aan vrouwen, die in de periode tussen 2004 en 2008 bevallen zijn. Om deze reden acht ik het ook niet opportuun om de aanbeveling van het Comité op te volgen”.

De brief aan CEDAW is iets uitvoeriger en begint met het onderstrepen van het belang dat de regering hecht aan het individueel klachtrecht ***“and of the uniform interpretation of human rights conventions in general. The Government also fully appreciates that petitioners must be able to have confidence that the Government will pay serious attention to the opinions of the various committees established under international conventions and that, barring exceptional cases, it will not sweep such views to one side. The Government, for its***

part, must be able to rely on a proper consideration of all the arguments put forward in its observations concerning the communication."

Vervolgens noemt de Staat drie punten die het Comité ten onrechte niet zou hebben meegewogen. Dit wekt verbazing omdat het dezelfde argumenten betreft die de Staat had aangevoerd in de procedure voor CEDAW. Het Comité had hierover in de uitspraak alles overwegende een uitgesproken oordeel gegeven, dat afweek van de standpunten van de Staat. Deze overwegingen waren gedeeltelijk ook al in de eerdere CEDAW-klachtzaak van Nguyen verwoord. Het betreft het argument dat er geen draagvlak meer zou zijn voor een publieke arbeidsongeschiktheidsverzekering. Het tweede punt betreft het verschil van mening over de reikwijdte van het verdrag: de Staat handhaaft het standpunt dat de bepaling slechts voor in loondienst werkenden geldt. Ten derde blijft het meningsverschil over de directe toepasbaarheid van een verdragsbepaling in het nationale recht.

De argumentatie naar de Tweede Kamer heeft deels andere accenten dan de reactie naar CEDAW, maar de juridische overtuigingskracht is even mager. Klaagsters en de steungroep waren erg teleurgesteld: met zo'n gekunstelde redenering het oordeel van een gezaghebbend comité ter zijde schuiven werd als ongepast ervaren. Het was een inbreuk op de staatsrechtelijke regel dat internationaal recht van hogere orde is dan het nationale recht. Dat voedde de vastberadenheid om door te gaan. Veel later zou blijken waarom de redenering zo gekunsteld was: de doorslaggevende reden werd niet genoemd: vrees voor miljardenclaims. Uit de lucht gegrepen, zoals in hoofdstuk 9 uit de doeken wordt gedaan.

6.4 Een lesje bestuursrecht

Bij brief van 9 oktober 2014 antwoordt de Minister van SZW alsnog kort op het verzoek van de klaagsters van 27 mei 2014: ***"Op 19 september jl. bent u via het ministerie van Buitenlandse Zaken geïnformeerd over de gevolgen die de Nederlandse regering aan de uitspraak van CEDAW verbindt. Ook de communicatie over de afwikkeling van de procedure kosten verloopt via het ministerie van Buitenlandse zaken. Ik vertrouw er op dat u hiermee voldoende bent geïnformeerd"***.⁷

Bij brief van 16 oktober 2014 deed de advocaat een poging om de minister ervan te overtuigen dat zijn standpunt inhoudelijk zo tegenstrijdig is met het oordeel van CEDAW dat de minister dit in elk geval ten opzichte van klaagsters zou dienen te heroverwegen. Temeer daar CEDAW hen inmiddels had gevraagd te reageren op het standpunt van de Staat van 19 september 2014.

De reactie van de minister volgt op 5 november 2014 en is na enige inleidende woorden kort en bondig: ***"Wat betreft de Nederlandse regering is de klachtprocedure echter conform de daarvoor geldende regels ten einde gekomen met het op 19 september aan het CEDAW kenbaar gemaakte standpunt. Voor mijn standpunt over de kwesties die u in de brief aan de orde stelt verwijst ik u dan ook naar de hiervoor al genoemde reactie aan CEDAW en naar de brief die ik op 19 september 2014 aan de Tweede Kamer zond"***. De minister weigerde direct te antwoorden. Klaagsters ervoeren het als blijvende afwijzing. Dat was onbegrijpelijk en bezwaar maken tegen het besluit dat in de reactie van de minister viel te lezen was dan ook een logische stap.

Het bezwaarschrift van 15 december 2014

In het bezwaarschrift is aangevoerd dat de klaagsters het niet eens zijn met de beslissing van de Minister van SZW om de aanbeveling van CEDAW niet op te volgen. Gewezen is op de uitgebreide motivering die de advocaat van klaagsters in de brief van 16 oktober 2014: namelijk dat CEDAW heeft overwogen dat doorslaggevend is dat de Staat der Nederlanden door de eerdere voorziening inzake bevalling- en zwangerschapsverlof in 2004 af te schaffen, de rechten van klaagsters heeft aangetast zoals deze worden beschermd onder artikel 11 lid 2 sub b van het verdrag, nu zij de facto zonder inkomen kwamen te zitten toen zij hun kinderen kregen in 2005 en 2006. Klaagsters meenden alsnog met terugwerkende kracht aanspraak te kunnen maken op de voorziening zoals deze tot 1 augustus 2004 op grond van de WAZ bestond. Deze voorziening is weliswaar beëindigd met de Wet einde toegang verzekering WAZ. Op grond van artikel 94 Grondwet dienen binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften echter geen toepassing te vinden indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Dat is hier aan de orde, nu het CEDAW op deze wijze uitleg aan het Verdrag heeft gegeven.

Kort samengevat is gesteld dat in de bestreden beslissing ten onrechte niet op de individuele rechtshandeling van de klaagsters is ingegaan en dat de daarvoor aangevoerde argumenten onvoldoende gemotiveerd zijn weerlegd. De beslissing is daarom in strijd met artikel 3:2 Awb (Algemene wet bestuursrecht) nu niet alle relevante feiten en af te wegen belangen bij de totstandkoming ervan zijn betrokken.

Niet ontvankelijk?

Op 17 februari 2015 volgde de beslissing op bezwaar, namens de minister ondertekend door de Directeur Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden. De klaagsters worden niet ontvankelijk verklaard omdat de brief van de minister van 5 november 2014 louter informatief is en niet gericht is op enig rechtsgevolg. **“Nu de brief van 5 november 2014 niet een wijziging in een recht of plicht voor klaagsters behelst, zijn geen rechtsgevolgen aan de brief verbonden”**. De brief is daarom geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. In de overwegingen wordt benadrukt: **“Een beslissing heeft rechtsgevolg indien zij er op gericht is een bevoegdheid, recht of verplichting voor een of meer anderen te doen ontstaan of teniet te doen, dan wel de juridische status van een persoon of een zaak vast te stellen”**.

Het is dus een bestuursrechtelijke rechtsvraag: is dit een bevoegdheid van de Minister die op het gebied van het privaatrecht ligt, het toekennen van een compensatie of schadevergoeding, of kan dit toch gezien worden als een besluit, een publiekrechtelijke rechtshandeling gericht op rechtsgevolg? Gevolg was immers dat de klaagsters nog steeds met lege handen stonden. Besloten is dit te laten toetsen door de bestuursrechter.

De uitspraak van de rechtbank volgde ruim een jaar later, op 29 maart 2016.⁸

Het beroep werd ongegrond bevonden op grond van duidelijk geformuleerde overwegingen, waarvan de belangrijkste op de volgende pagina weergegeven zijn. Een mooie les in bestuursrecht.

8. De rechtbank ziet echter geen aanknopingspunt voor het standpunt van eiseressen dat de brief van 5 november 2014 eveneens als besluit in de zin van de Awb dient te worden aangemerkt. De brief van 5 november 2014 heeft hoofdzakelijk een informatief karakter omdat het een verwijzing is naar het standpunt van de Nederlandse Staat van 19 september 2014 dat eiseressen niet in aanmerking komen voor schadevergoeding. Bovendien is het een herhaling van de brief van 9 oktober 2014 aan eiseressen en van de brief van 19 september 2014 aan de Tweede Kamer, waarin verweerder ook al heeft verwezen naar het standpunt van de Staat.
9. Daarnaast is de rechtbank van oordeel dat in geen van de in de vorige alinea bedoelde brieven sprake is van een rechtshandeling die berust op een publiekrechtelijke grondslag. Vaststaat immers dat er gedurende de periode 1 augustus 2004 tot 4 juni 2008 geen wettelijke grondslag bestond voor een uitkering aan vrouwelijke zelfstandigen bij zwangerschap of bevalling. Het zou zich niet verdragen met het Nederlandse rechtssysteem, de soevereiniteit van de Nederlandse Staat en de niet-bindende status van het advies van het CEDAW om aan dit advies met terugwerkende kracht alsnog een wettelijke grondslag voor een dergelijke uitkering of vergoeding te ontleen. Dat betekent dat het toe- of afwijzen van het door eiseressen gedane verzoek om schadevergoeding moet worden aangemerkt als een privaatrechtelijke rechtshandeling.
10. Daarbij komt nog dat verweerder weliswaar politiek verantwoordelijk is voor de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving, maar dat de uitvoering van de Waz en de Wazo was en is geattribueerd aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv). Voor zover eiseressen dus

hebben bedoeld dat zij alsnog in aanmerking dienen te komen voor een uitkering, dienen zij hiertoe dus een aanvraag in te dienen bij het Uwv. Ter zitting is gebleken dat zij dit ook hebben gedaan. Een besluit van het Uwv op een dergelijke aanvraag is bovendien aan te merken als een besluit in de zin van de Awb, zodat daarmee ook de weg naar de bestuursrechter open staat en er sprake is van een eerlijk proces in de zin van artikel 6 van het EVRM.

Voor de juristen een heldere uitspraak, waar dan ook geen hoger beroep tegen is ingesteld. Het was een doodlopende weg gebleken. Voor niet-juristen onder klaagsters en steungroep moeilijk te begrijpen waarom de minister wel kan besluiten de aanbeveling van CEDAW niet te volgen, maar voor henzelf daarop niet aanspreekbaar is.

6.5 Andere bewandelde wegen

Politieke lobby niet effectief

In paragraaf 6.2 is de politieke lobby al even aangestipt. De FNV had een paar vragen ingestoken ter voorbereiding van de begrotingsbehandeling SZW, waarvan het antwoord ook met de kennis van toen niets nieuws bevatte.⁹ De VVR en het Proefprocessenfonds schreven een [brief naar de vaste commissies SZW van Tweede en Eerste Kamer](#) met het verzoek minister en kabinet te overtuigen dat hun afwijzende houding niet legitiem is. In een Annex stond de uitvoerige juridische onderbouwing. De vaste commissie van de Tweede Kamer vroeg de minister vóór de begrotingsbehandeling een reactie op deze brief te geven. Dat deed de minister één dag ervoor – het schrijven is slechts een herhaling van eerder beleden standpunten.¹⁰ Bij de

begrotingsbehandeling zelf stipte alleen de SP de kwestie aan en diende zelfs een motie in, die alleen van enkele kleine oppositiepartijen steun kreeg.¹¹ Bij interruptie refereerde Kamerlid Ulenbelt nog aan de minstens 80 mails die hij had gekregen van zelfstandig werkende vrouwen die destijds zonder uitkering een kind kregen en dat als groot onrecht ervoeren. Het mocht niet baten: de minister verwees naar zijn genoemde brief en herhaalde in kort tijdsbestek verschillende keren dat hij heel goed begreep dat de betreffende vrouwen het als zeer onredelijk beschouwden, maar dat hij de afweging wel overwogen had gemaakt en alle voors en tegens gewogen.¹² Met de (WOB) kennis van nu kan daar wel wat op afgedongen worden – zie hoofdstuk 9.

De vaste commissie SZW van de Eerste Kamer had de brief aan CEDAW geschaard bij de behandeling van het wetsontwerp Modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden. De fractie van Groen Links maakte van de gelegenheid gebruik in het Voorlopig Verslag een hele serie vragen te stellen over de CEDAW-kwestie, deels ontleend aan de brief van VVR en Proefprocessenfonds.¹³ Twee dagen later verscheen de Memorie van Antwoord met 'copy/paste' antwoorden.¹⁴ Senator Strik was extra gemotiveerd omdat eerder dat jaar in de Eerste Kamer een motie van haar was aangenomen, die de regering opriep tot snellere ratificatie van de Facultatief Protocolen bij het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind, het Gehandicaptenverdrag en het IVESCR.¹⁵ De bezwaren van de regering tegen uitvoering van deze motie leken haar te duiden op besef dat dergelijke oordelen wel degelijk juridische consequenties behoren te hebben. Het wetsontwerp werd zonder hoofdelijke stemming aangenomen, maar Senator Strik legde een korte stemverklaring

af over de aanbevelingen van CEDAW, namens haar fractie: *(..) “Dat de minister dit oordeel naast zich neerlegt, acht mijn fractie in strijd met de internationale verplichting tot verdragstrouw. Nederland heeft zich immers gebonden met de ratificatie van het Facultatief Protocol, en in een rechtsstaat past het niet om selectief om te gaan met de uitkomst van een individuele klachtprocedure.”*¹⁶

Mede naar aanleiding van een idee op een door VVR, Proefprocessenfonds en NJCM georganiseerd seminar op de Universiteit van Amsterdam op 2 december 2014 schreven VVR, Proefprocessenfonds en Netwerk VN-Vrouwenverdrag nog een brief ter gelegenheid van een Algemeen Overleg over Emancipatie in de Tweede Kamer op 5 maart 2015.¹⁷ De 6^{de} regeringsrapportage naar CEDAW was namelijk een van de negen onderwerpen op de agenda. De drie organisaties rekenden voor dat het uitvoeren van CEDAW's aanbevelingen veel goedkoper kon zijn dan eerder voorgespiegeld door de minister. *“We vragen ons in gemoede af waarom de bewindslieden niet bereid zouden zijn voor zo'n 3 miljoen verschoond te blijven van een langdurige en in internationale context beschamende follow-up procedure met het CEDAW-Comité.”* Alleen de SP kaartte de kwestie in algemene zin aan en minister Asscher verwees even algemeen naar zijn schriftelijke stukken.¹⁸

Het was duidelijk: via de politieke lijn was minister Asscher niet te bewegen tot compensatie.

College voor de Rechten van de Mens

Ondertussen waren er ook nog wat andere wegen bewandeld. Al vrij snel na 19 september 2014 hebben de VVR en

het Proefprocessenfonds het College voor de Rechten van de Mens benaderd over het negeren van de uitspraak van CEDAW. Bij brief vroegen ze wat het College, gelet op zijn wettelijke taak om toezicht te houden op de naleving van aanbevelingen van internationale instanties, voornemens was te doen.¹⁹ In een nader overleg zijn verschillende opties besproken, waaronder door het College aan de orde stellen in het kennismakingsgesprek met de nieuwe Minister van Buitenlandse Zaken Koenders.

Het College nam de kwestie op in ***Mensenrechten in Nederland 2014 - Jaarlijkse Rapportage***, in het hoofdstuk ***Leef uitspraken van internationale toezichthouders na***.²⁰

Van de drie uitspraken die Nederland in 2014 naast zich neerlegde hadden in twee gevallen de betreffende bewindspersonen zich bereid verklaard de aanvankelijke weigering te willen heroverwegen. Ook in de daarop volgende Jaarlijkse rapportage sprak het College zijn verontrusting uit dat Nederland de aanbeveling van CEDAW niet opvolgde.²¹ De Jaarrapportages zijn door de Tweede Kamer voor kennisgeving aangenomen en de bewindspersonen ondernamen niets in dit dossier.

Het College sprak eenzelfde verontrusting uit in zijn schriftelijke bijdrage aan de werkgroep van CEDAW die de behandeling van het zesde periodieke rapport van Nederland voorbereidde.²² Dat deden de vrouwen- en mensenrechten organisaties ook in hun schaduwrapportage én in het zogenaamde oral statement tijdens de informele bijeenkomst met de CEDAW-werkgroep.²³ Zo zorgden ze er samen voor dat een van de eerste vragen aan de Nederlandse regering luidde: ***“Please provide an update on measures taken to implement the Committee’s***

recommendations in the case concerning De Blok et al v the Netherlands (CEDAW/C/57/D/36/2012).”²⁴

Follow-up dialogue door CEDAW

Klaagsters zelf waren al door CEDAW uitgenodigd om te reageren op het (afwijzende) standpunt van de Staat in de brief van 19 september 2014. Dat deden ze eind oktober, waarop CEDAW berichtte de regering weer om een reactie te hebben gevraagd. Daarna was het op dit front lange tijd stil, maar in het CEDAW's jaarverslag viel te lezen dat CEDAW's werkgroep optioneel protocol de status besprak van onder meer case No. 36/2012 concerning the Netherlands waarin ***“the follow-up dialogue with the State parties concerned remained on-going”***.²⁵

Later bleek het verzoek van CEDAW zoek geraakt te zijn. In oktober 2015 hebben klaagsters CEDAW een vervolgbericht gestuurd. Dit kwam wel bij de Agent van Nederland aan, maar toen was al bekend wanneer de zitting van de bestuursrechter (zie paragraaf 6.4) zou zijn - voor de Staat een extra reden om niet inhoudelijk te willen reageren. Kortom: de follow-up dialoog van CEDAW over de uitvoering van de aanbevelingen in de klachtprocedure leverde vooralsnog nog geen tastbaar resultaat voor klaagsters en haar lotgenoten op. Het was nog geen doodlopende, maar wel een lange weg te gaan. Uiteindelijk bood de sociale zekerheidsrechter uitkomst. Dit bespreken we in het volgende hoofdstuk.

Noten

- 1 Bijvoorbeeld: NRC 3 april 2014. Hoogleraar internationaal recht Nico Schrijvers wordt hier geciteerd: “Juridisch gaat het om een aanbeveling van het VN-Comité” (...) “Gemeten naar morele maatstaven worden ze gewoon uitgevoerd.” Het artikel vervolgt met: Het Ministerie van SZW wil de uitspraak eerst

- bestuderen. Volgens een ruwe schatting gaat het om een bedrag van ongeveer 60 miljoen.
- 2 De inleiding is op de [website van de VVR](#) gepubliceerd.
- 3 Toen de Volkskrant van 180 per ongeluk bijna duizend van maakte (er was 880 verstaan) en de Telegraaf dat laatste getal weer overnam nam het aantal vrouwen met wie direct contact was snel toe.
- 4 Onder meer Volkskrant 20 september 2014.
- 5 Para 10: "The State party is also requested to publish the Committee's views and recommendations and to have them widely disseminated in order to reach all relevant sectors of society." De Staat heeft zich beperkt tot een zeer beknopte samenvatting in *Rapportage 2014 Internationale Mensenrechtenprocedures*. Afdeling Internationaal recht Ministerie van Buitenlandse Zaken. Op 18 mei 2015 gepubliceerd als Bijlage bij *Kamerstukken II 2014/15 32735* nr. 129.
- 6 *Kamerstukken II 2014/15, 30420* nr. 208. Als bijlagen waren zowel de Communication van CEDAW als de brief aan het Comité opgenomen.
- 7 Er zijn, via het Wob-verzoek, geen ambtelijke nota's voor de minister verkregen over de periode 18 september 2014 - 17 februari 2015 en evenmin andere documenten. Er is dus niet na te gaan of de minister eigenlijk wel geïnformeerd is geweest over de correspondentie en over de daarop volgende bezwaar- en beroepsprocedure.
- 8 **[ECLI:NL:RBAMS:2016:6311](#)**.
- 9 *Kamerstukken II 2014/15, 34000* XV, nr. 7 p. 80. Vraag en Antwoord 286, 287 en 288.
- 10 **[Brief d.d. 25 november 2014, niet dossierstuk 2014D43516](#)**.
- 11 *Handelingen 2014/15* TK 29-3-2 en TK 30-3-10. *Kamerstukken II 2014/15 34000* XV nr. 18.
- 12 *Handelingen 2014/15* TK 30-3-10.
- 13 *Kamerstukken I 2014/15 32855* B p 3-5.
- 15 *Kamerstukken I 2014/15 32855* C p 5-9.
- 15 **[Kamerstukken I 2013/14 33750](#) VI, M.**
- 16 *Handelingen* EK 2014/15 14-5-1.
- 17 De brief is te vinden op [vrouwenrecht.nl](#)
- 18 *Kamerstukken II 2014/15 2014/15 30420*, nr. 223 p. 17, 22-23.
- 19 De brief is te vinden op [vrouwenrecht.nl](#).
- 20 **[College voor de Rechten van de mens \(2015\)](#)** p. 18 en 20.
- 21 **[College voor de Rechten van de Mens \(2016 B\)](#)** p. 135.
- 22 **[College voor de Rechten van de Mens \(2016 A\) p.2](#)**.
- 23 **[NetwerkVN-Vrouwenverdrag 2016 A para 4](#)** en **[Oral Statement](#)**.
- 24 **[CEDAW/C/NLD/Q/6 \(List of Issues\)](#)** Para 2.
- 25 CEDAW/C/2015/H/CRP Report of the Committee on the

Elimination of Discrimination against Women Sixty-first session
(6-24 July 2015) Chapter V B.

Even bij stilstaan en door

Onrechtvaardig vond Ava van Baaren het wel, dat zij als zelfstandige op een boerenbedrijf geen zwangerschapsuitkering kon aanvragen. Maar ze nam het voor wat het was en telde haar, zelf bekostigde, zegeningen. Jaren later kwam alsnog de financiële verrassing.

in je eigen tempo

"Lang doorwerken was geen probleem tijdens mijn zwangerschap. Met of zonder zwangerschapsuitkering had ik dat toch wel gedaan. Dat kun je met een eigen bedrijf, een melkveebedrijf in ons geval, zelf regelen. Zware klussen, tussen het vee lopen, daar hou je op een gegeven moment mee op. Dan doe je de dingen meer in je eigen tempo of gewoon wat meer in je administratie. Ik was fit, het bedrijf is aan huis en van zitten word ik ook niet vrolijk."

hoge kosten

"Als boerenbedrijf ben je verzekerd via de bedrijfsverzorging. Als lid van een coöperatie kun je vervanging regelen en dat deden we. Maar daar betaal-

den we zelf voor, en flink ook. Het hebben van hoge kosten, waaronder ook een AOV, is inherent aan onze sector. Een uitkering had het voor ons niet lichter gemaakt. Maar ik kan me voorstellen dat in andere situaties - als je ander werk doet, kostwinner bent of alleenstaand - elke euro nodig is."

bij het leven

"Eigenlijk is het wonderlijk dat zoiets als een zwangerschapsuitkering toen niet bestond. Zwanger zijn, kinderen krijgen, hoort zo ontzettend bij het leven. Daar sta je wel eens bij stil, maar daarna ga je gewoon weer door. Gelukkig maar dat anderen strenden voor uitbetaling aan ons vrouwen, die toen zwanger waren en het allemaal zelf financieel hebben moeten regelen."

geen kans van slagen

"Jaren na mijn bevalling hoorde ik via via dat je alsnog een uitkering kreeg als je tussen 2005 en 2008 was bevallen als zelfstandige. Ik was verrast. Allereerst door het feit dat er dus meer mensen waren

'Zwanger zijn, kinderen krijgen, hoort zo ontzettend bij het leven'

die vonden dat het niet klopte. Die vonden dat je als zwangere zelfstandige ook recht hebt op een uitkering. En door het feit dat het deze mensen ook nog eens is gelukt om dat recht te zetten. Ik vind het echt prijzenswaardig dat zij daar jarenlang hard voor hebben geknokt. Had je het me vooraf verteld, dan had ik het geen kans van slagen gegeven. Je bent zelfstandige, dus je regelt het zélf. Zo dacht ik."

aanzienlijk bedrag

"Toen het geld vrij kwam, voelde dat rechtvaardig. Het was ook een aanzienlijk bedrag, zelfs netto. Ik heb het gewoon op m'n rekening laten staan. Er iets speciaals mee doen was niet de bedoeling. Ik genoot gewoon erg van het feit dat ik er vanaf dat moment een lange tijd financieel heel prettig voor stond op m'n eigen rekening."

Naar het UWV en de sociale zekerheidsrechter (2015-2018)

- 7.1 Inleiding
- 7.2 Eén aanvraag toegekend
- 7.3 Rechtbanken oordelen verschillend
- 7.4 Centrale Raad van Beroep
- 7.5 Vervolg bij de CRvB, annotaties en latere jurisprudentie



7.1 Inleiding

Na CEDAW's oordeel dat de Staat der Nederlanden in strijd had gehandeld met het bepaalde in het VN-Vrouwenverdrag, zijn daarover diverse berichten verschenen in de kranten. Bij het door FNV Vrouw beheerde Meldpunt zwangerschapsuitkering zelfstandigen meldden zich ook vrouwen die zo gis waren geweest een aanvraag voor een ZEZ-uitkering bij het UWV in te dienen. UWV wees die aanvragen af omdat de bevalling had plaatsgevonden vóór de ingangsdatum van de ZEZ-uitkering. De aanvraag viel evenmin onder de oudere regeling, omdat de bevalling had plaatsgevonden nadat de oude regeling was ingetrokken. Er was dus geen wettelijke regeling in de betreffende periode op grond waarvan een uitkering kon worden toegekend, aldus het UWV.

Dat bracht ons op het idee om onze eigen klagsters als nog een uitkering te laten aanvragen. De aanbeveling van CEDAW om klagsters schadeloos te stellen was rechtstreeks op hen van toepassing. In november 2014 was gebleken dat de minister richting klagsters echt niet over de brug wilde komen. Dan maar naar het UWV. Idee was om via aanvragen bij verschillende UWV-kantoren anders gemotiveerde toekenningen of afwijzingen te verkrijgen en bij verschillende rechtbanken in beroep te gaan. Uiteindelijk zou de kwestie bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB) terecht komen, waarvan bekend was dat deze

(klacht-) uitspraken van expertcomités bij internationale verdragen zwaar gewicht toekende.¹

7.2 Eén aanvraag toegekend

In januari 2015 is door vier van de zes betrokken vrouwen een gelijkkluidend uitgebreid gemotiveerd verzoek bij het UWV ingediend, met CEDAW's Communication als bijlage.² Gelet op het oordeel van CEDAW is verzocht om een uitkering over het verleden, primair op grond van de voorziening zoals deze tot 1 augustus 2004 op grond van de WAZ bestond, subsidiair op grond van de huidige ZEZ-regeling, de zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen zoals deze sinds 2008 is opgenomen in de Wet Arbeid en Zorg (WAZO).

Primair werd gekozen om met terugwerkende kracht aanspraak te maken op de voorziening zoals deze tot 1 augustus 2004 op grond van de WAZ bestond. Deze voorziening is beëindigd met de Wet einde toegang verzekering WAZ. Op grond van artikel 94 Grondwet dienen binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften geen toepassing te vinden indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Gesteld is dat dit hier aan de orde is nu het CEDAW als onderdeel van een volkenrechtelijke organisatie op deze wijze uitleg aan het Verdrag heeft gegeven. Dit betekent dat de bepaling uit de Wet einde toegang verzekering WAZ buiten werking dient te worden gesteld zodat de daarin opgenomen regeling van kracht zou worden.

Subsidiair werd aanspraak gemaakt op de in de WAZO ondergebrachte ZEZ-uitkering van 2008, omdat deze als nog terugwerkende kracht had moeten worden verleend.

Meer subsidiair werd vervangende schadevergoeding gevraagd.³

Het was bijzonder om te merken hoe de kwestie bij het UWV werd opgepakt. Sommige brieven kwamen helemaal in Heerlen terecht. Van één van de Amsterdamse vrouwen kwam het verzoek via kantoor Amsterdam terecht in Groningen op het bureau van een goedwillende beambte. Binnen twee weken ontving zij het bericht dat zij recht had op een uitkering, maar dat het dagloon wellicht hoger kon uitvallen aan de hand van haar verdiensten in eerdere jaren (2000-2004). Na een exercitie met oude inkomstenbelastingaanslagen kreeg deze klaagster in augustus 2015 een uitkering van ruim € 4.000 bruto.

De andere drie vrouwen ontvingen allen een afwijzing in verband met het ontbreken van een wettelijke grondslag. De een kreeg haar beslissing al in januari 2015. Een ander pas in mei van dat jaar.

In alle drie zaken is bezwaar gemaakt, dat zoals te verwachten was ongegrond werd verklaard, zij het soms met wijziging van de motivering.⁴ Door UWV werd daarbij naast het feit dat er geen wettelijke grondslag zou zijn, ook gewezen op de eerdere uitspraak van de Hoge Raad (besproken in hoofdstuk 4). Ook de brief van de Minister van SZW van 19 september 2014 aan de Tweede Kamer, met de motivatie om geen gevolg te geven aan de aanbevelingen van CEDAW (zie hoofdstuk 6.2) is aangehaald. Het UWV wijst er op verantwoordelijk te zijn voor de uitvoering van wet- en regelgeving. Bij ontbreken daarvan kan UWV geen schadevergoeding toekennen.

We wisten waarschijnlijk door te moeten procederen tot

en met de CRvB. De zaak van één vrouw liep in Utrecht, daar was FNV Zelfstandigen de gemachtigde en de andere twee zaken liepen samen op in Amsterdam, daar werden de belangen behartigd door Bosch Advocaten. Na de afwijzende beslissingen op bezwaar volgde de beroepsprocedure. De gemachtigden hebben de stukken steeds op elkaar afgestemd en de taken zoveel mogelijk verdeeld. Dat een van de klaagsters wel een uitkering had gekregen is uiteraard ook ingebracht in de procedures. Beide zaken werden behandeld door een meervoudige kamer. Hoewel de zitting in Utrecht eerder plaatsvond kwam Rechtbank Amsterdam als eerste met een uitspraak, op 18 juli 2016.⁵

7.3 Rechtbanken oordelen verschillend

Rechtbank Amsterdam

De rechtbank boog zich eerst over de vraag of artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b, van het Verdrag een ieder verbindende verdragsbepaling is waaraan rechtstreekse werking moet worden toegekend. De rechtbank overwoog dat die vraag eerder door de HR ontkennend was beantwoord was in zijn arrest van 1 april 2011 en dat dit oordeel later dat jaar door de CRvB was overgenomen.⁶ Terecht was betoogd dat aan de uitspraak van een comité als het CEDAW een gezaghebbend oordeel toekomt, waar nationale rechters slechts kunnen afwijken als zwaarwegende redenen dat kunnen rechtvaardigen (r.o.19). De rechtbank zag die zwaarwegende redenen: in het bijzonder werd gewezen op het feit dat het CEDAW niet was ingegaan op de overwegingen uit het genoemde arrest van de HR en niet heeft gemotiveerd waarom zij tot een andere conclusie komt met betrekking tot de vraag inzake de directe werking.

Het beroep op het gelijkheidsbeginsel werd afgewezen.

UWV had gesteld dat de uitkering aan één van de vrouwen ten onrechte was toegekend, dit zou een fout betreffen. Hoewel de rechtbank erkende dat de toekenning van die uitkering niet lichtvaardig is geschied, **“heeft verweerder terecht gesteld dat dit een fout betreft”** (r.o.23). Die aanvraag had moeten worden afgewezen. Een beroep op het gelijkheidsbeginsel is dan niet aan de orde, omdat een bestuursorgaan niet is gehouden een in het verleden gemaakte fout te herhalen.⁷

Ook het beroep op een schadevergoeding werd afgewezen. Voor de vergoeding van schade is vereist dat de gestelde schade verband houdt met een onrechtmatig besluit. UWV heeft de aanvraag om in aanmerking te komen voor een uitkering wegens zwangerschap en bevalling terecht afgewezen.

Rechtbank Midden-Nederland

Het oordeel van Rechtbank Midden-Nederland op 23 september 2016 viel anders uit.⁸ De rechters betrokken in hun oordeel nieuwe ontwikkelingen in de jurisprudentie van de Hoge Raad (van na 1 april 2011). De rechtbank overwoog:

“ 12. Volgens vaste rechtspraak dient de vraag in hoeverre een verdragsbepaling rechtstreekse werking toekomt in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet te worden beantwoord door uitleg van die verdragsbepaling. Indien noch uit de tekst, noch uit de totstandkomingsgeschiedenis volgt dat geen rechtstreekse werking van de verdragsbepaling is beoogd, is de inhoud van die bepaling beslissend. Het gaat er dan om of deze onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht te worden toegepast.

13. De rechtbank stelt vast dat er in het onderhavige geval noch uit de tekst, noch uit de totstandkomingsgeschiedenis valt af te leiden dat de verdragsluitende partijen zijn overeengekomen dat aan artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b, van het VN-vrouwenverdrag die werking niet mag worden toegekend. Bij deze stand van zaken is enkel de inhoud van de bepaling zelf beslissend.

14. Dit is ook wat de HR heeft overwogen in zijn arrest van 1 april 2011 in de civiele procedure van eiseres tegen de Staat. Sindsdien heeft de HR echter meer rechtspraak gegeven over de reikwijdte van internationale bepalingen. In zijn arrest van 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928, over de vraag naar rechtstreekse werking van artikel 8, tweede lid, van het Kaderverdrag van de World Health Organization inzake tabaksontmoediging heeft de HR onder meer overwogen: **“Indien het op grond van een verdragsbepaling in de nationale rechtsorde te bewerkstelligen resultaat onvoorwaardelijk is en voldoende nauwkeurig is omschreven, belet de enkele omstandigheid dat de wetgever of de overheid keuze- of beleidsvrijheid toekomt wat betreft de te nemen maatregelen ter verwezenlijking van dat resultaat, niet dat de bepaling rechtstreekse werking heeft. Of van die werking sprake is, hangt af van het antwoord op de vraag of de bepaling in de context waarin zij wordt ingeroepen, als objectief recht kan functioneren. Anders dan de Staat betoogt, betekent het enkele bestaan van keuze- of beleidsvrijheid dus niet dat geen sprake kan zijn van rechtstreekse werking. (Vgl. HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549, NJ 2010/388 (SGP))”**.

15. De rechtbank is van oordeel dat het op grond van artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b, van het VN-vrouwenverdrag in de nationale rechtsorde te bewerkstelligen resultaat, te weten het invoeren van verlof wegens bevalling met behoud van loon of met vergelijkbare sociale voorzieningen, onvoorwaardelijk is en voldoende nauwkeurig is omschreven. Dat de overheid keuze- of beleidsvrijheid toekomt wat betreft de te nemen maatregelen ter verwezenlijking van dat resultaat vormt, gelet op het arrest van de HR van 10 oktober 2014, geen beletsel voor het aannemen van rechtstreekse werking. Of sprake is van rechtstreekse werking is dan ook afhankelijk van de vraag of de bepaling in de context waarin zij wordt ingeroepen als objectief recht kan functioneren.
16. De rechtbank beantwoordt deze vraag bevestigend."

Vervolgens werd de context nader besproken en overwogen: een aanvankelijk voor vrouwen gunstige voorziening was afgeschaft en na vier jaar wegens gebleken problemen met privatisering weer ingevoerd. Gewezen werd, met een indirecte verwijzing naar het HR-arrest uit oktober 2014, op een ***"parallel met de uitzondering op het tabaksverbod voor kleine cafés, nu de wetgever in beide gevallen een, aanvankelijk met het verdrag in overeenstemming zijnde kwestie, ten nadele van het belang dat het verdrag beoogt te beschermen, heeft gewijzigd."***

Daarna ging de rechtbank, wijzend op een uitspraak van de CRvB uit 2006, kort in op het als

gezaghebbend aan te merken oordeel van CEDAW.⁹ Van zwaarwegende redenen die afwijking van dit oordeel rechtvaardigen was de rechtbank niet gebleken. Tot slot verklaarde de rechtbank het beroep gegrond, droeg verweerder op binnen zes weken een nieuw besluit te nemen met in acht neming van deze uitspraak.

Annotaties

Blijkens annotaties was het onder juristen nog geen uitgemakte zaak dat de CRvB de rechtbank Midden Nederland zou volgen en wat daar dan de gevolgen van zouden zijn.¹⁰ De argumentatie van de regering dat art. 11 lid 2 onder b van het VN-Vrouwenverdrag alleen maar ziet op vrouwen in loondienst werd daarbij als niet erg steekhoudend beoordeeld. Het vraagstuk van de rechtstreekse werking was lastiger.

Koolhoven wees er op dat de CRvB in de ANW-zaak wel was teruggekomen op het eigen eerdere standpunt aangaande de verenigbaarheid van de halfwezen-bepalingen met art. 26 IVBPR na de klachtuitspraak van het Comité voor de Rechten van de Mens. Overeenkomst was dat ook toen de Staat geen gevolg wilde geven aan een klachtuitspraak van een gezaghebbend mensenrechtencomité. In dat geval had de CRvB echter van meet af aan de rechtstreekse werking van art. 26 IVBPR erkend en dat was niet het geval bij het VN-Vrouwenverdrag. Gelet op een andere uitspraak van de voorzieningenrechter van de CRvB zou het, volgens Koolhoven, echter denkbaar zijn dat desondanks, als het ware via een omweg, gewicht kon worden toegekend aan het oordeel van CEDAW. Zo zou het gemaakte onderscheid tussen moeders wier kind geboren is vóór en na inwerkingtreding ZEZ-uitkering, toch in strijd

kunnen zijn met wel rechtstreeks werkende bepalingen, zoals art. 14 EVRM en art. 26 IVBPR.¹¹

Ook Van den Berg vond het oordeel omtrent de vraag naar eenieder verbindende werking van art 11 lid 2 onder b de grootste hobbels: is dit artikel onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig om door de rechter te worden toegepast? Volgens de HR niet en Rechtbank Amsterdam sloot zich daarbij aan. Rechtbank Midden-Nederland vond van wel, omdat de staat zelf al invulling had gegeven aan de keuze- en beleidsvrijheid die de Staat had.

Koolhoven betwijfelde of, indien de CRvB van oordeel zou zijn dat de afschaffing van de WAZ of de overgangsbepaling in de ZEZ onrechtmatig was, dit zou betekenen dat de grotere groep vrouwen die in een vergelijkbare positie zaten er iets aan zouden hebben.

Zowel Koolhoven als Van den Berg keken, net als klagers, uit naar het oordeel van de CRvB.

7.4 Centrale Raad van Beroep

Door de vrouwen werd hoger beroep ingesteld tegen de Amsterdamse uitspraak en het UWV stelde hoger beroep in tegen de uitspraak van Rechtbank Midden-Nederland. Zoals gebruikelijk zijn de gronden van het beroep pas in tweede instantie aangedragen. Die van het UWV in de zaak van Bettina de Blok, kwamen binnen vlak voor de aanvang van de periodieke sessie van CEDAW met Nederland.

CEDAW-sessie 65, november 2016

Van meet af aan was duidelijk dat de procedures van de zwangere zelfstandigen de nodige aandacht zouden krijgen tijdens de eerste CEDAW-sessie met Nederland na de klachtuitspraak. In een [blogspot](#) had schrijfster

dezes zowel de voorgeschiedenis als de actuele stand van zaken geschetst. Op 10 november 2016 vond in Genève de dialoog plaats tussen het CEDAW-Comité en een delegatie van het Koninkrijk der Nederland onder leiding van Minister voor Emancipatie Jet Bussemaker. Een paar dagen daarvoor had het Netwerk VN-Vrouwenverdrag CEDAW-leden uitgenodigd voor een informele briefing. Onder hen ook leden van de CEDAW-werkgroep die zich met de klachtprocedures bezig houden. Uiteraard werden ze bijgepraat over de actuele stand van zaken. Daarbij bleek dat de werkgroepsleden niet goed op de hoogte waren van de tussentijdse berichten vanuit de Nederlandse klaggsters over het niet opvolgen van CEDAW's aanbevelingen. Kennelijk verliep de communicatie tussen het petitie-secretariaat van de OHCHR en het CEDAW-secretariaat en/of de werkgroepsleden moeizaam. Het Netwerk zorgde snel voor een [Engelstalig factsheet](#). Daar maakte CEDAW-lid Niklas Bruun goed gebruik van tijdens de sessie (waarvan verslag werd gedaan in een [vervolgblog](#)). Dat CEDAW in zijn Concluding Observations aan het eind van de sessie er op aandringt om uitvoering te geven aan zijn aanbevelingen in de klachtuitspraak lag in de lijn der verwachtingen. Het [College voor de Rechten van de Mens](#) berichtte er over en het [Netwerk VN-Vrouwenverdrag](#) ook.

Schriftelijke stukken voor de CRvB

In de gronden van het beroep tegen de uitspraak van rechtbank Amsterdam en het aanvullend beroepsschrift van het UWV aangaande de uitspraak van rechtbank Midden-Nederland worden eigenlijk geen nieuwe argumenten aangedragen. Het UWV blijft herhalen dat art. 11 lid 2 onder b niet ziet op vrouwelijke zelfstandigen, dat het artikel

geen rechtstreekse werking heeft. Het oordeel van CEDAW is, volgens het UWV, niet gezaghebbend omdat CEDAW niet bevoegd is te beslissen over rechtstreekse werking, niet motiveert en geen onderbouwing levert. Het door Rechtbank Midden-Nederland aangehaalde latere arrest van de Hoge Raad uit 2014 geeft geen aanleiding tot een ander oordeel: ook daarin toetst de HR of een bepaling onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is en de HR had al vastgesteld dat dit niet het geval was in de zaak van de zwangere zelfstandigen.

Het UWV verzocht om de zaken gevoegd te behandelen én om ze versneld te behandelen. Er was namelijk na de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland een groot aantal aanvragen binnen gekomen voor een uitkering wegens zwangerschap en bevalling tussen 1 augustus 2004 en 4 juni 2008. Zowel in het belang van het UWV als in dat van de vele aanvragers moest snel duidelijkheid verkregen worden.

De zitting vond plaats op 16 juni 2017. De uitspraak kwam binnen zes weken: op 27 juli 2017, en is op diezelfde dag op rechtspraak.nl gepubliceerd.¹² Goed voorbereid door de CRvB, die met een persbericht aandacht op de uitspraak vestigde. Dat Mac Vijn en Bettina de Blok met Irene van Hest als haar gemachtigde van FNV Zelfstandigen waren gekomen om de uitspraak te horen, was, hoewel gemeld aan de CRvB een verrassing voor rechter en griffier. Ze moesten ter plekke een mondelinge samenvatting improviseren.

Tussenuitspraak CRvB 27 juli 2017

“Zaak op alle fronten gewonnen. Rechtstreekse werking in dit geval aan de orde en ook wat betreft de werking voor zelfstandigen” berichtte Mac Vijn die ochtend aan

betrokkenen. De CRvB deed een tussenuitspraak: de Raad gunde het UWV een termijn van zestien weken om het er toe te leiden dat aan de verdragsverplichtingen jegens betrokkenen wordt voldaan. Mede namens het Proefprocessenfonds en de VVR deed de FNV een persbericht uit: [**Na jaren juridische strijd gerechtigheid voor zwangere zelfstandigen.**](#)

Uit het arrest blijkt dat de CRvB ook de achterliggende stukken, zoals het oordeel van CEDAW en het schrijven van de Staat aan CEDAW goed had bestudeerd. De Raad stelt dat de kernvragen zijn of de werkingssfeer van art.11 lid 2 sub b van het VN-Vrouwenverdrag zich uitstrekt tot vrouwelijke zelfstandigen en zo ja, of deze bepaling zich leent voor rechtstreekse toepassing (r.o. 4.1.1).

Over de eerste vraag, de toepasselijkheid op vrouwelijke zelfstandigen oordeelt de Raad na ampele bespreking van de door het UWV en de Staat aangedragen argumenten dat het betreffende artikel inderdaad mede toeziet op zelfstandigen (r.o. 4.2.1 – 4.2.7).

Vervolgens bespreekt de Raad het vraagstuk van de rechtstreekse werking. De Raad wijst erop dat ook CEDAW erkent dat het uiteindelijk de nationale rechter is die bepaalt of een verdragsbepaling direct toepasselijk is. Daarbij kan ***“aan het oordeel van een internationaal comité op het gebied van de mensenrechten gezag toekomen bij de beantwoording van de vraag of een verdragsverplichting aan de verdragspartijen een inspanningsverplichting dan wel een resultaatsverplichting oplegt.”***

CEDAW vond het laatste (r.o. 4.3.2). Kort en goed beslechtte de Raad op deze wijze een oude discussie tussen de regering aan de ene kant en experts en de vrouwen-

rechtenorganisaties aan de andere kant: verplicht het Vrouwenverdrag tot inspanning of tot resultaat? In r.o. 4.3.3 en 4.3.4 bespreekt de Raad het eerdere arrest van de HR over art. 11 lid 2 sub b en de ontwikkeling die het leerstuk van de rechtstreekse werking sindsdien had doorgemaakt blijkens de overwegingen in het Rookverbod-arrest, zoals Rechtbank Midden-Nederland terecht had beoordeeld. ***“Indien het op grond van een verdragsbepaling in de nationale rechtsorde te bewerkstelligen resultaat onvoorwaardelijk is en voldoende nauwkeurig is omschreven, belet de enkele omstandigheid dat de wetgever of de overheid keuze- of beleidsvrijheid toekomt wat betreft de te nemen maatregelen ter verwezenlijking van dat resultaat, niet dat de bepaling rechtstreekse werking heeft.”*** (r.o. 4.3.4).

Artikel 11, lid 2, sub b laat de wetgever een ruime keuze- of beleidsvrijheid, maar ***“Duidelijk is echter het met deze bepaling nagestreefde minimumresultaat, te weten dat voor iedere vrouw die – al dan niet in loondienst – inkomensvormende arbeid verricht, enige vorm van bevallingsverlof met behoud van (een zeker) inkomen open moet staan.”*** Dat het verdrag geen tijdpad noemt voor implementatie staat niet in de weg voor de rechtstreekse werking, want er bestond al een regeling (r.o. 4.3.4 - 4.3.5). Door deze regeling af te schaffen zonder vervangende regeling heeft de Staat zich niet gehouden aan zijn verplichtingen. Ook al wees de Staat bij CEDAW ter rechtvaardiging van de intrekking op het gebrek aan draagvlak voor de WAZ, al in de Memorie van Toelichting in 2004 blijkt dat particuliere verzekeraars als regel een wachttijd hanterden (r.o. 4.3.6). Fijntjes wijst de Raad er op dat de afschaffing van de WAZ niet gepaard had hoeven te gaan met de afschaffing van de bevallingsuitkering (art. 3:19

Wazo): voor andere groepen werd immers ook het recht op een zwangerschapsuitkering gehandhaafd (r.o. 4.3.7). De Raad constateerde dat ***“de intrekking van art. 3:19 Wazo zonder overgangsregeling en zonder vervangende regeling of compensatie, in strijd is met artikel 11, lid 2, sub b, van het VN-Vrouwenverdrag.”***

Tot slot gaat de Raad in op de gevolgen van deze strijdigheid. Het artikel uit het Vrouwenverdrag dwingt tot enige vorm van bevallingsverlof. De bestreden besluiten in samenhang met de brief van de Minister van 5 november 2014 lieten betrokkenen geen enkele vorm van bevallingsverlof met behoud van inkomen. Om de betreffende bepalingen van Wazo en/of ZEZ buiten toepassing te laten is nog prematuur, want misschien gaat de Staat wel op andere wijze voldoen aan haar verdragsverplichtingen jegens betrokkenen.

Het UWV kreeg daar 16 weken voor.

7.5 Vervolg bij de CRvB, annotaties en latere jurisprudentie

Uiteindelijk besliste minister Asscher, inmiddels demissionair, dat er een compensatieregeling zou komen voor alle vrouwen die in vergelijkbare situatie verkeerden als de drie vrouwen waarover het bij de CRvB ging. Dit bespreken we in het volgende hoofdstuk. We besluiten hier met het vervolg bij de CRvB voor de drie vrouwen, met de beoordeling van het tussenarrest in annotaties en latere jurisprudentie.

Vervolg bij de CRvB

Het UWV liet de drie vrouwen medio november weten naar aanleiding van het hoger beroep de beslissing op

bezwaar te hebben gewijzigd. Verwezen werd naar de door minister Asscher aangekondigde compensatieregeling. Het UWV kondigde aan om de compensatie te verstrekken als de regeling in werking was getreden. Het UWV was bereid griffierecht te vergoeden en voor Andrews/Spreij de kosten van het indienen van een bezwaarschrift in een 'zaak van gemiddeld gewicht'. De vrouwen waren akkoord met een bedrag ter hoogte van de compensatieregeling, ze hadden immers al die jaren geprocedeerd voor het principe en voor de hele groep. Tegen de zeer beperkte vergoeding maakten de gemachtigden bezwaar. Ze vonden dat er reden was voor een schadevergoeding in de vorm van de wettelijke rente en een vergoeding van de proceskostenveroordelingen in de eerdere civiele zaak. Ook de proceskosten van beroep en hoger beroep zou het UWV moeten vergoeden. In een volgende schriftelijke ronde liet het UWV nogmaals weten daar geen grond voor te zien en zetten gemachtigden uiteen waar de juridisch basis voor de gevraagde vergoedingen lag.

Ter zitting op 15 maart 2018 beslechtte de Raad ook dit geschil: de vrouwen zouden de compensatie binnen een maand ontvangen. Daarnaast zou UWV griffierechten en proceskostenvergoeding betalen tegen een dubbele wegingsfactor (2), waarbij rekening werd gehouden met het feit dat Andrews en Spreij dezelfde gemachtigde hadden (samen het bedrag van de Blok). Hieruit moesten ook de verletkosten betaald worden. De Raad zag juridisch geen grondslag voor andersoortige schadevergoeding; dat zou bij de Staat verhaald moeten worden. De Raad maakte een proces-verbaal waarin vastgelegd werd dat de zaken ingetrokken worden tegen finale kwijting. Er kwam dus geen eindvonnis.

Annotaties

Het tussenvonnis van de Raad is gepubliceerd in een aantal vaktijdschriften en voorzien van annotaties.¹³ Koolhoven vindt het net als in haar eerdere annotatie niet bijzonder dat de CRvB het standpunt van het UWV heeft verworpen dat het oordeel van CEDAW niet bindend is en dat art. 11 lid 2 onder b alleen betrekking zou hebben op vrouwen in loondienst. Dit lag immers in de lijn met eerdere uitspraken van de Raad. Van den Berg noemt specifiek het belang dat de CRvB er aan hecht dat er diverse arbeidsverhoudingen anders dan in loondienst denkbaar zijn waarin zwangerschap en bevalling wel degelijk tot discriminatie en uitsluiting kunnen leiden, zoals bij maatschaps- en andere samenwerkingsverbanden (r.o. 4.2.6). Wel verrassend vindt Koolhoven dat de CRvB terugkomt op zijn eerder oordeel over de rechtstreekse werking, onder verwijzing naar het zogenaamde Rookverbod-arrest.

De reden daarvoor lag in de klachtuitspraak van CEDAW. Van den Berg vestigt de aandacht op het gezag dat volgens de Raad toekomt aan het oordeel van een internationaal comité op het gebied van de mensenrechten bij beantwoording van de vraag of een verdragsbepaling een inspanningsverplichting dan wel een resultaatsverplichting oplegt. Dat het CEDAW een resultaatsverplichting aanwezig achtte heeft daarmee (indirect) betekenis voor de beantwoording van de vraag naar de rechtstreekse werking.

Zowel Koolhoven als Van den Berg besluiten hun commentaar met de stelling dat het de Staat zou sieren een ruimhartig gebaar te maken.

Ermers wijst als enige van de commentatoren op het feit dat het zogenaamde Rookverbod-arrest, zelf weer te ruggreep op de uitspraak van de HR in de SGP-zaak. Ook belicht Ermers het feit dat er in de procedure bij het UWV (en dus uiteindelijk de CRvB) een beroep werd gedaan op art. 94 GW, terwijl in de eerdere civiele zaak die bij de Hoge Raad strandde een beroep werd gedaan op art. 93 GW. Ermers onderstreept dat het cruciale verschil is dat het accent bij art. 94 GW ligt op de verplichting geen bestaande regelgeving in te trekken, terwijl in de eerdere civiele zaak een beroep op art. 93 GW werd gedaan om een regeling te treffen (zie ook Hoofdstuk 4). Ermers bespreekt jurisprudentie en literatuur over het leerstuk van de rechtstreekse werking. In zijn ogen laveert de Raad tussen het buiten toepassing laten van formele wetgeving jegens eisers (wel toegestaan in zijn ogen) en het bevel formele wetgeving tot stand te brengen die ook voor anderen van toepassing is (niet toegestaan in zijn ogen). Hij betreft er niet bij dat door de Raad veel waarde is gehecht aan de klachtuitspraak van het gezaghebbende CEDAW, die zich ook uitstreckte tot vrouwen in vergelijkbare situatie als eiseressen. Ermers bespreekt geen jurisprudentie en literatuur over andere sociale zekerheid uitspraken in relatie tot internationale verdragen.

Sewandono bespreekt het tussenvonnis in de context van andere jurisprudentie en literatuur over art. 94 GW, haalt Protocol 1 EVRM erbij en besluit met het uitspreken van de verwachting dat er binnenkort ook volop geprocedeerd gaat worden over een aantal artikelen van het VN-Gehandicaptenverdrag dat Nederland in 2016 heeft geratificeerd. Niet genoemd wordt dat het individueel klachtprotocol bij dit verdrag nog niet is geratificeerd.

Juist de klachtuitspraak van CEDAW, een gezaghebbend internationaal mensenrechtencomité, woog zwaar voor de CRvB.

Inmiddels is er inderdaad een uitspraak van de CRvB uit 2020, waarbij art. 28 van het VN-Gehandicaptenverdrag was ingeroepen. Dit artikel is volgens de Raad niet onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig, zodat het beroep niet slaagde.¹⁴

Latere jurisprudentie

In de hierboven besproken recente uitspraak van de CRvB is niet gerefereerd aan het tussenvonnis van over de zwangere zelfstandigen uit 2017. Dat is wel gebeurd in enige uitspraken van lagere rechters. Voor deze publicatie is vooral relevant dat Rechtbank Overijssel in december 2018 van mening was dat art. 11 tweede lid, aanhef en onder b rechtstreekse werking toekomt.¹⁵ De kinderopvangtoeslag is volgens de rechtbank aan te merken als een sociale voorziening, zoals bedoeld in dit artikel. Nu volgens de relevante regelgeving er een bepaalde uitlooptermijn wat betreft recht op kinderopvangtoeslag geldt voor iemand met een WW-uitkering, mag deze termijn niet bekort worden als de WW-uitkering onderbroken wordt door zwangerschaps- en bevallingsverlof. Verweerder (de Belastingdienst) had over deze periode ten onrechte de kinderopvangtoeslag teruggevorderd.

Noten

- 1 Zie De Vries (2007) en **ECLI:NL:2006:AY5560**.
- 2 Vanwege persoonlijke omstandigheden was de aanvraag van de laatste twee klagster vertraagd.
- 3 FNV Zelfstandigen koos, als gemachtigde van Bettina de Blok, primair voor aanspraak op de ZEZ-uitkering en subsidiair op aanspraak op de oude voorziening in de WAZ. Betoogd werd dat Art VI Overgangsbepaling lid 1 buiten toepassing gelaten moet

worden. Dit artikel bepaalde dat de wet niet van toepassing was op vrouwelijke zelfstandigen wier bevalling heeft plaatsgevonden voor datum inwerkingtreding wet. Achteraf gezien bleken beide aanvlegroutes hetzelfde resultaat op te leveren.

- 4 De aanvraag van Titia Spreij was in eerste instantie afgewezen omdat die te laat zou zijn ingediend (langer dan een jaar na de geboorte). In het bezwaarbesluit is de motivering gewijzigd in lijn met de anderen (er bestond geen regeling).
- 5 **ECLI:NL:RBAMS:2016:6124** en **ECLI:NL:RBAMS:2016:6125**, gepubliceerd na de uitspraak van Rechtbank Midden Nederland.
- 6 **ECLI:NL:HR:2011:BP3044**; **ECLI:NL:CRVB:2011:BV0735**.
- 7 De rechtbank verwees naar een uitspraak van de CRvB van 18 februari 2016 ter zake (**ECLI:NL:CRVB:2016:526**). Een jaar later is in een geheel andere situatie een beroep op het gelijkheidsbeginsel wel aanvaard. Zie **ECLI:NL:RBAMS:2017:7519**.
- 8 **ECLI:NL:RBMNE:2016:5113**
- 9 Dit betrof een uitspraak over de halfwezenuitkering in de ANW. Na een uitspraak van het Mensenrechtencomité kwam de CRvB terug op een eerder eigen oordeel **ECLI:NL:CRVB:2006:AY5560**.
- 10 Zie ook Driessen 2006.
USZ 2016/386 met annotatie van M. Koolhoven en TRA 2016/110 met annotatie van L. van den Berg.
- 11 Koolhoven doelde op **ECLI:NL:CRvB:2014:4178**, gepubliceerd in USZ 2015/30 m.nt. M.J.A.C. Driessen.
- 12 **ECLI:NL:CRVB:2017:2461**.
- 13 USZ 2017/347 m. nt. van M. Koolhoven; TRA 2017/94 m. nt. L. van den Berg; RSV 2017/226 m. nt. J.H. Ermers; AB 2017, 352 m. nt. I Sewandono.
- 14 **ECLI:NL:CRVB:2020:3146**.
- 15 **ECLI:NL:RBOVE:2018:4686**.

Een menselijke fout met een mediastorm

'Opmerkelijk' vond zelfstandig ondernemer Yolanda Huntelaar de clause van verschillende verzekeraars die ze in 2004 - na de afschaffing van de WAZ - las. "Alleen als ik de komende twee jaar niet zwanger zou worden, had ik binnen de af te sluiten AOV recht op betaald zwangerschapsverlof. Maar dat was ik nou juist wel van plan." Een belletje naar de FNV - met de vraag of zoiets wel mocht worden geëist - leidde tot een langdurige betrokkenheid bij de strijd voor een meer gezinsvriendelijke verzekering voor zwangere zelfstandigen.

stuitend

"Natuurlijk zei ik ja toen de FNV me bij dat eerste telefoontje vroeg om mee te doen aan het proefproces. Financieel had ik niet te klagen met m'n sociale huurwoning, lage lasten, een zittend beroep en een makkelijke zwangerschap. Ook ben ik niet zo van de barricades. Maar dit alles voelde erg

onrechtvaardig, stuitend zelfs. Vanuit de politiek kwam de roep je te verzekeren en dat wilde ik ook. Maar als je op korte termijn zwanger wilde worden, was dat niet mogelijk."

briljant idee

"Ik kwam terecht in een geoliede groep. Mensen van FNV, Vrouw en Recht, een geëngageerd advocatenkantoor. Zij deden het grote werk, ik las alleen maar mee. Tot ik op een gegeven moment mijn nut kon bewijzen. Iemand kwam op het briljante idee om mij na de uitspraak van het Cedaw toch een uitkering aan te laten vragen. Dat mocht in principe, dus waarom niet? Ik moest voor de juiste documenten diep graven in m'n archief en ook de Belasting-dienst betrekken. Leuke was dat mijn contact-persoon daar graag meehielp, omdat ze het alle-maal zo onrechtvaardig vond. Uiteindelijk leverde ik alles in en kreeg een uitkering! Een menselijke fout, zei het UWV achteraf, maar de mediastorm barstte los."

'Het voelde erg onrechtvaardig, stuitend zelfs'

pure mishandeling

"Ik kreeg er steeds meer lol in en zag ook steeds meer de noodzaak van onze strijd. Er waren schrijnende verhalen. Over een violiste die daags na haar bevalling maar weer ging werken en van de dirigent staand moest spelen. Pure mishandeling is dat. Er is een hoop leed. Als ik dat vooraf allemaal had geweten, was ik nog strijdvaardiger geweest. Nu deed ik wat ik kon en toen we de zaak gewonnen hadden, had ik ook geen enkel medelijden met de enorme kostenpost die dit voor de overheid met zich meebracht. Ze zouden het gaan uitzoeken, was de eerste reactie vanuit het ministerie. Ja, doen jullie dat maar eens, dacht ik tevreden."

eenzaam euforisch

"Een logeerkamer in San Francisco. Daar las ik via de mail het goede nieuws, op 27 juli 2017. Ik was euforisch. Eenzaam euforisch, want de mensen waarmee ik dit meer dan tien jaar had volgehouden,

waren er niet bij en mijn Amerikaanse vrienden begrepen mijn gevoel van overwinning niet helemaal. Ik heb die bewuste mail steeds weer gelezen, omdat je het gewoon niet gelooft. Je wordt een beetje zurig na jarenlange strijd. Zeker na de afwijzing in hoger beroep."

ontroerend

"Het was een ontploffing van vrolijkheid bij thuiskomst. Vrienden, kennissen en ook onbekenden verwenden mij en de andere vrouwen die bij de procedure betrokken waren geweest met kaarten, cadeautjes, bloemen, etentjes. Ik voelde me opgelaten, maar genoot. Het was zo ontroerend, zo ontroerend lief. De wereld werd een stukje mooier. De jongste is inmiddels vijftien; het geld is opgegaan aan mooie dingen. Ik ben blij dat je als zwangere zelfstandige tijd vrij kunt nemen om te bevallen. Ik zou de strijd daarvoor zo weer aangaan."

8

Compensatieregeling (2017-2019)

- 8.1 Vooraf
- 8.2 Oktober 2017: aankondiging compensatieregeling 2005-2008
- 8.3 Focus op uitbreiding aanvraagtermijn én doelgroep
- 8.4 Toch recht op een uitkering voor de hele groep!
- 8.5 Tot slot

8.1 Vooraf

Terwijl in 2016 en 2017 gewerkt werd aan de stukken in beide hoger beroepszaken tegen het UWV (in het vorige hoofdstuk besproken) is, als parallel spoor, de belangenbehartiging voor de 'lotgenoten' weer opgepakt. Naar aanleiding van de publiciteit rond de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland in september 2016 hadden zich weer veel nieuwe vrouwen gemeld bij het Meldpunt. Een nieuwsbrief stelde iedereen die in het bestand van het Meldpunt op de hoogte van de positieve uitspraak (en van de negatieve van rechtbank Amsterdam in juli). Omdat het onzeker was of een eventuele positieve uitspraak van de CRvB ook meteen de andere zwangere zelfstandigen 2004-2008 recht op een uitkering zou geven riep de nieuwsbrief belanghebbenden op om een ZEZ-uitkering aan te vragen om daarmee hun rechten zeker te stellen. Sommigen hadden dat al meteen gedaan. In eerste instantie verwees het UWV deze vrouwen naar de minister:

"De uitspraak van Rechtbank Midden Nederland kunnen wij niet universeel toepassen omdat de minister in deze moet beslissen."¹ Anderen kregen telefonisch te horen

dat ze FNV Vrouw moesten laten weten dat het UWV niet overspoeld wilde worden met aanvragen waar ze nog niets mee kunnen. Of dat hun aanvraag niet in behandeling zou worden genomen. Mede namens FNV Vrouw en het Proefprocessenfonds vroeg FNV Zelfstandigen per brief aan het UWV aandacht voor deze uiteenlopende reacties, met het doel de rechtspositie van de lotgenoten en in het bijzonder degenen die al een aanvraag hadden gedaan veilig te stellen.² Dat is gelukt.

8.2 Oktober 2017: aankondiging compensatieregeling 2005-2008

Het UWV plaatste begin november 2016 een bericht op de website: "Aanvraag uitkering zwangere ondernemers periode 2004-2008". Daarin meldde het UWV in beroep te gaan tegen de uitspraak van rechtbank Midden-Nederland. Maar ook: ***"Als de CRvB in de hoger beroepszaak beslist dat UWV alsnog een uitkering moet verstrekken, zal UWV vrouwen die in de periode van 2004 tot 2008 zijn bevallen en werkzaam waren als zelfstandige een redelijke termijn gunnen om een aanvraag in te dienen."***³

Kortom: de uitkeringsrechten voor alle lotgenoten leken veilig gesteld. Alle betrokkenen - UWV, FNV Zelfstandigen, Meldpunt etc. - hielden als periode 1 augustus 2004 - 4 juni 2008 aan om de groep 'lotgenoten' zwangere zelfstandigen te duiden. Op de websites, in brieven en ook in het verweer van het UWV in de hoger beroepszaak. Daar zou het Ministerie van SZW 7 mei 2005 van maken. Pikant detail daarbij is dat het ministerie zelf in 2014 ook nog uitging van augustus 2004, zo blijkt uit de interne nota's.⁴

Het UWV was na de tussenuitspraak van de CRvB voortvarend aan de slag gegaan met de uitwerking van een regeling en zocht medio augustus 2017 contact met de organisaties die de procederende zelfstandigen bijstonden om af te stemmen over de doelgroep. Doel was te voorkomen ***"dat we er na het uitwerken van de uitspraak (of na de uitspraak zelf) achter komen dat we vrouwen over het hoofd hebben gezien en dat we daar tegen problemen aan gaan lopen."*** ***"Zoals wij het nu zien bestaat de doelgroep, die in de periode van 1 augustus 2004 tot 4 juni 2008 geen bevallingsuitkering heeft gekregen, uit zelfstandigen, beroepsbeoefenaren op arbeidsover-***

eenkomst en meewerkend echtgenoten.”⁵ Namens de organisaties bevestigde FNV Zelfstandigen zich te kunnen vinden in de doelgroep. Nadien heeft het Ministerie van SZW de doelgroep beperkt: al in de eerste interne Nota aan de Minister van SZW eind september 2017 gaat het over de periode vanaf 7 mei 2005.⁶ Belangenorganisaties hebben na augustus 2017 geen formeel of informeel contact meer gehad met UWV en evenmin met het Ministerie van SZW.

Via een nieuwsbericht maakte demissionair minister Asscher op 17 oktober 2017, niet lang voor zijn vertrek, bekend een compensatieregeling te willen treffen voor vrouwelijke zelfstandigen die zijn bevallen tussen 7 mei 2005 en 4 juni 2008. Die compensatie zou ongeveer € 5.600 per persoon bedragen. **“Zo wordt een streep gezet onder een langlopende kwestie.”** Voor de compensatie kwam dus de hele groep lotgenoten in aanmerking, zij het als ze op of na 7 mei 2005 bevallen waren- daarover zo meer. Aan de Eerste en Tweede Kamer schreef de minister diezelfde dag dat op grond van de tussenuitspraak van de CRvB aan de drie betrokken vrouwen enige vorm van compensatie moest worden verstrekt. **“Dit roept de vraag op hoe het beste recht kan worden gedaan aan de belangen van de andere vrouwelijke zelfstandigen (...).”**⁷ De minister koos voor een ministeriële regeling **“Om de betreffende groep vrouwen binnen redelijke termijn een compensatie te kunnen toekennen (...).”** Wel merkte de minister met nadruk op dat de voorgestelde regeling nog op uitvoerbaarheid moest worden getoetst door het UWV en de Belastingdienst. Die zagen kennelijk wat beren op de weg, want de uiteindelijke regeling stond pas op 12 maart 2018 in de Staatscourant.⁸ Ook het UWV plaatste op 17 oktober 2017 een nieuwsbe-

richt over de compensatieregeling. Hierin stond, anders dan in het eerdere eigen nieuwsbericht uit 2016, zonder toelichting eveneens opeens de datum 7 mei 2005: **“Zelfstandigen, beroepsbeoefenaren (‘vrij beroep’ als advocaat of dokter) en meewerkende echtgenotes, die tussen 7 mei 2005 en 4 juni 2008 zijn bevallen, krijgen recht op compensatie.”** Het UWV voegde toe dat vrouwen drie maanden de tijd zouden krijgen om de aanvraag in te dienen, als de regeling eenmaal gepubliceerd zou zijn.

8.3 Focus op uitbreiding aanvraagtermijn én doelgroep

Er is snel na de bekendmaking een nieuwsbrief verstuurd naar het meldpuntbestand dat toen 1150 ‘lotgenoten’ telde. Daarin is, anders dan in de berichtgeving van SZW en UWV, wél benoemd dat de vrouwen die vóór 7 mei waren bevallen zonder een uitkering te hebben gekregen onder de oude regeling WAZ-WAZO vielen (het overgangsrecht). Daarom kwam deze groep niet in aanmerking voor de compensatieregeling. Ook deze uitleg was te onduidelijk, want tientallen vrouwen reageerden per mail. Ze waren bevallen vóór 7 mei 2005 en hun aanvraag was afgewezen of afgeraden door het UWV. Of ze hadden geen aanvraag gedaan omdat hen verteld was dat de zwangerschapsuitkering was afgeschaft of ze dachten geen recht te hebben. Aan de overgangsregeling was destijds weinig bekendheid gegeven (zie hoofdstuk 3.1).

Er moest dan ook vrijwel meteen een aanvulling de deur uit naar het Meldpunt-bestand, waarin uitleg over de overgangsregeling van destijds en over de lobby die de belangenorganisaties inmiddels hadden ingezet om

de politiek tot verruiming van de compensatieregeling te bewegen. Wie buiten de compensatie dreigde te vallen zou met een aanvraag van een WAZ-WAZO uitkering of een ZEZ-uitkering helpen de druk op UWV en minister om de compensatieregeling uit te breiden, zo was de gedachte.

De VVR schreef, mede namens Proefprocessenfonds en FNV Zelfstandigen, [een brief naar minister en naar het parlement](#) waarin ze hun waardering voor de voorgenomen compensatie uitspraken, maar tevens aandrongen op een aantal verbeteringen. Een langere aanvraagtermijn bijvoorbeeld, voorlichting en ruime bekendheid, maar ook uitbreiding van de compensatieregeling naar de groep zonder bevallingsuitkering vóór 7 mei 2005 en op of omstreeks 4 juni 2008.

De nieuwe Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Wouter Koolmees, bedankte hartelijk voor de kritische opmerkingen, maar gaf verder geen krimp: de voor nemens werden nog eens uitgelegd en op de kritiek werd niet of met schijnredeneringen ingegaan.⁹

Het parlement had weinig aandacht voor de compensatieregeling en het VN-Vrouwenverdrag, hoewel verschillende 'lotgenoten' na een oproep in de nieuwsbrief van het Meldpunt hun verhaal hadden gedeeld ter gelegenheid van de begrotingsbehandeling SZW eind december 2017. De Kamer gaf er geen blijk van zich gepasseerd te voelen door het treffen van een ministeriële regeling in plaats van de wetgevende route. Kamerlid Özdil (Groen Links) vroeg nog aandacht voor publiciteit en voor een langere aanvraagperiode. Na een afwijzende schriftelijke reactie van de minister diende hij een motie in, die door vijf ande-

re oppositiepartijen ter linkerzijde gesteund werd en geen meerderheid kreeg.¹⁰ Minister Koolmees ontraadde de motie omdat hij het van belang vond dat de compensatieregeling in 2018 moest worden aangevraagd én uitgekeerd, zodat betrokken vrouwen meteen een inschatting zouden kunnen maken over het effect op eventuele toeslagen.¹¹ Het argument van de toeslagen, c.q. het voorkomen van het terugvorderen van teveel betaalde toeslagen, bleek later juist reden om betaling naar 2019 te tillen.¹²

Daarna bleef het weer stil, zonder enige publieke duiding waarom. Een van de 'lotgenoten' lanceerde op 1 februari 2018 een Facebook-pagina '20.000 zwangere zzp'ers zijn het wachten beu' - zie interview met Lidwien Jansen (p. 101). Vanuit de juridische steungroep gaf Mac Vijn op die facebookpagina antwoord op enige juridische vragen die er de eerste dagen rezen.¹³ Die pagina bewerkstelligde met de samenwerkende organisaties een item in het TV-programma Een Vandaag en kamervragen van Jasper van Dijk (SP) die de minister op 8 maart beantwoordde. Op diezelfde datum - internationale vrouwendag - publiceerde het Ministerie van SZW een nieuwsbericht met de aankondiging dat de Compensatieregeling op 15 mei open zou gaan. Vrouwen zouden tot 30 september de tijd krijgen een aanvraag in te dienen. De regeling kreeg de datum 7 maart en stond een paar dagen later in de Staatscourant.¹⁴ Omdat uitbetaling pas begin 2019 zou plaatsvinden (vanwege consequenties voor eventuele toeslagen) en de aanvraagperiode gedeeltelijk in de zomervakantie viel is de aanvraagperiode verruimd tot vier en een halve maand: uiterlijk 30 september 2018 moest de aanvraag ingediend worden.

De samenwerkende organisaties hadden in begin februari

2018 opnieuw naar UWV én naar de Minister van SZW geschreven over het uitsluiten van de compensatieregeling van vrouwen die op of vlak na 4 juni 2008 waren bevallen en over de groep die vóór 7 mei 2005 was bevallen zonder een uitkering te hebben gekregen. Van het UWV kwamen snel een reactie: de regeling lag nog bij de belastingdienst voor de uitvoeringstoets. Wat betreft degenen die vóór 7 mei 2005 respectievelijk na 4 juni 2008 waren bevallen stelde het UWV dat zij niet in aanmerking zouden komen voor de compensatieregeling omdat er destijds voor deze groepen een voorziening beschikbaar was. **“Het is niet aan het UWV, maar aan de minister van SZW om te besluiten of hij ook deze vrouwen onder de regeling wil laten vallen.”**¹⁵ Uit de interne stukken bleek dat aan de minister deze keus niet expliciet is voorgelegd. De UWV contactpersoon had in november aan FNV zelfstandigen laten weten dat bij hen één signaal bekend was waarin UWV destijds de aanvraag had afgewezen; ook in dat geval stond de beslissing van destijds in rechte vast, zo vond het UWV. Hier was coulance op zijn plaats geweest. Het waren er veel meer dan één, zo bleek uit de meldingen bij het Meldpunt die bleven komen. Schrijfster dezes is destijds gaan rekenen op basis van officiële cijfers en kwam tot een conservatieve schatting van zo’n 1200 vrouwen die geen uitkering op basis van de overgangsregeling hadden genoten – bijna 30% van de (theoretisch) recht-hebbenden.¹⁶

8.4 Toch recht op een uitkering voor de hele groep!

Via een screenshot van de website van ZPP Nederland maakte de Facebookpagina 20.000 ZPP’ers zijn het wachten beu bekend dat wie vóór 7 mei 2005 bevallen was toch een ZEZ-uitkering kon aanvragen. **“Indien aan de voorwaarden wordt voldaan, volgt de uitkering en er wordt geen boete opgelegd voor een te late aanvraag in deze situatie.”**¹⁷ Voordat we dit bericht wilden doorgeven aan de ruim 1550 email-adressen van het Meldpunt is de informatie gecheckt bij de contactpersoon bij het UWV. De informatie bleek te kloppen: in de bepalingen van de Wet Arbeid en Zorg (WAZO), die vóór 1 augustus 2004 gold was geen bepaling over verjaring van het uitkeringsrecht opgenomen. Deze wetskennis bleek dus niet paraat bij het UWV, die eerdere aanvragen van vrouwen bevallen tussen 1 augustus 2004 en 7 mei 2005 niet in behandeling had genomen of had afgewezen (zowel in 2004/05 als ook in 2016 na de uitspraak van rechtbank Midden-Nederland).¹⁸ Ook de Minister van Sociale Zaken (en zijn ambtenaren) zag(en) geen reden deze informatie publiek te maken, terwijl zij de voorzitter van de VVR wel schreven: **“Onbekendheid met een wettelijk recht is in mijn ogen – en volgens vast rechtspraak – geen reden om alsnog een recht toe te kennen.”**¹⁹ Dit oogt, zeker met de latere kennis, wrang – als mensen wiens werk het is de relevante wetgeving al niet kennen, hoe kun je dan dat burgers tegenwerpen?

In 2020 vroeg nog iemand uit de groep die onder het overgangsrecht behoorde te vallen advies aan de VVR over een bezwaar tegen een afwijzing van een in 2020 aangevraagde WAZO-uitkering. De uitkering was eerst

afgewezen wegens te late aanvraag (langer dan een jaar na de zwangerschap). Ook het bezwaarschrift werd afgewezen: mevrouw zou de nieuwe uitkering hebben aangevraagd. Maar omdat ze op advies van de VVR in bezwaar had aangevoerd dat de verjaringstermijn niet voor de oude WAZO-uitkering gold werd het bezwaarschrift als aanvraag voor de (oude) WAZO doorgestuurd. Na het verstrekken van allerlei informatie over inkomsten als zelfstandige in de jaren 1999-2003 (voorafgaande aan de bevalling) kreeg mevrouw bericht recht te hebben op de WAZO-uitkering. Deze kwam echter niet tot uitbetaling omdat mevrouw haar eigen bedrijf combineerde met een baan en de loondienstuitkering hoger was dan de WAZ/WAZO-uitkering (de anti-cumulatiebepaling in de WAZ/WAZO). Mevrouw verkeerde in dezelfde omstandigheden als mevrouw Nguyen, wier klacht bij CEDAW niet gegrond was verklaard (zie hoofdstuk 2.4).

Hoeveel van de vrouwen die tussen 1 augustus 2004 en 7 mei 2005 wel een kind maar geen zwangerschapsuitkering kregen alsnog een WAZ-WAZO uitkering hebben aangevraagd en verkregen is niet bekend. De UWV Jaarverslagen specificeren niet naar 'oude' WAZ-WAZO uitkeringen. Wel is in 2019 gespecificeerd naar toegekende uitkeringen van de Compensatieregeling: 17.628. Dat is iets meer dan het jaar daarvoor werd genoemd (17.254). Dit zou kunnen duiden op gehonoreerde bezwaar- en beroepzaken.²⁰

Het ministerie van SZW raamde in de loop der jaren het aantal zelfstandig werkende vrouwen dat geen zwangerschapsuitkering had gekregen op 17.000 tot 20.000. Met 17.628 toegekend compensatie-uitkeringen is het aantal vrouwen uit de groep lotgenoten dat toch gecompenseerd

is ongekend hoog - vergeleken met andere situaties waarin na lang procederen alsnog een uitkeringsrecht ontstond. Ook als rekening gehouden wordt met het feit dat de aanvraag in dit geval relatief eenvoudig was (aantonen dat je een kind kreeg in de betreffende periode én als zelfstandige werkte).

Hoeveel bezwaarschriften tegen een afwijzende beslissing voor de compensatieregeling zijn ingediend is onbekend, althans niet in UWV-jaarverslagen opgenomen. Bij het Meldpunt en FNV Zelfstandigen hebben zich in 2018 diverse vrouwen gemeld die een afwijzing hadden gekregen. Bijvoorbeeld vrouwen die in een specifieke rechtsvorm als zelfstandige werkten (VOF of BV), iemand die wel als zelfstandige werkte, maar geen winst had genoten. FNV Zelfstandigen heeft met succes een bezwaarprocedure voor een van de leden afgerond.²¹ Van een collega is echter vernemen dat het bezwaar niet doorgezet werd omdat het UWV telefonisch meldde dat het toch geen kans maakte. Via rechtspraak.nl zijn twee uitspraken van rechtbanken gevonden die betrekking hadden op een afwijzende beslissing van het UWV: **Rechtbank Noord Nederland** oordeelde dat een te late indiening niet tot een gegrond bezwaar leidde omdat de termijn in de regeling van dwingend rechtelijke aard was.²² Met andere woorden: UWV hoefde de te laat ingediende aanvraag niet in behandeling te nemen. **Rechtbank Gelderland** oordeelde dat het, om te voldoen aan de definitie van beroepsbeoefenaar uit de compensatieregeling, niet noodzakelijk was om winst te hebben gemaakt uit arbeid als zelfstandige. Aangezien voldoende was vast komen te staan dat eiseres wel arbeid had verricht moest ze wel in aanmerking komen voor een compensatie uitkering.²³

8.5 Tot slot

Het is een geweldig resultaat dat de compensatieregeling voor lotgenoten van klaagsters tot stand is gekomen, uiteindelijk aangevuld met de mogelijkheid alsnog een WAZ/WAZO zwangerschapsuitkering aan te vragen voor zelfstandig werkende vrouwen die vóór 7 mei 2005 wel een kind kregen, maar geen uitkering. Met een ruimere aanvraagperiode dan oorspronkelijk het plan was. Dat de uitbetaling voor de grote groep pas in 2019 zou plaats vinden vonden we, als vrouwen van het eerste uur, overkomelijk. Met de zes klaagsters, hun tienerkinderen, de advocaten en andere betrokkenen hebben we op 27 mei 2018 het glas geheven op de goede afloop. De drie die door de CRvB in het gelijk waren gesteld hadden toen na wat gedoe al het nettobedrag van de bruto compensatie op hun rekening gekregen.²⁴

Dat de groep vrouwen 1 augustus 2004 - 7 mei 2005 er eerst doelbewust uitgehaald is, terwijl later bleek, dat ze toch recht op een uitkering krachtens het overgangsrecht hadden, heeft voor een hoop ruis gezorgd. Veel frustratie bij de vrouwen en andere betrokkenen en meer mails onderling en van/naar het Meldpunt en de juridische steungroep van de VVR. Extra werk ook voor UWV, resulterend in hogere uitvoeringskosten. Toch vreemd dat het Ministerie van SZW elke vorm van overleg met betrokken vrouwen en hun organisaties afwees en de luiken potdicht hield. Dat had anders gekund en ons inziens anders gemoeten. Bij het nadenken over deze publicatie besloten we een poging te doen meer informatie te verkrijgen met een beroep op de Wet Openbaarheid bestuur. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

Noten

- 1 Ontleend aan een brief van het UWV d.d. 29 september 2016, aan het Meldpunt van FNV Vrouw ter beschikking gesteld door een van de lotgenoten.
- 2 Brief november 2016.
- 3 Nieuwsbericht op website d.d. 4 november 2016 (niet meer online, print in bezit). Reactie UWV d.d. 23 november 2016 in reactie op brief FNV Zelfstandigen d.d. 10 november 2016. De ingangsdatum 1 augustus wordt ook genoemd de zin die begint met: "UWV heeft, in overleg en met steun van het Ministerie van SZW, besloten om de aanvragen voor een ZEZ-uitkering, van vrouwen die in de periode van 1 augustus 2004 tot 4 juni 2008 (...)".
- 4 Nota voor de Minister d.d. 16 april 2014, WOB-PDF p.47-49.
- 5 Email d.d. 18 augustus 2017. Waarschijnlijk is er in augustus en september intensief contact geweest tussen UWV en SZW, maar hierover heeft ons, het WOB-verzoek ten spijt, geen informatie bereikt.
- 6 In de Bijlage. Aanleiding en voorgeschiedenis staat: "Op 1 augustus 2004 is laatst genoemde bepaling ingetrokken door de Wet einde Toegang WAZ. Op grond van overgangsrecht konden vrouwen die voor 7 mei 2005 bevielen, nog aanspraak maken op een uitkering."
- 7 Kamerstukken II 2017/18, 30420 nr. 260. Op 26 oktober 2017 is minister Asscher opgevolgd door Wouter Koolmees, Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in kabinet Rutte III.
- 8 De brieven met het verzoek om de uitvoeringstoetsen op de concept ministeriële regeling zijn op 24 oktober uitgegaan. Uitgegaan werd van invoering per 1-1-2018. De concept ministeriële regeling is niet openbaar gemaakt in de WOB-procedure en een bezwaarschrift daartegen is afgewezen. Ook de adviezen van UWV en belastingdienst zijn niet openbaar gemaakt. Het blijft dus gissen waarom het zo lang duurde. De regeling is wel aangepast (volgens antwoorden op Kamervragen Jasper van Dijk - zie noot 13).
- 9 Brief d.d. 21 november 2017. Als voorbeeld van een schijnredenering: "Met de onderhavige regeling wordt immers geen gevolg gegeven aan de aanbevelingen die de CEDAW in 2014 heeft gedaan, want de regeling wordt getroffen naar aanleiding van de tussenuitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 27 juli 2017." Dat wordt verderop in de brief herhaald in de argumentatie om een volledig schadeherstel voor de vrouwen die geprocedeerd hebben af te wijzen. Alsof de CRvB niet uitdrukkelijk en expliciet CEDAW volgt en vanwege

- CEDAW's klachtuitspraak tot een ander oordeel was gekomen dan in 2011.
- 10 *Kamerstukken II 2017/18*, 34775 XV nr. 42. Stemmingen: *Handelingen 2017/18* nr. 38 item 31.
 - 11 *Bijvoegsel bij Handelingen Tweede Kamer 2017/18* nr. 38, item 3. Schriftelijke antwoorden van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op vragen gesteld in de eerste termijn van de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2018, p. 14. *Handelingen TK 2017/18* 38, p. 38-5-28.
 - 12 Hierover geen informatie in de WOB-stukken. In de Nota voor de Minister Publicatie compensatieregeling bevallen zelfstandigen (handgeschreven gedateerd 2/3 en 5/3 staat slechts dat zowel UWV als Belastingdienst de regeling uitvoerbaar achten. p. 61 en 62 van WOB PDF.
 - 13 Bericht van 6 februari met onderwerpen: waar is het bedrag van € 5.600 op gebaseerd, is het bruto of netto en is er recht op wettelijke rente. Het andere hoofdonderwerp was hoe zit het met de groep vrouwen bevallen tussen 1 augustus 2004 en 7 mei 2005.
 - 14 *Staatscourant* nr. 14285 12 maart 2018. Zie vorige noot over de WOB-stukken. Concept antwoord op de kamervragen van Jasper van Dijk zat hier niet bij. Een nota voor antwoord op latere vragen van Jasper van Dijk wel. (WOB-PDF p. 63 en 64).
 - 15 Brief R.O. Engering (directeur Uitvoering Uitkeren UWV) aan FNV Zelfstandigen d.d. 19 februari 2018, in antwoord op brief d.d. 8 februari 2018.
 - 16 *Kamerstukken I 2003-2004*, 29497 C p. 5 (jaarlijks 55000 zwangerschaps- en bevallingsuitkeringen aan WAZ-verzekerden). Directie Arbeidsverhoudingen Afd. Arbeid en zorg; *Beleidsdoorlichting Arbeid en zorg. Een evaluatie van artikel 25 van de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* september 2006 p. 35
 - 17 Q&A ZZP Nederland update 6-3-2018. Op de Facebookpagina begin april gepost. Eind april bevestiging van het UWV aan FNV Zelfstandigen.
 - 18 Bijvoorbeeld de moeder van M., geboren op 3 september 2004 en mevrouw H, die op 9 februari 2005 bevallen was. In de laatste afwijzing stond: "Omdat uw zwangerschap en bevalling van na 1 augustus 2004 zijn, kunt u ook geen zwangerschaps- en bevallingsuitkering ontvangen op grond van de WAZO zoals deze luidde vóór 1 augustus 2004." UWV blijkt dus geen rekening te houden met de overgangsregeling voor wie zwanger was ten tijde van de afschaffing van de WAZ-WAZO uitkering. Melding binnen gekomen bij het Meldpunt Zwangerschapsuitkering Zelfstandigen.
 - 19 Brief d.d. 21 november 2017.
 - 20 Kwantitatieve bijlage bij UWV Jaarverslag 2019 p. 5, UWV Jaarverslag 2018 p. 37. ZEZ of WAZ-WAZO uitkeringen zijn niet genoemd bij de rubriek bezwaar, beroep en mediation in de kwantitatieve bijlage. Uit het feit dat, anders dan in 2018, 2017 en 2016 er meer ZEZ aanvragen zijn toegekend dan aangevraagd zou kunnen worden afgeleid dat hier de in 2017 en 2018 aangevraagde oude WAZ-WAZO uitkeringen onder vielen.
 - 21 Zie <https://www.vrouwenrecht.nl/2019/02/05/met-succes-in-bezwaar-tegen-weigering-compensatie-uitkering-zwangere-zelfstandigen-2005-2008/>.
 - 22 **ECLI:NL:RBNNE:2019:5284.**
 - 23 **ECLI:NL:RBGEL:2019:4974.**
 - 24 UWV had laten weten dat hun betaalsysteem niet ingericht was op het doen van een betaling die geen reguliere uitkering betreft (mailwisseling UWV-FNV Zelfstandigen-Mac Vijn 9-16 april 2018) en dat ze daarom niet, zoals bij de slotzitting bij de CRvB was overeengekomen, binnen een maand de betaling konden doen.

Het wachten beu

Toen zeker was dat zelfstandigen alsnog een zwangerschapsuitkering mochten aanvragen, was het wachten op groen licht vanuit de overheid. Maar Wouter Koolmees, toen minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, had eerst nog een uitvoeringsmaatregel nodig. Op een avond besloot Lidwien Jansen dat ze het wachten beu was en richtte een Facebookgroep, genaamd '20.000 zwangere ZZP'ers zijn het wachten beu'.

op de lange baan

"In de zomer van 2017 had de Centrale Raad van Beroep de uitspraak gedaan. Het UWV had al die jaren ten onrechte een zwangerschapsuitkering aan vrouwelijke zelfstandigen geweigerd. Er zou een compensatie komen. Maar een half jaar later was er nog niets uitgekeerd. Het was inmiddels 2018 en het leek allemaal op de lange baan te worden geschoven. Op een avond - het was een vrijdag, weet ik nog, en het was al laat - besloot ik een Facebookgroep op te richten om zo wat druk uit te oefenen. Ja, ik was het echt beu, vandaar de naam."

uitvoeringsmaatregel

"Ook ben ik Tweede Kamerleden persoonlijk gaan benaderen. De SP pakte het op en bij actualiteitenprogramma EenVandaag werd er aandacht aan onze situatie besteed. Dat zette wat druk op de ketel. Minister Koolmees reageerde dat het wachten was op een uitvoeringsmaatregel. Dat klonk haast grappig. Dat hoeft toch geen zes maanden te duren? Onze kinderen waren al pubers. Als het ministerie in dit tempo doorging, zou ik eerder mijn AOW en pensioen hebben dan die zwangerschapsuitkering."

nog een jaar

"Uiteindelijk kwam er een datum: 1 januari 2019. Dan zouden we horen vanaf wanneer je de langverwachte uitkering kon krijgen. Het duurde dus nóg een jaar. Wel kon ik ondertussen via Facebook en door de aandacht die erop volgde in de media meer vrouwen laten weten dat ze hier alsnog recht op hadden. Niet iedereen wist dit namelijk. De overheid riep het niet van de daken."

'Als het in dit tempo doorging, had ik eerder mijn AOW en pensioen dan die zwangerschapsuitkering'

onbegrip

"De media-aandacht was wel wat. Een Telegraaf-columnist noemde ons verwend en grapte 'Zwanger zonder principes' Hij vond het maar gezeik. Toen ik in 2007 zwanger was, hoorde ik om me heen ook onbegrip. Sommige mensen vonden dat je als zelfstandige maar zelf moest sparen voor je zwangerschap. Makkelijk gezegd. Ja, ik zelf had het goed op orde. Maar niet iedereen kan sparen voor drie maanden onbetaald verlof."

snel aan het werk

"Financieel had ik het zelf dus goed geregeld. Ik verdiende fijn, had gespaard, maar de vaste lasten gaan door en dus moest ik na de bevalling snel weer nieuwe opdrachten werven. Een keer zat ik in gesprek met een opdrachtgever met m'n kind aan de borst. Ik wist in die tijd dat anderen ermee bezig waren om alsnog een uitkering voor zwangere zelfstandigen te regelen, maar ondertussen was ik al weer aan het werk en ging het leven door."

andere naam

"Als je niet opkomt voor iets waar je recht op hebt, wordt er over je heen gelopen. Dat lieten de strijdende organisaties zien in het proefproces, dat lieten wij met de Facebookgroep en het benaderen van Kamerleden zien in de tijd dat het geld maar steeds niet werd uitgekeerd. De groep bestaat nog steeds, onder een andere naam. Al die zelfstandige vrouwen daar samen. Wie weet wat we nog voor elkaar kunnen betekenen."

9

Een uit de lucht gegrepen miljardenclaim - de Wob-uitkomsten

- 9.1 Het Wob-verzoek: wat wilden we te weten komen?
- 9.2 Twee jaar en vijf maanden later
- 9.3 Geen notie van internationaal recht, wel verzonnen risico's
- 9.4 De ambtelijke voorbereiding van de compensatieregeling (2017-2018)
- 9.5 Tot slot

9.1 Het Wob-verzoek: wat wilden we te weten komen?

Omdat het ons bleef intrigeren wat de werkelijke reden was om klaagsters in 2014 met lege handen te laten staan en daarmee hen én CEDAW te schofferen, besloot de VVR voor dit boek een beroep te doen op de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob).¹ Interessant zou tevens zijn om te weten te komen in hoeverre de Minister voor Emancipatie, c.q. de Directie Emancipatie (DE) van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (OCW) betrokken was bij de besluitvorming om geen gevolg te geven aan de aanbevelingen van het Comité in de klachtprocedure. De (coördinatie van de) uitvoering van VN-Vrouwenverdrag ligt immers in eerste instantie daar.

De advocaten hadden hoge verwachtingen gehad van hun pogingen om van minister Asscher iets gedaan te krijgen voor de individuele klaagsters, maar dat was een doodlopende weg gebleken (zie hoofdstuk 6.4). Met de interne stukken zouden we wellicht zicht krijgen op de overwegingen van de minister, of van het departement, om te kiezen voor een strikt formeel bestuursrechtelijk aanpak. Dat was de reden om ***“alle correspondentie, c.q. vergader-verslagen en memo’s inclusief de interdepartementale stukken”*** op te vragen in de periode van 14 februari 2014 tot 17 februari 2015.

Een tweede periode waarover we graag meer wilden weten was die van 23 september 2016 tot 7 maart 2018. Over deze periode hoopten we inzicht te verkrijgen in de frequentie en aard van de contacten tussen het UWV en het Ministerie van SZW vanaf de datum van de uitspraak van Rechtbank Midden-Nederland (zie hoofdstuk 7.3). Verder wilden we zicht krijgen op de reden waarom de compensatieregeling opeens beperkt werd tot de groep vrouwen die tussen 7 mei 2005 en 4 juni 2008 waren bevallen (en niet vanaf 1 augustus 2004 – zie hoofdstuk 8.2 en 8.4). Tot slot hoopten we ook te weten te komen waarom het tot stand brengen van de compensatieregeling zoveel langer duurde dan aanvankelijk gecommuniceerd werd.

9.2 Twee jaar en vijf maanden later

Alle wettelijke termijnen en een aantal beloftes ten spijt heeft de VVR bij het sluiten van de tekst van dit boek nog geen twee procent van het aantal stukken verkregen. In principe moeten de gevraagde documenten volgens de Wob binnen vier weken vrijgegeven worden. Deze termijn kan (schriftelijk) met nog eens vier weken verlengd worden – tegenwoordig een standaardprocedure bij de meeste overheidsorganisaties die onder de Wob vallen. Een kleine twee weken na het verstrijken van de verlengde periode nam de betreffende afdeling van SZW contact op met de VVR met het verzoek om nader overleg: de uitvraag bij het ministerie had een grote hoeveelheid materiaal opgeleverd, dat ze aan het ordenen waren. Een specifieke vraag betrof of de VVR ook procedurele stukken wilde hebben. Die vraag is, met het oog op onze boven omschreven onderzoeksvragen, bevestigend beantwoord. Om de Wob-afdeling tegemoet te komen stelde de VVR voor om de gevraagde stukken in porties te verstrekken

als het daarmee voor hen hanteerbaarder kon worden. Een aantal weken later volgde de uitnodiging om een en ander op het departement met de Wob-afdeling én de betrokken beleidsafdeling te komen bespreken aan de hand van een aantal voorbeelden. Mac Vijn reisde af en zag na het tekenen van een geheimhoudingsverklaring drie interne nota's en drie interne emailwisselingen in. De afspraken die ze maakte met het departement zijn diezelfde dag per email bevestigd – de enige keer in het hele Wob-proces dat het departement zich aan de afgesproken termijnen hield.²

De afspraken luiden dat er over de gevraagde informatie, die meer dan 700 documenten zou bevatten, in drie deel-beslissingen zou worden besloten:

1. De nota's met eventuele bijlagen uit beide periodes
2. De emailcorrespondentie met eventuele bijlagen over de eerste periode
3. De emailcorrespondentie met eventuele bijlagen over de tweede periode

Over de eerste portie zou uiterlijk begin februari 2020 worden beslist, over de beide andere uiterlijk eind maart 2020. Alleen de eerste deelbeslissing is ontvangen, met dagtekening 2 maart 2020.³ Voor de andere twee zijn bij navraag per mail en telefonisch telkens nieuwe data in het vooruitzicht gesteld; dan weer zouden ze samengevoegd worden, dan weer toch niet. Naast de automatische email-beantwoording met de melding van afwezigheid wegens zwangerschapsverlof is verder verwezen naar ziekte, onderbemensing van de afdeling en de thuiswerkplicht wegens Corona. Hoe dan ook: ruim twee jaar en vijf maanden later heeft de VVR zo'n meer dan 98% van de stukken die het Ministerie van SZW intern opspoorde niet ontvangen. Na bestudering van de bij de eerste deelbeschikking ont-

vangen nota's besloot de VVR een bezwaarschrift in te dienen: te grote delen van de nota's, waaronder het advies aan de minister, waren witgelakt en zonder nadere motivatie als persoonlijke beleidsopvatting gekwalificeerd. Ook ontbraken de bijlagen: concepten van brieven, regelingen e.d. De beslissing op bezwaar wees de meeste aangevoerde bezwaren af, maar leverde wel één extra ambtelijke nota op, een cruciale: de eerste naar aanleiding van de tussenuitspraak van de CRvB.⁴ Tijdens het schrijven van dit boek bleken meer stukken uit de categorie 'nota's aan de minister' niet aangeleverd te zijn, zoals bijvoorbeeld antwoord op kamervragen, maar deze zouden vermoedelijk het beeld dat, alle witgelakte passages ten spijt, uit de nota's naar voren komt vermoedelijk niet wezenlijk hebben bijgesteld. Dat beeld is helaas al onthutsend genoeg.

9.3 Geen notie van internationaal recht, wel verzonnen risico's

De eerste ambtelijke nota met de status ter beslissing is gedateerd 16 april 2014, drie weken na de verspreiding van CEDAW's klachtuitspraak (zie hoofdstuk 5.4).⁵ Uit de niet witgelakte tekst, waaronder een juridische bijlage van twee pagina's, kan geconcludeerd worden dat de minister onvolledig is voorgelicht. De belangrijkste bevindingen in vijf punten:

1. De minister wordt amper geïnformeerd over de internationaalrechtelijke status van een uitspraak van **“het klachtencomité van het VN-Vrouwenverdrag.”** Volstaan wordt met de bewoordingen **“(…) gezaghebbend maar juridisch niet bindend.”** Dat er bijzonder zwaarwegende argumenten ten grondslag moeten liggen om voorbij te gaan aan een niet bindende uitspraak van een inter-

nationaal orgaan bleef onvermeld, terwijl dit een van de leerstukken is uit het internationaal recht.⁶

2. De nota herhaalt vrij omstandig de eerder door SZW ingenomen, soms door een rechter gebillijkte, standpunten in dit dossier (het eigen gelijk), maar vat niet samen hoe CEDAW deze had gewogen en te licht bevonden. De eerder ingenomen standpunten zouden nooit kunnen kwalificeren als **“bijzonder zwaarwegende argumenten”**, juist omdat ze al gewogen waren.

3. Zo blijft onbelicht dat het ook in de klachtuitspraak niet ging om de vraag of art. 11 lid 2 onder b verplicht tot het **treffen** van een zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen, maar om de vraag of een eenmaal geïntroduceerde regeling **afgeschaft** mocht worden. Dit in de context van het feit dat de introductie van de oorspronkelijke zwangerschapsuitkering door de Staat zelf in relatie tot uitvoering van art. 11 was geplaatst, zowel destijds in de parlementaire behandeling van de WAZ als in meerdere rapportages inzake de naleving van het Vrouwenverdrag aan CEDAW. Deze beide elementen zijn verzwegen. Er is zelfs benadrukt dat Nederland **steeds** ontkend heeft te aanvaarden dat het verdrag verplicht tot het treffen van een regeling. Dat gebeurde **pas vanaf 2004**.

4. De hierboven genoemde misinterpretatie komt duidelijk naar voren in het geschetste juridische en financiële risico van het uitvoeren van CEDAW's aanbeveling: **“Hiermee wordt impliciet aanvaard dat Nederland een verplichting op grond van het verdrag niet is nagekomen. Dit heeft het risico van precedentwerking. Zo bestaat er een kans dat vrouwelijke zelfstandigen, die in de peri-**

ode tussen 1991 en 1998 zijn befallen, een rechtszaak aanspannen tegen de Nederlandse Staat - wegens het ontbreken van een publieke regeling - met een beroep op deze bepaling. (...)”⁷ Dit is een volstrekt nieuw en zeer gezocht risico. In de literatuur zijn daar geen aanknopingspunten voor te vinden. In tegendeel: ook bijvoorbeeld Monster, Cremers en Willems erkennen in hun handboek expliciet dat implementatie van het Verdrag tijd kost. Op geen enkel moment is in kringen van klaagsters, de juridische steungroep of vakbeweging gesproken over mogelijkheden om, bij positieve uitkomst, nieuwe procedures te starten over de jaren 90. Het is ons (of andere deskundigen) ook nooit gevraagd. Het verklaart wel waarom op een gegeven moment in wandelgangen gesproken werd over een dreigende miljardenclaim (wel 4 miljard!).

5. CEDAW's onderscheid in bewoordingen in de aanbevelingen richting klaagsters en aanbevelingen t.a.v. alle vrouwen die geen zwangerschapsuitkering hadden gekregen wordt in het geheel niet benoemd. Het gaat in de ambtelijke nota's alleen maar over de hele groep; hooguit lopen klaagsters daarin mee. Geschetst wordt dat een compensatieregeling voor de periode tussen augustus 2004 en juni 2008 maximaal € 130 miljoen + € 10 miljoen uitvoeringskosten met zich mee zal brengen. Daarbij werd uitgegaan van de WAZ/WAZO zoals die voor 1 augustus 2004 gold, terwijl de ZEZ-uitkering vanaf 2008 al eenvoudiger uit te voeren was en de later getroffen compensatieregeling nog uitvoerbaarder (en dus minder duur) was.

Gelet op het feit dat in - na een Wob-verzoek - vrijgegeven stukken de persoonlijke beleidsopvattingen worden geschrapt is het opmerkelijk dat het volgende wel is blijven

staan: ***“Door alsnog een geldbedrag te verstrekken is veeleer sprake van een immateriële schadevergoeding c.q. van een douceurtje (van circa € 5000 à € 6.000). Beleidsmatig ligt het dus niet voor de hand om de aanbeveling op te volgen.”***⁸ Wie ten onrechte geen uitkering heeft ontvangen moet met een materiële schadevergoeding gecompenseerd worden en daarnaast wellicht met een immateriële. Beide behoren niet als douceurtje betiteld te worden. Dat betrokkenen kennelijk de kwalificaties niet als persoonlijke beleidsopvattingen beschouwden (en dus niet wit lieten lakken) is al veelzeggend en triest genoeg.

Nergens blijkt of er in dat stadium al overleg is geweest met andere departementen (BUZA, OCW). Dat valt evenmin op te maken uit een tweede interne nota een maand later (20 mei 2014), die een aantal aanvullende vragen van de minister behandelt: ***“wat doen andere landen”, “de juridische houdbaarheid van niet-compenseren op langere termijn” en “zijn er tussenoplossingen te bedenken”***.⁹

Voor dit boek zijn vooral de antwoorden op de tweede en derde vraag relevant. Wat betreft de juridische houdbaarheid wordt herhaald dat ***“bevindingen en aanbevelingen van het VN-klachtencomité”*** niet bindend zijn, behalve als een nationale rechter deze zou omarmen. Betrokkenen zouden hierop kunnen aansturen, maar de kans dat de civiele rechter hierin mee zou gaan is niet waarschijnlijk vanwege de eerdere uitspraak van de Hoge Raad, volgens de nota. Het hierboven onder 1. genoemde basisprincipe van het internationaal recht is dus opnieuw niet benoemd. Wel is tussen haakjes gememoreerd dat de CRvB in het

verleden blijk van heeft gegeven zwaar gewicht toe te kennen aan het oordeel van het BuPo-comité. Geen aandacht is echter besteed aan de annotatie bij deze uitspraak, die ook op rechtspraak.nl genoemd is.¹⁰ Malva Driessen schreef daarin: ***“Om voorbij te gaan aan een niet bindende uitspraak van een internationaal orgaan moeten wel bijzonder zwaarwegende argumenten ten grondslag liggen.”*** Volgens Driessen geldt dat voor een regering, maar ook voor andere staatsorganen, zoals de rechterlijke macht, die een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft. ***“Voor wat betreft het Nederlandse staatsrecht geldt enerzijds de scheiding der machten en wordt de rechter niet geacht op de stoel van de regering te gaan zitten (...), maar geldt nog zwaarder de staatsrechtelijke regel dat internationaal recht van hogere orde is dan het nationale recht en dat bij een botsing het internationale recht dient te prevaleren.”***

De ambtelijke nota onderkent wel dat de Staat destijds in de aangehaalde casus, na de tweede uitspraak van de CRvB alsnog moest repareren. De situatie zou echter onvergelijkbaar zijn, omdat er bij de ANW wel en in dit geval geen uitkeringsregeling bestond. Het risico dat klaagsters bij een nieuwe nationale rechtsgang wel gehoor zouden vinden vanwege de klachtuitspraak is weggeredeneerd. Verderop wordt nogmaals gesteld dat de kans dat betrokkenen bij de CRvB terecht komen nihil is. Het UWV zou een uitkeringsaanvraag buiten beschouwing moeten laten omdat er geen uitkering bestond en de rechter zou niet tot een inhoudelijke beoordeling kunnen komen omdat een uitkeringsregeling ontbreekt. ***“De rechter is niet bevoegd om de overheid voor te schrijven dat zij regelgeving moet treffen.”***¹¹ Er werd dus over het hoofd

gezien dat art. 94 GW de rechter wel degelijk de bevoegdheid geeft om wettelijke voorschriften buiten toepassing te laten - dat zou in dit geval de wet einde toegang WAZ zijn, die de bestaande uitkering afschafte, dan wel art. VI van de ZEZ, waarmee de terugwerkende kracht werd afgegrensd. In geen van de ambtelijke nota's wordt art. 94 GW genoemd (art. 93 GW wel). De minister is onvolledig en partijdig voorgelicht.

Het derde blokje overwegingen in de tweede nota betreft de vraag of er tussenoplossingen te bedenken zijn. Daarvan worden er een zestal besproken, waarbij de nadelen (juridisch, politiek, maatschappelijk én financieel) telkens zwaarder aangezet worden dan de voordelen. Omstandig wordt betoogd dat vooral niet de indruk moet worden gewekt dat Nederland erkent dat er op grond van het Vrouwenverdrag een verplichting bestaat. Terwijl het daar juist om ging. De financiële risico's worden 'voorzichtig' genoemd, maar wel maximaal geduid en opnieuw komt het (niet-reële) risico op claims over de periode 1991-1998 aan de orde.

In geen van de nota's wordt aandacht besteed aan het effect van het negeren van CEDAW's aanbevelingen op betrokkenen en op een breder publiek in Nederland zelf qua vertrouwen in de rechtstaat en politiek. Hoe geloofwaardig en betrouwbaar is een Staat die in het ongelijk is gesteld maar dat niet wil erkennen voor eigen burgers?

Minister Asscher was kennelijk door de tweede nota en/of de bespreking ervan overtuigd dat er juridisch noch beleidsmatig een noodzaak was om de aanbevelingen uit te voeren. Hij heeft op 4 juni besloten de aanbeveling van CEDAW niet op te volgen, maar het Ministerie van Buiten-

landse Zaken was nog niet zover, zo blijkt uit een derde ambtelijke nota met de titel CEDAW en BuZa, die de status heeft van voorbereiding voor contact met de Minister van BuZa.¹² ***"Ambtelijk BuZa heeft aangegeven dat de minister van BuZa de aanbeveling van het klachtencomité wil volgen."*** Hoe was echter nog niet duidelijk volgens de ambtelijke SZW-nota. De Minister van BuZa zou contact opnemen voor een afspraak. Daarin zou hij naar verwachting onder meer inbrengen dat dat Nederland internationaal gezichtsverlies lijdt door geen gevolg te geven aan de aanbevelingen: ook al is zo'n oordeel niet bindend, er kan niet vrijblijvend van worden afgeweken.

In deze derde nota wordt minister Asscher voorgehouden hoe hij kan reageren (met de hierboven al samengevatte redenering van het eigen gelijk). De argumenten gaan niet in op BuZa's bezwaren. Dat hij zou kunnen aangeven niet bereid te zijn tot het toekennen van een bedrag ***"ex gratia"*** aan klagsters zoals voorgesteld door ambtelijk BuZa, maar wel bereid is de door hen gemaakte proceskosten te vergoeden.¹³ Met ***"ex gratia"*** wordt bedoeld: zorgvuldig formuleren dat de Staat van oordeel is dat er geen verplichting is om een uitkering te verstrekken, maar wel een bedrag verstrekken aan klagsters ***"voor alle moeite die zij hebben gedaan."*** Een onderscheid tussen klagsters en niet klagsters zou juridisch houdbaar zijn, ***"maar maatschappelijk en politiek gezien kwetsbaar."*** Dit laatste is niet toegelicht.

Uiteindelijk hebben beide ministers op 1 september 2014 overleg, toonde minister Timmermans begrip en bereidden beide departementen samen de brief naar CEDAW voor, zo blijkt uit een vierde nota voor minister Asscher. ***"De opvattingen van het klachtencomité en de***

reactie van de regering moeten gepubliceerd worden. Om hieraan vorm te geven is bijgaande brief aan de Tweede Kamer opgesteld.”¹⁴ De tekst was afgestemd met BZ en enige interne afdelingen van SZW. OCW wordt hierbij niet genoemd!

Eén dag na het overleg, op 2 september, maakte de Nederlandse regering bekend Frans Timmermans voor te dragen als Eurocommissaris. Dit zal meegespeeld hebben bij de besluitvorming: het departement van een vertrekkend bewindspersoon heeft minder invloed en overtuigingskracht in de interdepartementale verhoudingen. Of zijn vertrek meer meegespeeld heeft, dan de valselijk voorgespiegelde miljardenclaim, is de vraag. Vast staat dat partijpolitieke verschillen geen rol speelden – alle (potentieel) betrokken ministers waren van PvdA-huize. Voorlopig had ambtelijk SZW, niet gehinderd door kennis van internationaal recht, gewonnen van ambtelijk BuZA. Minister Asscher mocht dan wel fout door zijn ambtenaren zijn voorgelicht, hij was wel (politiek) verantwoordelijk. Mogelijk speelde dat drie jaar later mee: een relatief snel besluit tot een royale compensatie.

Er zijn bij de WOB-stukken geen ambtelijke nota's geleverd waarin de minister gevraagd is de brieven aan de advocaat van de klaagsters te tekenen. De in hoofdstuk 6.4 genoemde brieven zijn namens de minister door (hoge) ambtenaren getekend. We zijn dus niet te weten gekomen wat de overwegingen waren om te kiezen voor een strikte formeel bestuursrechtelijke aanpak en of de minister hierover eigenlijk wel geïnformeerd was.

9.4 De ambtelijke voorbereiding van de compensatieregeling (2017-2018)

Pas eind september 2017, twee maanden na de CRvB-uitspraak, is minister Asscher via een interne ambtelijke nota gevraagd de richting van zijn reactie te bepalen, nu de CRvB had geoordeeld dat de afschaffing per 1 augustus 2004 van de zwangerschapsuitkering in strijd was met het VN-Vrouwenverdrag. Er lagen twee opties voor:

- het primaat bij de wetgever en dus oppakken in samenspraak met de Tweede Kamer;
- een ministeriële regeling ***“waarmee u alle vrouwen in redelijkheid (althans in de redelijkheid van de CRvB) compenseert (...)”***.¹⁵

Minister Asscher koos voor de tweede optie: een week later lag er een vervolgnota met bijgevoegd een conceptbrief aan de Tweede Kamer.¹⁶ In de nota waren twee vraagpunten vevat: over beperking van de doelgroep en over de hoogte van de compensatie. In beide gevallen lagen ook opties voor die qua doelgroep beperkter en qua hoogte van de uitkering lager waren dan waar minister Asscher uiteindelijk voor gekozen heeft. Bij de geschetste voor- en nadelen is bij de niet-gekozen mogelijkheden uitdrukkelijk beredeneerd hoe groot de kans op kans op nieuwe procedures en op acceptatie door de CRvB was. Er is geen (informeel) overleg geweest met de organisaties die de procederende vrouwen bijstonden. Een verzoek van hun kant daartoe was zelfs afgehouden. De kans-beredening over vervolgpcedures was een papieren exercitie van betrokken ambtenaren.¹⁷

Aan de minister is **niet** voorgelegd of hij wellicht de compensatieregeling zou willen **verruimen** naar diegenen die geen uitkering hadden ontvangen in de periode 1 augustus 2004 – 7 mei 2005, zoals het UWV aanvankelijk van plan

was (zie hoofdstuk 8.2). Dat hadden de ambtenaren al voor hem besloten. Het had een hoop ruis, miscommunicatie én uitvoeringskosten gescheeld als die verruiming wel had plaatsgevonden.

De ambtelijke nota's roepen de sfeer op van teleurstelling over de uitkomst bij de CRvB, en onvermogen te onderkennen dat voor de CRvB het oordeel van CEDAW wel van doorslaggevende aard was. Men lijkt nog steeds te vinden het bij het rechte eind te hebben en er is geen notie van erkenning van een taxatiefout drie jaar eerder. Die teneur bleek ook uit de brief van de minister van 17 oktober 2017, waarin het parlement onrechte is voorgehouden dat Hoge Raad en CRvB in 2011 het standpunt van de Staat onderschreven over de niet-toepasselijkheid van de bepaling van het VN-Vrouwenverdrag voor zelfstandigen. Dit punt is overigens in de ambtelijke nota zelf, waar de betreffende brief voor de minister bijgevoegd was, niet geadresseerd.

Later laten ambtenaren de nieuwe Minister van SZW aan de VVR de volgende schijnredenering schrijven: ***“Met de onderhavige regeling wordt immers geen gevolg gegeven aan de aanbevelingen die de CEDAW in 2014 heeft gedaan, want de regeling wordt getroffen naar aanleiding van de tussenuitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 27 juli 2017.”*** Dat wordt verderop in de brief herhaald in de argumentatie om een volledig schadeherstel voor de vrouwen die geprocedeerd hebben af te wijzen. Alsof de CRvB niet uitdrukkelijk en expliciet CEDAW volgt en vanwege CEDAW's klachtuitspraak tot een ander oordeel was gekomen dan in 2011.¹⁸

Pas in de ambtelijke nota die de (concept) brief aan de VVR begeleidt komt uitvoeriger aan de orde waarom (volgens de ambtenaren) de compensatieregeling niet moet zien op vrouwen die vóór 7 mei 2005 waren bevalen. ***“Onbekendheid met een wettelijk recht is volgens vaste rechtspraak geen reden om alsnog een recht toe te kennen.”*** Voor de minister wordt verzwegen dat het destijds veelal het UWV zelf was die de vrouwen fout informeerde. Ook blijft ongenoemd dat de VVR er op wijst dat de betreffende vrouwen alsnog een WAZ of ZEZ-uitkering aanvragen en dat het voor het UWV gemakkelijker is qua uitvoering en communicatie om iedereen onder de compensatieregeling te laten vallen. Minister Koolmees stelt er blijkens zijn krabbels wel een vraag over en laat zich kennelijk overtuigen: in de brief die uitgaat geeft de minister geen krimp (zie hoofdstuk 8.3).

Ten opzichte van de ambtelijke nota's uit 2014 valt op dat in oktober 2017 de financiële implicaties veel lager worden geraamd dan eerder – dat scheelt toch wel een factor drie. Vlak voor publicatie van de compensatieregeling begin maart 2018 stelt Minister Koolmees daar een vraag over, zo blijkt uit zijn krabbels bij een Nota aangaande de publicatie van de compensatieregeling (***“inschatting = 20.000, maar wij gaan uit van max. 30%?”***).¹⁹ Die raming moet daarop bijgesteld zijn tot 50%, want als de minister later geïnformeerd wordt over de actuele stand van aanvragen (25 oktober 2018) wordt in een vet gemaakte zinsnede erkend dat het aantal daadwerkelijke aanvragen van 18.695 aanzienlijk hoger blijkt te zijn. De tegenvaller van maximaal 50 miljoen zal meelopen in de voorjaarsbesluitvorming.²⁰

De vrijgegeven ambtelijke nota's geven geen inzicht in de reden waarom de compensatieregeling zoveel later is gepubliceerd dan aanvankelijk de bedoeling was. Op 5 oktober 2017 is nog gemeld dat UWV en Belastingdienst de uitvoeringstoetsen uiterlijk binnen zes weken zouden uitbrengen en dat vervolgens de regeling snel in de Staatscourant gepubliceerd zou worden.²¹ Wellicht was dit opnieuw een staaltje van wensdenken.

9.5 Tot slot

Niet op alle in de eerste paragraaf geformuleerde onderzoeksvragen is antwoord verkregen met het via de Wob-procedure verkregen beperkte aantal documenten, maar wel op enkele. Zo is nu boven water gekomen dat een verzonnen risico op procedures om over de jaren negentig zwangerschapsuitkeringen op te eisen, met veronderstelde miljarden consequenties, de doorslag moet hebben gegeven om CEDAW's aanbevelingen in de klachtuitspraak niet uit te voeren. Alle andere wel in openbare stukken genoemde argumenten waren onjuist, gezocht of flinterdun en zijn terecht door de CRvB van tafel geveegd. De minister is fout geïnformeerd en wist dat wellicht niet, al was hij wel verantwoordelijk. Dat is wel een van de meest opzienbarende zaken die uit de interne nota's naar voren komt. Dat zo'n nota geen uitgebreid notenapparaat heeft, zoals dit boek is op zich begrijpelijk, maar dat ambtenaren de minister zo maar onjuiste informatie kunnen verstrekken is toch wel erg bedenkelijk. Het beeld dat oprijst is een in zich zelf gekeerd departement, dat geen contact heeft of zoekt met experts en belangenorganisaties, dat geen tegenspraak organiseert, dat eigen fouten of mistaxaties niet wil erkennen, laat staan betrokken benadeelden ruimhartig tegemoet wil

treden. In die zin past dat beeld in een brede trend, onlangs treffend geschetst door Marc Chavannes in zijn politiek dagboek *Geen wonder dat burgers afhaken bij een overheid die telkens de eigen wet overtreedt*.²²

De geringe notie op het departement van gebondenheid aan internationaal recht is weliswaar niet nieuw (getuige fameuze procedures over rechten van vrouwen op sociale zekerheid vanaf de jaren '80) maar blijft schokkend. Dat geldt ook voor de grote hoeveelheid niet-verkregen documenten. Heeft het departement zoveel te verbergen of is de Wob-afdeling alleen maar knullig en ontoereikend georganiseerd?

Noten

- 1 **Brief d.d. 9 september 2019.**
- 2 Email d.d. 17 december 2019 18:06 aan de voorzitter van de VVR.
- 3 Het **Besluit WOB-verzoek** d.d. 2 maart 2020 biedt naast het besluit zelf met op de laatste bladzijde de inventarislijst als Bijlage een PDF van 69 p. met de nota's in willekeurige volgorde, inclusief alle witgelakte passages en witgelakte bladzijden. Onder meer conclusie en advies zijn witgelakt. De volgende referenties verwijzen naar de pagina's van de laatste PDF. Sommige nota's bevatten een samenvatting van te verzenden brief; de conceptbrief zelf zit er dan niet bij en eventuele bijlagen evenmin. Over de eerste periode zijn vier nota's ontvangen (april, mei, juli en september 2014), over de tweede periode tien.
- 4 Gepubliceerd op de **website van de VVR**. Deze beslissing op bezwaar zou geanonimiseerd op rijksoverheid.nl gepubliceerd worden, maar is met de zoekfunctie niet te vinden. Ook beslissing op de bezwaar is na de verdaagde wettelijke termijnen (2 x 6 weken) afgegeven. Het bezwaar tegen het niet vrijgeven van concepten is afgewezen. Vermeden moet kennelijk dat onderzoekers kennis kunnen nemen van eventueel door de minister aangebrachte wijzigingen.
- 5 WOB-PDF (zie noot 3) p. 46-51. Paragraaf 3 Beslispunten/advies/beslistermijn is net als de conclusie en enige andere passages geheel witgelakt.
- 6 Zie Driessen (2006) en citaten uit deze annotatie op p. 107.
- 7 WOB-PDF p. 48.
- 8 Idem.
- 9 WOB-PDF p. 65 e.v. Wit gelakt zijn Beslispunten/advies/

- beslistermijn en enige 'persoonlijke beleidsopvattingen'.
- 10 Het BuPo-comité is de informele benaming voor het Mensenrechtencomité dat toe ziet op het Internationaal Verdrag Burgerlijke en Politieke Rechten en ook klachten volgens het individueel klachtprotocol bij dat verdrag behandelt. Dit betrof een uitspraak over de halfwezen-uitkering van de ANW. USZ 2006, 282. **ECLI:NL:CRVB:2006:AY5560**
 - 11 De uitspraak van de CRvB (**ECLI:NL:RVB:2006:AY5560**) was op vrouwenrecht.nl **samengevat**. Citaat op p. 66 van de PDF.
 - 12 Nota voor de minister van 9 juli 2015 met titel "CEDAW en BuZa". WOB-PDF p. 52-56, citaat op p. 53.
 - 13 Dat de bereidheid tot het vergoeden van de proceskosten beperkt was tot de kosten van de klachtprocedure bij CEDAW bleek pas uit de brief aan CEDAW.
 - 14 Nota voor de Minister d.d. 12 september met titel "Brief aan TK over opvattingen CEDAW" WOB-PDF p.44-45. De (concept) brief was niet bijgevoegd. Pas in deze nota wordt melding gemaakt van afstemming "met BZ (en intern met IZ, WBJA en AV)" (p. 2).
 - 15 Ministerie van SZW; Nota "Uitspraak CRvB over vrouwelijke zelfstandigen die zijn bevallen in 2005" d.d. 27 september 2005, referentie 2017-0000160880. Na bezwaarschrift verkregen door de VVR (Beslissing op bezwaar 20 juli 2020). Het ambtelijk advies is onder de noemer persoonlijke beleidsopvattingen wit gelakt. Er schemert wel een ambtelijke voorkeur voor de uitvoeriger omschreven optie 1 (overleg met Tweede Kamer) in door. De opsteller lijkt het niet eens te zijn met de CRvB, getuige de toevoegingen tussen haakjes in de hoofdtekst geciteerd en "... (volgens de CRvB bestaande) verdragsverplichtingen", p. 1 resp. 3 van de ambtelijke nota.
 - 16 Ministerie van SZW; Nota Compensatieregeling voor vrouwelijke zelfstandigen nav CRvB-uitspraak d.d. 5 oktober 2017, referentie 0000161836. P. 1-8 van **WOB-PDF**. De concept brief naar de Tweede Kamer zat niet bij de WOB-stukken.
 - 17 Afgaande op de **brief** die VVR, PPF en FNV Zelfstandigen in maart 2015 had uit het informeel overleg kunnen blijken dat de organisaties voor de lotgenoten bereid waren geweest om met een lager bedrag genoeg te nemen. Uit interne email-correspondentie blijkt dat de organisaties het uiteindelijk gekozen bedrag € 5.600 voor de lotgenoten royaal vinden. Er was weinig bereidheid tot nieuwe procedures, in ieder geval niet bij het Proefprocessenfonds.
 - 18 Brief d.d. 21 november 2017. Ambtelijke nota d.d. 16 november 2017 p. 42 en 43 **WOB-PDF**, zonder bijlagen, zodat niet vergeleken kan worden met uiteindelijk verzonden brief. Tekst is afgestemd met UWV.
In r.o. 4.2.6. en in r.o. 4.3.2. kent de CRvB aan het oordeel van CEDAW gezag toe. Zie uitvoeriger in hoofdstuk 7.3.
 - 19 "Inschatting plusminus 20.000, maar wij gaan uit van 30%?" WOB-PDF p. 61-62.
 - 20 Ambtelijke nota d.d. 25 oktober 2018 WOB-PDF p. 11.
 - 21 Ambtelijke nota d.d. 5 oktober 2017 p. 3 (p. 3 WOB-pdf). In een nota van 16 oktober 2017 wordt aangedrongen op ondertekening 23 oktober, zodat de regeling nog dit jaar kan worden opgesteld.
 - 22 Marc Chavannes; Geen wonder dat burgers afhaken bij een overheid die telkens de eigen wet overtreedt. Politiek Dagboek, **De Correspondent 22 november 2021**.

TOCH NOG ONAFHANKELIJK

Dankzij de collega's van haar maatschap kon zelfstandig huisarts Toosje Valkenburg tijdens haar tweede zwangerschap in 2003 met volledig betaald zwangerschapsverlof. Dat haar verzekering niet betaalde, voelde als een voldongen, onrechtvaardig feit dat niet bijdraagt aan het welzijn van de zwangere.

erg bezwaard

"We zouden het samen oplossen, zeiden ze. Ik heb ontzettend geluk gehad met de coulante houding van de maatschap waar ik begin 2003 tot toe was getreden. Ik was niet meer in loondienst, zoals tijdens de eerste zwangerschap. Wel was ik verzekerd, maar een uitkering kreeg je pas na twee jaar betalen. Wachten was geen optie als 35-jarige, ik werd zwanger. Met een door collega's gedragen verlof voelde ik me wel erg bezwaard. Ik heb minder vakantiedagen opgenomen, schreef stukken, bezocht hoogzwanger en pas bevallen vergaderingen."

minder vroeggeboortes

"Een rare situatie was het. Het houdt vrouwen ervan af om voor zichzelf te beginnen of zwanger te worden. Je hoorde ook wel verhalen. Vrouwen die tot een week voor de bevalling doorwerkten bijvoorbeeld. Dat is niet gezond. Meer rust lijkt tot minder vroeggeboortes te leiden, bleek uit landelijke cijfers tijdens de lockdown door corona in het voorjaar van 2020. En ook: vooral bij je eerste moet je enorm wennen. Dan kun je niet veel anders aan je hoofd hebben."

zelf geregeld

"Maar het was zoals het was. En voor mezelf ben ik van 'niet lullen maar poetsen'. Tot ik hoorde over het proefproces. Ik vond het fantastisch, rechtvaardig vooral. Het leverde mij toen geen voordeel op, maar ik had het inmiddels zelf geregeld. Ik werd zwanger van de derde, was meer dan twee jaar verzekerd en had dus recht op een uitkering. Dat gaf rust. Ik had iemand die mij waarnam, had het financieel zelf geregeld. Er was niemand die ik voor mijn gevoel

'Wachten met zwanger worden was als 35-jarige geen optie'

benadeelde. Behalve mezelf door die dure verzekering. Maar goed, ik kon me na deze bevalling dit keer overgeven aan fruithapjes."

autonomie aangetast

"Wat het is, je autonomie als volwassen vrouw wordt gewoon aangetast. En een vrouw krijgt nu eenmaal kinderen. Je wilt anderen niet benadelen met die keuze, maar zo voelde het voor mij toen wel. Verder had ik geen zorgen natuurlijk. Ik had de zekerheid van een goede baan, zou eventueel geld kunnen lenen en dan kwam het ook wel goed. Maar als je meer financieel kwetsbaar bent, geen zekerheid van werk en inkomen hebt, een lager inkomen ook. Een aanvullende verzekering is erg duur."

geen hoop

"Ik en vrouwen om me heen die ermee te maken kregen mopperden, maar aanvaardden de situatie. We zaten in hetzelfde schuitje en waren vooral boos op die dure AOV. En toen was er het proces van het Proefprocessenfonds Clara Wichmann. Ik las het,

denk ik, in de krant. Het voelde rechtvaardig. Ik was benieuwd of het zou lukken. Echt goede hoop daarop had ik niet. Het was immers al zo lang zoals het was, vast al eerder aangevochten, maar bij wet nu eenmaal vastgelegd en geaccepteerd."

in de pot

"Het is geweldig dat er mensen zijn die zich hierin hebben vastgebeten. Die met de middelen die er zijn net zo lang doorduwen, omdat het gewoon niet klopt wat er gebeurt. Die zich met slagkracht voor alle benadeelde vrouwen inzetten. Ik volgde wat er gebeurde en bij de uitkomst was ik blij, al dacht ik niet in aanmerking te komen met mijn particuliere verzekering en inkomen. Toch meldde ik me aan. Het geld kwam en dat was een aangename verrassing. Zelf houden was geen optie. Ik heb het in de maatschapspot gestopt. Kon ik vijftien jaar na dato mijn zwangerschapsverlof toch nog geheel onafhankelijk afronden!"

10

Conclusies en nabeschuwingen

- 10.1 Een klinkend resultaat
- 10.2 Succesfactoren

10.1 Een klinkend resultaat

Na dertien jaar procederen en vijftien jaar actievoeren over een zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen en over de rechten die vrouwen ontleen aan het VN-Vrouwenverdrag kunnen we onze zegeningen tellen:

1. aan een bepaling van het VN-Vrouwenverdrag is rechtstreekse werking toegekend door een van de vier hoogste rechtscollages in Nederland, de Centrale Raad van Beroep;
2. de CRvB heeft bovendien bepaald dat het oordeel van CEDAW gezag toekomt bij beantwoording van de vraag of een verdragsbepaling een inspanningsverplichting dan wel een resultaatsverplichting oplegt;
3. er is, ook voor zelfstandig werkenden, beroepsbeoefenaren en op het bedrijf meewerkende vrouwen een zwangerschapsuitkering;
4. meer dan 85 % van de vrouwen die destijds ten onrechte geen zwangerschapsuitkering heeft een compensatie-uitkering verworven.

De eerste twee punten verdienen nadere duiding: het gaat specifiek om art. 11 lid 2 aanhef en onder b VN-Vrouwenverdrag waaraan rechtstreekse werking is toegekend. Het is dus niet gezegd dat dit op basis van de nu gevestigde jurisprudentie ook voor alle bepalingen van het Vrouwenverdrag geldt. Wel kunnen advocaten namens rechtzoekenden in andere kwesties proberen een analoge argu-

mentatie te ontwikkelen en daarbij [deze uitspraak van de CRvB](#) aanhalen.

Bemoedigend is dat [Rechtbank Overijssel](#) eind 2018, onder verwijzing naar de uitspraak van de CRvB, klip en klaar vond dat de kinderopvangtoeslag als een sociale voorziening aan te merken is zoals bedoeld in artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b. Het zwangerschapsverlof van belanghebbende mocht daarom niet leiden tot bekorping van het recht op de kinderopvangtoeslag. De door de belastingdienst opgelegde terugvordering was niet op zijn plaats. Afgaande op de resultaten van een zoekactie op [rechtspraak.nl](#) naar het aantal malen dat deze CRvB-uitspraak is aangehaald, zou een groter gebruik wenselijk zijn.

Vrouwen kunnen rechtstreeks rechten ontleen aan het VN-Vrouwenverdrag, mits er expliciet een beroep op wordt gedaan in bezwaar-, beroeps- en andere juridische procedures. Zo specifiek mogelijk en daarbij kunnen conclusies en aanbevelingen ter zake van CEDAW in de Concluding Comments behulpzaam zijn. CEDAW zelf betreft deze conclusies en aanbevelingen eveneens in zijn afwijkingen in een klachtprocedure.

Het is van groot belang dat de CRvB expliciet gezag heeft toegekend aan het oordeel van CEDAW bij het beantwoorden van de vraag of het VN-Vrouwenverdrag een inspanningsverplichting dan wel een resultaatsverplichting oplegt aan verdragstaten. De Nederlandse regering heeft uit en te na het standpunt ingenomen dat het om een inspanningsverplichting gaat, een 'best effort obligation', onder meer in de klachtprocedure (zie hoofdstuk 5), in de reacties op Concluding Comments van CEDAW en zelfs

tijdens de dialoog met het Comité.¹ CEDAW zelf denkt daar anders over net als diverse gezaghebbende juristen en vrouwenrechtenorganisaties.

De Nederlandse regering is niet de enige Verdragsstaat die na het naast zich neer leggen van een View van CEDAW in een klachtprocedure door de hoogste nationale rechter 'teruggefloten' wordt. Het Spaanse hooggerichtshof deed dat ook in 2019.² In het vorige hoofdstuk (9.3) is uiteengezet dat het Ministerie van SZW had kunnen beseffen dat de CRvB de lat erg hoog legt als het gaat om het gewicht van een View van een internationaal verdragscomité. Het was zelf immers eerder op de vingers getikt door de CRvB.³ Het was schokkend om te lezen dat de laatste kwestie wel zijdelings is aangeroerd in de ambtelijke nota, echter zonder duiding van de internationaal rechtelijke portée. Volgens de ambtelijke nota zou de kans om bij de CRvB terecht te kunnen komen nihil zijn. De mantra dat de aanbevelingen van het Verdragscomité in een klachtingspraak formeel niet bindend zijn had de overhand. Het gezag dat volgens de principes van internationaal recht toegekend moet worden aan zo'n klachtingspraak, waarvan alleen met bijzonder zwaarwegende argumenten kan worden afgeweken, werd weggewuifd. Eigenlijk is er niet eens moeite gedaan om die argumenten te vinden: de eerder beleden standpunten werden simpelweg herhaald. De Staat moest vooral niet erkennen dat zijn eerdere standpunten onjuist waren en evenmin moest de indruk gewekt worden dat Nederland de visie van het klachtencomité inmiddels zou delen. De Hoge Raad had het standpunt van de regering immers gebillijkt in 2011 en dat was belangrijker dan wat het klachtencomité daarna vond. Die standpunten waren in 2004 voor het eerst ge-

formuleerd en toen al omstreden!

De aap die uit de mouw kwam bij het beperkt aantal via de Wob-procedure verkregen stukken was het verzonnen risico op succesvolle procedures van vrouwelijke zelfstandigen die in de periode tussen 1991 en 1998 waren bevallen om eveneens compensatie te verkrijgen. Hierdoor zouden de kosten veel hoger kunnen uitvallen. Verzonnen, omdat er werkelijk geen enkel aanknopingspunt voor te vinden is in de literatuur of andere uitingen aangaande het VN-Vrouwenverdrag. In 2014 niet en nu niet.

Het lijkt erop dat in 2014 op geen moment overwogen is om informeel met de klaagsters, hun advocaten en adviseurs zelf te praten, terwijl daar toch gelegenheden te over voor waren. Evenmin is geprobeerd via de Directie Emancipatie van het Ministerie van OCW te sonderen. Het heeft er zelfs alle schijn van dat deze helemaal niet gehoord is in het besluitvormingsproces om geen gevolg te geven aan CEDAW's aanbevelingen.⁴ Beide had jaren procederen gescheeld.

Vanuit klaagsters en de vrouw en recht organisaties bezien is nu evenwel het winstpunt dat verdere jurisprudentie over de verplichtingen die het VN-Vrouwenverdrag aan de Staat oplegt is gevormd. Duidelijk is geworden dat vrouwen direct rechten ontleen aan het VN-Vrouwenverdrag.

Onbeantwoorde vragen in de kwestie van de zwangere zelfstandigen zijn: waarom is geen moment serieus overwogen bij de invoering van de WAZO in 2001 én bij de afschaffing van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen in 2004 om de zwangerschapssuitkering daarvan los te knippen? Het is ten principale een heel

ander soort uitkering dan een verzekering voor langere arbeidsongeschiktheid (na een jaar wachttijd), terwijl het kostenbeslag van de zwangerschapsuitkering relatief beperkt is voor de collectiviteit. Een andere onbeantwoorde vraag is hoe het kan dat ministers er mee wegkomen als ze het parlement verkeerd informeren over de internationale aspecten, of over de rol van internationale organen en toezeggingen doen (destijds aan de Eerste Kamer) om snel advies te vragen, maar dat dan zeer vertraagd te uitvoeren?

Mogelijk zal later historisch onderzoek daar ander licht op werpen. Voor nu volstaat de constatering dat het desondanks, na dertien jaar procederen en vijftien jaar actie voeren, goed is gekomen.

10.2 Succesfactoren

Inmiddels is duidelijk geworden dat uithoudings- en doorzettingsvermogen vereist was om deze resultaten te bereiken. Zijn er nog andere succesfactoren te benoemen? In ieder geval de beschikbaarheid van middelen om door te kunnen procederen. Die waren er bij het Proefprocesfondsenfonds, nu Bureau Clara Wichmann. Soms moest het belang van het voortzetten van de procedures opnieuw beargumenteerd worden, maar dat is uiteindelijk goed uitgekapt. Ook omdat het een sterke én principiële kwestie was, al leek het er tussen 2007 en 2014 niet op dat het een te winnen zaak zou zijn. Vanwege het belang om de kwestie aan CEDAW te kunnen voorleggen was doorprocederen tot en met de HR noodzakelijk.

Al voor de start van de eerste procedure zelf in 2005 zijn een aantal strategische keuzes gemaakt, die uiteindelijk cruciaal bleken voor succes.

Brede samenwerking

De eerste strategische keus was het organiseren van een brede coalitie. Daarbij functioneerde het vrouwensecretariaat van de vakcentrale FNV in het begin als een soort schakel tussen vrouwenbeweging en vakbeweging. De FNV bonden die zelfstandigen organiseerden werden erbij betrokken en de FNV Vrouwenbond. Bij de lobby tegen het afschaffen van de zwangerschapsuitkering in 2003 en 2004 was al samengewerkt met andere organisaties van zelfstandigen en meewerkende vrouwen in de landbouw. Via het Netwerk VN-Vrouwenverdrag, waarin het FNV-vrouwensecretariaat toen vertegenwoordigd was, bleven alle vrouwen- en mensenrechtenorganisaties die bijdroegen aan schaduwrapportages voor het Vrouwenrechtencomité van de VN op de hoogte. De zwangerschapsuitkering voor zelfstandig werkende vrouwen was van meet af aan onderwerp van gesprek in de werkgroep sociaal en Europees recht van de in 2004 opgerichte VVR.⁵ Bovendien was er goed contact met de Commissie Gelijke Behandeling en met diens opvolger vanaf 2012: het College voor de Rechten van de Mens.

Bij de procedure zelf startten de FNV en het Proefprocesfondsenfonds Clara Wichmann als eisende partijen, terwijl de VVR als adviseur betrokken was en een juridische steungroep organiseerde. Deze drie werkten ook al samen bij de eerste bij CEDAW ingediende individuele klacht vanuit Nederland, ook over de zwangerschapsuitkering (zie hoofdstuk 2.4).⁶ Toen de FNV zich na de rechtbankuitspraak in 2007 (zie hoofdstuk 4) terugtrok uit de procedure kon deze toch worden voortgezet met en op kosten van het Proefprocesfondsenfonds. Zelf was schrijfster dezes toen al weg bij de FNV, waarmee het FNV-vrouwensecretariaat in feite als entiteit opgeheven was. Het belang van een

brede coalitie is al die jaren niet uit het oog verloren. Veel later, in 2014, kwam de FNV weer in beeld via de route van individuele belangenbehartiging van de zes vrouwen nadat het CEDAW-Comité in 2014 hun klacht gegrond had verklaard. Gehoopt was toen dat de FNV zich ook sterk zou maken voor de collectieve belangenbehartiging van de lotgenoten van klaagsters, maar dat lukte minder goed. FNV Vrouw sprong toen gelukkig in.

Individuele vrouwen als procespartij én als groep georganiseerd

Bij de start is welbewust gekozen om te procederen namens zowel individuele vrouwen als namens belangenorganisaties. Alleen individuele vrouwen kunnen een klacht voorleggen aan het VN-vrouwenrechtencomité. Daarom is actief gezocht naar vrouwen die concreet in hun rechten waren geschonden. Bijkomend voordeel was dat het voor media altijd aantrekkelijker is om ook een persoonlijk verhaal en een gezicht te hebben. Andere vrouwen, veelal geen lid, en organisaties werden aanvankelijk vanuit het FNV-Vrouwensecretariaat op de hoogte gehouden, maar dat viel stil toen de FNV zich terug trok uit de procedure. Al in de civiele procedure is inhoud gegeven aan het belang dat de individuele vrouwen hadden: een berekening van de schade die ze leden doordat de zwangerschapsuitkering was afgeschaft was opgenomen in de dagvaarding.⁷ Later bij de gang naar de bestuursrechter en de sociale zekerheidsrechter zijn de vrouwen zelf ook aanwezig geweest bij de zittingen.

Dat FNV Vrouw in 2014 bereid bleek een meldpunt te organiseren voor zelfstandig werkende vrouwen die tussen 2004 en 2008 bevallen waren was een uitkomst. Zo'n meldpunt bemensen gaat vrijwilligersorganisaties als

de VVR en het Proefprocessenfonds te boven. Zoals in hoofdstukken 8 en 9 beschreven is blijkt dat de vrees dat andere vrouwen ook zouden gaan procederen meegewogen heeft bij de uiteindelijke vormgeving van de compensatieregeling. Dat kan op het conto van het meldpunt van FNV Vrouw en de juridische steungroep van de VVR geschreven worden. Het meldpunt en de grote publiciteit hebben zeker ook een rol gespeeld bij het enorme bereik van de compensatieregeling. Net als de in 2018 gestarte Facebook-groep '20.000 zwangere ZZP'ers zijn het wachten beu' van Lidwien Jansen (zie intermezzo interview). Het aantal benadeelde vrouwen was de ene keer door het Ministerie geraamd op 17.000 en de andere keer 20.000. Dat ruim 17.500 compensatie-aanvragen zijn toegewezen is een ongekend succes. Niet eerder was er zo'n hoog percentage van gedupeerden bij 'reparatie' na rechterlijke uitspraken over sociale zekerheidsuitkeringen betrokken.

Meer sporen naast elkaar bewandelen

Tijdens het hele traject is telkens geprobeerd om meerdere sporen tegelijkertijd te volgen. Dat was een bewuste keus, al gaat het wellicht te ver om te spreken van een centrale regie. Soms was er een expliciete taakverdeling tussen de bovengenoemde samenwerkende organisaties. Soms een toevallige, ingegeven door (gebrek aan) menskracht en middelen. Het ene spoor bestond uit de civiele procedure (hoofdstuk 4), de klachtprocedure. Vervolgens, deels parallel aan elkaar, de procedure tegen de minister van SZW (zie hoofdstuk 6) naast de gang naar de sociale zekerheidsrechter (hoofdstuk 7) die in deze publicatie gedocumenteerd is. Daarnaast zijn andere procedures gevoerd, deels door anderen, bijvoorbeeld tegen verzekeraars (zie de kroniek), waarbij betrokkenen elkaar goed op

de hoogte hielden. Lang vóór de klacht is ingediend bij het CEDAW-Comité in 2012 (zie hoofdstuk 5) is de kwestie al bij het comité kenbaar gemaakt via het schaduwproces bij de reguliere rapportagecyclus VN-Vrouwenverdrag.⁸ De resultaten hiervan zijn te vergeefs ingebracht in de civiele procedure (zie hoofdstuk 4), maar in de klachtuitspraak van CEDAW speelden ze een grote rol.

Als laatste spoor valt te noemen dat van de beleidsbeïnvloeding. Er was een lobby bij het parlement, eerst tegen de afschaffing van de zwangerschapsuitkering en later voor herinvoering ervan. Hierbij is vooral van de kant van de VVR gehamerd op de verplichtingen voortvloeiend vanuit het VN-Vrouwenverdrag. Er is na de uitspraak van het CEDAW-Comité ook weer gelobbyd bij het parlement om de regering te bewegen de aanbevelingen van het vrouwenrechtencomité uit te voeren. Die lobby was niet zo succesvol. Uitzonderingen daargelaten is de notie van de consequenties van internationale verplichtingen en in het bijzondere van verplichtingen die voortvloeien uit het VN-Vrouwenverdrag nog niet goed ontwikkeld bij opeenvolgende generaties politici van uiteenlopende partijen. Daar ligt dus nog een hele uitdaging, vergelijkbaar met die van het bevorderen van kennis aangaande het VN-Vrouwenverdrag in de ambtelijke wereld.

Bundeling van kennis en institutioneel geheugen

Een belangrijke succesfactor was de bundeling van kennis via het netwerk van de VVR. De procedures, de onderzoeken voor en de adviezen van de CGB en de lobby werden in de werkgroep Sociaal en Europees Recht besproken, terwijl met andere deskundigen, veelal VVR-leden via email en telefoon contact werd gehouden. Soms konden zij dan weer collega's op de universiteit om advies vragen.

Doordat vooral Eva Cremers veel over de verschillende zaken publiceerde (zie literatuurlijst) en ondergetekende van alles op vrouwenrecht.nl publiceerde zijn veel inzichten ook vastgelegd, waarmee degenen die een stokje overnamen zich ook snel konden inwerken. Wel moet opgemerkt worden dat de betrokkenheid van organisaties vaak sterk afhankelijk is van personen en dat het institutioneel geheugen daarmee ook kwetsbaar is.

Last but not least valt op te merken dat het er aan de zijde van benadeelde vrouwen en hun belangenbehartigers net zo goed om gaat om tegenspraak te organiseren om de kwaliteit van het werk (en daarmee de kans op succes) te verbeteren. Dit in aanvulling op het in acht nemen van bovengenoemde strategieën en door consequent de lijstjes van vereisten van ontvankelijkheid en andere procedurele voorschriften af te vinken.

Met deze publicatie dragen we bij aan de bundeling van kennis en de overdracht van informatie. Op diverse plekken in voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat er nog een wereld te winnen valt bij het informeren over het VN-Vrouwenverdrag en, op de departementen en in het parlement, bij het uitvoeren van de verplichtingen die aan het verdrag verbonden zijn.

Moge het boek inspireren tot het vaker benutten van het VN-Vrouwenverdrag bij beleidsvorming, lobby én in nieuwe procedures!

Noten

1 Zie ook De Boer (2008) en Bijleveld (2013).

2 Zie Kanetake 2019. **Communication No. 47/2012 González Carreño v. Spain** Dit betrof een zaak waar de familierechters bij het vaststellen van de omgangsregeling geen rekening hielden met meldingen over gewelddadigheid van de vader. Dit kostte de dochter haar leven. De moeder stapte hierover naar de rechter,

naar CEDAW en doorliep daarna opnieuw de hele nationale rechtsgang.

- 3 USZ 2006, 282. **ECLI:NL:CRVB:2006:AY5560.**
- 4 Mogelijk werpen de (nog?) niet verkregen stukken (98%) nader licht op de (non) betrokkenheid van DE.
- 5 De VVR was in 2004 (her)opgericht als zelfstandige vereniging in verband met de opheffing van het Clara Wichmann Instituut, wegens stopzetting van de subsidie door het Ministerie van Justitie, in dat jaar. Het Proefprocessenfonds, dat onderdeel was van het Clara Wichmann Instituut, ging toen zelfstandig verder onder de naam Proefprocessenfonds Clara Wichmann. In 2018 heeft het Proefprocessenfonds zijn activiteiten uitgebreid onder de naam Bureau Clara Wichmann. Bij pers en politici leeft de naam Clara Wichmann Instituut voort voor activiteiten van de VVR én Proefprocessenfonds.
- 6 Zie de inleiding van Leontine Bijleveld en Marlies Vegter in deel 2 van Cremers (2014 B).
- 7 Hiermee is voorkomen dat de individuele eiseressen niet ontvankelijk werden verklaard. Dit is later wel gebeurd in een civiele procedure van Bureau Clara Wichmann met zes andere non gouvernementele organisaties en 7.220 individuele mede-eisers over het kosteloos ter beschikking stellen van anticonceptie. De rechtbank wees de vordering af. **ECLI:NL:RBDHA:2021:10737.** In deze procedure is ook een beroep gedaan op het VN-Vrouwenverdrag (art. 12 en Algemene Aanbeveling 24), maar er is niet verwezen naar Concluding Comments ter zake.
- 8 Zie voor uitleg over de rapportagecyclus en het voorbeeld van de aanbevelingen van het vrouwenrechtencomité in de Concluding Comments of Concluding Observations Bijleveld, Orobio de Castro & Wijers (2017) p. 13-14.

1 Alle met * gemerkte data opgenomen in Verslag schriftelijk overleg commissie SZW EK met minister de Geus vastgesteld 4 juli 2006 *Kamerstukken I* 2005/06 29497 I)

2 ** opgenomen in verslag schriftelijk overleg vastgesteld 10 november 2006. *Kamerstukken I* 29497 J

Kroniek van de uitkeringen aan zwangere zelfstandigen

1998

1 januari - WAZ treedt in werking. Zelfstandigen krijgen voor het eerst recht op een publiekrechtelijke zwangerschaps- en bevallingsuitkering (16 weken, max. 100% minimumloon, WML).

2001

1 december - zwangerschaps- en bevallingsuitkering zelfstandigen ondergebracht in de Wet Arbeid en Zorg (WAZO).

2003

25 april - [Centrale Raad van Beroep RSV 2003/193](#): anticumulatiebepaling in de WAZ levert geen strijd op

met art. 26 IVBPR, art. 11 Vrouwenverdrag heeft geen rechtstreekse werking. Door de FNV gesteunde zaak Nguyen.

16 mei - Hoofdlijnenakkoord kabinet Balkenende II: *“De WAZ wordt afgeschaft rekening houdend met bestaande gevallen.”* Beoogde invoeringsdatum 1 januari 2004.

September - *“Onderzoek naar de gevolgen van het afschaffen van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen”* Ministerie van SZW (pas later openbaar).

8 december - indiening klacht bij CEDAW op grond van Facultatief Protocol, namens mevrouw Nguyen bijgestaan door een advocaat i.o.v. FNV en Proefprocessenfonds Clara Wichmann.

2004

16 januari - wetsontwerp (Wet Einde toegang Verzekering WAZ) naar Raad van State.

16 februari - advies van Raad van State.

1 april - wetsontwerp Einde toegang WAZ ingediend (*Kamerstukken II* 2003/04 29497 nr. 1-4), beoogde invoeringsdatum 1 juli 2004.

29 april - [CGB oordeel 2004-44](#) (Mesters) twee jaar wachttijd als voorwaarde voor zwangerschapsuitkering is verboden onderscheid.

19 mei - verslag (*Kamerstukken II* 2003/04 29497 nr. 6).

25 mei - nota naar aanleiding van verslag (*Kamerstukken II* 2003/04 29497 nr. 7) - beoogde invoeringsdatum 1 juli 2004.

27 mei - Rechtbank Utrecht uitspraak in kort geding ([ECLI:NL:R-BUTR:2004:LJN AP0146](#)) Mesters/Terhorst). Uitsluiting zwangerschap van vaste kostenverzekering is verboden onderscheid van geslacht. Dus recht op uitkering van verzekeraar.

2 juni - wetgevingsoverleg in Tweede Kamer (*Kamerstukken II* 29497 en 29498 nr. 14).

3 juni - wetsontwerp aanvaard door Tweede Kamer.

22 juni - voorlopig verslag Eerste Kamer (*Kamerstukken I* 2003/04 29497 nr. B).

25 juni - memorie van antwoord (*Kamerstukken I* 2003/04 29497 nr. C).

5 juli - behandeling in EK. (*Handelingen I* 5 juli 2004 37) Wetsontwerp aanvaard.

1 augustus - invoeringsdatum Wet Einde toegang WAZ.

2005

22 april - verzoek van minister de Geus aan ILO (uitvoering toezegging 5 juli 2004).^{*1}

5 juli - mondeling overleg commissie SZW EK met Minister de Geus over wet einde toegang verzekering WAZ (*Kamerstukken I* 2004/05 29497 EK G stenografisch verslag, vastgesteld

6 oktober). Toezegging minister aan ILO ook aandacht te vragen over verenigbaarheid afschaffing zwangerschapsuitkering met VN-Vrouwenverdrag.

21 september – minister vraagt informal opinion aan ILO (toegezegd 5 juli 2005).*

30 september – adviesaanvraag minister de Geus aan CGB (toegezegd 5 juli 2004).

15 november – voorzieningenrechter Utrecht (Mesters). [ECLI:NL:R-BUTR:2005:AU6168](#) – opnemen

andere voorwaarden in langlopende arbeidsongeschiktheidsverzekering voor uitkering bij zwangerschap dan bij arbeidsongeschiktheid als gevolg van ziekte en ongeval is verboden onderscheid. Zie ook CGB 29 april 2004.

8 december – dagvaarding van de Staat door FNV, Proefprocessenfonds Clara Wichmann en 7 individuele vrouwen.

2006

14 maart – brief ILO aan SZW: geen informal opinion over WIA, nu blijkt dat WIA al is ingevoerd per 1 januari 2006; vastgestelde wetgeving wordt altijd beoordeeld door CEACR.*

20 maart – Brief minister de Geus aan EK met reactie ILO (14 maart) over verzoek om informal opinion over verenigbaarheid WIA met ILO 121. Minister 'verrast' over weigering

ILO.*

7 april – reactie ILO op verzoeken 22 april 2005 en 21 september 2005: geen informal opinion mogelijk over verenigbaarheid geratificeerde ILO-verdragen van reeds aanvaarde wetsvoorstellen; dat is aan CEACR.

28 april – [advies Commissie Gelijke Behandeling \(2006/07\): De afschaffing van de publieke regeling voor zwangerschaps- en bevallingsuitkering in relatie tot Europese regelgeving.](#)

2 mei – brief commissie SZW EK aan minister de Geus. Verzoek om CEACR in kennis te stellen van bijzondere belangstelling EK aangaande beoordeling strijdigheid WIA met ILO 121. Vraag of reactie ILO op verzoek om Informal Opinion WIA ook geldt voor de vraag die voorgelegd is over afschaffing publieke zwangerschapsuitkering.*

3 mei – Rechtbank Utrecht uitspraak in bodemprocedure, [ECLI:NL:R-BUTR:2006:AX1926](#) en [ECLI:NL:R-BUTR:2006:AW7505](#): langlopende verzekering tegen arbeidsongeschiktheid met extra dekking uitkering zwangerschapsverlof kan niet als één regeling of polis worden gezien en kan daarom niet met elkaar vergeleken. Geen verboden onderscheid bij wachttijd van 2 jaar.

31 mei – brief minister de Geus aan EK over wanneer welk verzoek aan ILO aangaande afschaffing publieke zwangerschapsuitkering en wat de

uitkomst is. Bijlage brief van ILO 7 april 2006. Wet Einde toegang verzekering WAZ is opgenomen in rapportage van 2005 aan CEDAW. Beoordeling zal waarschijnlijk dit jaar (2006) plaatsvinden. Verder toezending Advies CGB van 29 april 2006: inhoudelijke reactie niet opportuun omdat aspecten aan de orde in procedure FNV cs. tegen de Staat.

7 juni – brief commissie SZW TK met verzoek aan minister om reactie op advies CGB.

20 juni – [aanvullend advies 2006/10 CGB](#) n.a.v. uitspraak Rechtbank Utrecht 3 mei.

30 juni – val kabinet Balkenende II.

7 juli – brief minister de Geus aan TK. Geen reactie op advies CGB want aspecten van advies zijn ook aan de orde in rechtszaak FNV cs. tegen de Staat (29 497 nr. 18).

12 juli – Conclusie van repliek door eiseressen in procedure tegen de Staat.

14 augustus – [CEDAW Communicatieno. 3/2004 Nguyen/Staat der Nederlanden](#). Klacht wel ontvanke-lijk, maar niet gegrond.

28 september – motie Halsema/Verhagen: Verzoek om plan van aanpak voor (her-)invoering zwangerschapsverlof zelfstandigen (*Kamerstukken II* 2006/07 30 800 nr. 25), aangehouden na toezegging minister president dat er een notitie komt.

4 oktober – Conclusie van dupliek van Landsadvocaat in procedure

tegen de Staat.

5 oktober – brief commissie SZW EK aan minister de Geus: verzoek om informatie aan minister was voordat de zaak bij de rechter kwam, dus graag reactie.**2

19 oktober – Gerechtshof Amsterdam [ECLI:NL:GHAMS:2006:AZ0509](#): er is sprake van indirect onderscheid, maar objectief gerechtvaardigd. Door verzekeraar Movir aangedragen verzekeringstechnische rechtvaardigingsgrond voor wachtermijn van twee jaar en andere discriminatoire voorwaarden is aanvaard. Schrapen zou verhoging van premie voor alle verzekerden met zich mee zou brengen (vernietiging uitspraak kort geding Rechtbank Utrecht 27 mei 2004).

20 oktober – brief minister de Geus met notitie over voor- en nadelen publieke verzekering zwangere zelfstandigen. Kabinet verbindt geen conclusies aan notitie, er is geen dekking voor kosten en er zijn lopende rechtszaken (FNV c.s.) (*Kamerstukken II* 2006/07 29 497, 30800 nr.19).

31 oktober – motie Van Gent/Verburg aangenomen (*Kamerstukken II* 2006/07 30 800 XV nr. 48): vóór 1 januari 2007 voorstel doen aan Tweede Kamer voor uitkering voor zwangerschapsverlof voor zelfstandigen.

9 november – reactie minister de Geus op brief EK van 5 oktober: FNV

cs hebben 4 januari 2006 dagvaarding uitgebracht. Staat stelt zich op standpunt dat er geen internationale verplichtingen zijn die verplichten tot treffen of handhaven van een publieke regeling voor vrouwelijke zelfstandigen.**

22 november 2006 - verkiezingen.

2007

10 januari - Rechtbank Utrecht 10 januari 2007 uitspraak in bodemprocedure. Geen verboden onderscheid [ECLI:NL:RBUTR:2007:AZ7462](#).

16 januari - CGB *Brief aan de informateurs en de voorzitters van de fracties in de Tweede Kamer over het beleid voor de komende jaren*, Utrecht, Commissie gelijke behandeling advies 2007/01.

31 januari - Visitatiecommissie Emancipatie publiceert de *Eindrapportage visitatie 2005-2006*. Specifiek aan de minister van Economische Zaken beveelt de commissie aan werk te maken van een regeling voor zwangere ondernemsters die in lijn is met de Europese en VN-regelgeving zoals de CGB al eerder had aanbevolen.

2 februari - CEDAW Concluding Observations: para 29 zorg over de intrekking van de WAZ, waardoor er geen uitkering meer bestaat voor zwangere ondernemsters en para 30 een na laatste zin aanbeveling om publieke regeling zwangerschapsverlof zelfstandigen opnieuw in te voe-

ren ([CEDAW/C/NLD/CO/4](#)).

7 februari - coalitieakkoord tussen Tweede Kamerfracties CDA, PvdA en ChristenUnie *Kamerstukken II* 2006/07, 30891 nr. 4. p. 23. Paragraaf Jeugd en gezin, nr. 5: "*De mogelijkheid van een uitkeringsregeling voor zwangerschaps- en bevallingsverlof voor zelfstandigen en meewerkende partners zal worden gezien.*"

18 juni - zitting in civiele procedure tegen de Staat.

19 juni - debat over Beleidsprogramma Samen werken, samen leven 2007-2011 (Balkenende IV) Kamerstukken II 2007/08 31070 nr. 1b, waarin geen vermelding van zwangerschapsuitkering. Motie Halsema verzoekt, onder verwijzing naar motie Van Gent/Verburg uit oktober 2006, uiterlijk om september een wetsontwerp in te dienen om zwangerschapsuitkering voor ondernemers per 1 januari 2008 in te voeren. Kamerstukken II 31070 nr. 16.

26 juni - brief van Minister Donner SZW in reactie op motie Halsema (*Kamerstukken II* 2006/07 31070 nr. 23). Op dit moment overleg over afwegingen in kabinet conform Coalitieakkoord. Toezegging notitie voor 1 september.

29 juni - CGB [Advies 2007/04](#). Advies gelijke behandeling van zwangere zelfstandigen. Aanbevelingen voor een gelijke behandeling bestendig stelsel van zwangerschaps- en bevallingsuitkeringen.

Met Bijlagen: Vroonhof, P.J.M. en R. Braaksma; *Arbeidsongeschiktheidsverzekering Ongelijkheid mannen en vrouwen door bepalingen zwangerschaps- en bevallingsverlof* Zoetermeer, EIM juni 2007 (tbv OUEB van CGB)

Eleveld, Anja; *Een zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandig werkenden*. Leiden, Faculteit der rechtsgeleerdheid, afdeling sociaal recht, januari 2007.

Wansink, J.H.; (On)gelijke behandeling m/v bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Advies aan CGB.

25 juli - Rechtbank Den Haag (FNV cs): afschaffing zwangerschapsuitkering niet strijdig met Zelfstandigenrichtlijn, geen rechtstreekse werking art. 11 lid 2 onder b VN-Vrouwenverdrag [ECLI:NL:RBSGR:2007:BB0334](#).

31 augustus - brief Ministers SZW en EZ over te introduceren uitkeringsregeling voor zwangerschaps- en bevallingsverlof voor zelfstandigen, *Kamerstukken II* 2006/07 30420 31070 nr. 49. Verwachte invoeringsdatum tweede helft 2008.

12 september - Algemeen Overleg vaste commissie SZW over de reactie van het kabinet op de eindrapportage van de Visitatiecommissie Emancipatiebeleid. Hierin ook aandacht voor de zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen. Verslag: *Kamerstukken II* 2006/07 30420 nr. 53 (vastgesteld 10 oktober 2007).

26 september – Algemeen Overleg vaste commissies SZW en EZ Tweede Kamer over brief van 31 augustus. Verslag vastgesteld 30 oktober 2007 (*Kamerstukken II* 2006/07 30420 nr. 58). Toezegging: wetsvoorstel in januari naar de Kamer.

24 oktober – dagvaarding Proefprocessenfonds c.s. in hoger beroep van vonnis rechtbank van 25 juli 2007.

november – besluit kabinet om wetsontwerp in te dienen.

18 december – wetsontwerp naar Raad van State.

2008

25 januari – advies van de Raad van State over wijziging van de Wet arbeid en zorg in verband met een uitkering aan zelfstandigen bij zwangerschap en bevalling (Wet zwangerschaps- en bevallingsuitkering zelfstandigen) – later ZEZ-uitkering genoemd

22 februari – nader rapport.

27 februari – wetsontwerp ZEZ ingediend (*Kamerstukken II*, 2007/08, 31366).

2 april – Rechtbank Utrecht proefproces Proefprocessenfonds Clara Wichman, Vereniging van Nederlandse Vrouwelijke Artsen en 17 eiseressen (advocaten, huisartsen en tandartsen). [ECLI:NL:RBUTR:2008:BC8320](#).

Geen direct of indirect onderscheid want zwangerschapsverlof en arbeidsongeschiktheid twee wezenlijke verschillende situaties. Verzekering zwan-

gerschapsverlof alleen voor vrouwen, specifieke voorwaarden dus geen onderscheid naar geslacht. Eis om prejudiciële vragen te stellen, ook over uitleg van te implementeren Goederen- en Dienstenrichtlijn afgewezen.

2 april – Rechtbank 's-Gravenhage bodemprocedure [ECLI:NL:RBSGR:2008:BC9833](#). Verzeke- ringsmaatschappij maakt met het hanteren van een wachttermijn van twee jaar geen ongeoorloofd onderscheid naar geslacht.

2 april – verslag wetsontwerp ZEZ *Kamerstukken II* 2007/08 31366 nr. 5.

9 april – nota naar aanleiding van het verslag *Kamerstukken II* 2007/08 31366 nr. 6.

16 april – TK, plenaire behandeling wetsvoorstel Wet Zwangerschaps- en bevallingsuitkering Zelfstandigen.

22 april – TK aanvaardt wetsontwerp, inclusief amendement Van Gent (*Kamerstukken II* 2007/08 31366 nr. 15) om wet dag na plaatsing in Staatsblad in te voeren. Amendement Ulenbelt (*Kamerstukken II* 2007/08 31366 nr. 10, ZEZ-uitkering ook open stellen voor wie tussen 1 augustus 2004 en invoering wet is bevallen) afgewezen.

9 mei – EK Voorlopig Verslag *Kamerstukken I* 2007/08 31366 B.

15 mei – Memorie van Grieven door Proefprocessenfonds c.s. ingediend in procedure tegen de Staat.

15 mei – EK, Memorie van Antwoord *Kamerstukken I* 2007/08 31366 C.

27 mei – EK aanvaardt het wetsvoor-

stel zonder beraadslaging en zonder stemming.

3 juni – *Staatsblad* 2008, 192 Wet zwangerschaps- en bevallingsuitkering zelfstandigen van 29 mei 2008.

4 juni – ingangsdatum ZEZ-uitkering (Zelfstandig en Zwanger).

11 juli – Hoge Raad uitspraak cassatie in procedure Rb Utrecht 27 mei 2004 en Gerechtshof Amsterdam 19 oktober 2006, sprongcassatie zaak 15 november 2005 [ECLI:NL:HR:2008:BD1850](#). Wachtijd geen verboden direct of indirect onderscheid. Geen prejudiciële vragen.

9 september – Memorie van Antwoord van de Landsadvocaat in hoger beroep van de procedure tegen de Staat.

20 december – [arrest Gerechtshof 's-Gravenhage in SGP-zaak](#) Proefprocessenfonds c.s. tegen de Staat der Nederlanden.

2009

21 juli – [arrest Gerechtshof 's-Gravenhage](#) in procedure zwangere zelfstandigen tegen de Staat.

21 oktober – cassatiedagvaarding in procedure zwangere zelfstandigen tegen de Staat.

27 november – [conclusie van Procureur-Generaal Langemeijer](#) in SGP-zaak Proefprocessenfonds c.s. tegen de Staat der Nederlanden.

2010

9 april – Arrest Hoge Raad in SGP zaak Proefprocessenfonds c.s. tegen de Staat der Nederlanden ([ECLI:NL:HR:2010:BK4547](#) en [ECLI:NL:HR:2010:BK4549](#)).

25 juni – schriftelijke toelichting op cassatiedagvaarding in procedure zwangere zelfstandigen tegen de Staat.

2011

28 januari – [conclusie van Procureur-Generaal Langemeijer](#) in de procedure van de zwanger zelfstandigen tegen de Staat ([ECLI:NL:PHR:2011:BP:3044](#), gepubliceerd op 1 april 2011).

1 april – [arrest Hoge Raad](#) in de procedure van Proefprocessenfonds c.s. tegen de Staat ([ECLI:NL:HR:2011:BP3044](#)).

24 november – indiening klacht bij CEDAW op grond van Facultatief Protocol door 6 vrouwen, bijgestaan door een advocaat i.o.v. het Proefproces- senfonds Clara Wichmann.

30 december – CRvB oordeelt dat aanvraag ZEZ-uitkering t.g.v. geboorte twee kinderen (augustus 2005 en april 2008) terecht is geweigerd. CRvB citeert uitspraak HR april en ziet geen aanleiding om tot ander oordeel te komen wat betreft beroep op VN-Vrouwenverdrag en de Zelfstandigenrichtlijn. Ook het beroep op artikel 8j¹⁴ EVRM, art. 26 IVBPR en art. IVRK slaagt niet. [ECLI:NL:CRVB:BV0735](#).

2012

12 juli - reactie van de Staat op klacht bij CEDAW.

24 september - repliek namens klagsters naar CEDAW.

2013

13 april - dupliek van de Staat bij CEDAW.

2014

17 februari - oordeel van CEDAW [Communication No.36/2012](#).

19 maart - verzending oordeel door OHCHR aan klagsters en Staat (ontvangen 25 maart).

24 maart - distributie oordeel CEDAW.

1 april - publicatie [samenvatting oordeel CEDAW](#) op vrouwenrecht.nl, persbericht.

16 april - schrijven namens klagsters naar de Agent (afdeling internationaal recht Ministerie van Buitenlandse Zaken).

23 mei - feestelijke bijeenkomst met klagsters, advocaten en bondgenoten bij FNV Vrouw.

27 mei - brief namens zes klagsters naar minister Asscher.

26 juni - ontvangstbevestiging namens minister Asscher met toezegging tot informatie zodra besluit gevallen is.

15 augustus - klagsters vragen de

minister schriftelijk naar de stand van zaken.

4 september - antwoord namens minister: duurt niet lang meer.

19 september - reactie Staat der Nederlanden naar CEDAW, gelijktijdig stuurt minister Asscher [brief naar](#)

[Tweede Kamer](#) (met het oordeel van CEDAW en de reactie van de Staat als bijlagen); advocaat Mac Vijn ontvangt van Ministerie van Buitenlandse Zaken de reactie van de Staat per email.

30 september - CEDAW nodigt klagsters uit een reactie te geven op de brief van de Staat.

9 oktober - brief van minister Asscher aan klagsters in antwoord op hun schrijven van 24 mei; verwijst naar email van Ministerie van Buitenlandse Zaken.

9 oktober - [brief van VVR en Proefprocessenfonds aan College voor de Rechten van de Mens](#) over negeren uitspraak CEDAW.

16 oktober - brief van klagsters naar minister Asscher: uitvoerige uiteenzetting waarom minister in ieder geval klagsters zou moeten compenseren; verwijzing naar verzoek van CEDAW aan klagsters om reactie op afwijzing door Staat van aanbevelingen CEDAW.

30 oktober - klagsters sturen CEDAW hun visie op de weigering van de Staat CEDAW's aanbevelingen te volgen.

31 oktober - [brief van VVR en Proefprocessenfonds](#) aan vaste

commissies voor sociale zaken van Tweede Kamer en Eerste Kamer over minister Asschers weigering CEDAW's uitspraak in klachtprocedure te volgen.

5 november - brief minister Asscher aan klagsters: met brief van 19 september is eind gekomen aan klachtprocedure.

11 november - ontvangstbevestiging door CEDAW; brief van klagsters is doorgestuurd naar de Staat.

15 december - bezwaarschrift tegen standpunt minister Asscher van 5 november.

2015

7 januari - aanvraag zwangerschaps- en bevallingsuitkering Jacky Andrews (een van de CEDAW-zes).

8 januari - aanvraag zwangerschaps- en bevallingsuitkering Titia Spreij (een van de CEDAW-zes).

13 januari - aanvraag zwangerschaps- en bevallingsuitkering Yolanda Huntelaar (een van de CEDAW-zes).

14 januari - aanvraag zwangerschaps- en bevallingsuitkering Bettina de Blok (een van de CEDAW-zes).

27 januari - besluit UWV Bettina de Blok (een van de CEDAW-zes) geen ZEZ-uitkering te verlenen.

17 februari - beslissing op bezwaar ministerie SZW: klagsters niet ontvankelijk, brief van 5 november was geen besluit maar informatief.

26 februari - [brief van VVR, Proefprocessenfonds en Netwerk](#)

[VN-Vrouwenverdrag](#) aan Tweede Kamer over het negeren van de CEDAW-uitspraak over zwangere zelfstandigen.

9 maart - bezwaarschrift Bettina de Blok (een van de CEDAW-zes) tegen afwijzing aanvraag ZEZ-uitkering.

15 maart - beroep tegen beslissing op bezwaar van ministerie SZW, waarin eiseressen niet-ontvankelijk werden verklaard, bij bestuursrechter Amsterdam.

17 april - afwijzende beslissing UWV aanvraag uitkering Jacky Andrews (een van de CEDAW-zes).

21 mei - bezwaar tegen afwijzing aanvraag uitkering Jacky Andrews (een van de CEDAW-zes).

30 juni - besluit UWV aanvraag ZEZ-uitkering Titia Spreij (een van de CEDAW-zes) af te wijzen; aanvraag niet tijdig gedaan (binnen een jaar na geboorte).

31 juli - bericht van UWV aan Yolanda Huntelaar over toekenning uitkering.

7 augustus - bericht van UWV aan Yolanda Huntelaar (een van de CEDAW-zes) over bedrag en betaling zwangerschapsuitkering WAZO.

13 augustus - hoorzitting bezwaarprocedure bij UWV Bettina de Blok (een van de CEDAW-zes).

28 augustus - beslissing op bezwaar UWV Bettina de Blok (een van de CEDAW-zes); bezwaar ongegrond.

18 september - aanvraag zwanger-

schaps- en bevallingsuitkering Sophie Koers (een van de CEDAW-zes).

21 september - beslissingen op bezwaar UWV Jacky Andrews en Titia Spreij (twee van de CEDAW-zes); bezwaar ongegrond, motivering gewijzigd.

1 oktober - aanvraag zwangerschaps- en bevallingsuitkering Rianne den Balvert (een van de CEDAW-zes).

12 oktober - brief van klagsters naar CEDAW inzake follow-up dialogue (nog geen reactie van de Staat ontvangen) + Report on Developments (30 Oct. 2014 - 8 September 2015).

14 oktober - Agent van Ministerie BuZa bericht advocaat klagsters brief van 12 oktober wel, maar eerder schrijven niet ontvangen te hebben.

21 oktober - verweerschrift UWV in beroepszaak Bettina de Blok (een van de CEDAW zes).

26 oktober - beroep namens Jacky Andrews en Titia Spreij (twee van de CEDAW zes) bij rechtbank Amsterdam tegen afwijzende beslissing op bezwaar van UWV.

30 oktober - aanvraag zwangerschaps- en bevallingsuitkering door Sophie Koers opnieuw ingezonden (was wel ontvangen, maar zoekgeraakt bij UWV).

11 december - Agent van de regering schrijft CEDAW dat er een zitting gepland is voor de rechtbank Amsterdam in de zaak van klagsters tegen de minister van SZW en dat de regering zich daarom *a fortiori* onthoudt

van reactie op de twee brieven van klagsters aan CEDAW; overigens is de regering van mening dat met zijn schrijven van 19 september 2014 de klachtprocedure beëindigd was.

16 december - verweerschrift UWV tegen beroep Jacky Andrews; verweerschrift UWV tegen beroep Titia Spreij (beide behorend tot de CEDAW zes).

2016

5 januari - zitting Rechtbank Amsterdam afdeling bestuursrecht (beroep tegen niet-ontvankelijkheid eiseressen - Minister SZW).

4 maart - aanvullend verweerschrift UWV in beroep Titia Spreij; gelijkloidend aanvullend verweer in beroep Jacky Andrews.

29 maart - uitspraak Rechtbank Amsterdam tegen beroep op niet-ontvankelijkheid van klagsters: brief minister geen besluit in de zin van de Awb [ECLI:NL:RBAMS:2016:6311](#).

15 april - zitting Rechtbank Midden Nederland, beroep van Bettina de Blok (een van de CEDAW zes) tegen beslissing op bezwaar UWV.

30 juni - zitting Rechtbank Amsterdam, beroep tegen beslissing op bezwaar UWV Jacky Andrews en Titia Spreij (twee van de CEDAW-zes).

18 juli - uitspraak Rechtbank Amsterdam: geen recht op zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor Andrews en Spreij, geen directe werking art. 11

VN-Vrouwenverdrag [ECLI:NL:RBAMS:2016:6125](#).

25 augustus - voorlopig hoger beroep tegen uitspraak Rechtbank Amsterdam Andrews en Spreij.

23 september - uitspraak Rechtbank Midden Nederland in zaak Bettina de Blok: alsnog recht op een uitkering of vervangende schadevergoeding. Intrekking WAZ-uitkering in strijd met VN-Vrouwenverdrag [ECLI:NL:RBM-NE:2016:5113](#).

29 september - voorlopig hoger beroep UWV tegen uitspraak Rechtbank Midden-Nederland (zaak Bettina de Blok).

11 oktober - gronden in hoger beroep Andrews en Spreij bij CRvB, bereidheid tot voegen zaal Bettina de Blok.

3 november - aanvullend beroepschrift UWV in zaak Bettina de Blok (hoger beroep bij CRvB).

4 november - telefonisch contact Sophie Koers (een van de CEDAW zes) met UWV (aanvraag 18 september 2015 was afgewezen, UWV had geen bericht gestuurd).

7 november - brief Sophie Koers aan UWV met herinnering aan aanvraag. zwangerschaps- en bevallingsuitkering d.d. 18 september 2015 (en op nieuw 30 oktober 2015).

10 november - datum afwijzing aanvraag zwangerschaps- en bevallingsuitkering Sophie Koers (aanvraag 18 september 2015, afwijzing pas verstuurd na brief Mac Vijn d.d. 18 januari 2017).

10 november - CEDAW sessie 65 Constructive dialogue tussen CEDAW en een delegatie van de Staat der Nederlanden o.l.v. minister Jet Bussemaker.

22 november - verweerschrift UWV in hoger beroep Andrews/Spreij (met verzoek te voegen met zaak van Bettina de Blok).

14 december - verweerschrift Bettina de Blok n.a.v. hoger beroepschrift UWV.

2017

18 januari - brief Mac Vijn aan UWV met ingebrekestelling UWV (Sophie Koers heeft nooit afwijzing op aanvraag uitkering ontvangen).

16 juni - zitting CRvB in gevoegde zaken Bettina de Blok, Jacky Andrews en Titia Spreij vs UWV (drie van de CEDAW zes).

27 juli - tussenuitspraak CRvB: afschaffing WAZ-uitkering strijdig met VN-Vrouwenverdrag art 11 lid 2 sub b, passende compensatie moet worden geboden, termijn van 16 weken om aan verdragsverplichting te voldoen [ECLI:NL:CRVB:2017:2461](#).

17 oktober - nieuwsberichten op website ministerie SZW en op website UWV: compensatieregeling 2005-2008.

17 oktober - brief Minister SZW naar TK en EK met voornemen Compensatieregeling te treffende voor vrouwelijke zelfstandigen die zijn bevallen

tussen 7 mei 2005 en 4 juni 2008 (*Kamerstukken II* 2017/18, 39420 nr. 260).

15 november - gewijzigde beslissing op bezwaar van UWV aangaande Bettina de Blok, Jacky Andrews en Titia Spreij: ze komen t.z.t. in aanmerking voor de compensatieregeling als die van kracht wordt (de brief van minister van 17 oktober bijgevoegd).

27 november - Agent van de regering informeert CEDAW over tussenuitspraak CRvB en voornemen om compensatieregeling te treffen.

5 december - reactie namens Bettina de Blok: akkoord met aanbod ter hoogte compensatie-uitkering, vordering proceskostenveroordeling en schadevergoeding ter hoogte van de wettelijke rente.

14 december - gelijkluidende reactie namens Jacky Andrews en Titia Spreij.

20 december - reactie UWV via CRvB op brieven namens Bettina de Blok, Jacky Andrews en Titia Spreij: geen aanleiding tot betaling proceskosten, wettelijke rente en/of schadevergoeding.

2018

22 januari - brieven namens Bettina de Blok, Jacky Andrews en Titia Spreij naar CRvB met weerlegging bezwaren UWV aangaande betaling proceskosten e.d.

1 februari - lancering Facebook-pagina "*20.000 zwangere zzp'ers zijn het wachten beu*".

8 februari - secretariaat CEDAW vraagt klaagsters of ze op de brief van de Staat willen reageren.

8 maart - nieuwsbericht ministerie SZW aankondiging compensatieregeling.

12 maart - publicatie compensatieregeling in Staatscourant nr. 14285.

15 maart - vervolgzitting bij CRvB - uitkomst: schikking wat betreft proceskosten en snelle betaling compensatiebedrag.

5 april - brief namens klaagsters naar CEDAW: ze betreuren dat de Staat slechts r.o. 4.3.8 in zijn brief naar het Comité heeft samengevat en de rechtsoverwegingen van de CRvB, waarin deze oordeelde dat de Staat ten onrechte geen acht had geslagen op de visie van CEDAW, niet had vertaald of samengevat (r.o. 4.2.1 t/m 4.2.6 en 4.3.2 resp. 4.3.5).

20 april - CEDAW meldt dat de Staat is gevraagd om een reactie op de brief van 5 april, maar dat de Staat heeft laten weten de zaak gesloten te achten en daarom niet inhoudelijk zal reageren. CEDAW vraagt nadere informatie over de aantallen vrouwen die compensatie hebben verkregen.

15 mei - eerste dag aanvraag compensatieregeling ZEZ.

16 mei - antwoord namens klaagsters naar CEDAW met aantallen en bedragen (en een aantal knelpunten).

30 september - laatste dag aanvraag compensatieregeling ZEZ

6 december - Rechtbank Overijssel acht kinderopvangtoeslag sociale voorziening zoals bedoeld in artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b van het VN-Vrouwenverdrag [ECLI:NL:R-BOVE:20184686](#). Net zoals de WW herleeft na het zwangerschapsverlof dient ook de uitlooperperiode van de kinderopvangtoeslag te herleven.

2019

Januari - start uitbetaling compensatie-uitkeringen.

9 september - WOB verzoek van de VVR: afschrift van alle correspondentie, vergaderverslagen en memo's inclusief interdepartementale stukken die betrekking hebben op periode 14 februari 2014 tot 17 februari 2015. En op de periode 23 september 2016 - 7 maart 2018.

1 oktober - Ministerie van SZW verlengt WOB periode van 4 weken met nog eens 4 weken tot 5 november 2019.

6 november - Uitspraak Rechtbank Gelderland [ECLI:NL:RB-GEL:2019:4974](#) om voor compensatie-uitkering in aanmerking te komen niet vereist om inkomen te hebben genoten in het jaar van de bevalling als vast staat dat wel arbeid is verricht ten behoeve van de onderneming in het jaar van de bevalling.

5 december - Uitspraak Rechtbank

Noord Nederland [ELCI:NL:RBN-NE:2019:5284](#) beroep tegen afwijzing compensatie-uitkering wegens te late aanvraag ongegrond.

VN-Vrouwenverdrag geeft geen ongeclausuleerd recht op inkomen.

17 december - overleg Mac Vijn met WOB-afdeling van Ministerie SZW; drie beschikkingen in het voorzicht gesteld.

2020

2 maart - [deelbeschikking 1 op WOB verzoek](#).

10 april - bezwaarschrift VVR tegen deelbeschikking 1: nota ontbreekt en teveel weggelakt; bezwaar tegen vertraging deelbeschikkingen 2 en 3.

18 mei - bericht verdaging beslissing op bezwaar.

20 juli - beslissing op bezwaar: meeste bezwaren afgewezen; Nota voor minister Asscher met opties voor compensatie regeling alsnog verkregen.

Literatuur

Asscher-Vonk (2004)

I.P. Asscher-Vonk, "De WAZ de deur uit - en nu?", *SMA* 2004 p. 434-345.

Bijleveld (2010)

Leontine Bijleveld, [Verslag Expert bijeenkomst Facultatief Protocol VN-Vrouwenverdrag 15 september 2010](#), Leiden, Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann 2010.

Bijleveld (2013)

Leontine Bijleveld, ["Tien jaar individueel klachtrecht VN-Vrouwenverdrag. Is via een klacht bij het CEDAW-Comité de positie van vrouwen structureel te verbeteren?"](#), *Tijdschrift voor Genderstudies* 16 (2013) nr. 1 p. 24-37.

Bijleveld & Mans (2010)

Leontine Bijleveld en Linda Mans, [Vrouwenrechten in Nederland anno 2010. Enige vooruitgang, nog veel te doen. De conclusies van het VN-Comité](#). Den Haag, E-Quality, kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit namens het Netwerk VN-Vrouwenverdrag 2010.

Bijleveld, Orobio de Castro & Wijers (2017)

Leontine Bijleveld, Ines Orobio de Castro en Marjan Wijers, [Nederland moet vrouwenrechten beter waarborgen. De conclusies van het VN-Vrouwenrechten Comité in 2016](#). Pingjum/Amsterdam, Dames van 'e Riege i.s.m. het Netwerk VN-Vrouwenverdrag 2017.

Burri & Cremers (2006)

S.D. Burri en E. Cremers-Hartman, "Geslacht" in S.D. Burri (hoofredactie), *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2005*. Nijmegen, Wolf Legal Publishers z.j. [2006] p.19-62.

CGB (2006/06)

De afschaffing van de publieke regeling voor zwangerschaps- en bevallingsuitkering in relatie tot Europese regelgeving. Utrecht, Commissie gelijke behandeling [Advies 2006/06](#) 2006.

CGB (2006/10)

Aanvullend advies over de afschaffing van de publieke regeling voor zwangerschaps- en bevallingsuitkering in relatie tot Europese regelgeving. Utrecht, Commissie gelijke behandeling [Advies 2006/10](#) 2006.

CGB (2007/01)

Advies aan de informateur en de fracties in de Tweede Kamer over het beleid voor de komende jaren. Utrecht, Commissie gelijke behandeling [Advies 2007/01](#) 2007.

CGB (2007/04)

Advies gelijke behandeling van zwangere zelfstandigen. Aanbevelingen voor een gelijkebehandeling bestendig stelsel van zwangerschaps- en bevallingsuitkeringen. + drie bijlagen. Utrecht, Commissie gelijke behandeling Advies [2007/04](#) 2007.

Chavannes (2021)

Marc Chavannes, "Geen wonder dat burgers afhaken bij een overheid die telkens de eigen wet overtreedt". Politiek Dagboek, [De Correspondent 22 november 2021](#).

College voor de Rechten van de Mens (2015)

[Mensenrechten in Nederland 2014 - Jaarlijkse Rapportage](#), Utrecht, College voor de Rechten van de Mens 2015.

College voor de Rechten van de Mens (2016 A)

[Schriftelijke bijdrage. Aan de Werkgroep voorafgaande aan de 65e zitting van het VN Comité inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen \(CEDAW\) ten behoeve van de behandeling van het zesde periodieke rapport van Nederland](#). Utrecht, College voor de Rechten van de Mens 2016.

College voor de Rechten van de Mens (2016 B)

[Mensenrechten in Nederland 2015 - Jaarlijkse Rapportage](#), Utrecht, College voor de Rechten van de Mens 2016.

Cremers (2002)

E. Cremers-Hartman, "Zwangerschaps- en bevallingsverlof Wa&z. Een toetsing aan het VN-Vrouwenverdrag", *Nemesis* 2002, nr. 5, p. 119-127. Ook opgenomen in Cremers (2014 B).

Cremers (2006)

E. Cremers., "CEDAW doet uitspraak in klacht tegen Staat der Nederlanden", *SR* december (12) 2006.

Cremers (2007)

E. Cremers, "Zwangere zelfstandige moet beter verzekerd", *Sociaal Recht* 2007, nr. 7/8 p. 233-240. Ook opgenomen in Cremers 2014 B.

Cremers (2008)

E. Cremers-Hartman, Discriminatie zwangere vrouwen in arbeidsongeschiktheidsverzekering? "Noot bij de Hoge Raad 11 juli 2008", *NJCM-Bulletin* 2008, nr. 8, p. 1130-1141. Ook opgenomen in Cremers (2014 B).

Cremers (2014 A)

E. Cremers-Hartman, *CEDAW-uitspraak in de individuele klachtprocedure tegen de Staat der Nederlanden: artikel 11 Vrouwenverdrag en de rechten van zwangere zelfstandigen*. [Leiden, Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann](#) 2014.

Cremers (2014 B)

Eva Cremers-Hartman, *Betogen voor Recht en Verandering*. Deventer, Kluwer/VVR 2014.

De Boer (2008)

Margreet de Boer, "Onwil of spraakverwarring? Of wat er moeilijk is aan het implementeren van het VN-Vrouwenverdrag". *Tijdschrift voor Genderstudies*, 11, p. 47-53.

De Vries (2007)

T. de Vries, "Difficulties of the Interpretation of

Conventions: a Judge's point of view", in Frans Pennings (red.), *International Social Security Standards Current Views and interpretation matters*. Antwerpen, Intersentia 2007 p. 91-100.

Driessen (2006)
Malva Driessen, noot in *USZ 2006/282* bij [ECLI:NL:CRVB:2006:AY5560](#).

Dutch CEDAW Network (2009)
[NGO Notes on the 5th Report of The Netherlands](#) on behalf of the pre-session working group of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Utrecht januari 2009.

Dutch CEDAW Network (2016 A)
[Unfinished Business: Women's Rights in the Netherlands](#). Shadow Report for the List of Issues & Questions by Dutch NGO's. Amsterdam, Netwerk VN-Vrouwenverdrag January 2016.

Dutch CEDAW Network (2016 B)
[Unfinished Business: Women's Rights in the Netherlands](#). Shadow Report by Dutch NGOs and CSOs. Amsterdam, Netwerk VN-Vrouwenverdrag September 2016.

Eleveld (2007)
Anja Eleveld, [Een zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandig werkenden](#). Leiden, Faculteit der rechtsgeleerdheid, afdeling sociaal recht, januari 2007. Bijlage bij CGB 2007/04.

Ermers (2017)
J.H. Ermers, annotatie bij Centrale Raad van Beroep 27 juli 2017 [ECLI:NL:CRVB:2017:2461](#) In *RSV* 2017/226.
Fleuren (2004)

J.W.A. Fleuren, Een ieder verbindende bepalingen van verdragen, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers 2004.

Gerards (2011)
J.H. Gerards, Annotatie bij HR 1 april 2011 ECLI:NL:HR:2011:BP3044, *Jurisprudentie Bestuursrecht*, aflevering 7, 2011.

Flinterman & Oostland (2003)
C. Flinterman en R. Oostland, "De rechtstreekse en horizontale werking van het VN-Vrouwenverdrag" in *NJB* 2003/42 p. 2197-2200.

Kanetake (2019)
Machiko Kanetake, Annotatie bij María de los Ángeles González v. Ministry of Justice, Judgement No. 1263/2018, ROJ: STS 2747/2018, ECLI:ES:TS:2018:2747, in *The American Journal of International Law* Vol. 113 (2019) 3.

Koolhoven (2016)
M. Koolhoven, annotatie bij Rechtbank Midden-Nederland 23 september 2016 [ECLI:NL:RBMNE:2016:5113](#) in *USZ* 2016/386.

Koolhoven (2017)
M. Koolhoven, annotatie bij Centrale Raad van Beroep 27 juli 2017 [ECLI:NL:CRVB:2017:2461](#) *USZ* 2017/347.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003)
Onderzoek naar de gevolgen van het afschaffen van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
September 2003. Als bijlage gevoegd bij wetsontwerp
Wet einde Toegang Waz (29497, maar niet in het digitale
dossier te vinden.

Monster, Cremers & Willems (1998)
W.C. Monster, E. Cremers en L. Willems, *Vrouwenverdrag, moederschap, ouderschap en arbeid*, Den Haag: SZW/Elsevier 1998.

Sewandono (2017)
I. Sewandono, annotatie bij Centrale Raad van Beroep
27 juli 2017 [ECLI:NL:CRVB:2017:2461](#) in *AB* 2017/352.

Van den Berg (2016)
L. van den Berg, annotatie bij Rechtbank Midden-Nederland 23 september 2016 [ECLI:NL:RBMNE:2016:5113](#) in *Tijdschrift Recht en Arbeid* 2016/110.

Van den Berg (2017)
L. van den Berg, annotatie bij Centrale Raad van Beroep
27 juli 2017 [ECLI:NL:CRVB:2017:2461](#) in *Tijdschrift Recht en Arbeid* 2017/94.

Van Leeuwen (2004/2012)
Fleur van Leeuwen, *Het Facultatief Protocol bij het VN-Vrouwenverdrag-klagen over vrouwendiscriminatie*.
Door L. Sijm herzien en aangevuld (2012). Amsterdam,
Projects on Women's Rights 2012.

Visitatiecommissie Emancipatie (2007)
Emancipatiebeleid en gender mainstreaming bij het ministerie van Economische Zaken. Eindrapportage visitatie 2005-2006. Documentnummer VDE-07-04.
Den Haag januari 2007.

Vroonhof en Braaksma (2007)
P.J.M. Vroonhof en R. Braaksma, *Arbeidsongeschiktheidsverzekering Ongelijkheid mannen en vrouwen door bepalingen zwangerschaps- en bevallingsverlof*
Zoetermeer, EIM juni 2007 (Bijlage bij CGB 2007/04).

Wansink (2007)
J.H. Wansink, *(O)gelijke behandeling m/v bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Advies aan CGB*.
Rotterdam/Leiden. Bijlage bij CGB 2007/04.

Afkortingen

AVVN

Algemene Vergadering
van de Verenigde Naties

Awb

Algemene wet bestuurs-
recht

AWGB

Algemene Wet Gelijke Be-
handeling

BuPo

informele afkorting van het
IVBPR

BuZa

(Ministerie van) Buiten-
landse Zaken

BV

Besloten Vennootschap

CAO

Collectieve ArbeidsOver-
eenkomst

CEACR

Committee of Experts on
the Application of Conven-
tions and Recommendati-
ons (of the ILO)

CEDAW

Committee on the Elimina-
tion of Discrimination
against Women

CEDAW

Convention on the
Elimination of All Forms
of Discrimination against
Women

CDA

Christen Democratisch
Appèl

CGB

Commissie Gelijke
Behandeling

CLWI

Clara Wichmann Instituut

CNV

Christelijk Nationaal
Vakverbond

CRvB

Centrale Raad van Beroep

CU

ChristenUnie

D66

Democraten 66

DE

Directie Emancipatie van
het Ministerie van OCW

EEG

Europese Economische
Gemeenschap

EG

Europese Gemeenschap

EK

Eerste Kamer

ESH

Europees Sociaal Handvest

EU

Europese Unie

EVRM

Europees Verdrag voor
de Rechten van de Mens

EZ

(Ministerie van)
Economische Zaken

FNV

Federatie Nederlandse
Vakbeweging

FP

Facultatief Protocol

GW

Grondwet

HR

Hoge Raad

HvJEG

Hof van Justitie EG

HvJEU

Hof van Justitie EU

IAO

Internationale Arbeids
Organisatie

ILO

International Labour
Organization

IVBPR

Internationaal Verdrag
inzake Burgerrechten en
Politieke Rechten

IVESCR

Internationaal Verdrag
inzake Economische,
Sociale en Culturele
Rechten

MvA

Memorie van Antwoord

MvT

Memorie van Toelichting

NGO

Niet Gouvernemente
Organisatie

NJCM

Nederlands Juristen
Comité voor de Mensen-
rechten

OHCHR

Office of the High
Commissioner for Human
Rights

OCW

(Ministerie van) Onderwijs
Cultuur en Wetenschappen

PG

Procureur-Generaal
PvD
Partij voor de Dieren

PvdA

Partij van de Arbeid

PZO

Platform Zelfstandige
Ondernemers

R.O.

rechtsoverweging

RvS

Raad van State

SGP

Staatkundig
Gereformeerde Partij

SP

Socialistische Partij

Stb

Staatsblad

SZW

(Ministerie van) Sociale
Zaken en Werkgelegenheid

TK

Tweede Kamer

VVR

Vereniging voor Vrouw en
Recht Clara Wichmann

UWV

Uitvoeringsinstituut Werk-
nemersverzekeringen

VN

Verenigde Naties

VOF

Vennootschap onder firma

VVD

Volkspartij voor Vrijheid
en Democratie

WAZ

Wet Arbeidsongeschikt-
heidsverzekering
Zelfstandigen

WAO

Wet op de Arbeids-
ongeschiktheids-
verzekering

WAZO

Wet Arbeid en Zorg

WIA

Wet werk en inkomen
naar arbeidsvermogen

WML

Wet Minimum Loon

WOB

Wet Openbaarheid Bestuur

ZEZ

Zwanger en Zelfstandig
(zwangerschapsuitkering)

ZW

Ziektewet

Over de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann

De Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann (VVR) is een platform van juristen die specifiek aandacht willen besteden aan de positie van vrouwen in het recht in Nederland. De VVR stelt zich ten doel:

- Het verbeteren van de rechtspositie van vrouwen
- Een netwerk te bieden aan juristen en andere professionals met specifieke interesse voor vrouw en recht

De VVR is in 2004 opgericht naar aanleiding van de stopzetting van de subsidie in dat jaar aan het Clara Wichmann Instituut, het expertisecentrum voor Vrouw en Recht te Amsterdam.

De VVR levert commentaar op voorgenomen wetgeving en op vanuit het verenigingsperspectief relevante ontwikkelingen. Deze commentaren zijn te vinden op het opiniegedeelte van de website van de vereniging: **<https://www.vrouwenrecht.nl>**. Ook artikelen van leden zijn daar te vinden. Ter voorbereiding en onderbouwing van commentaar besteedt de VVR zo nu en dan een opdracht voor een voorbereidende studie, een literatuur- of jurisprudentieonderzoek uit. Verder geeft de VVR juridische publicaties van leden uit, zoals deze studie, en verslagen van bijeenkomsten.

De VVR kent een aantal werkgroepen, die met enige

regelmaat digitaal, hybride of fysiek bijeenkomen, onderling relevante jurisprudentie uitwisselen en externe activiteiten initiëren. Uit een werkgroep kan ook een juridische steungroep ter ondersteuning van een proefproces gevormd worden. De jarenlange procedures aangaande de uitkeringsrechten van zwangere zelfstandigen, waar dit boek over gaat, zijn daar een goed voorbeeld van.

Ook organiseert de VVR themabijeenkomsten en conferenties voor een breder juridisch geïnteresseerd publiek. Deze bijeenkomsten zijn – evenals het jaarlijkse verenigingscongres – ook voor niet-leden toegankelijk (veelal tegen betaling). Indien mogelijk kunnen advocaten PO-punten verwerven bij deelname.

In de agenda op de homepage van de website is de meest actuele informatie over bijeenkomsten en andere activiteiten te vinden.

Het lidmaatschap kost € 75 per jaar (studenten € 25).

Aanmelding via de website.

Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichman
Postbus 778, 2300 AT Leiden
<https://www.vrouwenrecht.nl/>
info@vrouwenrecht.nl

Colofon

978-90-799931-125 (in druk)

978-90-799931-132 (e-boek)

978-90-799931-149 (downloadbare PDF)

NUR: 825

Uitgave van de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara
Wichmann i.s.m. de Dames fan 'e Riege, Pingjum

Hoewel bij deze uitgave de uiterste zorg is betracht, kan voor de aanwezigheid van eventuele(druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden auteur en uitgever deswege geen aansprakelijkheid.

© L.W. Bijleveld (tekst), Shirley Brandeis (interviews)

© Foto's op p. 24 en op p. 138 Raf Snippe

Vormgeving: Frissewind, Amsterdam

Foto's binnenkant cover (v.l.n.r.):

Don Wijns, Shirley Brandeis, Hélène van Roekel

Druk: Drukkerij Rijser BV, Purmerend

Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann

Postbus 778, 2300 AT Leiden

www.vrouwenrecht.nl | info@vrouwenrecht.nl

Deze publicatie kwam tot stand met een bijdrage vanuit het fonds dat VVR instelde van de erfenis na opheffing van het Clara Wichmann Instituut, het CLWI-VVR-fonds.



VAN LINKS NAAR RECHTS
VAN BOVEN NAAR BENEDEN

Yolanda Huntelaar met zoon Rijk,
Titia Spreij met dochter Mare,
Sophie Koers met dochter Emma,
Rianne den Balvert met zoon Jan,
Jacky Andrews met dochter Eef,
Bettina de Blok met dochter Sarah

27 mei 2018 ZZplace Amsterdam Oost,
de zes klaagsters met hun inmiddels
13 jarige kinderen



Leontine Bijleveld (1955) is vrouwenrechten expert, onderzoeker en adviseur arbeidsverhoudingen. Ze werkte onder andere vijftien jaar bij het FNV Vrouwensecretariaat en initieerde daar de lobby tegen de afschaffing van de zwangerschapsuitkering en de procedures over de uitkeringsrechten van zwangere zelfstandigen. Vanuit het Netwerk VN-Vrouwenverdrag en de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann bleef ze bij de procedures en de lobby betrokken. Ze is al jaren actief in de vrouwenbeweging en de vakbeweging en kende Mac Vijn uit beide. Als historica (vrouwengeschiedenis en sociaaleconomische geschiedenis) onderkent ze het belang van het documenteren van sociale strijd. Als activist weet ze hoe belangrijk de overdracht van succesvolle strategieën is, net als kennis van mensenrechten, zoals vastgelegd in het VN-Vrouwenverdrag.



Shirley Brandels (1972) is tekstschrijver, eindredacteur en fotograaf. Haar specialiteiten zijn human interest, stadsontwikkeling en onderwijs. Als freelancer werkt ze mee aan mooie projecten, waaronder een documentaire over herdenkingsmonumenten, de scheurkalender Mokumse Mikmak en ontmoetingen tussen jong en oud via Stichting In mijn Buurt. In haar vrije tijd zet ze zich in voor een betere buurt. Bij het aankaarten in de lokale krant Westerpост van de vershraling van het openbaar vervoer in Amsterdam Nieuw-West kwam ze Mac Vijn tegen, die haar juridische expertise ook daar inzette. Toen ze erachter kwamen dat de een als advocaat aan de wieg had gestaan van de compensatie-uitkering zwangere zelfstandigen van de ander lag samenwerking bij dit boekproject voor de hand. Shirley interviewde voor deze uitgave verschillende vrouwen over de gevolgen voor hun welzijn bij het uitblijven van een zwangerschapsuitkering.



Mac Vijn (1954-2020) was feministe en vakbondsjurist. Ze begon haar carrière het bij NVV, waar ze vanuit de Sociale Academie de Horst stage liep bij het Vrouwensecretariaat onder begeleiding van Elske ter Veld. Daarna werd ze kwestiebehandelaar bij de Voedingsbond FNV, juridisch beleidsmedewerker bij de Industriebond FNV en jurist bij de Rechtskundige Dienst van de FNV. Als advocaat werkte ze bij Advocatenkantoor Oudenoord en later bij Bosch en Ruiter Advocaten in Amsterdam. Ze was de derde advocaat van dat kantoor voor de uitkeringsrechten van zwangere zelfstandigen, een zaak die ze al kende als actief lid van de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann. Na haar pensionering bleef ze erbij betrokken. Ook andere principiële proefprocessen voor de FNV (au pairs, gelijk loon) en voor het Proefprocessenfonds Clara Wichmann (de werkgever van een zieke alfahulp) bracht ze tot een goed eind.



Ruim 17.500 uitbetaalde compensatie-uitkeringen in 2019 aan zelfstandig werkende vrouwen die tussen 2005 en 2008 wel een kind, maar geen zwangerschapsuitkering kregen. Met dank aan het VN-Vrouwenverdrag en aan de vrouwen die zich beriepen op het verdrag in hun procedures. Vijftien jaar eerder had de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Aart Jan de Geus, in de Tweede Kamer de afschaffing van de zwangerschapsuitkering verdedigd. Hij stelde dat het VN-Vrouwenverdrag niet voor zelfstandigen geldt.

Vijftien jaar lobby, actie en veel procederen, met uiteindelijk optimaal resultaat. Dit boek gaat over die lange en succesvolle strijd om vrouwenrechten. Om het betekenis geven aan het VN-Vrouwenverdrag, zowel in het leven van vrouwen zelf, als in politiek en beleid. Het gaat over de verschillende procedures én over de politieke kant van het verhaal, met de nadruk op het VN-Vrouwenverdrag. Praktische kennis daarvan is essentieel, maar nog al eens ver te zoeken. Of het nu om advocaten, ambtenaren, politici of wie dan ook gaat.

Het boek onthult ook de werkelijke reden waarom minister Lodewijk Asscher in 2014 het oordeel van het gezaghebbende Vrouwenrechtencomité van de Verenigde Naties (CEDAW) naast zich neer legde. Dat comité vond dat Nederland de rechten die vrouwen ontleen aan het Vrouwenverdrag had geschonden met de afschaffing van de uitkeringsregeling. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bleef zijn eigen gelijk herhalen, waarmee hij CEDAW niet had overtuigd. Tot de hoogste Nederlandse sociale zekerheidsrechter drie jaar later bevestigde dat hij en zijn voorgangers in strijd met het verdrag hadden gehandeld. Toen moest toch compensatie geboden worden.