

Vergaderjaar 1988–1989

21 106

Wijziging van de Ziektewet (mogelijkheid tot flexibele opnemings- en verlengingsperiodes van het recht op ziekengeld in verband met bevalling alsmede invoering van dit recht voor vrijwillig verzekerden) en daarmee samenhangend wijziging van het Burgerlijk Wetboek

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Op 24 december 1985 is door de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mevrouw Kappeyne van de Coppello, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken, de beleidsnota «Combinatie ouderschap – betaalde arbeid» aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden (Tweede Kamer 1985–1986, 19 368, nrs. 1 en 2).

In die nota worden beleidsvoorstellen gedaan teneinde de mogelijkheden om de zorg voor jonge kinderen te combineren met het verrichten van betaalde arbeid te vergroten. Naast het ouderschapsverlof, waarvoor inmiddels een voorstel voor een wettelijke minimumregeling is ingediend bij de Tweede Kamer (Tweede Kamer 1987–1988, 20 528), is als een van de mogelijkheden de verlenging van het zwangerschaps- en bevallingsverlof, alsmede de flexibilisering van die verlofperiode aan de orde gesteld.

Op 6 oktober 1986 is deze beleidsnota in een uitgebreide commissievergadering van de Vaste commissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor het Emancipatiebeleid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal behandeld. De Tweede Kamer ging in grote lijnen met die nota akkoord. In dat verband is met betrekking tot flexibilisering door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te kennen gegeven dat zijn gedachten uitgaan naar een zwangerschapsverlof van minimaal twee en maximaal zes weken. Voorts heeft hij zich op basis van de beschikbare onderzoeksresultaten uitgesproken voor een verlenging van de totale duur van het zwangerschaps- en bevallingsverlof.

Verder is het kabinetsstandpunt van 24 juni 1988 betreffende het rapport «Loon naar werken» van de Commissie meewerkende vrouw in het eigen bedrijf aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. Het kabinet spreekt zich daarin onder meer uit voor het in de Ziektewet (Stb. 1987, 88) creëren van een recht op zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor vrouwen die zwanger worden tijdens de vrijwillige ziekengeldverzekering.

Hierna komen in deze memorie van toelichting achtereenvolgens aan

de orde de huidige wettelijke regeling met betrekking tot de ziekengeldverstreking rond de bevalling (paragraaf 2), de inhoud op hoofdlijnen van dit wetsvoorstel (paragraaf 3), de relevante internationale regelingen (paragraaf 4), onderzoeken die in het hiervoor geschetste kader zijn gehouden (paragraaf 5), de adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Emancipatieraad (ER) (paragraaf 6) en de door deze raden uitgebrachte adviezen (paragraaf 7), het regeringsstandpunt inzake verlenging en flexibilisering van het verlof (paragraaf 8), het rapport «Loon naar werken» en het daarop ingenomen kabinetsstandpunt (paragraaf 9), het advies van de Sociale Verzekeringsraad (SVr) (paragraaf 10), de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel (paragraaf 11), de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de positie van vrouwen (paragraaf 12) en ten slotte een bespreking van de dereguleringsaspecten (paragraaf 13) en een artikelsgewijze toelichting.

2. Huidige wettelijke regeling

2.1. Zwangerschaps- en bevallingsuitkering tijdens de verplichte ziekengeldverzekering

Werkneemsters hebben op grond van artikel 29, zevende en achtste lid van de Ziektewet (ZW) bij zwangerschap en bevalling thans recht op een zwangerschaps- en bevallingsuitkering, ongeacht de vraag of zij werkelijk arbeidsongeschikt zijn. De uitkering wordt verstrekt vanaf zes weken voor de vermoedelijke datum van bevalling en gedurende zes weken na de datum van bevalling. Deze uitkering is gelijk aan 100% van het dagloon, maar nooit meer dan het maximumdagloon. Is de vrouw na afloop van de zes weken bevallingsuitkering ongeschikt tot het verrichten van haar arbeid dan wordt die termijn verlengd tot maximaal 52 weken na de datum van bevalling, mits de ongeschiktheid tot werken het gevolg is van die bevalling. De vrouw ontvangt (ook) in de verlengde periode ziekengeld ter hoogte van 100% van haar dagloon.

Ook de vrouw wier dienstbetrekking is geëindigd en wier bevalling waarschijnlijk is, dan wel plaatsvindt binnen tien weken na het einde van haar verplichte verzekering kan op grond van artikel 46, vijfde lid, van de ZW in aanmerking komen voor zwangerschaps- en bevallingsuitkering (nawerking van de verzekering).

2.2. Zwangerschaps- en bevallingsuitkering na beëindiging van de verplichte ziekengeldverzekering

Op grond van artikel 69, tweede lid, van de ZW heeft de vrijwillig verzekerde vrouw, die bij het einde van haar verplichte verzekering zwanger was, ter zake van die zwangerschap en de daarop volgende bevalling aanspraak op de uitkering voorzien bij artikel 29, zevende en achtste lid, van de ZW (zwangerschaps- en bevallingsuitkering). Er bestaat géén recht op zo'n uitkering indien de vrouw zwanger wordt tijdens de vrijwillige ziekengeldverzekering.

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

3.1. Ziekengeldperiode rond de bevalling tijdens de verplichte ziekengeldverzekering

Ten aanzien van vrouwen die op grond van de ZW verplicht zijn verzekerd wordt de ziekengeldperiode rond de bevalling verlengd en voorts krijgen deze vrouwen de mogelijkheid de ziekengeldperiode flexibel op te nemen.

De verlenging van de ziekengeldperiode omvat twee weken, gelegen

na de bevallingsdatum. Expliciet is in het voorstel opgenomen dat de ziekengeldperiode in totaal ten minste veertien weken duurt. Een regeling zoals momenteel geldt, waarbij de periode van «verlof» korter dan twaalf weken duurt, indien de bevalling vroeger dan berekend plaatsvindt, is in het voorstel niet opgenomen. Ongeacht het tijdstip waarop de bevalling plaatsvindt, bestaat in elk geval recht op veertien weken ziekengeld. De ziekengeldperiode kan flexibel worden opgenomen. Zij kan vanaf zes weken voor de vermoedelijke datum van bevalling ingaan, maar ook later, afhankelijk van de wens van betrokken verzekerde. Zij kan besluiten vanaf een later tijdstip gebruik te maken van haar aanspraak op ziekengeld, doch niet later dan vanaf twee weken voor de vermoedelijke bevallingsdatum. Na de werkelijke bevallingsdatum bestaat gedurende veertien weken recht op ziekengeld, waarop in mindering worden gebracht de dagen waarop in de zes weken voorafgaand aan de vermoedelijke bevallingsdatum wegens ziekte niet is gewerkt en ziekengeld is ontvangen. Als ziekte-dagen worden tevens aangemerkt de dagen waarover met toepassing van artikel 31, eerste lid, ZW, ziekengeld is uitgekeerd. Het gaat bij de ziekte-dagen zowel om dagen waarop in verband met de zwangerschap niet is gewerkt als om dagen waarop wegens «gewone» ziekte niet is gewerkt.

Is de vrouw na afloop van de ziekengeldperiode rond de bevalling aansluitend ongeschikt tot het verrichten van haar arbeid, dan wordt de uitkeringstermijn verlengd tot maximaal 52 weken na de eindigingsdatum van deze ziekengeldperiode. Uitdrukkelijk is, anders dan in de bestaande ZW-regeling, gekozen voor een termijn van 52 aaneengesloten weken vanaf het einde van de bevallingsuitkering, aangezien daarmee een voor elke vrouw gelijke duur van dat verlof wordt geregeld. Het koppelen van de termijn van 52 weken aan de werkelijke datum van bevalling zou een uiteenlopende maximale duur van het verlof rond de bevalling tot gevolg hebben. Met betrekking tot bevallingen die plaatsvinden op een ander tijdstip dan berekend, kan nog het volgende worden opgemerkt.

In de situatie dat het kind te vroeg wordt geboren wordt het deel van het verlof dat voor de bevalling niet is genoten doorgeschoven tot na de bevalling. Ingeval sprake is van een zeer vroege bevalling, dat wil zeggen een bevalling die meer dan zes weken voor de vermoedelijke bevallingsdatum ligt, bestaat er na de bevalling recht op veertien weken ziekengeld. In de situatie dat de bevalling later plaatsvindt dan uit de verklaring van de geneeskundige of verloskundige naar voren komt, bedraagt de totale duur van de ziekengeldperiode in verband met de bevalling meer dan veertien weken.

3.2. Ziekengeldperiode rond de bevalling tijdens de vrijwillige verzekering

Vrijwillig verzekerde vrouwen worden niet langer uitgesloten van ziekgeldaanspraken in verband met bevalling. In het wetsvoorstel is geregeld dat de vrijwillig verzekerde vrouw op gelijke voet aanspraak heeft op ziekengeld als de verplicht verzekerde. Dat betekent voor de vrijwillig verzekerde vrouw derhalve ook een ziekengeldperiode van ten minste veertien weken en de mogelijkheid tot flexibilisering. Artikel 69, tweede lid, zoals dat momenteel luidt, vervalt derhalve. Uiteraard zijn de overige voorwaarden die in de ZW staan vermeld omtrent de aanspraken op ziekengeld van overeenkomstige toepassing. Zoals in het genoemde kabinetsstandpunt inzake het rapport «Loon naar werken» reeds naar voren is gebracht zal een drempel moeten worden ingebouwd waardoor alleen die vrouwen die reeds gedurende een niet te korte periode zijn verzekerd voor een uitkering in aanmerking komen.

Afgezien van het gegeven dat met overeenkomstige toepassing van de overige bepalingen van de ZW onder meer artikel 44 geldt, waarin een

drempel is opgenomen, kan de SVr uit hoofde van het bepaalde in artikel 71 ZW nog regels stellen omtrent de vrijwillige verzekering.

3.3. Wijziging van het Burgerlijk Wetboek

In verband met de genoemde wijzigingen in de ZW is op een tweetal onderdelen aanpassing nodig van het Burgerlijk Wetboek (BW). Deze aanpassing betreft de artikelen 1638dd, derde lid, en 1639h, vierde lid BW, die een regeling bevatten omtrent vakantie tijdens het verlof rond de bevalling, resp. de aanvullende ontslagbescherming na de bevalling.

4. Internationale regelingen

Nederland heeft op 11 oktober 1962 verdrag nr. 102 van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) inzake minimumnormen van sociale zekerheid, en op 16 maart 1967 de Europese Code inzake sociale zekerheid bekrachtigd. Beide normverdragen schrijven in geval van zwangerschap en bevalling voor dat een uitkering wordt verstrekt van ten minste twaalf weken. Verder heeft Nederland op 18 september 1981 ILO-verdrag nr. 103 inzake bescherming van het moederschap bekrachtigd. Dit verdrag, evenals het Europees Sociaal Handvest, schrijft een zwangerschaps- en bevallingsverlof voor van ten minste twaalf weken. Nadien heeft de ILO een aanbeveling gedaan (nr. 95) om het verlof rond de bevalling uit te breiden tot veertien weken. In bijna alle andere EG-landen en het merendeel van de Lid-Staten van de Raad van Europa, niet zijnde EG-landen, is die periode inmiddels veertien weken of langer.

5. Onderzoeksresultaten

Bij brief van 25 september 1986 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de rapporten van een tweetal door de Stichting Coördinatie van Communicatie met betrekking tot gegevens voor Onderzoek inzake Ziekteverzuim (CCOZ) uitgevoerde onderzoeken naar het ziekteverzuim onder zwangere en pas bevallen werkneemsters aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal toegezonden (Tweede Kamer 1986–1987, 19 368, nr. 5). Het betreft de rapporten «Werken en zwangerschap een zware bevalling? Structuur en ontwikkeling van het ziekteverzuim tijdens de zwangerschap en direct na de bevalling» (D.E. Lenshoek e.a., september 1986) en «Zwangerschap, moederschap in combinatie met betaalde arbeid: Een onderzoek onder recent bevallen vrouwen in Nederland naar de situatie in de praktijk» (R.J. van Amstel e.a., september 1986). Tevens kan in dit verband worden genoemd het rapport «Eerste kind en baan: Een onderzoek naar gezondheid en welbevinden» (G. Kleiverda, I. Slot-Andersen, juni 1988) dat op 8 juli 1988 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is gezonden. Dit rapport is opgesteld door de Vakgroep Verloskunde en Gynaecologie van de Universiteit van Amsterdam.

Deze rapporten geven aan dat veel vrouwen een langer verlof nemen dan de huidige ZW-ziekengeldperiode van zes weken. Uit het onderzoek «Werken en zwangerschap: een zware bevalling?» blijkt dat van de vrouwen die na de bevalling terugkeerden naar het werk slechts 54% zes weken bevallingsverlof krachtens de ZW genoot. 64% had acht weken na de bevalling het ZW-bevallingsverlof beëindigd. Het gemiddelde ZW-bevallingsverlof van de vrouwen die na de bevalling het werk hervatten was 8,6 weken.

Uit het onderzoek «Zwangerschap moederschap in combinatie met betaalde arbeid» blijkt dat de vrouwen die na de bevalling het werk hervatten gemiddeld na de bevalling tien weken thuis bleven. Bijna

tweederde van de vrouwen is langer dan zes weken thuis gebleven. Meer dan de helft heeft echter na acht weken het werk hervat. Een groep van 156 in loondienst werkende vrouwen is bij nader onderzoek betrokken geweest. Van de 102 vrouwen uit die groep met een lagere verlofperiode na de bevalling dan zes weken, is 38% op advies van de arts langer thuis gebleven. Van die 102 vrouwen blijkt eveneens 38% na de ZW-ziekengeldperiode nog een aantal vakantiedagen te hebben opgenomen en 13% heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om aansluitend nog een periode met onbetaald verlof te gaan. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat het langer thuis blijven dan de wettelijke periode hieruit voortkomt dat men deze als te kort ervaart en men zich op dat moment geestelijk en lichamelijk nog niet goed genoeg voelt om het werk te hervatten. De mogelijkheid om langer dan zes weken bevallingsverlof te kunnen nemen wordt dan ook door de onderzochte vrouwen als veruit het belangrijkste punt naar voren gebracht, waardoor het voor jonge moeders gemakkelijker zou worden om te blijven werken.

Het onderzoek «Eerste kind en baan» geeft aan dat de vrouwen gemiddeld ruim elf weken na de geboorte van hun kind thuis blijven, wat mogelijk was door verlengd bevallingsverlof, door het opnemen van vakantiedagen, door onbetaald verlof of door ander extra verlof. Slechts ca. 13% van de vrouwen die het werk hervatten na de bevalling doet dat zes weken na de bevalling. In de conclusies van alle drie genoemde onderzoeken wordt gepleit voor een langer bevallingsverlof.

Met betrekking tot het zwangerschapsverlof blijkt uit deze drie onderzoeken dat:

- 60% van alle vrouwen in loondienst, dat wil zeggen ook degenen die na de bevalling stoppen met betaalde arbeid, een ZW-zwangerschapsverlof van meer dan zes weken heeft genoten;
- 54% van de groep van 156 in loondienst werkende vrouwen (vrouwen die na de bevalling niet meer werken zijn gestopt) een ZW-zwangerschapsverlof van meer dan zes weken heeft genoten;
- eveneens 54% van alle vrouwen (zonder nader onderscheid) meer dan zes weken voor de bevalling stopt met werken.

Geconcludeerd wordt dan ook dat van de mogelijkheid tot flexibilisering in de praktijk door een groot aantal vrouwen geen gebruik zal kunnen worden gemaakt.

6. Adviesaanvraag inzake verlenging en flexibilisering van de ziekengeldperiode

Bij brief van 16 juli 1987 is aan de SER en aan de ER gevraagd advies uit te brengen omtrent een voorstel tot verlenging en flexibilisering van het zwangerschaps- en bevallingsverlof. Voorgesteld is het bevallingsverlof met twee weken te verlengen. In geval van een te vroege bevalling wordt het niet genoten gedeelte van het zwangerschapsverlof meegegenomen bij het bevallingsverlof, terwijl bij een te late bevalling de extra genoten verlofdagen niet in mindering worden gebracht op het bevallingsverlof. Verder is voorgesteld het mogelijk te maken het zwangerschaps- en bevallingsverlof flexibel op te nemen, met dien verstande dat een zwangerschapsverlof van minimaal twee weken wenselijk ware. Het niet genoten zwangerschapsverlof wordt bij het bevallingsverlof van acht weken opgeteld. Voorts is advies gevraagd omtrent eventuele nadere bepalingen omtrent flexibilisering van het verlof. Aangegeven is dat wordt gedacht aan het vaststellen van een tijdstip waarop uiterlijk de wens tot flexibilisering en de voorgenomen datum van ingang van het zwangerschapsverlof moet worden gemeld. Tot slot is advies gevraagd over een eventuele bepaling op grond waarvan ziekteperioden (al dan niet verband houdend met de zwangerschap) voorafgaand aan de voorgenomen aanvang van het zwangerschapsverlof vanaf de zesde week voor

de vermoedelijke bevallingsdatum, als «gewone» ziektedagen dienen te worden aangemerkt.

7. Uitgebrachte adviezen

7.1. SER-advies

Op 27 mei 1988 heeft de SER advies uitgebracht over de voorstellen inzake verlenging en flexibilisering van het zwangerschaps- en bevalingsverlof (advies 88/07). Het advies draagt een verdeeld karakter.

De werkgeversleden van de SER achten het verlof een zaak die om een individuele benadering vraagt. In plaats van een gedetailleerde wettelijke regeling zou dan ook een wettelijke ruimte gecreëerd moeten worden om bij collectieve arbeidsovereenkomst (cao) of bij individuele arbeidsovereenkomst aan de wensen van werkgevers en werknemers op het punt van het verlof tegemoet te komen.

De werkgeversleden zijn van mening dat er onvoldoende gronden zijn om het wettelijk bevalingsverlof met twee weken te verlengen. In de huidige regeling van de ZW is voorzien in de opvang van werknemers die niet voldoende hebben aan de wettelijke termijn van zes weken. Wat de lengte van de verlofperiode bij een te vroege of een te late bevalling betreft zijn de werkgeversleden van mening dat het bij een te vroege bevalling niet-genoten gedeelte van het zwangerschapsverlof niet zou moeten worden overgeheveld naar het bevalingsverlof. Gelet op de strekking van het zwangerschapsverlof – aangenomen fysieke ongeschiktheid tot werken in verband met zwangerschap – achten zij het niet juist dit verlof na de bevalling te laten voortduren. Evenmin is aangetoond dat te vroeg bevallen vrouwen een langere herstelperiode nodig hebben dan vrouwen die op tijd of te laat zijn bevallen.

De werknemersleden en de kroonleden van de SER beschouwen het zwangerschaps- en bevalingsverlof niet alleen als een voorziening voor de opvang van ongeschiktheid tot werken, maar evenzeer als noodzakelijk onderdeel van een stelsel van voorzieningen ten behoeve van de combinatie van betaald werk en ouderschap. Een zo belangrijk recht van werknemers kan niet geheel aan het overleg tussen cao-partijen of tussen werkgever en werknemer worden overgelaten. Zij zijn met de adviesaanvragers van oordeel dat het huidige zwangerschaps- en bevalingsverlof te kort is en minimaal zou dienen te worden verlengd met twee weken. Een verlenging van het wettelijke verlof dient de duidelijkheid voor alle betrokkenen.

Wat de lengte van de verlofperiode bij een te vroege of een te late bevalling betreft steunen deze leden het voorstel in de adviesaanvraag. Een bekorting van het verlof bij een te vroege bevalling schept een ongerechtvaardigde ongelijkheid tussen de betrokken vrouwen en vrouwen die op de verwachte datum of later bevallen. De SER kan zich op uiteenlopende gronden verenigen met het introduceren van de mogelijkheid tot flexibele opnemings van het zwangerschaps- en bevalingsverlof, in die zin dat bij cao of bij individuele schriftelijke arbeidsovereenkomst kan worden bepaald dat het wettelijke zwangerschapsverlof van zes weken op verzoek van de zwangere werknemer wordt bekort tot twee (werkgeversleden) of vier weken (werknemersleden en kroonleden) en dat het wettelijke bevalingsverlof wordt aangevuld met het niet-genoten zwangerschapsverlof.

Afgezien van het feit dat onder de raadsleden verschillend wordt gedacht over het minimum-zwangerschapsverlof lopen de meningen uiteen over de vraag hoe de ziektedagen zouden moeten worden aangemerkt die liggen in de periode vanaf zes weken voor de uiterekende bevallingsdatum.

De werkgeversleden kiezen voor benadering B uit de adviesaanvraag,

inhoudende dat ziektedagen, ongeacht hun oorzaak, in de doorwerkperiode, in mindering worden gebracht op het bevallingsverlof. Controleproblemen worden daarmee voorkomen en voorts komt een dergelijke regeling overeen met hetgeen ten aanzien van onder meer rijksoverheidspersoneel is geregeld (Besluit van 16 november 1987, Stb. 554). De werknemersleden en de kroonleden kiezen voor benadering A uit de adviesaanvraag, inhoudende dat ziektedagen in de zes weken voor de vermoedelijke bevallingsdatum worden aangemerkt als «gewone» ziektedagen en niet in mindering worden gebracht op het bevallingsverlof. Flexibilisering betekent naar hun oordeel een verschuiving van de verlofperiode rond de bevalling en het spreekt dan ook voor zich de ziektedagen voor ingang van de verlofperiode gelijk te behandelen als ziektedagen, gelegen vóór de zes weken voorafgaand aan de vermoedelijke bevallingsdatum.

7.2. ER-advies

Bij brief van 8 maart 1988 heeft de ER zijn advies uitgebracht omtrent de voorgestelde maatregelen. De ER ziet het zwangerschaps- en bevallingsverlof als maatregel met een tweeledige doelstelling. Allereerst dient de regeling het waarborgen van de gezondheid van vrouwen en is er op gericht te voorkomen dat de vrouw te lang doorwerkt en te vroeg weer begint. Voorts dient de regeling te voorkomen dat vrouwen uittreden uit het arbeidsproces.

De raad acht om een aantal redenen verlenging van het bevallingsverlof het meest urgent. Een meerderheid van de vrouwen ervaart het feitelijk genoten bevallingsverlof als te kort. Verder is uit het eerdergenoemd onderzoek gebleken dat vrouwen een bevallingsverlof van meer dan zes weken als veruit belangrijkste punt naar voren brengen. Als wenselijke duur wordt daarbij tien à twaalf weken genoemd. De raad concludeert daaruit dat een bevallingsverlof van meer dan acht weken wenselijk is en adviseert een periode van tien weken. Voorts adviseert de raad, ter bescherming van de gezondheid van de vrouw, op het punt van flexibilisering een minimaal zwangerschapsverlof van vier weken te handhaven. Omtrent de overige vragen adviseert de ER het volgende. De raad acht het nodig dat in de wet een meldingstermijn wordt opgenomen en de vrouw één maand voor de mogelijke aanvang van het zwangerschapsverlof aangeeft of zij wenst te flexibiliseren. De werkgever moet de gelegenheid hebben tijdig vervanging te regelen. Verder is de raad van mening dat ziektedagen vanaf de zesde week voor de vermoedelijke bevallingsdatum, gelegen voor de voorgenomen aanvang van het zwangerschapsverlof, als gewone ziektedagen dienen te worden aangemerkt en niet in mindering moeten worden gebracht op het bevallingsverlof.

8. Kabinetsstandpunt inzake verlenging en flexibilisering van het verlof rond de bevalling

Na bestudering van genoemde onderzoeken en de uitgebrachte adviezen wordt het voorstel gedaan als in hoofdlijnen beschreven in paragraaf 3. Met een zo belangrijk beleidsvoorstel als het onderhavige dient de duidelijkheid en rechtszekerheid voor alle betrokkenen optimaal te worden gerealiseerd en derhalve kan niet worden volstaan met het scheppen van een wettelijke ruimte waarbinnen werkgevers en werknemers tot afspraken kunnen komen. Dit neemt overigens niet weg dat sociale partners binnen hun eigen verantwoordelijkheid afspraken kunnen maken omtrent een regeling in de bovenwettelijke sfeer.

Op basis van de gehouden onderzoeken kan niet worden vastgesteld welke ziekengeldduur de meest wenselijke zou zijn. Afgezien van het

gegeven dat de gemiddelde verlofperiode na de bevalling ongeveer negen weken is, noemt bijna tweederde van de ondervraagde vrouwen geen expliciete medische reden voor een verlofperiode van meer dan zes weken. Wel blijkt uit de onderzoeken dat na de bevalling verschillende lichamelijke en geestelijke processen een rol spelen waardoor vrouwen zich niet in staat achten te werken; betrokken vrouwen ervaren in meerderheid zes weken als te kort.

Uit de onderzoeken blijkt voorts dat werkende jonge moeders vanaf zes weken na de bevalling geleidelijk aan weer gaan werken. Er komt in geen van de onderzoeken enig moment naar voren waarop sprake is van een trendbreuk in de geleidelijk stijgende lijn van werkhervatting. Vastgesteld kan evenwel worden op basis van eerdergenoemd CCOZ-onderzoek «Zwangerschap, moederschap in combinatie met betaalde arbeid» dat in geval van bevalling van het eerste kind 52% en in geval van bevalling van een volgend kind 67% van de ondervraagde vrouwen na acht weken het werk hervatte, waarbij wel moet worden bedacht dat die acht weken deels geheel uit ziekteverlof en deels mede uit ander verlof bestond. In het onderzoek «Eerste kind en baan» ligt het percentage vrouwen dat na acht weken het werk hervat overigens veel lager (25) na bevalling van het eerste kind. Hierbij kan echter worden aangetekend dat de onderzochte groep vrouwen in vergelijking met die in het CCOZ-onderzoek vrij klein was. Alles overziende is besloten een bevallingsverlof voor te stellen van acht weken, waarmee de totale verlofduur minimaal veertien weken wordt. Deze duur is in overeenstemming met eerdergenoemde aanbeveling van de ILO, komt verder overeen met hetgeen in verschillende andere landen geldt en leidt ten slotte tot een zeer geringe verhoging van de premiedruk (zie verder onder paragraaf 11).

Met betrekking tot de verlofduur bij een te vroege bevalling wordt met de ER en de werknemersleden en kroonleden van de SER gekozen voor een verlenging van het bevallingsverlof met de periode dat als gevolg van de te vroege bevalling geen ziekgeld is ontvangen. De hier voorgestelde regeling heeft tot gevolg dat gevallen, waarin de vrouw een korter zwangerschapsverlof heeft doordat ze flexibiliseert, resp. voor de uitgerekende datum bevalt, op dezelfde wijze worden behandeld. Het in stand laten van de regeling, die de ZW momenteel kent, zou een niet te rechtvaardigen ongelijkheid qua duur met zich brengen tussen vrouwen die vroegtijdig bevallen en vrouwen die op of na de uitgerekende datum bevallen. Met de keuze voor deze regeling wordt voorts tegemoet gekomen aan de regelingen in de landen om ons heen die uitgaan van een minimale verlofperiode in verband met bevalling van veertien weken.

Anders dan de werkgeversleden van de SER naar voren brengen merkt de regering op dat het verlof weliswaar in de ZW is geregeld doch dat hieraan ook praktische overwegingen ten grondslag liggen. Het zwangerschaps- en bevallingsverlof is een maatregel met een tweeledig doel. Enerzijds dient het verlof ter bescherming van de gezondheid van de vrouw. Daarmee vindt de regeling haar basis in de ZW. Anderzijds wordt met het verlof beoogd te voorkomen dat vrouwen uit het arbeidsproces treden. Beperking van het doel van het verlof tot uitsluitend een periode van herstel van de fysieke gevolgen van de bevalling zou betekenen dat andere factoren die in deze periode meespelen ten onrechte buiten beschouwing worden gelaten. Immers, reeds sinds jaren geldt voor het zwangerschaps- en bevallingsverlof in de ZW dat recht bestaat op ziekgeld, ongeacht de vraag of de verzekerde ongeschikt is tot het verrichten van haar arbeid. Verder wordt de mogelijkheid tot flexibiliseren voorgesteld tot twee weken voor de vermoedelijke bevallingsdatum. Een minimum zwangerschapsverlof van twee weken geldt thans eveneens voor vrouwen op wie het Algemeen Rijksambtenarenreglement (Stb. 1931, 248), het Arbeidsovereenkomstenbesluit (Stb. 1931, 354), het Ambtenarenreglement Staten-Generaal (Stb. 1979, 123) of het

Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel (Stb. 1985, 110) van toepassing is.

Door het stellen van een termijn van twee weken worden werkneemsters niet anders behandeld dan vrouwen op wie een van de genoemde regelingen van toepassing is. Hoewel de onderzoeken aangeven dat van de mogelijkheid tot flexibele opnemings van de ziekteperiode slechts door een beperkt aantal vrouwen gebruik kan worden gemaakt, hecht het kabinet niettemin aan het in de wet creëren van de mogelijkheid. De vrouwen die geen gebruik kunnen of wensen te maken van de flexibiliseringsmogelijkheid hebben hoe dan ook acht weken bevallingsverlof en als deze acht weken niet toereikend zijn staat een verder beroep op de ZW open. De zorg die geuit wordt door onder andere de ER en de onderzoekers van het rapport «Eerste kind en baan», dat vrouwen door te lang door te werken hun gezondheid zullen schaden, lijkt niet terecht.

De vrouw kan zelf, ongeacht de eventuele wensen van de werkgever terzake, in overleg met de verloskundige bezien of het verantwoord is door te werken. Zij zal zich niet alleen laten leiden door de wens een langer verlof na de bevalling te hebben, te meer daar met de onderhavige wetswijziging het verlof na de bevalling in ieder geval acht weken bedraagt en bovendien in geval van arbeidsongeschiktheid daarna nog verder beroep op de ZW openstaat. In de brochure «Als je een baan hebt en je wordt zwanger» van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid die bestemd is voor zwangere werkneemsters, wordt hier uitdrukkelijk op gewezen. Ter zake van ziekte-dagen in de zes weken voorafgaande aan de vermoedelijke bevallingsdatum die buiten de geplande verlofperiode liggen wordt voorgesteld deze aan te merken als ziekte-dagen in verband met de bevalling en niet als gewone ziekte-dagen. Het maken van dit onderscheid is van belang, onder meer in verband met de vraag of wachtdagen van toepassing zijn. Met het aanmerken van de desbetreffende ziekte-dagen als ziekte-dagen wordt afgeweken van het ER-advies en het advies van de werknemers-leden en kroonleden van de SER.

Allereerst is de vraag of ter zake van een ziekte-dag wel steeds kan worden nagegaan of deze een «gewone» ziekte-dag danwel een ziekte-dag in verband met zwangerschap of bevalling is. Daarenboven worden met het voorstel mogelijke controleproblemen vermeden. Daarmee is voorts een verplichting tot melding van het gewenste tijdstip van ingang van het verlof overbodig.

9. Het rapport «Loon naar werken»

Op 1 februari 1985 is de gemengde commissie «Meewerkende vrouw in het eigen bedrijf», onder voorzitterschap van mevrouw M. Luimstra-Albeda, hierna te noemen Commissie, geïnstalleerd met als taak knelpunten, onder meer op sociaal verzekeringsterrein, te inventariseren inzake de positie van de meewerkende vrouw en na te gaan welke concrete beleidsmaatregelen zouden dienen te worden genomen.

Op 1 september 1986 heeft de Commissie haar rapport «Loon naar werken» uitgebracht. Een van de aanbevelingen van de Commissie, in dit verband van belang, was om tot wijziging van artikel 69 van de ZW te komen, ertoe strekkend zwangerschap en bevalling niet langer uit te sluiten van de vrijwillige verzekering. Het kabinet heeft blijkens zijn standpunt betreffende het rapport, bij brief van 30 juni 1988 verzonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, deze aanbeveling overgenomen en het onderhavige wetsvoorstel voorziet dan ook in een daartoe strekkende wijziging van artikel 69 ZW. Voor een nadere argumentatie bij de totstandkoming van dit onderdeel van het wetsvoorstel kan worden verwezen naar genoemd kabinetsstandpunt.

10. SVr-advies

Op 22 augustus 1988 is aan de SVr advies gevraagd omtrent het voorstel tot wijziging van de ZW dat naar aanleiding van eerdergenoemde adviezen en rapporten in concept is opgesteld.

Op 17 november 1988 heeft de Raad zijn advies vastgesteld, waarin onder meer het volgende naar voren is gebracht. Aangezien volgens de huidige regeling in de ZW zwangerschaps- en bevallingsuitkeringen in lengte ook al kunnen verschillen, verwacht de SVr in principe niet dat uitvoering van de nieuwe regeling de bedrijfsverenigingen voor al te grote problemen zal kunnen stellen. Met betrekking tot de nieuw gecreëerde mogelijkheid tot flexibele opneming van het verlof, verwacht de Raad dat in de praktijk door de bedrijfsverenigingen vrijwel probleemloos zal kunnen worden ingespeeld op de mogelijkheid tot flexibiliseren. Een meldingsplicht ter zake van (het tijdstip van) flexibilisering acht de Raad bij realisering van de in concept neergelegde voorgestelde maatregelen niet noodzakelijk. Ook overigens verwacht de SVr niet dat de voorgestelde regeling in de uitvoering tot wezenlijke problemen zal leiden. De tekst van het concept-voorstel heeft de SVr aanleiding gegeven tot het maken van een aantal opmerkingen.

Zo adviseerde de Raad onder meer het voorgestelde negende lid zo te formuleren dat duidelijkheid zou bestaan omtrent dagen voor aanvang van de ziekingeldperiode rond de bevalling, gelegen in de zes weken voor de verwachte bevallingsdatum, waarop de verzekerde werkzaam is en tevens ZW-uitkering ontvangt. Dit advies is overgenomen en in het onderhavige voorstel staat dan ook in het negende lid van artikel 29 ZW dat op de ziekingeldperiode na de bevalling in mindering wordt gebracht het aantal dagen dat wegens ziekte geen arbeid werd verricht en ziekingeld werd uitgekeerd, alsmede het aantal dagen waarover de verzekerde met toepassing van artikel 31, eerste juncto tweede lid, ziekingeld werd uitgekeerd. De SVr beveelt met het oog op de geldende Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek verder aan dit voorstel in een apart nieuw artikel 29a ZW neer te leggen. Dat advies is niet overgenomen. Momenteel is de regeling met betrekking tot het ziekingeld in verband met zwangerschap en bevalling vervat in artikel 29 van de ZW. Met dit wetsvoorstel wordt niet meer beoogd dan een technische aanpassing van de ZW naar aanleiding van de voornemens inzake de mogelijkheid tot flexibele opneming en de verlenging van de ziekingeldperiode rond de bevalling. Het opnemen van deze regeling in een nieuw artikel 29a ZW zou, afgezien van meer op te stellen regelgeving dan nu tot stand is gebracht, vergen dat wordt nagegaan of andere wetgeving wellicht als gevolg van gewijzigde nummering dient te worden meegeëwijzigd. Het huidige artikel 29 ZW is verder weliswaar een groot artikel, maar wordt uitsluitend tekstueel groter, omdat de nieuwe regeling inzake zwangerschaps- en bevallingsuitkering duidelijker dan nu in de wet wordt vastgelegd, door een meer stapsgewijze opsomming van de onderdelen van het recht op ziekingeld rond de bevalling.

Ofschoon het opnemen van de onderhavige regeling in een nieuw artikel 29a ZW uit wetssystematisch oogpunt wellicht voordelen biedt, is het op grond van deze overwegingen op dit moment niet wenselijk de voorgestelde regeling onder te brengen in een nieuw artikel 29a ZW.

11. De financiële gevolgen van het wetsvoorstel

11.1. Inleiding

Zoals reeds in paragraaf 2 is aangegeven voorziet het huidige artikel 29 ZW in een zwangerschaps- en bevallingsuitkering van ieder zes weken, waarbij het ziekingeld gelijk is aan het dagloon. Van de normale

duur van het ziekgeld van twaalf weken wordt afgeweken indien de werkelijke datum van de bevalling voor, danwel na de vermoedelijke datum is gelegen. In dergelijke gevallen wordt de normale ziekgeldperiode verkort respectievelijk verlengd. Indien na afloop van de normale ziekgeldperiode sprake is van ongeschiktheid tot werken ten gevolge van de bevalling kan het ziekgeld tot maximaal 52 weken worden verlengd.

Het onderhavige wetsvoorstel geeft de zwangere vrouw recht op een ziekgeldperiode van veertien weken, in principe onderverdeeld in zes weken uitkering voor, en acht weken uitkering na de bevalling. In het wetsvoorstel wordt echter de mogelijkheid geopend om het verlof flexibel op te nemen. Voorts bestaat in het voorstel in aansluiting op de normale ziekgeldperiode rond de bevalling recht op een verlenging met maximaal 52 weken bij ongeschiktheid tot werken. Ten slotte wordt ook voor vrijwillig verzekerden die zwanger zijn geworden tijdens de vrijwillige verzekering een recht op uitkering rond de bevalling gecreëerd.

Teneinde inzicht te verkrijgen in de financiële gevolgen van het voorstel voor de uitkeringslasten in de ZW moet in de eerste plaats worden nagegaan in hoeverre het voorstel leidt tot een toename van de gemiddelde duur van de uitkering rond de bevalling. Daarbij dient tevens rekening te worden gehouden met het mogelijk beperkende effect van flexibilisering op de totale uitkeringsduur. Voorts is van belang in hoeverre het voorstel leidt tot toename van het aantal toekenningen van ziekgeld rond de bevalling wegens uitbreiding van de regeling tot de categorie vrijwillig verzekerden.

11.2. Verlenging van de ziekgeldperiode rond de bevalling

Er kunnen drie elementen in het wetsvoorstel worden aangewezen die leiden tot een langere gemiddelde duur van de ziekgeldperiode rond de bevalling (incl. verlengde uitkering in geval van ongeschiktheid tot werken) en die derhalve zullen leiden tot additionele lasten in de sfeer van de ZW:

- a. De verlenging van de normale bevallingsuitkering van zes tot acht weken;
- b. De verlenging van de normale duur van de ziekgeldperiode bij een bevallingsdatum die voor de vermoedelijke datum is gelegen;
- c. De verlenging van de maximale duur van de ziekgeldperiode in geval van ongeschiktheid tot werken.

Het aantal toekenningen in verband met een normale zwangerschap en bevalling in de ZW kan voor het jaar 1988 worden geraamd op ca. 45 500.

De gemiddelde duur van deze gevallen is in de huidige situatie gelijk aan ca. 62 uitkeringsdagen. Dit betekent een totaal aantal uitkeringsdagen van ca. 2,8 miljoen (mln). Uitgaande van een gemiddeld dagloon bij vrouwen van ca. f 80 zouden de bruto-uitkeringslasten uit hoofde van (normale) zwangerschap en bevalling ca. 220 mln bedragen¹. Een verlenging van de gemiddelde duur met twee weken zou een toename van deze lasten met ca. 35 mln tot gevolg hebben.

Hierbij kan echter worden aangetekend dat de verlenging van de normale ziekgeldperiode in verband met de bevalling zal leiden tot een geringere verlenging van de gemiddelde duur dan genoemde twee weken. Bij een deel van de gevallen is ook in de huidige situatie de duur van de bevallingsuitkering langer dan zes weken in verband met een verlenging hiervan bij ongeschiktheid tot werken. Voor deze categorie zal de verlenging van de normale duur van het ziekgeld slechts gedeeltelijk, en wanneer de totale duur van het bevallingsverlof in de huidige constellatie langer is dan acht weken zelfs in het geheel geen effect sorteren. Een exact inzicht in de omvang van deze categorie is niet te

¹ Het gemiddeld dagloon is relatief laag vanwege het relatief grote aandeel van parttimers bij vrouwelijke ZW-verzekerden.

verkrijgen op basis van het beschikbare statistische materiaal. Dit is met name het geval omdat de resultaten van verschillende onderzoeken onderling afwijken (zie paragraaf 5). Voor een benadering van de financiële effecten is gekozen voor gegevens uit het eerdergenoemde rapport «Werken en zwangerschap een zware bevalling?» (paragraaf 4.2., pagina 46-48). Op basis van een globale schatting zou uitgaande van deze gegevens bij ca. 35% van de gevallen de duur van het bevallingsverlof langer zijn dan zes weken, waarvan ca. 65% langer dan acht weken. Dit zou betekenen dat de geraamde lasten van een verlenging van uitkeringsperiode ca. 25% lager zouden uitkomen dan eerdergenoemde 35 mln, derhalve op ca. 25 mln.

In het wetsvoorstel is de normale ziekingeldperiode voor alle gevallen gelijk aan veertien weken. Bij een vroegtijdige bevalling wordt in het voorstel het verschil tussen de vermoedelijke en de werkelijke bevallingsdatum niet langer in mindering gebracht op de totale ziekingeldperiode, maar het niet genoten ziekingeld voor de bevalling doorgeschoven naar de periode na de bevalling. Dit betekent dat ten opzichte van de huidige situatie voor deze categorie de totale ziekingeldperiode met meer dan de eerdergenoemde twee weken wordt verlengd. Een exacte schatting van het effect van dit element van het voorstel op de lasten in de sfeer van de ZW is, vanwege het ontbreken van statistische informatie, niet te maken.

Dit geldt eveneens voor het effect van de wijziging van de maximale duur van de verlenging van de ziekingeldperiode in verband met ongeschiktheid tot werken. De maximale duur van het ziekingeld na de bevalling bedraagt in de huidige situatie 52 weken. Dit betekent een verlenging van maximaal 46 weken. In het wetsvoorstel duurt de verlenging echter maximaal 52 weken. Uit eerdergenoemde steekproef blijkt dat slechts bij ca. 1.5 à 2% van het aantal toekenningen de bevallingsuitkering langer duurt dan 40 weken. Het effect van de verlenging van deze maximale duur op de ZW-lasten is derhalve slechts zeer marginaal. Voor zover er al een financieel effect optreedt wordt dit gecompenseerd doordat bij een verlenging van de maximale ZW-duur voor een deel slechts sprake zal zijn van een lastenverschuiving van WAO naar ZW. Dit is het geval, omdat na afloop van de maximale ZW-duur veelal een WAO-uitkering wordt toegekend.

Wat het totaaleffect betreft van deze verschillende elementen van het onderhavige wetsvoorstel op de lasten in de ZW zou de eerdergenoemde 35 mln als bovengrens kunnen worden aangehouden. Voor 1988 zou dit een toename van de gemiddelde ZW-premie met slechts ten hoogste 0,03%-punt betekenen.

11.3. Flexibilisering

Flexibilisering van de ziekingeldperiode rond de bevalling leidt op zichzelf genomen niet tot additionele lasten in de sfeer van de ZW. Flexibilisering heeft immers geen invloed op de normale duur van het verlof van veertien weken. In die gevallen waarin sprake is van ongeschiktheid tot werken gedurende meer dan acht weken na de bevalling leidt flexibilisering zelfs tot geringere lasten. Indien door flexibilisering de normale periode van het bevallingsverlof langer wordt dan acht weken betekent dit slechts dat een geringere of in het geheel geen verlenging van het bevallingsverlof meer noodzakelijk blijkt te zijn. De totale verlofperiode neemt door flexibilisering in deze gevallen derhalve af. Een indicatie van het maximale effect van flexibilisering kan worden verkregen door uit te gaan van de uiterste situatie waarin alle vrouwen het ziekingeld twee weken voor de vermoedelijke bevallingsdatum laten ingaan, welk ziekingeld doorloopt tot twaalf weken na de bevalling. In dit geval zou, uitgaande van eerdergenoemde steekproef, voor nog slechts ca. 12,5%

van de gevallen een verlengd bevallingsverlof noodzakelijk zijn. Dit zou een vermindering betekenen van de lasten uit hoofde van het onderhavige wetsvoorstel met ca. 6 mln. Zoals reeds aangegeven in paragraaf 5 zal echter naar verwachting in beperkte mate van de mogelijkheid van flexibilisering gebruik kunnen worden gemaakt.

11.4. Vrijwillig verzekerden

In het wetsvoorstel wordt ook voor vrijwillig verzekerden een recht op uitkering rond de bevalling gecreëerd. Gegeven de geringe omvang van de kring van verzekerden van de vrijwillige ziekengeldverzekering is het effect van deze uitbreiding van het verzekerde risico op de totale lasten slechts zeer marginaal (ca. 1 mln). De lasten in de vrijwillige ziekengeldverzekering zelve nemen echter door deze uitbreiding met ca. 3,5% à 4% toe. Dit betekent dat naar verwachting een ceteris paribus evenredige toename van de gemiddelde premie in de vrijwillige ziekengeldverzekering zal optreden. Het effect van deze maatregel op het niveau van de premies in de vrijwillige ziekengeldverzekering dient derhalve niet te worden verwaarloosd.

12. Gevolgen voor de positie van vrouwen

Dit wetsvoorstel heeft, gelet op de hier geregelde materie, uitsluitend betrekking op en gevolgen voor vrouwen. In de voorgaande paragrafen is reeds de inhoud van de voorgestelde regeling aan de orde gekomen. Uit de regeling mogen de gevolgen voor vrouwen voldoende naar voren komen, waardoor een nadere toelichting op dat punt in deze paragraaf achterwege kan blijven.

13. Dereguleringsaspecten

In de voorgaande paragrafen is de achtergrond die tot het onderhavige voorstel heeft geleid aan de orde gekomen en zijn de hoofdlijnen van het wetsvoorstel geschetst. Gebleken is dat de oude regeling omtrent de ziekengeldperiode in verband met zwangerschap en bevalling te weinig voorziet in de bestaande behoefte bij vrouwen aan een herstelperiode van voldoende omvang na de bevalling. Weliswaar geeft de ZW reeds de mogelijkheid om na afloop van het bevallingsverlof verder ziekengeld te ontvangen in geval van arbeidsongeschiktheid, doch een beroep op deze mogelijkheid is slechts een ad-hoc oplossing voor individuele vrouwen voor het wezenlijke probleem van een tekort aan een voldoende herstelperiode.

Een tweede tekortkoming van de huidige regeling bestaat erin dat voor vrouwen die dat wensen, financieel geen reële mogelijkheid bestaat, om langer door te werken dan tot zes weken voor de vermoedelijke bevalingsdatum. Het wetsvoorstel strekt er toe genoemde tekortkomingen op te heffen. Ook na invoering van dit wetsvoorstel zal weliswaar niet te vermijden zijn dat voor sommige vrouwelijke verzekerden de periode van veertien weken toch te kort is, maar dit voorstel komt niettemin tegemoet aan een groot deel van de bestaande onvolkomenheden. Dit geldt tevens de wijziging van de ZW op het punt van de vrijwillige verzekering. Via het gewijzigde artikel 69 kan elke vrijwillig verzekerde vrouw aanspraak maken op ziekengeld in verband met bevalling volgens de overige voorwaarden die de ZW stelt.

Met dit voorstel is geen sprake van het creëren van extra regelgeving. Immers, zowel voor verplicht verzekerden als, zij het beperkt, voor vrijwillig verzekerden bestond reeds aanspraak op ziekengeld in verband met de bevalling. Uitsluitend in de duur en aanvang van de aanspraken is wijziging aangebracht. Met het onderhavige voorstel heeft derhalve geen

regelverdichting plaatsgehad. In de sfeer van de vrijwillige verzekering zal overigens wel sprake zijn van een toename van het aantal toekenningen.

De redenen om deze voorgestelde nieuwe regeling inzake de ziekengeldperiode rond de bevalling in het reeds bestaande artikel 29 neer te leggen en niet over te gaan tot een regeling in een nieuw artikel 29a ZW zijn in paragraaf 10 aan de orde gekomen. Zoals daar vermeld zou invoering van een nieuw artikel meer wijzigingen in andere wetgeving vergen dan in dit bestek wenselijk wordt geacht. Bovendien kan worden opgemerkt dat artikel 29 volgens de voorgestelde tekst alleen veel leden telt, omdat is beoogd de regeling van de ziekengeldperiode rond de bevalling overzichtelijk en stapsgewijs weer te geven. Het voorstel vertoont wat zijn inhoud betreft geen overlappingsen met reeds bestaende of in voorbereiding zijnde regelgeving. Niettemin kunnen vraagstukken die verband houden met de materie die in dit voorsstel wordt geregeld ook aan de orde komen in andere in voorbereiding zijnde regelgeving, zoals de voorgestelde wetgeving inzake ouderschapsverlof. Sprake van overlappende of conflicterende doelstellingen tussen de diverse regelingen is er evenwel niet.

Met betrekking tot de normstelling kan worden opgemerkt dat deze naar verwachting geen andere vragen in de uitvoeringspraktijk zal oproepen dan momenteel het geval is. Het voorstel regelt de aanspraken van de vrouwelijke verzekerde duidelijk en ondubbelzinnig. Gelet op het feit dat het tijdstip van aanvang en dus ook van eindiging van de ziekengeldperiode in de toekomst per individu kan variëren zal de bedrijfsvereniging, als uitvoerend orgaan, haar administratie op dat gegeven moeten aanpassen. Niettemin mag worden verwacht dat met de bestaande ervaringen op dat punt van bedrijfsverenigingen de nieuwe regeling adequaat kan worden verwerkt en uitgevoerd. Naar verwachting zal er derhalve ten aanzien van de bedrijfsverenigingen geen sprake zijn van een blijvende verzwaring van de werklast. Dezelfde verwachting geldt ten aanzien van de werklast van het justitieel apparaat, de raden van beroep en de Centrale Raad van Beroep, nu de in de wet vastgelegde normen als zodanig geen wijziging ondergaan.

Met het voorstel worden geen nieuwe regels in het leven geroepen door middel van delegatie. Wel kan de SVr, uit hoofde van zijn reeds in de ZW opgenomen bevoegdheid, regels stellen met betrekking tot de vrijwillige verzekering. Vooralsnog ziet de Raad blijkens zijn eerdergenoemd advies naar aanleiding van de onderhavige wijziging in de vrijwillige verzekering geen aanleiding tot aanpassing van zijn reeds gestelde regels. Eventuele door de Raad nog te stellen regels worden in de Staatscourant gepubliceerd. Op andere dereguleringsaspecten is, voor zover van belang, in de voorgaande paragrafen reeds ingegaan. Uit hoofde van de overige toetsingspunten inzake een sober en terughoudend wetgevingsbeleid ontmoet dit wetsvoorstel geen bezwaren.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Ter toelichting op de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel tot wijziging van de ZW en het BW kan het volgende worden opgemerkt.

ARTIKEL I

Onderdeel A: Artikel 29

1°. zevende lid

Het nieuwe zevende lid van artikel 29 geeft weer dat gedurende ten minste veertien weken recht op ziekengeld bestaat in verband met de

bevalling. De voorwaarden voor dat recht zijn nader bepaald in het achtste tot en met het tiende lid. Het ziekgeld is gelijk aan het dagloon van de verzekerde. Het bedrag van het ziekgeld is nader geregeld in het nieuwe twaalfde lid. Expliciet is in het zevende lid bepaald dat de ziekgeldperiode in verband met de bevalling ten minste veertien weken duurt. In geen geval is die periode korter, doch zij kan, in het geval de bevalling later plaatsvindt dan uit de verklaring van de geneeskundige of verloskundige blijkt, langer dan veertien weken zijn. Een en ander blijkt uit het nieuwe negende lid van dit artikel.

Achtste lid

Het ziekgeld kan ingaan tussen de zesde week en de tweede week voor de vermoedelijke bevallingsdatum. De vermoedelijke bevallingsdatum dient te zijn vastgesteld door middel van een verklaring van een geneeskundige of van een verloskundige. De dag waarop het ziekgeld ter zake van de bevalling ingaat is ter keuze overgelaten aan de betrokken verzekerde. Zij is op grond van deze bepaling niet gehouden een bepaalde tijd van te voren aan te geven wanneer zij de ziekgeldperiode wenst te laten ingaan. Er moet vanuit worden gegaan dat betrokken partijen, dat wil zeggen de betrokken vrouwelijke verzekerde en haar werkgever, onderling overleggen en dat de betrokken verzekerde haar werkgever zo veel als in haar vermogen ligt op de hoogte stelt omtrent de periode dat zij afwezig is en zij van haar recht op ziekgeld gebruik maakt. Het veronderstelde onderlinge overleg tussen verzekerde en haar werkgever kan in geen geval een beperking inhouden van de keuze die verzekerde op basis van dit lid heeft. Het resultaat van het gegeven dat de verzekerde op grond van dit lid de periode rond de bevalling flexibel kan opnemen, komt tot uiting in het nieuwe negende lid.

Negende lid

Uitgangspunt is een ziekgeldperiode van ten minste veertien weken. Vanaf de datum waarop de bevalling feitelijk plaatsvond, duurt de ziekgeldperiode daarom nog veertien weken, verminderd met het aantal dagen dat in de periode van zes weken voor de vermoedelijke bevallingsdatum wegens ziekte niet werd gewerkt en ziekgeld werd ontvangen. Tevens worden de dagen in deze periode in mindering gebracht waarop sprake was van ziekte en tevens inkomsten uit arbeid werden ontvangen (toepassing artikel 31 ZW). Vond de bevalling op een vroeger tijdstip plaats, dan worden de ziektedagen in mindering gebracht vanaf de eerste dag van de laatste zes weken voor de vermoedelijke bevallingsdatum, tot de werkelijke datum van bevalling. Dat betekent dus een telling van ziektedagen over een periode, korter dan zes weken.

Terzake van dagen van ziekte kunnen nog twee opmerkingen worden gemaakt. Allereerst geldt dat indien voor een week alleen de gangbare werkdagen (maandag tot en met vrijdag) in aanmerking worden genomen, als ziektedagen ook slechts die werkdagen tellen. Wordt voor een week een ander aantal dagen in aanmerking genomen, dan tellen alle tot dat aantal behorende dagen waarop sprake is van ziekte als ziektedag mee.

Voorts kan worden opgemerkt dat elke dag telt, waarop wegens ziekte (gedeeltelijk) niet is gewerkt, ongeacht of die ziekte al dan niet ongeschiktheid met zich bracht. Dat betekent dus dat in de periode voorafgaand aan de vermoedelijke c.q. de werkelijke bevallingsdatum die dagen op de veertien weken in mindering worden gebracht waarop zowel in verband met «gewone» ziekte niet is gewerkt als in verband met de bevalling die te verwachten is.

Aan de hand van een drietal voorbeelden kan de totale duur van de ziekgeldperiode in verband met bevalling worden weergegeven. In alle

voorbeelden geldt dat E = eerste dag van de laatste zes weken voorafgaand aan de vermoedelijke datum van bevalling; W = werkperiode; Z = ziekteperiode (door ongeschiktheid); B = vermoedelijke datum van bevalling; G = werkelijke datum van bevalling; Zp = ziekengeldperiode in verband met bevalling. De cijfers geven het desbetreffende aantal weken aan.

1

	4		1		(1)		13
E	W		Zp		G		B Zp

In dit voorbeeld besluit de verzekerde door te werken tot twee weken voor de vermoedelijke bevallingsdatum (B). Tot dan toe heeft zij ook daadwerkelijk arbeid verricht. De bevalling vindt echter één week te vroeg plaats (G). Op grond van het zevende lid heeft zij recht op een ziekengeldperiode van ten minste veertien weken. Aan de hand van het bepaalde in het negende lid kan worden vastgesteld dat zij na de bevallingsdatum (G) nog recht heeft op 14 weken – 1 week ontvangen ziekengeld (Zp) voor de werkelijke bevallingsdatum = 13 weken ziekengeld. Zoals ook uit dit voorbeeld blijkt, wordt het verlof dat als gevolg van een te vroege bevalling niet is genoten, doorgeschoven tot na de bevalling, zoals steeds de veertien weken ziekengeld zijn gewaarborgd. In extremis geldt dan ook, zoals in het algemeen deel van deze memorie vermeld, dat wanneer geen ziekengeld is genoten voor de vermoedelijke bevallingsdatum, doordat de bevalling meer dan zes weken te vroeg plaatsvond het ziekengeld wordt uitgekeerd over volledig veertien weken na de dag van bevalling. Daarop worden uiteraard geen ziektedagen in mindering gebracht. De bevallingsdag zelf wordt, ook al in daarover ZW-uitkering ontvangen, niet in mindering gebracht op die veertien weken.

2

	4		2		1		12
E	W		Zp		B		G Zp

Deze casus is gelijk als onder 1 geschetst, doch nu vindt de bevalling één week te laat plaats. Volgens de regel, neergelegd in het negende lid, heeft deze verzekerde na de bevallingsdatum (G) nog recht op 14 weken – 2 weken ontvangen ziekengeld (Zp) voor de vermoedelijke bevallingsdatum = 12 weken ziekengeld. Doordat de bevalling later plaatsvond dat berekend, heeft deze verzekerde in werkelijkheid een ziekengeldperiode van 15 weken in verband met haar bevalling gehad.

3

	2		1		1		2		11
E	W		Z		W		Zp		B = G Zp

In dit voorbeeld besluit de verzekerde door te werken tot twee weken voor haar vermoedelijke bevallingsdatum. De gehele vierde week voor haar bevalling is zij echter ziek (Z). De bevalling vindt «op tijd» plaats. Na de datum van bevalling (G) heeft deze verzekerde nog recht op 14 weken – 1 week ontvangen ziekengeld voor de vermoedelijke bevallingsdatum (wegens ziekte) – 2 weken ontvangen ziekengeld voor de vermoedelijke bevallingsdatum (in verband met haar bevalling) = 11 weken ziekengeld.

Tiende lid

Dagen waarop in de laatste zes weken voor de vermoedelijke bevalingsdatum geen arbeid is verricht wegens ziekte worden in aanmerking genomen voor de ziekingeldperiode in verband met bevalling, ongeacht de aard en oorzaak van de ziekte.

In verband hiermee geldt dan ook dat op deze ziektedagen, anders dan op «gewone» ziektedagen die buiten de relevante periode vallen, recht op ziekingeld bestaat ter hoogte van het dagloon en deze dagen dan ook gelden als ziekingelddagen in verband met de bevalling.

Elfde lid

Na afloop van de ziekingeldperiode, omschreven in het zevende tot en met het tiende lid, kan gedurende een periode van maximaal 52 aaneengesloten weken nog recht op ziekingeld bestaan. In tegenstelling tot hetgeen in de oude regeling was bepaald, beginnen de 52 weken te lopen onmiddellijk vanaf het einde van de veertien weken ziekingeld. Daarmee wordt een voor een ieder in beginsel gelijke ZW-uitkeringsduur gecreëerd. Uiteraard kan deze uitkeringsduur van 52 weken te zamen met het verlof rond de bevalling nog wel langer zijn als gevolg van het feit dat de bevalling later plaatsvond dan uit de verklaring van de geneeskundige of verloskundige bleek. De hoogte van het ziekingeld is gelijk aan het ziekingeld in de veertien of meer weken voordien ontvangen. Voorwaarde is evenwel dat er sprake moet zijn van ongeschiktheid tot het verrichten van de eigen arbeid, welke ongeschiktheid wordt veroorzaakt door de voorgaande zwangerschap of bevalling. Zwangerschap als oorzaak van ongeschiktheid is toegevoegd, daar in de praktijk niet steeds is na te gaan of latere ongeschiktheid is veroorzaakt door de bevalling dan wel de daaraan voorafgaande zwangerschap. Aangezien beide oorzaken tot deze uitkering dienen te leiden, is als oorzaak tevens zwangerschap genoemd. Met betrekking tot ongeschiktheid wegens ziekte uit andere hoofde gelden de normale regels, zoals onder meer verwoord in het eerste tot en met vierde lid van artikel 29.

2° tot en met 4°; Twaalfde tot en met veertiende lid

Deze drie leden zijn vernummerd en zijn in de huidige bepalingen van de ZW ook reeds opgenomen (leden negen tot en met elf). In deze leden zijn als gevolg van vernummering andere verwijzingen opgenomen en het veertiende lid (oud elfde lid) is opnieuw geredigeerd. Het betreft in geen van de gevallen een wijziging van inhoudelijke aard.

Onderdelen B en C: Artikelen 44 en 46

In deze artikelen wordt verwezen naar de regeling omtrent het recht op ziekingeld in verband met de bevalling. Gelet op de gewijzigde nummering van de leden van artikel 29 is een aanpassing in artikel 44, eerste lid, onderdeel b, en artikel 46, vijfde lid, noodzakelijk. Deze wijzigingen zijn technisch. In artikel 44, eerste lid, onderdeel b, is verder het begrip uitkering vervangen door ziekingeld, aangezien daaromtrent wordt gesproken in artikel 29, zevende lid. Wellicht ten overvloede kan met betrekking tot het bepaalde in artikel 46, vijfde lid, nog worden opgemerkt dat in de twee situaties aldaar genoemd, recht bestaat op ziekingeld gedurende ten minste veertien weken. De vrouw, wier bevalling waarschijnlijk is binnen tien weken, kan de ziekingeldperiode flexibel opnemen, zoals omschreven in artikel 29, achtste en negende lid. De vrouw, wier bevalling niet waarschijnlijk is binnen die tien weken, kan in eerste instantie geen aanspraak maken op ziekingeld. Vindt de bevalling niettemin binnen die tijd plaats, dan heeft zij alsnog recht op

ziekengeld, en wel op grond van artikel 29, zevende lid, gedurende ten minste veertien weken. Voorafgaand aan haar bevalling zal zij geen ziekengeld hebben ontvangen in verband met haar bevalling, nu haar bevalling niet binnen tien weken was te verwachten. Dat betekent in die situatie dus dat zij na haar bevalling een recht op ziekengeld heeft van veertien weken.

Onderdeel D: Artikel 69

In dit artikel wordt bepaald dat, anders dan tot nu toe, een vrouwelijke vrijwillig verzekerde recht op ziekengeld in verband met haar bevalling heeft op gelijke voet als een verplicht verzekerde vrouw. Met het oog daarop is de tweede zin van het eerste lid, waarin werd bepaald dat, een uitzondering daargelaten, bij ziekte, voortvloeiend uit zwangerschap en bevalling, geen recht op ziekengeld bestond, geschrapt. In het gewijzigde tweede lid is het recht op ziekengeld in verband met de bevalling expliciet opgenomen. Wanneer een vrouw eenmaal is toegelaten tot de vrijwillige verzekering heeft zij onder dezelfde voorwaarden recht op ziekengeld in verband met haar bevalling als de verplicht verzekerde. Afgezien van het feit dat alsdan artikel 29, zevende lid en volgende van toepassing is, geldt in deze situatie onder andere ook artikel 44 van de wet.

Met betrekking tot de concrete aanspraken van de betrokken verzekerde kan worden verwezen naar hetgeen in artikel 29 daaromtrent is geregeld en hetgeen daarover hiervoor in deze toelichting is opgemerkt. In het eerste lid van artikel 69 is het begrip uitkering vervangen door ziekengeld, omdat daarmee, ook in geval van «gewone» ziekte, beter wordt aangesloten op de terminologie van de ZW.

ARTIKEL II

In dit artikel zijn twee wijzigingen opgenomen van het BW. Artikel 1638dd, derde lid, van het BW, dat bepaalt dat de werkneemster vakantie opbouwt tijdens haar zwangerschaps- en bevallingsverlof, is aangepast aan de verlenging en flexibilisering van de ziekengeldperiode rond de bevalling. Voor alle duidelijkheid kan in dit verband worden opgemerkt dat het bij de hier bedoelde opbouw van vakantie alleen gaat om de periode van het verlof, bedoeld in artikel 29, zevende lid, ZW (respectievelijk ziektedagen, bedoeld in het tiende lid van dat artikel) en niet om het hierop aansluitende verlof wegens ongeschiktheid, genoemd in het elfde lid van dat artikel, dat ten hoogste 52 weken bedraagt.

Artikel 1639h, vierde lid, van het BW moet tevens worden aangepast, opdat de aanvullende ontslagbescherming, die in de huidige regeling qua termijnstelling is gekoppeld aan de datum van de bevalling (zevende tot en met twaalfde week na de bevalling), geldt vanaf het eind van het verlof in verband met de bevalling.

ARTIKEL III EN IV

De genoemde wijzigingen van de ZW en het BW treden op de dag na de uitgiftedatum van het Staatsblad waarin de wet is geplaatst, in werking.

Nadere regels omtrent de behandeling van situaties die zich rond de inwerkingtreding van deze wet voordoen zijn ten aanzien van verplicht verzekerden op grond van de Ziekwet niet gesteld. Dat betekent dat elke vrouwelijke verplicht verzekerde vanaf de inwerkingtredingsdag van deze wet een beroep kan doen op de nieuwe regels, indien zij op basis van het oude artikel 29, zevende en achtste lid, nog in de ziekengeldpe-

riode rond haar bevalling verkeert. Is de ziekingeldperiode van zes weken na de bevalling reeds voorbij op het moment van inwerkingtreding van deze wet, dan bestaat ook geen aanspraak meer op ziekingeld als voorzien in de gewijzigde regelgeving.

Voor vrijwillig verzekerden die op grond van de oude regeling nooit recht op zwangerschaps- en bevallingsuitkering konden hebben, is het volgende bepaald. Indien deze verzekerde op of na de dag van inwerkingtreding van deze wet bevalt, heeft zij recht op ziekingeld overeenkomstig artikel 29, zevende lid en volgende. Vond de bevalling voor die dag plaats dan bestaat dat recht in beginsel niet en blijft artikel 69, eerste lid, zoals dat voordien luidde, van toepassing. Ten aanzien van vrijwillig verzekerden die voorafgaand verplicht waren verzekerd en zwanger waren geldt, overeenkomstig de regeling voor de verplicht verzekerden, artikel 69, tweede lid (oud) en na inwerkingtreding van deze wet het nieuwe artikel 69, waaraan zij aanspraken kunnen ontlenen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. de Koning