

HET KIND IN HET SOCIAAL RECHT OF: HET KIND VOOR WIENS REKENING?

Mr G.J.J. Heerma van Voss, universitair hoofd-docent in het recht in het bijzonder het sociaal recht aan de Rijksuniversiteit Limburg.

1. Inleiding

De positie van het kind in het sociaal recht betreft vooral twee fasen. De eerste betreft het jongere kind, het tweede het oudere kind. Het gaat dan om de twee volgende vragen:

1. In hoeverre moet het sociaal recht een rol spelen ten behoeve van de positie van het kind waarvan de ouders werken?, en
2. Hoe moet de afweging plaatsvinden tussen het belang van bescherming van het kind enerzijds en dat van zelfstandigheid anderzijds?

Na behandeling van deze twee vragen zal ik kort ingaan op de gevolgen van het VN-Verdrag voor de Rechten van het Kind voor het sociaal recht. Voor de rechtspositie van het kind in het Nederlandse sociaal recht zal het Verdrag voor de Rechten van het Kind slechts een beperkte rol kunnen spelen. De voornaamste kwesties lijken te spelen rond de (typisch Nederlandse?) vraag wie voor de kosten van het kind 'opdraait' en daar zegt het verdrag weinig over.

2. Het jongere kind

Financiële regelingen

Lange tijd had het sociaal recht als zodanig weinig te bieden voor het jonge kind met werkende ouders. Wel werd in de beloning van werknemers soms met gezinslasten rekening gehouden.

De arbeidersbeweging eiste rond de eeuwwisseling dat de hoogte van het loon niet alleen zou worden bepaald aan de hand van de *prestaties* van de werknemer en hun economische waarde voor de onderneming, maar ook aan de hand van de *behoefte* van de werknemer. Zij moesten een redelijk levensonderhoud mogelijk maken, waarbij ook rekening werd gehouden met financiële lasten als de zorg voor kinderen. Daarnaast wilde men dat gehuwde vrouwen niet meer in de fabriek behoefden te werken teneinde de kinderen te kunnen verzorgen. In cao's werd dit soort kostwinnerslonen gerealiseerd, maar deze golden niet algemeen.

Rond de oorlog kwam het systeem van wettelijke kinderbijslag van de grond. Hiermee erkende ook de gemeenschap een medeverantwoordelijkheid voor de financiële zorg voor kinderen.

Voor loontrekkenden werd in 1939 kinderbijslag ingevoerd vanaf het derde kind. Andere groepen volgden, tot alle regelingen in 1980 werden geïntegreerd in de

Algemene Kinderbijslagwet, die al vanaf het eerste kind in uitkering ging voorzien.¹ Momenteel wordt de kinderbijslag geheel gefinancierd uit rijksbijdragen, hetgeen de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid nog eens onderstreept.² Een soortgelijke ontwikkeling deed zich voor in het ziekenfondsstelsel dat gedurende de oorlog in Nederland werd geïntroduceerd. In de Ziekenfondswet (1964) werd bepaald dat kinderen medeverzekerd waren met hun kostwinner tot hun zestiende jaar, bij werkloosheid tot hun 21ste jaar en bij het volgen van een opleiding tot maximaal hun 27ste (artikel 4).

Bij de inrichting van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog werd het sociaal recht grotendeels gebaseerd op de situatie dat het kind zou worden verzorgd door de gehuwde moeder, die daarvoor werd vrijgesteld van betaalde arbeid. Dit gold zowel voor de volksverzekeringen, de minimumdagloonregelingen in de werknemersverzekeringen als het minimumloon. Op deze wijze werd de verantwoordelijkheid van de gemeenschap voor de verzorging van jonge kinderen in hoge mate vertaald in financiële regelingen.

Een en ander veranderde pas toen in de loop der jaren zeventig een nieuwe beweging tot emancipatie van de vrouw opkwam. Het recht op arbeid van de vrouw werd opgeëist en dit maakte de positie van de werknemer met kinderen weer actueel. De genoemde regelingen werden bekritiseerd.

De gedachte van beloning naar prestatie kwam weer meer op de voorgrond. Omdat vrouwen gelijk loon voor gelijke arbeid eisten, werd het rekening houden met de behoefte van de werknemer eerst in de primaire beloning verworpen.³ Ook in de sociale zekerheid werd voor individualisering gepleit. In de werknemersverzekeringen werd dit ter gelegenheid van de stelselherziening van 1987 systematisch doorgevoerd. Om aanpassingsproblemen voor kostwinners te voorkomen werd de Toeslagenwet vastgesteld, welke voorziening wederom een gemeenschapszaak werd en uit de algemene middelen werd gefinancierd. Dezelfde ontwikkeling zien we ten aanzien van het minimumloon. Gepleit wordt wel voor de aanpassing van het minimumloon aan het niveau van het sociaal minimum voor een alleenstaande, met de mogelijkheid van toekenning - door de overheid - van toeslagen aan (oudere) kostwinners.⁴

Naar mijn indruk heeft in de discussie over deze gelijke behandeling de nadruk zozeer gelegen op de positie van de vrouw, dat de vraag naar de positie van kinderen wat is onderbelicht. In de Wet Gelijke Behandeling mannen en vrouwen is thans

1. Vgl. J. Mannoury, I.P. Asscher-Vonk, *Hoofdtrekken van de sociale verzekering*, Alphen aan den Rijn 1987, p. 148-150.

2. Zie recent over de kinderbijslag het kabinetsstandpunt van 16 mei 1991 over de structuur van het kinderbijslagstelsel. Hierover L.H. van der Heiden-Aantjes, *PS* 1991, p. 1147.

3. Wet Gelijk Loon voor vrouwen en mannen 1975, in 1989 geïntegreerd in de Wet Gelijke Behandeling van mannen en vrouwen, *Stb.* 1989, 168. Vgl. ook artikel 119 EEG-Verdrag.

4. WRR, *Een werkend perspectief, arbeidsmarktparticipatie in de jaren negentig*, Den Haag 1991.

bepaald dat de werkgever geen onderscheid mag maken naar geslacht, ook niet indirect, bijvoorbeeld door verwijzing naar de gezinsomstandigheden. Dit betekent onder meer dat het weigeren van een sollicitante omdat zij kinderen heeft of van plan is die te krijgen discriminatie vormt en dus verboden is. Maar omgekeerd kan daar niet uit worden afgeleid dat het verschaffen van faciliteiten door de werkgever ten behoeve van kinderen van de werknemer verboden zijn. Deze zullen het doel van de wet (de gelijke behandeling van de vrouw) zelfs kunnen bevorderen. Het toekennen van kindertoelagen door de werkgever is in Nederland praktisch afgeschaft als gevolg van de regeling van de kinderbijslag. Maar mijn conclusie is dat deze niet verboden zouden zijn door de gelijke behandelingswetgeving. Ik kom daarmee bij mijn *eerste stelling*.

Het toekennen door de werkgever van faciliteiten aan werknemers ten behoeve van de verzorging van kinderen is geoorloofd.

Lijkt deze stelling nog weinig omstreden, zij leidt als vanzelf tot de volgende vraag: heeft de werkgever ook een *plicht* om dergelijke faciliteiten te bieden? In hoeverre is de werkgever ook medeverantwoordelijk voor de zorg voor kinderen van zijn werknemers?

Combinatie werknemerschap/ouderschap

Door het bestaan van kinderbijslag betreft de behoefte aan faciliteiten van de werkgever niet in de eerste plaats een hogere beloning, maar andere maatregelen, die de combinatie van werknemerschap en ouderschap faciliteren. Hier hebben werkgevers in het algemeen aanmerkelijk meer moeite mee. Zij zijn geneigd de keuze van de werknemers voor het krijgen van kinderen te beschouwen als een particuliere aangelegenheid. De daaruit voortvloeiende problemen dient de werknemer in deze gedachtengang zelf op te lossen. Dit moge vanuit het korte termijn belang van de onderneming verklaarbaar zijn, vanuit algemeen maatschappelijk oogpunt lijkt deze gedachte echter niet goed houdbaar. Door de erkenning van het recht op arbeid en het recht op gelijke behandeling van man en vrouw zullen regelingen getroffen moeten worden die combinatie van werknemerschap en ouderschap mogelijk maken.⁵ Waar die regelingen interfereren met de onderneming zal de werkgever daar mede verantwoordelijkheid voor moeten dragen.

Het invoeren van deeltijdarbeid blijkt in dit opzicht niet voldoende te zijn.⁶ Met name is er een grote behoefte aan kinderopvang. Maar ook kan worden gedacht

5. Zie in dit verband ook de Nota *Combinatie Ouderschap-Betaalde Arbeid*, TK 1985-1986, 19 368.

6. Voor een systematische behandeling van deze problematiek verwijs ik naar K. Wentholt, *Arbeid en zorg*, Amsterdam 1990. Zie ook R. Holtmaat, 'Flexibilisering en de condities van vrouwenarbeid', *SR* 1986, p. 235.

aan faciliteiten in de vorm van flexibeler werktijden, verlof in geval van ziekte van kinderen etc.

Werkgevers lijken overigens in toenemende mate wel bereid dergelijke maatregelen te treffen, maar dat vooral vanuit arbeidsmarktoverwegingen. In een tijd van vergrijzing van het werknemersbestand krijgen zij er steeds meer belang bij alle potentiële arbeidskrachten aan zich te binden.

Overigens dient in het oog te worden gehouden dat een evenwichtige verdeling van faciliteiten dient plaats te vinden over de diverse groepen werknemers, ook die zonder kinderen. Anders zouden werknemers met kinderen wegens de duurderre faciliteiten minder aantrekkelijk worden voor de werkgever, terwijl dit ook ontevredenheid zou kunnen oproepen bij collega-werknemers, bijvoorbeeld omdat zij niet delen in de extra voorzieningen of omdat zij steeds het werk op ongunstiger uren moeten opknappen. Dit zou als geheel het klimaat voor het aannemen van (met name) vrouwen met kinderen niet verbeteren. Steeds zal een redelijk evenwicht moeten worden gevonden, waarbij van de werknemer met kinderen mag worden verwacht dat deze ook zelf al het mogelijke doet om de last voor de werkgever en collega's zo gering mogelijk te maken.

Verantwoordelijkheid van de werkgever

De nieuwe verantwoordelijkheid van de werkgever kan worden geïllustreerd aan de hand van een oud recht van de werkneemster, te weten het geven van borstvoeding aan haar kind.

Als weerslag van de tot dan geldende situatie waarin arbeidersvrouwen vaak in de fabriek moesten werken werd in 1919 in de Arbeidswet bepaald dat aan de arbeidster die een borstkind had en dat te kennen gaf aan de onderneming behoorlijk gelegenheid moest worden gegeven om haar kind te zogen (artikel 11).

Volgens de toelichting hield dat in de eerste plaats in dat de werkgever de nodige *tijd* ter beschikking moest stellen. Daarnaast moest hij ook *gelegenheid* bieden tot het geven van borstvoeding, hetzij door in de onderneming zelf daarvoor een aparte ruimte ter beschikking te stellen, hetzij bij gebreke daarvan door de werkneemster in de gelegenheid te stellen haar kind thuis te gaan zogen.

In 1985 bleek uit onderzoek dat van de ca. 16.500 vrouwen die hun werkzaamheden buitenshuis combineerden met het geven van borstvoeding, driekwart geen beroep deed op dit recht.⁷ Dat is ook verklaarbaar, omdat de afstand tussen huis en werk tegenwoordig vaak te groot is om voor korte tijd het werk te verlaten. Faciliteiten om het kind naar het werk te laten brengen en halen ontbreken vaak. Wil dit recht in de praktijk iets betekenen dan kan dat vaak alleen als het kind op het werk kan verblijven tijdens het werk van de moeder. In 1979 voerde een vrouw een procedure

7. W.C. Monster en M.P. Timmers-de Vin, *Positierecht, Rechtspositie van zwangere en pas bevallen werkneemsters*, Alphen aan den Rijn 1989, p. 148.

omdat haar werkgever haar die kans onthield. De president van de Amsterdamse rechtbank wees haar vordering toe, waarbij de werkgever ervoor mocht kiezen haar tijdens werktijd naar huis te laten gaan om het kind te voeden, danwel te accepteren dat het kind gedurende de werkdag op het werk verbleef.⁸ In hoger beroep oordeelde het Hof Amsterdam echter anders. De wetgever had destijds ter toelichting van dit recht alleen gezegd dat een lokaliteit voor borstvoeding moet worden geboden en niet één voor verblijf van het kind tussen de voedingen in.⁹ Daarmee toonde het Hof weinig oog voor de sinds 1919 veranderde omstandigheden. Dat toonde het Hof wel in een tweede uitspraak in 1984, maar niet op de manier die ik zou hebben gewenst. Het voegde toen aan zijn standpunt het argument toe, dat inmiddels door het beschikbaar komen van andere voedingsmogelijkheden de noodzaak tot borstvoeding niet meer bestaat.¹⁰ Ook de Centrale Raad van Beroep huldigt een dergelijk standpunt.¹¹

Deze uitspraken lijken mij te eenzijdig ten gunste van de werkgever. De keuze tussen borst- en flesvoeding is bij uitstek aan de ouders. Overigens blijkt ook niet in alle gevallen flesvoeding mogelijk te zijn. De wettelijke verplichting van de werkgever is de borstvoeding mogelijk te maken.¹² Dat impliceert dat het hem niet vrijstaat de realisering van dit recht verder aan de ouders over te laten. Het laten verblijven van het kind op het werk kan zeer wel mogelijk zijn, afhankelijk van de omstandigheden binnen het bedrijf.¹³ Ik meen derhalve dat de vraag waartoe de werkgever verplicht is - mede op grond van de plicht zich als goed werkgever te gedragen (artikel 1638z BW) - aan de hand van de omstandigheden dient te worden beoordeeld. Mijn *tweede stelling* luidt derhalve:

Op de werkgever rust een plicht om zich in te spannen om de combinatie van werknemerschap en ouderschap mogelijk te maken. Hoe ver deze plicht reikt hangt af van de omstandigheden van het geval.

8. Pres. Rb. Amsterdam 27 september 1979, *NJ* 1980, 236.

9. Hof Amsterdam 30 mei 1980, *NJ* 1981, 136.

10. Hof Amsterdam 5 juli 1984, *NJ* 1985, 119.

11. CRvB 17 juli 1984, *RSV* 1984/241.

12. Behalve met artikel 11 Arbeidswet 1919 lijkt ook sprake van strijd met artikel 8, derde lid, ESH en artikel 5, eerste lid, IAO-Verdrag 103 ter bescherming van het moederschap. Beide verdragen zijn door Nederland geratificeerd. De laatste bepaling heeft ook rechtstreekse werking, maar is niet volledig wettelijk uitgewerkt.

13. Een betere uitspraak hierover vind ik dan ook Ktg. Maastricht 4 januari 1991, *Prg.* 1991, nr. 3440, waarin werd geoordeeld dat de werkgeefster niet als goed werkgever handelde door te weigeren een werknemster op kantoor gelegenheid te geven tot het geven van borstvoeding aan haar baby, danwel de arbeidstijden zo te wijzigen dat zij daartoe thuis op vrijdagmiddagen de gelegenheid had. Bij de ontbinding van de arbeidsovereenkomst werd aan werknemster f 30.000 toegekend, waarvan f 5000 wegens immateriële schade.

Waarschijnlijk zult u het criterium 'de omstandigheden van het geval' nog vrij vaag vinden. De terminologie sluit echter goed aan bij andere rechtspraak over het goed werkgeverschap en biedt de nodige ruimte om de aan de werkgever te stellen eisen te variëren naar de omvang, inrichting en financiële mogelijkheden van de onderneming. Bovendien kunnen maatschappelijke veranderingen in de uitleg van dit criterium worden verdisconteerd. Momenteel reikt de plicht van de werkgever bijvoorbeeld nog niet zover, dat de werkgever in het algemeen ook buiten het geval dat de moeder borstvoeding geeft voor kinderopvang dient te zorgen. Maar wel is dit te beschouwen als een sociaal recht in wording. In diverse cao's en binnen ondernemingen worden hierover afspraken gemaakt.

Een zekere erkenning van deze verantwoordelijkheid aan de kant van de werkgevers blijkt ook uit het feit dat de centrale werkgeversorganisaties (samen met de vakcentrales in de Stichting van de Arbeid) een claim hebben gelegd op de bestemming van een deel van de door de rijksoverheid voor kinderopvang gereserveerde gelden.

Op basis van hetzelfde criterium meen ik dat van een goed werkgever mag worden verwacht dat hij een ouder in de gelegenheid stelt thuis te blijven in verband met bijvoorbeeld de zorg voor een ziek kind, doch dat dit in concreto moet worden beoordeeld aan de hand van de wederzijdse belangen. Van de werknemer mag worden verwacht dat hij zelf de nodige zorg aan de dag legt om een beroep op dergelijke faciliteiten te beperken. Maar als het onder omstandigheden noodzakelijk is er een beroep op te doen, meen ik dat de zorg voor kinderen een factor is die in de belangenafweging een gelijkwaardige rol moet spelen ten opzichte van het bedrijfsbelang. Alleen op deze wijze kan worden gegarandeerd dat het kind een verantwoorde verzorging krijgt, ongeacht of de ouders wel of niet werknemer zijn.

Een ondersteuning voor de tweede stelling valt ook te vinden in de in 1990 ingevoerde wettelijke regeling van het ouderschapsverlof (artikel 1638oo BW). Kan de reeds oude regeling van zwangerschaps- en bevallingsverlof nog worden gezien als regeling voor de ongeschiktheid om te werken in verband met de bevalling, hier gaat het om de combinatie van ouderschap en werknemerschap. Overigens is dit verlof vrij formeel geregeld.

Zo werd uitgemaakt dat het ook voor andere doeleinden mag worden gebruikt dan om daadwerkelijk ouderschapstaken te gaan vervullen. Dit bleek in het geval van een werknemer die het ouderschapsverlof gebruikte om zijn huis op te knappen.¹⁴ Verder bepaalt de wet dat het verlof maximaal zes maanden bedraagt en aaneensluitend moet worden opgenomen gedurende ten hoogste 20 uur per week. De werknemer meldt de ingang van het verlof ten minste twee maanden te voren. De werkgever kan de spreiding van de uren over de week op grond van gewichtige redenen wijzigen. Hij moet daarover overleg voeren met de werknemer. Indien de werknemer het

14. Ktg. Groningen 20 juni 1991, PS 1991, 493.

verlof wil onderbreken wegens onvoorziene omstandigheden kan de werkgever zich daar alleen om gewichtige redenen tegen verzetten. Van de regeling kan bij cao worden afgeweken, al kan de omvang van het recht daarmee niet worden verkleind. Deze sterk gedetailleerde regeling beoogt uiteraard het recht veilig te stellen. Daarnaast heeft de beperking tot een deeltijdverlof tot doel te bevorderen dat de werkneemster in het arbeidsproces betrokken blijft en dat ook vaders worden gestimuleerd hun deel van de verzorging van het kind voor hun rekening te nemen. Maar de regeling heeft daarmee wel een betuttelend karakter gekregen.

Zo kan men zich afvragen of de werkneemster kan besluiten om het ouderschapsverlof op te nemen juist in drukke perioden, als de werkgever haar het hardste nodig heeft. Ook zou de werkgever in problemen kunnen komen als op één afdeling tegelijk veel werknemers het ouderschapsverlof zouden opnemen. De werkgever zou dan alleen nog iets kunnen doen aan de spreiding van het verlof over de week.¹⁵ Ook voor de werkneemster geldt echter de verplichting zich als goed werknemer te gedragen (en het verbod van misbruik van bevoegdheid, bedoeld in artikel 3:13 BW) en dit brengt mee dat ook met de belangen van de werkgever rekening dient te worden gehouden.

Eén en ander kan ook bij cao worden geregeld. Zo bepaalt de Bankcao dat het ouderschapsverlof kan worden opgenomen 'rekening houdende met de organisatorische mogelijkheden en effectieve bedrijfsvoering'.¹⁶

Thans houdt de regeling in dat een half jaar deeltijdverlof zonder loon mag worden opgenomen. Het zou mij niet verbazen indien deze regeling werd uitgebreid. In Duitsland wordt al veel langer verlof toegestaan en wordt ook een uitkering toegekend. Veel ambtenaren hebben in hun reglement ook reeds het recht op een gedeeltelijke bezoldiging gedurende het ouderschapsverlof.

3. Het werkende kind

In zijn inleidend artikel verwijst Vlaardingerbroek naar de burgerlijke en strafrechtelijke kinderwetten van 1901 die beoogden om het kind te beschermen tegen verwaarlozing en mishandeling.¹⁷ Hier miste ik de vermelding van de arbeidsrechtelijke kinderwet-van Houten, de eerste sociaalrechtelijke wet die al zo'n 30 jaar eerder

15. De wet zegt niets over plaatsing in een andere functie. Kennelijk is het uitgangspunt dat dit niet zal gebeuren.

16. Protocol emancipatie, § 3 onder c.1, *CAO-voor het bankbedrijf 1991-1993*, p. 51. Op grond van artikel 16 § 3 Bank-CAO maakt dit protocol deel uit van de CAO.

17. P. Vlaardingerbroek, 'Het verdrag voor de rechten van het Kind. Een kind met een waterhoofd?', opgenomen in deze bundel.

(1874) tot stand kwam. Deze wet verbood kinderarbeid tot twaalf jaar, en was strafrechtelijk gesanctioneerd.

Kinderarbeid

Dit verbod van kinderarbeid is nu opgenomen in de Arbeidswet 1919.¹⁸ Daarnaast is de kwestie geregeld in artikel 7 Europees Sociaal Handvest (ESH) en in Verdrag nr. 138 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). Deze voorschriften hebben de ergste uitwassen van de kinderarbeid in ons land uitgebannen. Thans wordt de Arbeidswet 1919 geheel herzien. Aanleiding vormt vooral de flexibilisering van de arbeidstijden in het bedrijfsleven, terwijl de wet ook zal worden gemoderniseerd en vereenvoudigd.¹⁹

Het arbeidsverbod voor kinderen geldt tegenwoordig gedurende de volledige leerplicht van de werknemer (artikel 9 Arbeidswet 1919). Deze duurt tot rond het zestiende jaar. De wet kent beperkte uitzonderingen voor bepaalde zaken. Zo is krantenbezorging op bepaalde tijden toegestaan vanaf vijftien jaar. Het districtshoofd van de Arbeidsinspectie kan ook ontheffing verlenen voor bijvoorbeeld lichte arbeid op artistiek gebied.

Er zijn duidelijke meningsverschillen over de vraag waar de grenzen van deze regeling moeten worden gelegd. Zo vindt het Comité van Deskundigen bij het ESH de regeling te ruim en meent het dat ook het krantebezorgen door 15-jarigen 's ochtends voor het naar school gaan zou moeten worden verboden.²⁰ Anderzijds wordt dezelfde regeling door velen juist als te betuttelend ervaren, omdat zij weinig ruimte laat voor allerhande bijbaantjes, die op zichzelf niet schadelijk behoeven te zijn. De regelingen lijken met name in sectoren als de Horeca op behoorlijke schaal te worden overtreden, hetgeen soms tot komische situaties leidt bij controle door de Arbeidsinspectie.

Hier zien we de botsing tussen bescherming enerzijds en autonomie anderzijds. Hoe moet deze grens worden gelegd? Mijns inziens dient die grens in de toekomst meer door materiële dan door formele criteria te worden bepaald. Hiermee kom ik tot mijn *derde stelling*:

Het verbod van kinderarbeid dient niet in de weg te staan aan lichte arbeid buiten schooltijd door kinderen boven 12 jaar, waarmee zij vrijelijk te besteden zakgeld kunnen verdienen.

18. Vgl. B.S. Frenkel en A.T.J.M. Jacobs, *Sociaal bestuursrecht*, deel 1, Arbeidsrecht, Nederlands bestuursrecht, deel 6-1, Alphen aan den Rijn 1986, p. 23-24.

19. Zie voor een overzicht A.J.C.M. Geers en G.J.J. Heerma van Voss, 'Flexibilisering van werktijden en de buigzame zorg voor menswaardige arbeidsomstandigheden', *SR* 1988, p. 216.

20. A.W. Heringa, 'De naleving van het Europees Sociaal Handvest in Nederland', *SR* 1988, p. 47 en 83.

Het Comité van Deskundigen verbindt aan zulke arbeid als voorwaarden dat de soorten van arbeid zijn neergelegd in een limitatieve lijst, als echt licht werk zijn te beschouwen en op geen enkele manier nadelig zijn voor het geestelijk welzijn, de gezondheid of de ontwikkeling van de desbetreffende kinderen. Aanvaardbaar is een regeling waarbij maximaal acht uur per dag wordt gewerkt en maximaal twaalf uur per week. Er mag niet worden gewerkt voor de school begint en niet voor 06.00 uur en na 19.00 uur of andere dan schooldagen. Ook werken binnen het gezin van de werkgever moet worden geregeld en ook tijdens vakanties moet de noodzakelijke rust worden gewaarborgd.²¹

De door mij voorgestane verruiming van de mogelijkheid om te werken voor kinderen tussen 13 en 15 jaar sluit aan bij de opvatting van de Raad voor het Jeugdbeleid. De Raad wil een mogelijkheid bieden voor deze jongeren om zich op de praktijk te oriënteren en enig inkomen te verwerven. Hij acht het redelijk dat 13- tot 15-jarigen gedurende de helft van hun schoolvakanties werken en naast schooltijd maximaal acht uur per week. Het lichte karakter van de arbeid wil hij garanderen door deze te beperken tot werkzaamheden binnen het eigen leefmilieu en zonder industrieel/procesmatig karakter.²² In de regeringsvoorstellen voor een jongerenparagraaf in de Arbeidstijdenwet zijn deze voorstellen in essentie overgenomen.²³

Ook bij een wat soepeler regeling dan de huidige blijft er zonder twijfel werk voor de arbeidsinspectie. Waar de grens moet worden getrokken zal altijd wel in zekere mate voor discussie vatbaar blijven.

Zo meende de arbeidsinspectie dat het laten optreden van een koor van Oegandese kinderen tussen 7 en 14 jaar dat gedurende drie maanden in Nederland zou optreden bij kerk- en evangelisatiediensten ten behoeve van de hulp aan hun land een overtreding vormde van het verbod van kinderarbeid. Zij werd daarin gesteund door de rechtbank.²⁴ Die opvatting gaat mij nogal ver. Ik zou menen dat concreter moet worden aangetoond dat het aantal optredens bijvoorbeeld te hoog is, waardoor de gezondheid van het kind wordt benadeeld of dat het aan de noodzakelijke vrijwilligheid bij het kind ontbreekt.

Het aspect van vrijwilligheid verdient bij kinderarbeid bijzondere aandacht. Het gevaar is altijd aanwezig dat sommige ouders hun kinderen in hun eigen bedrijf tegen hun zin laten werken. Nu het verbod van kinderarbeid niet alleen beoogt om de gezondheid van het kind te beschermen, maar ook om misbruik tegen te gaan,

21. Ibid.

22. Raad voor het Jeugdbeleid, *Jong geleerd oud gedaan? Een advies over de positie van kinderen en jeugdigen in de nieuwe Arbeidstijdenwet*, Rijswijk 1990, p. 22-23.

23. Raad voor het Jeugdbeleid, *Komt tijd, komt raad*, Een commentaar op de nota Nadere uitwerking van de Jongerenparagraaf uit de hoofdlijnennota Arbeidstijdenwet, Rijswijk 1990, p. 7 en 9.

24. J. van Drongelen en H. Hoeksema, 'Als dit niet strafbaar is, kan de arbeidsinspectie beter ophouden met zijn werk tegen de kinderarbeid', *SR* 1988, p. 255.

meen ik dat in het algemeen de eis dient te worden gesteld dat het kind de werkzaamheden vrijelijk heeft gekozen. En om dit beter te garanderen zou een extra waarborg kunnen worden geformuleerd in die zin dat het kind de inkomsten zelf dient te kunnen besteden (waarbij deze zoals in het bovengenoemde voorbeeld uiteraard kunnen worden bestemd voor een goed doel).

Jeugdige werknemers

Het spreekt vanzelf dat voor kinderen tussen 16 en 18 jaar (de wet spreekt van jeugdige personen) ruimere mogelijkheden tot arbeid bestaan, met name boven de leerplichtige leeftijd. De werkgever moet hen wel in de gelegenheid stellen te voldoen aan hun nog resterende partiële leerplicht. Voor deze groep kent de wet sinds 1981 een 'Jongerenstatuut', waarin op zeer gedetailleerde wijze voorschriften zijn gegeven voor de arbeidstijden.²⁵

Hier speelt met name de vraag of de kans om werk te vinden niet nodeeloos wordt belemmerd door de voor hen geldende vele extra beperkingen aan de arbeidstijden. Daarbij is ook het recht op arbeid in het geding. Waarom zou een jongere bijvoorbeeld niet op zondag in een restaurant mogen werken, zolang zijn totale arbeidstijd per week niet te hoog ligt? Het komt mij voor dat de desbetreffende regeling aanmerkelijk zou kunnen worden vereenvoudigd. Dit komt tot uitdrukking in mijn *vierde stelling*.

De beperkingen in de werktijden van jeugdige personen dienen met name te worden gezocht in een restrictief beleid ten aanzien van toestemming voor overwerk.

Hiermee wordt bereikt dat er bij het aannemen van jeugdige personen minder belemmeringen zullen bestaan in de sfeer van de werktijden, terwijl er toch op wordt toegezien dat zij niet aan bovenmatige arbeid worden blootgesteld. Ten aanzien van nachtarbeid geldt overigens in het algemeen een verbod, behoudens wettelijk geregelde uitzonderingen, op grond van artikel 7, achtste lid, ESH, waaraan blijkens de bijlage wordt voldaan indien de wet bepaalt dat het overgrote deel van de overgrote meerderheid van de minderjarigen geen nachtarbeid mag verrichten. Voorts voorziet dit artikel nog in het recht op vakopleiding (vierde en zesde lid), vakantie (zevende lid) en geneeskundig onderzoek (negende lid) van de jeugdige werknemer. Ook de Raad voor het Jeugdbeleid is van mening dat voor jongeren van 16 en 17 jaar nachtarbeid moet worden verboden, maar dat overigens de regeling van de arbeidstijden voor deze groep zoveel mogelijk gelijk dient te zijn aan die voor volwassenen. Net zoals ik acht de Raad het voorgestelde verbod om op zondag te

25. Zie behalve het Jongerenstatuut ook het Werk- en Rusttijdenbesluit jeugdigen. In het Arbeidsbesluit Jeugdigen zijn beperkingen aan de inhoud van het werk gesteld. Het zogenaamde 'Jongerenstatuut tweede fase' is te vinden in de Arbeidsomstandighedenwet, waar sprake is van extra begeleiding door mentoren. Vgl. voorts B.S. Frenkel en A.T.J.M. Jacobs, *a.w.* p. 24-26.

werken niet relevant. Hij bepleit dat naar keuze de zaterdag of de zondag vrij zal zijn.²⁶ De regering wil in haar voorstellen echter minder ruimte bieden aan de sociale partners om in de cao de arbeidstijden van jeugdigen zelfstandig te regelen. De Raad voor het Jeugdbeleid acht dit - mijns inziens terecht - niet overtuigend.²⁷

Aangaan arbeidsovereenkomst

Ten aanzien van de toelating tot de arbeid speelt ook de vraag of kinderen zelfstandig een arbeidsovereenkomst kunnen aangaan. De wet bepaalt hierover dat de minderjarige geacht wordt door zijn wettelijk vertegenwoordiger te zijn gemachtigd indien deze geen bezwaar maakt tegen een aangegane arbeidsovereenkomst binnen vier weken nadat de arbeid is begonnen (artikel 1637g-h BW). Aldus is gekozen voor een praktische middenweg tussen de formele eis van machtiging enerzijds en verlies van de verantwoordelijkheid van de ouders anderzijds. Men zou zich hierbij kunnen afvragen of de wet wel een voldoende waarborg biedt voor bescherming van de minderjarige indien deze bijvoorbeeld van huis is weggelopen. Anderzijds kan de arbeid toch ook weer worden beëindigd, en zou de werkgever die op grond daarvan schadeplechtigheid claimt wellicht de redelijkheid en billijkheid kunnen worden tegengeworpen.

Prof. Coopmans gaf in zijn inleiding aan dat een vader vroeger het recht had om zijn kind te verkopen of als slaaf weg te geven. Hoewel dat niet meer mogelijk is, schijnt het hier en daar nog wel eens voor te komen dat ouders voor hun kinderen een arbeidsovereenkomst sluiten. Indien het kind tegen het desbetreffende werk bezwaar heeft staat het persoonlijk karakter van de arbeidsovereenkomst aan de rechtsgeldigheid van zo'n overeenkomst in de weg.²⁸

Minimumloon

Op het gebied van het inkomensbeleid zijn verschillen tussen jeugdige werknemers en anderen aan de orde van de dag. In de eerste plaats trekt de regeling van het minimumloon de aandacht. In 1968 werd de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag ingevoerd, nadat sinds 1964 de Stichting van de Arbeid al een minimumloon hanteerde. Het minimumloon geldt vanaf 23 jaar. In 1974 is bij AMvB ook een minimumjeugdloon ingevoerd. Per leeftijd geldt een apart percentage van het minimumloon voor volwassenen. Deze percentages zijn sindsdien nog eens verlaagd en lopen thans op van 30 procent voor een 15-jarige tot 85 procent voor een 22-jarige.²⁹

Is hier sprake van discriminatie naar leeftijd? Leeftijd is niet opgenomen in de -niet-limitatieve - opsomming van de discriminatieverboden van artikel 26 IVBPR en

26. Raad voor het Jeugdbeleid, *Jong geleerd oud gedaan?...*, p. 23-24.

27. Raad voor het Jeugdbeleid, *Komt tijd, komt raad...*, p. 7 en 9.

28. Vgl. W.C.L. van der Grinten, *Arbeidsovereenkomstenrecht*, Alphen aan den Rijn 1987, p. 40.

29. Zie uitvoeriger B.S. Frenkel en A.T.J.M. Jacobs, *a.w.*, p. 194-200.

artikel 1 Grondwet. Over deze vraag bestaat weinig rechtspraak. Wel is er een uitspraak in een sociale-zekerheids geschil. De Raad van Beroep Roermond sprak uit wel een duidelijke overeenkomst te zien met de wel in die artikelen genoemde kenmerken, zoals ras en geslacht. Ook onderscheid naar leeftijd betreft immers een op een gegeven tijdstip bestaande persoonlijke eigenschap, welke niet vatbaar is voor vrije keuze. De Raad is daarom van oordeel dat deze bepalingen mede strekken tot het tegengaan van ongerechtvaardigd onderscheid naar leeftijd.³⁰

Dat brengt ons op de vraag of voor het verschil een rechtvaardiging bestaat. Verschillende overwegingen kunnen hierbij een rol spelen: mindere prestaties van jongeren door gebrek aan ervaring, mindere behoeften doordat zij geacht worden nog geen gezinsverantwoordelijkheid te dragen en het economische argument dat zij anders te weinig kans hebben om te worden aangenomen.

Het ESH erkent in artikel 7, vijfde lid, het recht op een billijke beloning of andere passende uitkering voor jongeren. Interessant is de uitleg van het Comité van Deskundigen. Dit vindt dat er in beginsel geen reden is om niet hetzelfde loon voor dezelfde arbeid te betalen. Het is niet ondenkbaar dat zekere reducties gerechtvaardigd kunnen worden, wegens de mindere behoeften van de jongere werknemers. Zulke reducties mogen niettemin niet substantieel zijn en slechts een beperkte tijd duren. Een korting van meer dan dertig procent wordt niet aanvaardbaar geacht en een loon van slechts vijftig tot zestig procent van het loon voor volwassenen acht het Comité abnormaal laag. Het zal duidelijk zijn dat Nederland aan deze normen niet voldoet, noch wat de hoogte betreft, noch wat de beperkte tijd betreft nu het minimumloon tot 23 jaar duurt.³¹

Een volledig voldoen aan de normen van dit Comité zou een drastische verhoging van de minimumjeugdlonen betekenen. De laatste tijd worden echter ook pleidooien gevoerd voor verlaging van het minimumloon naar 70 procent van het huidige niveau, de norm voor een alleenstaande.³² De overheid zou dan via de Toeslagenwet aanvullingen kunnen geven ten behoeve van kostwinners. Dit zou een mogelijkheid bieden om de verschillen met in elk geval de 21- en 22-jarigen op te heffen. Voor de overigen zou dan een lagere behoefte niet zo'n sterk argument vormen, tenzij zij nog thuis wonen. Ik zou menen dat de grens voor financiële zelfstandigheid minimaal behoort te liggen bij de meerderjarigheid. Dat levert de *vijfde stelling* op.

De werknemer dient vanaf achttien jaar een volledig minimumloon te ontvangen, dat is afgestemd op het niveau van de behoefte van een alleenstaande.

30. RvB Roermond 29 augustus 1990, RSV 1991, nr. 51.

31. A.W. Heringa, a.w., p. 47 en 83.

32. De regering heeft hier voorsnog van afgezien, omdat het verschil tussen uitkering en inkomen toch al gering is. Men zou dan naast het minimumloon soms een aanvullende uitkering nodig hebben, waardoor het financiële voordeel van werken te onduidelijk zou worden.

Wil men in overeenstemming met het ESH blijven, dan zou de verlaging voor vijftien tot en met zeventienjarigen nog binnen de grenzen dienen te blijven die het Comité van Deskundigen aangeeft. Hierbij dient echter aangetekend te worden dat het Comité ook de hoogte van het minimumloon voor volwassenen in Nederland te laag acht. Het werkelijk voldoen aan onze verplichtingen in het kader van het ESH zou derhalve grote verschuivingen in onze inkomensverhoudingen te zien geven.³³

Opvallend is verder dat het Comité als zodanig geen economische argumenten aanvaardt ter rechtvaardiging van een minimumjeugdloon. De gedachte dat een werknemer hiermee wordt beschermd in zijn recht op arbeid acht het Comité kennelijk niet overtuigend.³⁴ Zelf heb ik hierover meer twijfels, hetgeen tot uitdrukking komt in de zesde stelling.

Indien moet worden gekozen tussen het recht op arbeid voor jongeren en het recht op gelijk loon met volwassenen dan dient het eerste te prevaleren.

Deze stelling geeft aan dat ik de jeugdwerkloosheid ernstiger vind dan een tijdelijk wat lager loon. Ik kom hiermee weer bij de aangehaalde uitspraak van de Raad van Beroep Roermond. De Raad tekende aan dat er ook een verschil is tussen leeftijds- en andere vormen van discriminatie. Het leeftijds criterium is in zoverre geabstraheerd dat een ieder - buiten beschouwing gelaten een korte levensduur - op een zeker moment elke leeftijd bereikt. Dat verschil is te meer van gewicht in het geval van benadeling van jongeren ten opzichte van ouderen omdat dan het bereiken van de leeftijd, waardoor een gunstiger rechtspositie ontstaat, nog in het verschiet ligt.³⁵ Hoewel het duidelijk lijkt dat deze stelling door een oudere is geschreven, meen ik dat zij overweging verdient in het geval dat er objectieve gronden zijn aan te voeren dat de jongere met een tijdelijk lager loon zou zijn gebaat in zijn kans op werk.

Veel staat of valt natuurlijk met het geloof dat men hecht aan de juistheid van dat economische argument. Ik meen in elk geval dat het sociaal recht zich niet geheel kan onttrekken aan dergelijke economische argumenten, hoezeer het ook tot taak heeft de werking van de markt te corrigeren. Die correctietaak impliceert ook dat men goed moet kijken naar wat er op die markt gebeurt teneinde daar op een doeltreffende manier op te kunnen reageren.

33. Uit een onderzoek van Pauline van der Ven blijkt dat het Nederlands minimumloon voor volwassenen lager ligt dan het Duitse, even hoog als het Belgische en hoger dan het Franse. De minimumjeugdlonen liggen echter lager dan die in elk van deze landen, *De Volkskrant*, 2 januari 1992.

34. In dezelfde zin: Anne-Marie Gerritsen, 'De rechtvaardiging van onderscheid naar leeftijd', in: Anne-Marie Gerritsen e.a., *Discriminatie wegens leeftijd*, Leiden 1991, p. 9-18.

35. RvB Roermond 29 augustus 1990, *RSV* 1991, nr. 51.

Studiefinanciering en sociale zekerheid

Vroeger bestond de studiefinanciering uit kinderbijslag, verstrekt via de ouders tot het 27ste jaar, aangevuld met studiebeurzen. In 1986 werd de Wet Studiefinanciering ingevoerd die beoogde de student financieel zelfstandig te maken van de ouders.³⁶

De kinderbijslag voor studerende kinderen werd afgeschaft en iedere student kreeg een basisbeurs, eventueel aangevuld met een lening. Deze regeling kan worden beschouwd als een versterking van de zelfstandigheid van de jongere. Ook hier zien we weer een grotere verantwoordelijkheid van de gemeenschap voor de kosten van jeugdigen. Maar momenteel doet zich weer de vraag voor of dit systeem wel betaalbaar is en of op den duur niet toch meer rekening moet worden gehouden met hetgeen de ouders aan de studie kunnen bijdragen.

Voor de jongeren tot 18 jaar werd in 1983 het omgekeerde gedaan: het recht op bijstand (RWW) voor jongeren van 17 tot 18 jaar werd afgeschaft onder invoering van een recht op kinderbijslag voor de ouders.³⁷ Hoewel de maatregel vooral leek ingegeven door het feit dat de kinderbijslag lager was dan de voorheen betaalde bijstandsuitkering, werd deze wijziging door enkele partijen verdedigd met het beginsel van ouderlijke verantwoordelijkheid dat tot 18 jaar zou duren.

VVD-Eerste Kamerlid Heijmans bevestigde dat met de volgende woorden: 'Ik zal mij wel tot de generatie der over-jarigen bekennen wanneer ik als mijn mening uitspreek dat enig herstel van het onder deze groep jongelui tanende ouderlijk gezag gewenst is. Het wetsontwerp draagt hiertoe bij.'³⁸

Later werd nog een volgende stap gezet door voor jongeren van 18 tot 21 jaar een wachttijd van een half jaar voor een bijstandsuitkering in te voeren.

De aparte behandeling van jeugdige werklozen zal nog verder worden uitgebreid. In het regeerakkoord is het voornemen opgenomen om te komen tot een geïntegreerd scholings-, inkomens en arbeidsmarktbeleid om de werkloosheid onder jongeren te bestrijden.³⁹

De bijstandsuitkering van schoolverlaters tussen 21 en 27 jaar zal gedurende het eerste half jaar van werkloosheid worden aangepast aan de hoogte van de studiefinanciering. De uitwonende alleenstaande schoolverlater zal een uitkering krijgen naar de norm van een bijstandsuitkering voor een zelfstandig wonende alleenstaande van achttien jaar. Daarnaast zal voor jongeren tussen 18 en 21 jaar aansluiting worden gezocht bij de onderhoudsverplichting van de ouders op grond van artikel 1:395a BW. De hoogte van de uitkering wordt slechts bepaald naar de norm voor zelfstandig

36. *Stb.* 1986, 252.

37. *Stb.* 1982, 750.

38. Geciteerd bij G. Heerma van Voss, 'Het kerstpakket', in: A.W. Heringa e.a. (red.), *Staatkundig Jaarboek 1983-1984*, Zwolle 1983, p. 69.

39. Zie ook Raad voor het Jeugdbeleid, *Inkomens van jongeren: naar een geïntegreerd beleid*, geciteerd in *PS* 1989, p. 565; dez. *Tussen inkomen en uitkomen*, 1989/48; SER, *Inkomensvoorziening werkloze schoolverlaters*, Den Haag 1990/14.

wonenden indien een beroep op de ouders niet mogelijk of niet billijk is. De noodzaak tot zelfstandige huisvesting wordt slechts aanwezig geacht, als de ouder(s) zijn overleden of buiten Nederland wonen, als de jongere in het kader van jeugdhulpverlening buiten het gezinsverband van de ouder(s) is geplaatst of als deze op de ingangsdatum van de bijstandsuitkering al een jaar buitenshuis woonde.⁴⁰

Ten aanzien van de financiële gelijkstelling tussen werkloze schoolverlaters en studerende kan ik begrip opbrengen voor de overweging dat het onredelijk overkomt dat degenen die werk zoeken een hogere uitkering ontvangen dan degenen die zich verder bekwamen door middel van scholing. Dit zou een nadelige invloed kunnen hebben op de bereidheid tot scholing. Anderzijds lijken de wijzigingen vooral een bezuinigingsdoelstelling te dienen.

De regeling waarbij jongeren tussen 18 en 21 van hun ouders afhankelijk worden gemaakt past echter niet in dit beleid en doet ook afbreuk aan hun persoonlijke vrijheid. Op deze leeftijd levert thuis blijven wonen soms grote problemen op en ik acht het onjuist dat de overheid dit financieel afdwingt. Dit leidt tot de *zevende stelling*.

Jongeren vanaf 18 jaar dienen vrij te mogen kiezen om hetzij bij hun ouders te blijven wonen, hetzij het ouderlijk huis te verlaten. De overheid dient hierbij geen financiële pressie uit te oefenen.

Ouders zijn wettelijk verplicht te voorzien in de kosten van levensonderhoud en studie van hun meerderjarige kinderen tot 21 jaar (artikel 1:395a BW). Aangezien de ouderlijke macht reeds met 18 jaar eindigt hebben zij geen zeggenschap over de plaats waar het kind woont. Een redelijke uitleg van deze bepaling zal echter niet strekken tot een onbegrensde plicht tot vergoeding van kosten van levensonderhoud. De bescherming van het privé-leven van deze groep kinderen (dat anders dan sommigen vermoeden meer omvat dan enkel de registratie van persoonsgegevens) zou ermee zijn gediend als de overheid in elk geval ten aanzien van kinderen die uit huis zijn vertrokken geen druk zou uitoefenen om weer bij de ouders in te trekken. Een illustratie van dit probleem van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van jongeren tegenover hun ouders vormt een uitspraak van de Nationale Ombudsman. Het ging hier om een 17-jarige dochter, die een door haar moeder niet gewenste relatie onderhield met een oudere man. De ombudsman oordeelde dat een politieambtenaar onredelijk handelde door op verzoek van de moeder ongevraagd en zonder medeweten van haar dochter met de gemeente contact op te nemen over haar

40. Zie voor meer gedetailleerde gegevens, ook over samenwonenden *Stcrt.* 1991, 57; *PS* 1991, p. 208, J.W.P.M. van Rooij in *SR* november 1991; K. Terwan, 'Nieuwe inkomensregeling voor werkloze schoolverlaters: oude wijn in nieuwe zakken?', *Sociaal Bestek* 1990, afl. 4, p. 18-20; P. Franken, 'Normering bijstand aan schoolverlaters tot 27 jaar', *PS* 1990, p. 1293-1305.

bijstandsaanvraag. De Ombudsman achtte het uitdrukkelijk in strijd met artikel 8 EVRM, dat de politie zich daarbij tegenover de gemeente over persoonlijke achtergronden van de vriend van de dochter uitliet.⁴¹

Jeugdwerkgarantieplan

De aparte behandeling van jongeren gaat nog verder in de op 1 januari 1992 in werking getreden Jeugdwerkgarantiewet.⁴² De bedoeling is om de jongere die geen werk kan vinden ervaring te laten opdoen waardoor doorstroming naar reguliere arbeid alsnog mogelijk wordt.

Alle werkloze jongeren van 16 tot 27 jaar die langer dan zes tot twaalf maanden werkloos zijn wordt een baan en aanvullende scholing aangeboden. De wet beoogt een sluitende aanpak, waarbij ieder voor een dergelijk aanbod in aanmerking komt. De gemeenten moeten voor dit aanbod zorgen en daartoe een zogeheten Jeugdwerkgarantieorganisatie (JWGO) oprichten. Bij deze organisatie treedt de jongere in dienst, waarna hij gedetacheerd wordt op de werkervaringsplaats. De jongere die weigert deel te nemen, dan wel driemaal een passend werkaanbod weigert, wordt van rechtswege uitgesloten van het recht op WW en zijn ouders van het recht op kinderbijslag. De gemeenten mogen in beginsel gedurende een kwartaal ook geen RWW-uitkering toekennen. Met behulp van dit element wordt de jongere duidelijk gemaakt dat het niet deelnemen hem zwaar wordt aangerekend.

De wet is per 1 januari 1992 in werking getreden voor de jongeren van 16 en 17 jaar en werkloze schoolverlaters tot 21 en in de komende jaren voor de overige leden van de doelgroep. In 1998 moeten alle jongeren tot 27 jaar onder de Wet vallen.⁴³

Het gaat hier om een in Nederland tot voor kort ongebruikelijke mate van dwang van werklozen. Men zou zich kunnen afvragen of deze zich wel verdraagt met de vrijheid van arbeidskeuze.⁴⁴ Bovendien wordt er een onderscheid gemaakt tussen jongeren en ouderen. Ik meen dat deze maatregel toch wel gerechtvaardigd kan worden door een drietal factoren. Allereerst de grote jeugdwerkloosheid⁴⁵ en het enorme belang dat jongeren door scholing en ervaring weerbaarder worden op de arbeidsmarkt. Ten tweede de grote uitzichtloosheid die bij veel werkloze jongeren tot apathie leidt, waardoor onvoldoende op vrijwillige basis zal worden bereikt. Wat dit betreft valt een vergelijking te trekken met de gedachte achter de leerplicht. Daar staat tegenover dat de duur van de gedwongen arbeid beperkt is

41. Nationale ombudsman 26 november 1984, *NJCM-Bulletin* 1985, p. 240, met noot Verheij.

42. *Stb.* 1991, 250.

43. 'Jeugdwerkgarantiewet, wet en toelichting', *PS-special* 1991, p. 1033-1085; Raad voor het Jeugdbeleid, *Jeugdwerkgarantieplan, kans en uitdaging*, 1987; F. Pennings, 'Het Jeugdwerkgarantieplan: de toepassing van ervaringen in het buitenland', *SMA* 1988, p. 629.

44. Artikel 19, derde lid, Grondwet, artikel 1, ESH, artikel 6, IVESCR.

45. In 1989 was 70 procent van de werklozen jonger dan 25 jaar, *Sociaal en cultureel rapport 1990*, Den Haag 1990, p. 68.

en dat er nog steeds enige invloed is van de jongere op het soort arbeid dat hij gaat verrichten. Ten slotte is een positief punt dat de overheid verplicht is om een werkervaringsplaats daadwerkelijk te garanderen. Daartegenover dient dan te staan dat de rechtspositie van de betrokken jongere niet zwakker wordt gemaakt dan strikt noodzakelijk is voor het doel. Bij de huidige wet zijn op dit punt nog wel kanttekeningen te plaatsen.⁴⁶ Dit leidt tot de *achtste stelling*.

De gedwongen arbeid in het kader van de Jeugdwerkgarantiewet is gezien de urgentie van bestrijding van de jeugdwerkloosheid en het falen van andere middelen gerechtvaardigd, doch alleen voor zover de rechtspositie van de betrokken jongeren niet meer wordt beperkt dan noodzakelijk is om dit belang te dienen.

Met deze laatste stelling zij nog eens benadrukt dat het in het leven niet alleen gaat om financiële zekerheid, hoe belangrijk op zichzelf ook. Wij zijn in Nederland gewend om vraagstukken van sociaal recht snel op te lossen via goede arrangementen in de sfeer van sociale zekerheidsuitkeringen. De echte sociale zekerheid wordt echter pas bereikt wanneer wij ook oog hebben voor de immateriële aspecten van het recht op arbeid. Dit recht biedt de grondslag voor het bestaan van de werknemer. Vanuit een baan kan iemand zich ontplooien, verder bijscholen en desgewenst naar andere functies uitkijken. Het hebben van een uitkering maakt afhankelijk, en kan gemakkelijk leiden tot inertie, hetgeen ook op langere termijn schade kan berokkenen aan iemands maatschappelijke positie. Daarom is de jongere op langere termijn meer gebaat bij een desnoods wat mindere baan dan bij slechts een goede uitkering, zonder overigens aan het belang van het laatste op zichzelf iets te willen afdoen. Daarnaast zou ook op het gebied van scholing veel gedaan kunnen worden om de aansluiting op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken.

Evenals bij de problematiek rond arbeidsongeschiktheid en WAO, rond oudere werknemers en VUT en rond ontslag en WW worden wij ons pas de laatste jaren ervan bewust hoezeer wij in het verleden sociale problemen financieel hebben afgekocht. Op langere termijn biedt dat echter geen oplossing. En als de jeugd de toekomst heeft, dan betekent dat haar scholing en werkervaring ook de toekomst mede bepaalt.

46. M.M. Olbers, 'De Jeugdwerkgarantiewet: groepsrecht op het randje', SR 1991, p. 308.

4. VN-verdrag inzake de rechten van het kind

In dit verdrag⁴⁷ lijken vooral de artikelen 16 (privéleven), 23 (bescherming gehandicapt kind), 24 (gezondheid), 26 (sociale zekerheid), 27 (behoorlijke levensstandaard), 31 (rust en vrije tijd) en 32 (bescherming tegen economische exploitatie) voor het kind in het sociaal recht van belang. De voorzichtige formulering van deze bepalingen bemoeilijken een rechtstreeks beroep op dit verdrag.

Daarnaast lijkt geen van deze bepalingen veel toe te voegen aan reeds bestaande regelingen. Ik noemde hierboven al de waarborgen van het ESH en de IAO-verdragen, die doorgaans veel concreter zijn. Ik meen daarom dat dit verdrag voor het sociaal recht slechts van beperkte betekenis zal zijn. Wel is voorstelbaar dat het van belang is bij de bestrijding van aperte misstanden. Wanneer bijvoorbeeld geestelijke gehandicapte kinderen in inrichtingen onvoldoende worden verzorgd zou het Comité voor de Rechten van het Kind, als bedoeld in artikel 43 van het verdrag, zeker kunnen bijdragen aan de noodzakelijke politieke pressie om een dergelijk knelpunt op te lossen.

5. Conclusie

Uiteraard heb ik niet aan alle interessante aspecten van het kind in het sociaal recht aandacht besteed.

Ik ging bijvoorbeeld voorbij aan de kinderbijslag voor buitenlandse kinderen, de arbeidsongeschiktheidsuitkering van vroeggehandicapten, de arbeidsrechtelijke aspecten van dienstverlening, de arbeidsomstandigheden van jeugdige werknemers, de invoering van een inkomenstoets in relatie tot de wezenuitkering op grond van de AWW⁴⁸ en de zelfstandige positie van kinderen in de Ziekenfondswet en AWBZ (abortus) etc.

Ik heb gepoogd aan te duiden dat een aantal problemen rond het kind in het sociaal recht te maken heeft met normatieve vragen omtrent de spanning tussen zelfstandigheid enerzijds en bescherming van het kind anderzijds. De maatschappelijke opvattingen op dit punt veranderen en daarbij dient de wetgever niet achter te blijven. Maar ook werd duidelijk dat veel problemen mede te maken hebben met financiële overwegingen. En niet altijd valt het één eenvoudig van het ander te scheiden. De paradox van meerderjarigheid met 18 jaar, maar financiële verantwoordelijkheid van de ouders tot 21, valt in de toekomst moeilijk vol te houden, hoezeer de overheid hier ook financieel baat bij denkt te hebben. Anderzijds heb ik betoogd dat in het belang van de arbeidsparticipatie van jongeren meer dan voorheen dwingende maatregelen te verdedigen zijn.

47. Verdrag inzake de Rechten van het Kind, New York, 20 november 1989, *Trb.* 1990, 170.

48. Zie hierover *PS* 1991, p. 670.

Wellicht verkeren wij in een luxe-positie, omdat onze problemen grotendeels betrekking hebben op grensgeschillen rond het einde van de jeugd en het begin van de volwassenheid en veel problemen kunnen worden opgelost door financiële regelingen. Dat mag ons echter niet afleiden van de immateriële kwesties. Op het gebied van het recht op arbeid en het recht op scholing valt nog veel te verbeteren voor de Nederlandse jongeren. En het verplicht ons ook niet minder om aan de specifieke situatie van het kind ook in het sociaal recht onze aandacht te blijven schenken.