

15 400

## **Aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 9 februari 1976 inzake de gelijke behandeling van mannen en vrouwen**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

*Ontvangen 21 december 1979*

Met voldoening hebben de ondergetekenden kennis genomen van de mededeling dat men zich vrijwel algemeen kan verenigen met de richtlijn van de EG inzake de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en met de uitwerking van deze richtlijn in het onderhavige wetsontwerp.

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen waarom in dit wetsontwerp gesproken wordt van het maken van onderscheid tussen mannen en vrouwen en niet van discriminatie op grond van geslacht, terwijl de richtlijn het laatste begrip gebruikt bij de nadere omschrijving van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Niet ieder onderscheid is, aldus deze leden, discriminatoir. Een bepaling dat discriminatie op grond van geslacht niet toegelaten is, zou geen voldoende leidraad geven, zoals de eerste ondergetekende al naar voren gebracht heeft tijdens de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer van wetsontwerp 15 545 (*Tijdelijke voorziening met betrekking tot de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en van gehuwden en ongehuwden ingeval van beëindiging van de dienstbetrekking*) (Handelingen der Staten-Generaal, Eerste Kamer, zitting 1978–1979, blz. 895). De wetgever zou nader moeten aangeven wat hij als «discriminatie» aanmerkt. Niet alleen kwam die methode de ondergetekenden minder aantrekkelijk voor, maar bovendien achtten zij het juist een algemeen geformuleerde bepaling op te nemen.

Deze leden stelden voorts dat weliswaar het recht op arbeid individueel moet worden opgevat, maar dat de vraag rijst hoe in een situatie waarin er niet voldoende werkgelegenheid is om een ieder aan werk te helpen, een sociaal inkomensbeleid zich verdraagt met een zonder onderscheid aanvaarden van twee inkomens uit arbeid per gezin bij de één tegenover geen inkomen uit arbeid per gezin bij de ander. In verband daarmee vroegen deze leden ook waarom hantering van het kostwinnerscriterium in geval van aanstelling en ontslag principieel discriminatoir zou zijn. Wat het laatste punt betreft: gebruik van het kostwinnerbegrip bij aanstelling en ontslag houdt naar de mening van de ondergetekenden in het algemeen een – middellijk – onderscheid tussen mannen en vrouwen in, daar veel meer mannen dan vrouwen de hoedanigheid van kostwinner hebben. Toepassing van het criterium bij aanstelling en ontslag betekent bovendien dat de niet-kostwinners – in het algemeen met name gehuwde vrouwen – stelselmatig achtergesteld worden op de arbeidsmarkt daar zij niet alleen als eerste ontslagen worden,

maar ook als laatste pas weer aangesteld. Als men inderdaad de vrouw gelijke kansen op de arbeidsmarkt wil geven, is afschaffing van het kostwinnerscriterium bij aanstelling en bij ontslag noodzakelijk. Niet ontkend kan worden dat zich de situatie kan voordoen die deze leden beschreven, namelijk dat het ene gezin twee inkomens uit arbeid heeft en het andere geen. De door deze leden aangeduide inkomensverschillen zijn echter het onvermijdelijke gevolg van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen, in het bijzonder van een groeiende deelneming van gehuwde vrouwen aan de betaalde arbeid bij algemene aanvaarding van beginselen als het individuele recht op arbeid, en de gelijke beloning. Het afschaffen van het kostwinnerscriterium bij aanstelling en ontslag is niet meer dan een van de noodzakelijke uitwerkingen van genoemde beginselen, maar ook niet meer dan dat. Het is van de reeks van factoren die de omvang van de geschetste inkomensverschillen bepalen er slechts één.

Gedeeltelijk is het gebrek aan werkgelegenheid oorzaak van de problematiek zoals door deze leden geschetst. Daarom is in algemene zin alle beleid dat gericht is op volledige werkgelegenheid hiervoor uiteraard van belang. Meer in het bijzonder is in dat kader te noemen de herverdeling van arbeid tussen mannen en vrouwen door middel van deeltijdarbeid op individuele vrijwillige basis. De overheid ondersteunt experimenten ter zake in het bedrijfsleven. Als een meer algemene verplichtende vorm van zo'n herverdeling is algemene arbeidstijdverkorting en dan met name per dag in discussie. In tegenstelling tot verdeling van arbeid via het kostwinnerscriterium bieden deze wegen de mogelijkheid de arbeid meer gelijkelijk tussen mannen en vrouwen te verdelen.

Daarnaast zijn er andere instrumenten om recht te doen aan de inkomensverdeling tussen gezinnen. In de sociale zekerheidswetgeving bij voorbeeld wordt rekening gehouden met verschillen in behoefte en draagkracht van verschillende huishoudingen. Dat gebeurt thans nog op een wijze die veelal onderscheid tussen mannen en vrouwen met zich meebrengt. Daarom wordt aan herziening van die wetgeving gewerkt. Uit de wet tot wijziging van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (15 706) blijkt dat enerzijds een grotere individualisering beoogd wordt maar dat anderzijds zelfs duidelijker dan in de nog geldende wetgeving rekening gehouden wordt met de vraag of in de (gezins-)huishouding één dan wel beide partners een arbeidsinkomen hebben. Zo is een toeslag op de uitkering voorzien voor het geval de echtgeno(o)t(e) van de uitkeringsgerechtigde geen of slechts een gering arbeidsinkomen heeft, terwijl bij samenloop van uitkeringen van twee echtgenoten boven een bepaald bedrag de uitkeringen evenredig gekort worden.

Om mogelijk misverstand uit te sluiten willen wij er nog eens uitdrukkelijk op wijzen, dat noch de aanvaarding van dit wetsontwerp, noch de EG-richtlijn betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sociale zekerheid met zich meebrengt, dat een dergelijk beleid ten aanzien van de gezinsinkomens niet meer mogelijk zou zijn.

Deze leden vroegen ten slotte naar de verhouding van de wet van 25 mei 1979, Stb. 278, tot dit wetsontwerp. Naar hun mening had incorporatie van de tijdelijke wet van 25 mei 1979 in dit wetsontwerp voor de hand gelegen. Incorporatie van de bedoelde wet in het huidige ontwerp heeft niet in de bedoeling gelegen, omdat dan de regeling voor de overheidssector, waarvoor de tijdelijke wet immers ook geldt, erg onoverzichtelijk zou worden. De tijdelijke wet zal ingetrokken worden zodra nadere wetgeving voor het nu nog ontbrekende tot stand zal zijn gebracht.

De leden van de fractie van de V.V.D. brachten in herinnering, dat in vorige stadia van behandeling van dit wetsontwerp kritiek is uitgeoefend op het feit, dat de richtlijn met dit ontwerp slechts gedeeltelijk wordt uitgevoerd. Het ontwerp geldt immers slechts zeer ten dele voor de overheidssector. Deze leden vroegen zich af wanneer dit tekort zal worden opgeheven. Het wetsontwerp voor de overheidssector dat in deze leemte zal voorzien is voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

De leden van de fractie van de V.V.D. vroegen verder of de effectiviteit van artikel 3 niet twijfelachtig is, daar niet zozeer de formulering van een advertentie van belang is, als wel de feitelijke keuze van degene die aangesteld wordt, terwijl zich in het algemeen aan de waarneming onttrekt of bij die feitelijke keuze een door dit ontwerp verboden onderscheid wordt gemaakt. Artikel 3 is opgenomen ter uitvoering van hetgeen de richtlijn in artikel 1 en artikel 3, eerste lid, bepaalt betreffende een gelijke behandeling bij de toegang tot het arbeidsproces. Uiteraard is de feitelijke beslissing betreffende de aanstelling van meer belang dan de tekst van de advertentie en zal soms moeilijk vastgesteld kunnen worden of bij die feitelijke beslissing een door de wet verboden onderscheid is gemaakt. Bepalingen als deze beogen echter mede van bovenaf een duidelijke norm neer te leggen die zonodig een mentaliteitsverandering in gang kan zetten. Bovendien kan de Commissie Gelijke Behandeling juist in dit verband een nuttige functie vervullen, terwijl ook het vorderingsrecht dat aan de organisaties in het tweede lid van artikel 3 gegeven wordt de mogelijkheid biedt de bedoelde feitelijke beslissingen daadwerkelijk te toetsen aan de criteria van dit wetsontwerp.

Vervolgens, zo stelden de leden van de fractie van de V.V.D., rijst de vraag naar de grenzen die aan antidiscriminatiewetgeving in het algemeen gesteld dienen te worden. De ondergetekenden stellen voorop dat dit onderwerp in zijn algemeenheid aan de orde komt met het ontwerp van een Wet tegen seksdiscriminatie, welk ontwerp thans in voorbereiding is. De stelling waarmee deze leden hun betoog over dit onderwerp aanvangen, dat de overheid niet mag discrimineren, is juist. Bij het voorbeeld dat deze leden geven van «aan de overheid toegestane discriminatie» merken de ondergetekenden op dat het verlenen van consulaire bijstand door een overheid slechts aan de eigen onderdanen niets met discriminatie te maken heeft. Hetgeen deze leden vervolgens stellen over de vrijheid van de individuele burger lijkt op zich eveneens juist. De ondergetekenden zien echter niet in waarom de in het onderhavige wetsontwerp voorgestelde bepalingen niet voor kleine bedrijven zouden mogen gelden. De bepalingen zijn bewust tot de werkgever in het algemeen gericht; ook de richtlijn is algemeen gesteld.

Dezelfde leden hadden voorts nog enige vragen over artikel 1637ij van het Burgerlijk Wetboek. Deze worden hieronder in de door deze leden gebruikte nummering beantwoord.

1. Het is niet de bedoeling van het wetsontwerp om de contractsvrijheid bij het aangaan van een arbeidsovereenkomst op te heffen. Wel is een gevolg van het bepaalde in artikel 1637ij van het Burgerlijk Wetboek dat een werkgever in die zin niet meer geheel vrij is in de keuze van zijn contractspartij dat het niet langer geoorloofd is personen van een bepaald geslacht uitsluitend op grond van dat geslacht niet als contractspartij te kiezen.

2. De ondergetekenden achtten het voor de overzichtelijkheid van de materie van belang de bedoelde bepalingen in één artikel bij elkaar te brengen, ook al was dat niet in overeenstemming met de systematiek van titel 7A van het vierde boek van het Burgerlijk Wetboek.

3. De richtlijn, waaraan dit wetsontwerp uitvoering beoogt te geven, staat een aantal welomschreven uitzonderingen op het beginsel van gelijke behandeling toe. Eén daarvan is de uitzondering in gevallen dat het geslacht een bepalende factor is. De ondergetekenden hebben deze uitzondering opgenomen en hebben in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp opgemerkt dat dit begrip eng dient te worden uitgelegd. Een mogelijke samenhang van deze grond met de aard van het werk valt niet altijd te ontkennen – men denke aan het voorbeeld van de visiteur/visiteuse – doch het opnemen van een afzonderlijke uitzondering in verband met de aard van het werk zou naar de mening van de ondergetekenden de deur wagenwijd openzetten voor niet door de wetgever – en onzes inziens evenmin door de richtlijn – gewenst onderscheid.

4. Het woord «beëindiging» heeft een andere betekenis dan deze leden het geven. Een partij beëindigt een dienstbetrekking of doet die eindigen, zoals artikel 1639o, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek het uitdrukt. Het woord «beëindiging» is ruimer dan het woord «opzegging» en duidt iedere eenzijdige verbreking van de dienstbetrekking aan.

5. In de eerste zin van het vijfde lid is niet over het hoofd gezien dat het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 van toepassing kan zijn. Dit besluit geldt echter niet voor alle arbeidsverhoudingen; het is bijvoorbeeld niet van toepassing op de arbeidsverhouding van onderwijzend personeel. Om die reden én omdat de ondergetekenden het juist achtten in een formele wet uitvoering te geven aan artikel 7 van de richtlijn, is de bepaling van het vijfde lid voorgesteld.

6a, b, c. De regeling van artikel 1637ij, vijfde lid, tweede en volgende zinnen is dezelfde als die van artikel 1639o, vijfde lid, tweede en volgende zinnen, van het Burgerlijk Wetboek. Indien de werkgever de dienstbetrekking anders dan door opzegging heeft doen eindigen – het verschil tussen beëindiging en opzegging werd hierboven aangegeven – begint de termijn op het tijdstip van de beëindiging te lopen; de termijn begint ingeval van opzegging op het ogenblik van de opzegging te lopen.

6d. Als men het vereiste stelt dat de kennisgeving schriftelijk uitgebracht moet worden, zal dat in de praktijk tot gevolg hebben dat veel minder werknemers een beroep zullen doen op het in het artikel bepaalde. Dit bezwaar weegt niet op tegen het door deze leden genoemde voordeel. Overigens is, zoals hierboven al werd opgemerkt, in het vijfde lid van artikel 1637ij de regeling van artikel 1639o, vijfde lid, van het Burgerlijk Wetboek overgenomen. Een afwijking van die regeling op een ondergeschikt punt zou uiteraard geen aanbeveling verdienen.

6e. Volgens artikel 1639o, vijfde lid, van het Burgerlijk Wetboek treedt in de daar genoemde gevallen geen schadeplichtigheid in. Bij die regeling is aansluiting gezocht voor de regeling van artikel 1637ij, vijfde lid.

6f, g. De ondergetekenden gaan ervan uit dat deze leden doelen op het feit dat in het eerste lid wordt verwezen naar de echtelijke staat alsmede op het feit dat in het zesde lid niet van middellijk onderscheid sprake is. De ondergetekenden brengen in dit verband de ontstaansgeschiedenis van het zesde lid in herinnering. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het ontwerp van wet dat geleid heeft tot de wet van 25 mei 1979, Stb. 278, is geconstateerd dat een onderscheid tussen gehuwden en ongehuwden niet altijd valt onder het verbod om onderscheid tussen mannen en vrouwen te maken, zoals dat verbod is omschreven in artikel 1, eerste lid van de bedoelde wet en het eerste lid van artikel 1637ij van het Burgerlijk Wetboek; het doet dat bij voorbeeld niet in de situatie waarin het om uitsluitend mannen of uitsluitend vrouwen gaat. Omdat een afzonderlijk verbod om tussen gehuwden en ongehuwden onderscheid te maken gewenst werd geacht, is het ontwerp in die zin geamendeerd. Aan deze toevoeging dankt het zesde lid van artikel 1637ij van het Burgerlijk Wetboek zijn ontstaan. Deze uitbreiding wordt niet door de richtlijn vereist. De noodzaak om ook hier een verbod om middellijk onderscheid te maken, op te nemen was derhalve niet aanwezig. Om die reden komen de voorbeelden die in het eerste lid worden gegeven van middellijk onderscheid op grond van het geslacht niet in het zesde lid voor.

De leden van de fractie van de P.P.R. vroegen of er al enig zicht bestaat op de wenselijkheid van de uitbreiding van de Loontechnische Dienst, die het ambtelijk apparaat van de Commissie gelijk loon vormt. Voorts of uitbreiding, indien deze wenselijk en noodzakelijk is, mogelijk is binnen het door de Regering voorgestane financiële beleid. Zolang dit wetsontwerp niet van kracht is, laat de omvang van de werkzaamheden, die uit dit wetsontwerp zullen voortvloeien, zich nog moeilijk ramen. Bij de Loontechnische Dienst is

thans sprake van een niet onbelangrijke uitbreiding, waarbij bij de concretisering van de bestemming van de extra plaatsen de uit deze wet op korte termijn voortvloeiende activiteiten aandacht hebben. Verwacht wordt dat met bedoelde uitbreiding de werkzaamheden voldoende kunnen worden opgevangen. Uiteraard zullen de ontwikkelingen na de inwerkingtreding van de wet nauwlettend worden gevolgd, zodat zo nodig nadere maatregelen kunnen worden getroffen.

De leden van de fractie van de P.P.R. hebben zich ten slotte afgevraagd of de overheid in haar sociale en pensioenregelingen niet méér zou moeten doen ter bevordering van de deeltijdarbeid. Een man, die mede omdat zijn vrouw werkt een stap terug wil doen in zijn arbeidstijd, wordt daarbij gehinderd, zo stellen deze leden, door de sociale en juridische zekerheid die hij zou moeten opgeven. Voor wat betreft het overheids personeelsbeleid kan worden opgemerkt, dat mede met het oogmerk te doen onderzoeken hoe de mogelijkheden tot deeltijdarbeid in de overheidsdienst zouden kunnen worden verruimd, de Minister van Binnenlandse Zaken enkele jaren geleden in 1976 een werkgroep in het leven heeft geroepen, de Werkgroep Emancipatie en Deeltijdarbeid als aspecten van het overheids personeelsbeleid (EDO). Deze werkgroep heeft onlangs haar rapportage afgerond en bij de bestudering en uitwerking van de aanbevelingen van deze werkgroep zullen de aspecten waarop de leden van de P.P.R.-fractie doelen, zeker de nodige aandacht krijgen.

De Minister van Justitie,  
J. de Ruiter

De Minister van Sociale Zaken,  
W. Albeda

De Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk,  
J. G. Kraaijeveld-Wouters