

Vergaderjaar 1988–1989

20 890

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het terrein van de bovenwettelijke sociale zekerheid)

Nr. 6

EINDVERSLAG

Vastgesteld 9 juni 1989

¹ Samenstelling:

Leden: Nypels (D66), Weijers (CDA), Beckers-de Bruijn (PPR), Spieker (PvdA), Moor (PvdA), Gerritse (CDA), Buurmeijer (PvdA), ondervoorzitter, Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Groenman (D66), Wolters (CDA) voorzitter, Oomen-Ruijten (CDA), Ter Veld (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Linschoten (VVD), Alders (PvdA), Kamp (VVD), Nijhuis (VVD), Leijne (PvdA), Doelman-Pel (CDA), G. Terpstra (CDA), Van Gelder (PvdA), De Leeuw (CDA) en Biesheuvel (CDA).

Plv. leden: Tommel (D66), Baas-Jansen (CDA), Van Es (PSP), Worrell (PvdA), Lonink (PvdA), Van Iersel (CDA), Hageman (PvdA), Korthals (VVD), Engwirda (D66), B. de Vries (CDA), De Kok (CDA), Van der Vlies (SGP), Melkert (PvdA), De Grave (VVD), Wöltgens (PvdA), Franssen (VVD), Schutte (GPV), Knol (PvdA), Paulis (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Vliegthart (PvdA), Tuinstra (CDA) en Leerling (RPF).

² Samenstelling:

Leden: Beckers-de Bruijn (PPR), Jabaaij (PvdA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD) voorzitter, Leerling (RPF), Groenman (D66), Van der Vlies (SGP), Ter Veld (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Weisglas (VVD), Dijkstal (VVD), Janmaat-Abée (CDA), Doelman-Pel (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Roosen-van Pelt (CDA), Smits (CDA), Moret-de Jong (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Netelenbos (PvdA), Vliegthart (PvdA).

Plv. leden: Van Es (PSP), Hageman (PvdA), Linschoten (VVD), Nypels (D66), Eisma (D66), Stoffelen (PvdA), Jorritsma-Lebbink (VVD), Esselink (CDA), Van de Camp (CDA), Boers-Wijnberg (CDA), Krajenbrink (CDA), Baas-Jansen (CDA), Leijne (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Swildens-Rozendaal (PvdA).

Na kennisneming van de memorie van antwoord zijn in de vaste commissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ en voor het Emancipatiebeleid² nog verscheidene vragen gesteld en opmerkingen gemaakt.

Onder het voorbehoud dat het kabinet deze tijdig zal hebben beantwoord, achten de commissies de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie dankten de bewindslieden voor de uitgebreide beantwoording van de gestelde vragen. Hierdoor hadden zij nog slechts behoefte om op een drietal punten nader terug te komen. Deze punten betreffen de «franchises», de «bestuursrechtelijke goedkeuringbepalingen» en een onderdeel van het overgangsrecht.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden in de loop van de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel met vreugde geconstateerd dat ook in de sfeer van de verzekeraars en de pensioenfondsbesturen instemming bestaat met de uitgangspunten van de gelijke behandeling. Dat was daarom voor hen reden te meer om met de kanttekeningen van die zijde rekening te houden. Vandaar dat zij begonnen met een aantal vragen te stellen gebaseerd op opmerkingen vanuit die kringen. Bij de eventuele aansprakelijkheid voor de gelijke behandeling in de bovenwettelijke sociale zekerheid zou er – naar de opvatting van de Nederlandse Vereniging van Levensverzekeraars – sprake zijn van een duidelijke scheiding tussen «toezeggingen» en «uitvoering». Ingeval de werkgever zijn toezeggingen in uitvoering heeft gegeven bij een levensverzekeraar of ondernemingspensioenfonds zou de pensioenuitvoerder niet de macht hebben om de inhoud van de pensioenregelingen vast te stellen of aan te passen. De concrete vraag is dan hoe levensverzekeraars als uitvoerder van een pensioenregeling het bepaalde in artikel II onder E bij artikel 12b moeten uitleggen. Dit te meer waar in de memorie van toelichting is gesteld dat het orgaan dat de pensioenverzekering uitvoert vaak de

meest gereede partij zal zijn om aan te spreken. Is het juist aan te nemen dat alleen in het geval van een bedrijfspensioenfonds het fonds de inhoud van het pensioen bepaalt? De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden een reactie op deze probleemstelling graag tegemoet zien. Zeker ook omdat van de zijde van de bedrijfspensioenfondsen eveneens de vraag is gesteld om meer exacte criteria aan de hand waarvan niet alleen kan worden vastgesteld of er sprake is van directe of indirecte discriminatie maar ook om te kunnen vaststellen welk orgaan daarvoor dan aansprakelijk zal kunnen worden gesteld.

De leden van de fractie van D66 waren de bewindslieden zeer erkentelijk voor de beantwoording van de in het voorlopig verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Op verschillende punten bleven de in het voorlopig verslag door deze leden weergegeven benaderingen hun voorkeur behouden. Op enkele daarvan zal door hen in dit eindverslag nog nader worden ingegaan.

2. Verhouding 4e EG-richtlijn tot andere internationaal-rechtelijke verplichtingen

De leden van de P.v.d.A.-fractie begrepen uit de uitleg over de relatie 4de EG-richtlijn/BUPO-verdrag dat niet verwacht zou kunnen worden dat ongelijke behandeling in pensioenrechten aangevochten kan worden op grond van het BUPO-verdrag, omdat hier geen sprake zou zijn van horizontale werking.

Zonder er nu van uit te gaan dat naleving van de gelijke behandeling zoals door de wetwijziging wordt voorgesteld tot strijdigheid met het BUPO-verdrag zou leiden, vroegen deze leden toch of dit een juiste constatering is. Immers, de wetgever heeft – op grond van artikel 7a en 7b van de richtlijn – wel degelijk een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de naleving van het principe van de gelijke behandeling. Een nadere uiteenzetting zouden deze leden derhalve op prijs stellen. Dit te meer, waar anders in de toekomst – gezien het overgangsrecht – wellicht toch problemen kunnen ontstaan waar ongelijke behandeling immers nog zo'n 15 jaar in stand wordt gehouden. Met betrekking tot de rapportage aan de Verenigde Naties inzake de toepassing en de interpretatie van artikel 26 BUPO-verdrag maakten deze leden de volgende opmerkingen. In de notitie van 29 augustus 1988 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangegeven dat tegenover het Mensenrechtencomité een verklaring zou worden afgelegd met betrekking tot de reikwijdte van artikel 26. Mag thans worden verondersteld, zowel gezien de tekst in de memorie van antwoord – waar overigens slechts wordt gesteld dat het Comité hecht aan het benadrukken van de ruime interpretatie – als de opmerkingen van Mr. Walkate dat de opvattingen zoals neergelegd in de notitie van 29 augustus 1988 niet noodzakelijkerwijs de opvattingen van de regering weergaven, dat Nederland blijft vasthouden aan een ruime interpretatie?

De leden van de D66-fractie hielden op grond van de door hen in het voorlopig verslag genoemde argumenten hun voorkeur behouden om in samenhang met artikel 119 van het EG-verdrag, artikel 26 van het BUPO-verdrag en de voltooiingsrichtlijn ook de eventuele voorzieningen voor nagelaten betrekkingen nu direct in de wetgeving te betrekken.

3. Inhoud en uitwerking van het wetsvoorstel

3.1. Vormgeving

De leden, behorend tot de C.D.A.-fractie, wensten nogmaals terug te

komen op het vraagstuk van de franchises. Zij begrepen uit de redenering van de bewindslieden dat de Abp-wet onder de reikwijdte van de 3e EG-richtlijn valt en derhalve strikt genomen de 4e richtlijn daarop niet van toepassing is, maar dat het kabinet van opvatting is dat de Abp-wet materieel aan de vereisten van de 4e richtlijn behoort te voldoen. Tegen deze achtergrond vroegen de leden van de C.D.A.-fractie of bij voorbeeld het ter illustratie opgevoerde artikel F7c van de Abp-wet de toets aan de 4de richtlijn kan doorstaan. Worden bij voorbeeld beide gepensioneerden op grond van deze regel gelijk behandeld?

Deze leden achtten het van het grootste belang dat de franchiseregelingen in alle opzichten de toets van zowel directe als indirecte discriminatie kunnen doorstaan. Zij spraken als hun mening uit dat dit niet alleen voor het Abp van belang is maar ook voor andere pensioenfondsen. Zij oordeelden echter dat het vraagstuk van het Abp klemmender is omdat voor het Abp de overgangstermijn reeds is verstreken en dus reeds nu in overeenstemming moet zijn met het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateerden dat het opnemen van de wijziging in de Wet gelijke behandeling zou betekenen dat belanghebbenden een beroep kunnen doen op de Commissie gelijke behandeling. Het had deze leden – na lezing van deze opmerking op blz. 6 van de memorie van antwoord – in hoge mate verbaasd dat daarna, op blz. 9, gesteld wordt dat ambtenaren geen beroep kunnen doen op de Commissie gelijke behandeling indien het het Abp zou betreffen. Kan worden medegedeeld door wie en op welke wijze is getoetst dat de wijziging van het Abp zowel voldoet aan de derde richtlijn als aan de vierde?

Kan worden medegedeeld op welke wijze niet alleen de regelgeving maar ook de uitvoering, de gang van zaken met betrekking tot reserve-overdrachten en dergelijke onder voortdurende controle staan van de wetgever? Welke zijn de praktische bezwaren om ook ten aanzien van het Abp de Commissie gelijke behandeling (die overigens alleen adviesrecht heeft) niet bevoegd te verklaren klachten te behandelen? Welke zijn de inhoudelijke overwegingen het Abp te onttrekken aan deze controle?

De leden van de fractie van D66 hadden kennis genomen van de argumenten van het kabinet voor een regeling van de gelijke behandeling in de Wet gelijke behandeling, vooral dat hierdoor de Commissie gelijke behandeling kan worden ingeschakeld en dat deze wet niet alleen voor werknemers (zoals de PSW) maar ook voor zelfstandigen en voor huispersoneel van toepassing is. Zij hadden op zichzelf begrip voor deze argumenten, maar bleven met de onbeantwoorde vraag zitten in welke wet dan de vormen van achterstelling of discriminatie in pensioenland moesten worden verboden die niet (direct) betrekking hebben op ongelijke behandeling van mannen en vrouwen. Kan het kabinet aangeven in welke wet naar zijn oordeel een algemene wettelijke verplichting dient te worden vastgelegd tot gelijke behandeling van alle groepen verzekerden binnen een pensioenfonds, ongeacht geslacht, burgerlijke staat, aantal werkuren of de aard van het deelnemerschap?

3.2. Positie deeltijdwerkers

De leden van de P.v.d.A.-fractie vonden de verwijzing naar de beoordeling van de rechter, waarover een aantal malen in de memorie van antwoord wordt gesproken, een indicatie van toch wel vage normstelling in het wetsvoorstel. Maatregelen die nadelig uitwerken ten aanzien van deeltijdwerkenden hebben materieel het effect dat deeltijdarbeid van een

andere, mindere kwaliteit zal worden geacht te zijn dan een volledige baan. Waar vooral vrouwen deeltijdarbeid verrichten is een nadelige afwijking voor deeltijdarbeid zowel een beperking voor het werkgelegenheidsbeleid, waar immers juist wordt getracht deeltijdarbeid in ieder geval materieel gelijkwaardig te doen zijn aan arbeid van een volledige duur, als indirect discriminerend ten aanzien van vrouwen. Waarom kan het wetsvoorstel zelve geen duidelijker normstelling aangeven en moeten uitspraken van de rechter ter zake voor de duidelijkheid zorg dragen?

3.3. Franchise gehuwden/ongehuwden

Indien de leden van de P.v.d.A.-fractie het betoog van het kabinet goed hadden begrepen, zou er, bij de franchisebepaling zoals deze in het Abp is neergelegd, mede als gevolg van de compensatieregeling sprake zijn van een verschil tussen ongetrouwen met een zelfstandige huishouding, ongetrouwe en getrouwe tweeverdieners en ongetrouwe en getrouwe alleenverdieners. Kan nader worden onderbouwd waarom deze verschillen als niet strijdig met de gelijke behandeling worden aange-merkt?

De beschouwingen in de memorie van antwoord over de franchise gehuwden/ongehuwden hadden de D66-leden niet kunnen overtuigen. In verband met het toenemende aantal tweeverdieners achtten zij een franchise die mede is gebaseerd op de AOW-rechten van de partner, ongewenst. Dit geldt in het bijzonder voor echtparen van wie de één het minimumloon verdient en de partner ook een baan heeft. In die gevallen betekent het hanteren van een hoge franchise, die is gebaseerd op de totale AOW-uitkering aan twee 65-plussers, dat minimumloners geen aanvullend pensioen opbouwen.

3.4. Verhouding bestuursrecht

De leden van de C.D.A.-fractie konden het kabinet niet volgen waar wordt gesteld dat er geen aanleiding bestaat tot aanvulling van de PSW en/of de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst te komen, ten einde te voorkomen dat discriminerende bepalingen in c.a.o.'s, arbeidsreglementen, ondernemings- of sectorale regelingen door bestuursrechtelijke maatregelen kunnen worden goedgekeurd. De leden van de C.D.A.-fractie spraken als hun mening uit dat de overheid een eigen verantwoordelijkheid draagt bij deze goedkeuringsbehandelingen. Zij wekt door goedkeuring in ieder geval de indruk naar betrokkenen dat de regeling in orde is. Dat civielrechtelijk een bepaling in strijd met de wet nietig is (er dus niet is en ook niet door de goedkeuring rechtsgeldig kan zijn of worden) doet aan die eigen verantwoordelijkheid niet af. De overheid heeft een taak om bij goedkeuring kritisch te bekijken wat zij goedkeurt. Daartoe behoort dat discriminatoire bepalingen niet worden aanvaard. De civielrechtelijke nietigheid kan dan nog als een vangnet dienen. Daarom konden de leden van de C.D.A.-fractie ook na de uiteenzetting van het kabinet nog niet inzien dat er geen aanleiding bestaat om een bepaling op te nemen dat discriminatoire bepalingen niet door bestuursrechtelijke maatregelen kunnen worden goedgekeurd.

De leden van de P.v.d.A.-fractie meenden dat de beantwoording van de vragen over het al dan niet algemeen verbindend verklaren van discriminerende bepalingen niet juist is. Volgens de richtlijn (artikel 7a en 7b) gaat het niet alleen om een verantwoordelijkheid van de overheid, indien het gaat over bepalingen die strijdig kunnen zijn, maar ook heeft de wetgever een verantwoordelijkheid om er voor zorg te dragen dat regelingen niet kunnen worden goedgekeurd of algemeen verbindend

verklaard. De stellingname dat goedkeuring of algemeen verbindendverklaring alleen kan worden onthouden in geval van op voorhand zeker zijn dat de c.a.o.-bepalingen in strijd zijn met de wet is naar de opvatting van deze leden in strijd met de tekst van artikel 7b van de richtlijn. Te sterk is alleen gekeken, zo meenden deze leden, naar de verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van wetgeving waardoor bepalingen als strijdig met de wet kunnen worden aangemerkt, te weinig naar de eigen verantwoordelijkheid die de overheid heeft om ook na te gaan of de regelgeving zelve voldoet aan de wet en deze van geval tot geval te onderzoeken alvorens over te kunnen gaan tot goedkeuring danwel algemeen verbindendverklaring. Deze leden verzochten hierop een nadere reactie.

4. Het overgangsrecht

Ten slotte kwamen de leden van de C.D.A.-fractie terug op de bepaling in het overgangsrecht, waardoor vrouwen die voor 31 juli 1986 de 50-jarige leeftijd hebben bereikt, kunnen verzoeken dat bepalingen op hen worden toegepast die in verband met een verschillende pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen in strijd zijn met het verbod van ongelijke behandeling van mannen en vrouwen. Deze leden vonden de keuze van de datum van 31 juli 1986 niet erg logisch. Zij vroegen het kabinet of deze keuze is voorgeschreven of dat de lid-staten ter zake een vrije keuze hebben.

Tevens vroegen zij of deze materie niet wordt geregeld in de zogenaamde «Voltooiingsrichtlijn» en indien dit zo is waarom het kabinet dan via deze wettelijke regeling voor deze materie vooruitloopt op die richtlijn. Ten aanzien van de gekozen aanpak wensten de leden van de C.D.A.-fractie nog de volgende overwegingen aan de bewindslieden voor te leggen. Uitgangspunt bij het kiezen van een datum moet in de ogen van deze leden zijn dat van die datum een zekere signaalwerking kan uitgaan. Een signaal naar de betrokken groep vrouwen, nodig omdat het nu eenmaal gaat om een afbouw van een voor hen gunstige regeling. Bovendien moet men zich daarop toch enigszins kunnen instellen, zodat een aanzienlijke termijn tussen signaal en afbouw redelijk moet worden geacht. De leden, behorend tot de C.D.A.-fractie vonden dat de publicatiedatum van de 4e richtlijn nauwelijks als een signaal voor Nederlandse vrouwen kan worden aangemerkt. Zij dachten veel meer dat de inwerkingtreding van deze wet deze signaalwerking zou kunnen vervullen. Vandaar dat zij pleitten voor aanpassing van de datum van 31 juli 1986.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden begrepen uit een brief van de Stichting van de Arbeid dat in de kring van werkgevers en werknemers problemen zijn ontstaan over de invulling van het overgangsrecht. Deze leden moesten constateren dat dan, zou aan de opvattingen van sociale partners gestalte worden gegeven, ongelijke behandeling in bij voorbeeld pensioengerechtigde leeftijd (en daarmee in pensioenopbouw) zou blijven bestaan tot het jaar 2033 (40 jaar na 1993). Deelt het kabinet de overtuiging die bij sociale partners heeft postgevat dat een gelijke behandeling alleen kan ingaan voor generaties die pas na 1993 voor het eerst toetreden tot een pensioenfonds en dat aan alle anderen de keuzemogelijkheid moet worden geboden omdat anders de pensioenfonds met zeer grote problemen worden geconfronteerd? Heeft het kabinet, toen gekozen is voor een overgangsrecht voor degenen die op 31 juli 1986 de 50-jarige leeftijd hebben bereikt, daarover overleg gepleegd met de sociale partijen in bij voorbeeld de SER? Is het oordeel van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat de Stichting hier een afwijkend standpunt van de SER laat horen een juiste interpretatie van het SER-advies van 21 maart 1986? Kan worden medegedeeld wat een

dergelijk langlopend overgangsrecht zou kunnen betekenen voor het proces van de voltooiing van de gelijke behandeling? Moet uit een overgangssysteem, zoals de Stichting dit voorstelt, worden afgeleid dat dit een mobiliteitsremmende factor zal opleveren voor vrouwen, daar zij wellicht in een bestaande situatie kunnen blijven rekenen op een pensioeneringsleeftijd van 60 jaar maar bij baansverandering als «nieuwkomer» in een pensioenfonds geconfronteerd worden met een gelijke pensioengerechtigde leeftijd die hoger kan komen te liggen? Is het mogelijk dat juist deze ongelijkheid zal kunnen leiden tot een vorm van pensioenbreuk? De leden van de P.v.d.A.-fractie konden zich enerzijds wel voorstellen dat een probleem zoals geschetst in de brief van de Stichting van de Arbeid zou kunnen ontstaan maar hadden anderzijds het vermoeden dat een overgangstermijn zoals in die brief wordt voorgesteld voor de «gelijke behandeling» een onmogelijke en voor de betrokken vrouwen een nadelige afwijking van het voorgestelde zou betekenen. Zij verzochten hierop een gefundeerde reactie.

5. Artikelen

Artikel II, onderdeel E (artikel 12c)

Tegen de inhoud van dit artikel behielden de leden van de fractie van D66 overwegende bezwaren. Dat gold met name het handhaven van de mogelijkheid van het hanteren van verschillende sterftetafels voor mannen en vrouwen, het buiten beschouwing laten van de hoogte van de werkgeverspremie bij eindloonstelsels en het buiten beschouwing laten van de niveaus van de pensioenaanspraken bij gelijke geldelijke werkgeversbijdragen. Deze leden verwachtten niet dat unisex-sterftetafels tot een acceptatiebeleid zouden leiden om gunstige risico's aan te trekken, als men uitgaat van reële sterftetafels per fonds. De deelneming aan pensioenfondsen wordt niet door eventuele unisex-sterftetafels beïnvloed. Indien de redenering in de memorie van antwoord juist zou zijn, zo meenden deze leden, dan zouden ondernemingen nu alleen ongehuwde mannen in dienst nemen, want die zijn immers goedkoper. Dit kan leiden tot indirecte discriminatie waardoor vrouwen moeilijker een baan kunnen krijgen. Het is daarom de vraag of de actuariële grondslagen als «objectieve rechtvaardigingsgrond» zullen worden aanvaard.

De opvattingen van de D66-leden, in het voorlopig verslag neergelegd, omtrent de wenselijkheid van een vergroting van de keuzemogelijkheden met betrekking tot het al of niet meeverzekeren van nabestaandenpensioen, zouden de bewindslieden in het kader van dit wetsvoorstel niet willen bespreken. Deze leden stelden zich evenwel op het standpunt dat de keuzemogelijkheden niet kunnen worden uitgesteld tot eindelijk de «grote» adviesaanvraag aan de SER wordt behandeld. Zodra ook met betrekking tot de nabestaandenverzorging gelijke behandeling geldt, zijn keuzemogelijkheden dringend nodig, omdat men anders geforceerd wordt gedrongen in de richting van obligate aanspraken. Weduwnaars- en partnerpensioen zijn immers lang niet in alle gevallen de meest wenselijke pensioenvormen. Bovendien blijft daarmee de achterstelling van alleenstaanden voortduren.

Artikel III

De leden van de fractie van D66 zouden graag het oordeel vernemen van de bewindslieden over het verzoek van de Stichting van de Arbeid om in de overgangsregeling aan vrouwelijke deelnemers in een pensioenregeling met voor mannen en vrouwen verschillende leeftijden, een keuzemogelijkheid te bieden ten aanzien van de pensioenleeftijd (tot 1 januari 1998). Zouden mannen in vergelijkbare omstandigheden dan ook

niet een dergelijke keuzemogelijkheid kunnen claimen, zo vroegen deze leden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Wolters

De voorzitter van de vaste commissie voor het Emancipatiebeleid,
Rempt-Halmmans de Jongh

De griffier van de beide commissies,
Van der Windt