

Beschouwing van een tragikomedie: de aanpassing van de Nederlandse sociale wetgeving aan de Derde EG Richtlijn gelijke behandeling

J. Larive-Groenendaal

Er zijn zaken die beter niet gezien kunnen worden in de fase van voorbereiding. Dat geldt niet alleen voor saucijzebroodjes, maar ook voor Nederlandse wetgeving. Dit is de indruk die bij velen zou kunnen achterblijven, die de aanpassing van de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving aan de Derde EG richtlijn inzake gelijke behandeling hebben gevolgd.

In dit artikel zal naar aanleiding hiervan worden ingegaan op het principe van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, met name in de sociale zekerheid, en de parlementaire behandeling van de desbetreffende aanpassingswetten in Nederland. Tevens zullen enige kritische kanttekeningen vanuit de 'Europese hoek' worden gemaakt.

1. Het principe van gelijke behandeling

Het Europese beleid inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen vindt zijn uitgangspunt in artikel 119 van het Verdrag van Rome (EEG, 1957). Dit artikel verplicht de lidstaten tot gelijke beloning van vrouwelijke en mannelijke werknemers bij gelijke arbeid. Aan artikel 119 lag geen edele emancipatiegedachte ten grondslag. Het werd opgenomen uit simpele concurrentieoverwegingen. De vrouwen in de Franse textiel fabrieken bijvoorbeeld ontvingen een beduidend lager loon dan hun collega's in de andere lidstaten. Dit werd gezien als concurrentievervalsing, omdat Franse textiel op die manier lager geprijsd kon worden. Toch bleek het bewuste artikel een goede kapstok voor verdere Europese actie.

Allereerst werd het beginsel van gelijke beloning nader uitgewerkt in een reeks van arresten van het Europees Hof van Justitie, onder meer in de zogenaamde Defrenne-arresten¹. Ook de Europese Commissie en de Raad hebben zich het laatste decennium actief met de emancipatieproblematiek beziggehouden. De Raad van de Europese Gemeenschappen aanvaardde in 1974 een resolutie betreffende een sociaal actieprogramma, waarin als één van de prioriteiten werd genoemd het ondernemen van acties 'teneinde de gelijkheid van mannen en vrouwen te verwezenlijken voor wat betreft de toegang tot arbeid en beroepsopleiding, en de gelegenheid in hun beroep vooruit te komen, alsmede de arbeidsvoorwaarden, met inbegrip van de bezoldiging'².

Ter uitvoering van dit actieprogramma nam de Raad in 1975 de Richtlijn Gelijke Beloning aan, die

een nadere uitwerking geeft aan artikel 119. Als aanvulling op deze richtlijn, en om de gelijkheid van mannen en vrouwen in het arbeidsproces in meer algemene zin te bevorderen, werden vervolgens in 1976 de Richtlijn Gelijke Behandeling en in 1978 de Richtlijn Gelijke Behandeling op het gebied van de sociale zekerheid (hierna aangeduid als de Derde Richtlijn) vastgesteld³. Aldus werd het principe van gelijke beloning uit artikel 119 EEG-verdrag verruimd tot het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Een vijftal ontwerp-richtlijnen ten behoeve van de vrouw, onder andere met betrekking tot gelijke behandeling in de beroepsregelingen, wacht nog steeds tevergeefs op goedkeuring door de Raad.

Het Europees parlement, met name de vrouwencommissies, heeft zich sinds de eerste rechtstreekse verkiezingen in 1979 actief met de gelijkberechtiging van vrouwen beziggehouden en doet dat nog steeds. Deze vrouwencommissie is meer en meer de motor geworden van het Europese beleid op dit gebied getuige de beide uitvoerige verslagen met daarop gebaseerde resoluties, die door de vrouwencommissies werden voorbereid en in 1981 en in 1984 door het Europees Parlement werden aangenomen. Na de tweede rechtstreekse verkiezingen van juli 1984 kreeg de permanente commissie voor de Rechten van de Vrouw van het Parlement de opdracht toe te zien op de tenuitvoerlegging van bovengenoemde parlementaire resoluties over de gelijkberechtiging van vrouwen, ervoor te zorgen dat de reeds uitgevoerde richtlijnen met betrekking tot de gelijke behandeling van mannen en

Samenvatting— In dit artikel wordt geschetst hoe moeizaam de aanpassing is verlopen van de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving aan de zogenaamde Derde EG Richtlijn inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen. De auteur stelt dat de nieuwe WWV nog steeds niet in alle opzichten correct aan de Derde Richtlijn is aangepast en dat de nieuwe AOW zal leiden tot blokkering van het emancipatiestreven.

Mr. J.E.S. Larive studeerde rechten aan de Universiteit van Leiden en is sinds juni 1984 lid van het Europees Parlement (VVD). Zij is permanent lid van de commissies: Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Jeugd, Cultuur, Onderwijs, Informatie en Sport; en Rechten van de Vrouw.

Adres: 25 Rue de l'Europe, L-7225, Bereldange, Luxemburg.

vrouwen daadwerkelijk worden toegepast en het werkgelegenheidsbeleid ten aanzien van vrouwen in de lidstaten te analyseren.

De aanpassing van de nationale wetgeving aan de Derde Richtlijn heeft in Nederland aanzienlijke problemen opgeleverd. Deze richtlijn, die van kracht werd op 22 december 1978, voorzorg in een termijn van zes jaar om de noodzakelijke aanpassingen van de nationale wetgeving te realiseren. De Nederlandse wetgeving had dus op 23 december 1984 moeten zijn aangepast. (Ter vergelijking: de termijnen voor de uitvoering van de Eerste en Tweede Richtlijn bedroegen 1 jaar, respectievelijk 2½ jaar.) Voor de Derde Richtlijn had juist Nederland destijds in de Raad op een lange uitvoeringstermijn aangedrongen, in verband met het complexe karakter van de te regelen materie. Zelfs een periode van zes jaar is voor de Nederlandse regering onvoldoende gebleken, en na 23 december vorig jaar was Nederland dan ook in gebreke ten aanzien van zijn Europese verplichtingen. Een aantal wetten moest gewijzigd worden, waarvan de belangrijkste zijn de WWV en de AOW. Het gaat daarbij om maatregelen voor een overbruggingsperiode, tot de algemene stelselherziening in de sociale zekerheid haar beslag zal hebben gekregen. Het belangrijkste element van deze stelselherziening zal de samenvoeging van de WWV en de WW tot een nieuwe werkloosheidswet zijn.

Op 1 april, respectievelijk 1 mei zijn, na maandenlang touwtrekken tussen de Europese Commissie, regering en Tweede Kamer, de AOW en de WWV met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1985, respectievelijk 23 december 1984 aangepast aan het beginsel van gelijke behandeling.

2. De inhoud van de Derde Richtlijn

De Derde Richtlijn betreft de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid. Deze richtlijn houdt in dat alle met het beginsel van gelijke behandeling strijdige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen worden ingetrokken op een aantal gebieden van sociale zekerheid, namelijk ziekte, invaliditeit, ouderdom, arbeidsongevallen, beroepsziekten, werkloosheid, alsmede de sociale bijstandsregelingen voor zover deze een aanvulling vormen op, of in de plaats komen van genoemde regelingen.

De richtlijn geldt alleen voor deze op een wettelijke regeling gebaseerde sociale-zekerheidsvoorzieningen. De zogenaamde aanvullende stelsels of beroepsregelingen, zoals particuliere bedrijfspensioenvoorzieningen, vallen als gevolg van het verzet van sommige lidstaten tegen te snelle invoering van gelijke behandeling op het gehele terrein van de sociale zekerheid, nog niet onder de gelijke-behandelingsverplichting. Daarvoor zullen nog verdere bepalingen worden vastgesteld. Deze nadere bepalingen zijn inmiddels in de eerder genoemde Vierde Richtlijn omschreven, maar nog niet door de Raad vastgesteld.

Op grond van de Derde Richtlijn is zowel directe als indirecte discriminatie uitgesloten ten aanzien van:

- de werkingssfeer van de regelingen, alsmede de voorwaarden voor toetreding;
- de verplichting tot premiebetaling en de berekening van de premies;
- de berekening van de uitkeringen, waartoe ook gerekend worden de toeslagen voor gehuwden en voor de ten laste komende personen, alsmede de voorwaarden inzake duur en behoud van het recht op de uitkeringen.

De richtlijn geldt niet voor de uitkeringen aan nabestaanden en kinderbijslagen. De lidstaten kunnen op grond van artikel 7, lid 1, bepaalde gebieden van de werking van de richtlijn uitsluiten zoals de vaststelling van de pensioengerechtigde leeftijd. Deze uitgezonderde gebieden moeten dan wel door de lidstaten aan de Europese Commissie gemeld worden. De lidstaten moeten periodiek een onderzoek instellen naar deze uitgezonderde gebieden om na te gaan of het, gezien de sociale ontwikkeling ter zake, gerechtvaardigd is deze uitzonderingen te handhaven.

De lidstaten dienen de Commissie voor 23 december 1986 gegevens over de toepassing van de richtlijn te verstrekken, in verband met een door de Commissie op te stellen verslag aan de Raad hieromtrent. Bij wijze van voorproef heeft de Europese Commissie in januari 1984 een tussentijds verslag over deze materie uitgebracht.

Zowel in de Tweede Richtlijn als in de Derde Richtlijn neemt het verbod van zowel directe als indirecte discriminatie een centrale plaats in. Wat moet onder deze begrippen verstaan worden? Volgens de literatuur houdt directe discriminatie een ongelijke behandeling in op grond van geslacht of op grond van een criterium

dat rechtstreeks met geslacht samenhangt⁵. Advertenties waarop alleen mannen (of vrouwen) kunnen reageren zijn in het algemeen een uiting van directe discriminatie en het bij voorrang ontslaan van personen die zwanger kunnen worden eveneens. Van indirecte discriminatie wordt veelal gesproken wanneer onderscheid gemaakt wordt aan de hand van criteria die weliswaar niet onverbreekbaar met sekse verbonden zijn, maar hiermee wel op een bepaalde manier samenhangen.

Artikel 4, lid 1, van de Derde Richtlijn noemt als voorbeelden van indirecte discriminatie verwijzingen naar de echtelijke staat of de gezinssituatie. Het begrip indirecte discriminatie is op communautair niveau nog niet definitief omschreven. Enige aanwijzingen hieromtrent kunnen echter worden gevonden in de jurisprudentie van het Hof van Justitie en met name in het arrest *Jenkins versus Kingsgate*⁶.

In deze zaak oordeelde het Hof dat een verschil in beloning tussen voltijd- en deeltijdwerknemers alleen dan een (door artikel 119 EEG-Verdrag) verboden discriminatie is, wanneer het *in werkelijkheid* enkel een indirect middel is om het loonpeil van een uitsluitend of voornamelijk uit vrouwen bestaande groep deeltijdwerknemers te verlagen (en 9 van de 10 miljoen EG-deeltijdwerkers zijn vrouwen). Wanneer het verschil in beloning daarentegen zijn verklaring vindt in *objectief gerechtvaardigde factoren* die geen verband houden met discriminatie op grond van geslacht, bijvoorbeeld wanneer een werkgever om economische redenen voltijdarbeid door beide geslachten probeert aan te moedigen, door het uurloon voor deeltijdarbeid lager te stellen, is er volgens het Hof geen sprake van een indirecte discriminatie. Mede op basis hiervan is het huidige standpunt van de Europese Commissie dat de aanwezigheid van indirecte discriminatie mag worden aangenomen, wanneer een ogenschijnlijk gelijke behandeling als effect heeft dat in hoofdzaak vrouwen worden benadeeld. De vraag of de intentie bestaat om te discrimineren doet er in deze opvatting niet toe.

Hiermee is zeker het laatste woord nog niet gezegd over de inhoud van het begrip indirecte discriminatie. De vraag is of dat probleem zich laat oplossen aan de hand van zogenaamde objectieve factoren, waar het in feite aankomt op een afweging van de belangen die achter die zogenaamde objectieve factoren schuil gaan – in de zaak *Jenkins*, de bedrijfseconomische

belangen van de betrokken onderneming – tegen het belang van gelijke behandeling naar geslacht. Bovendien zou niet volstaan moeten worden met het aandragen van bijvoorbeeld bedrijfseconomische belangen als rechtvaardiging van de ongelijke behandeling naar geslacht, maar zou in ieder geval moeten worden aangetoond dat de ongelijke behandeling redelijkerwijs noodzakelijk is om de bedrijfseconomische doelstellingen te bereiken⁷.

3. De gevolgen van de Derde Richtlijn

Uit het eerder vermelde tussentijds verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de Derde Richtlijn bleek al dat zich met name in Nederland en België problemen voordeden. Om indirecte discriminaties te vermijden, moeten sociale zekerheidsregelingen behalve sekse-neutraal ook 'kostwinner-neutraal' zijn. De Belgische werkloosheidsverzekering is echter gebaseerd op het begrip gezinshoofd. Bij Koninklijk Besluit van 10 december 1980 werd een korting op de werkloosheidsuitkering van niet-gezinshoofden ingevoerd. Deze maatregel benadeelde hoofdzakelijk vrouwen omdat in de praktijk het gezinshoofd (het woord op zich is al emancipatie-onvriendelijk), dat wil zeggen de kostwinner, meestal de man is. De tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling laat echter geen ruimte voor het invoeren van verslechtingen in de nationale wetgeving ten opzichte van de doelstellingen van de Derde Richtlijn gedurende de uitvoeringstermijn. Deze termijn dient er alleen toe de lidstaten in de gelegenheid te stellen hun wetgeving in de zin van de richtlijn te wijzigen.

Ter zake van deze in België ingevoerde regeling, op grond waarvan vrouwen indirect gediscrimineerd worden, heeft de commissie aan de Belgische regering als haar standpunt kenbaar gemaakt, dat het onmogelijk is het begrip gezinshoofd op neutrale wijze te definiëren en dat het begrip in verband daarmee niet verenigbaar is met het beginsel van gelijke behandeling in de sociale zekerheid. In dezelfde geest antwoordde de Commissie vorig jaar in het Europees Parlement op een vraag die ik haar met betrekking tot de vergelijkbare Nederlandse kostwinnersproblematiek gesteld had. Volgens het antwoord van de Commissie moet er een sterk voorbehoud gemaakt worden over de verenigbaarheid van het begrip kostwinner met het beginsel van gelijke behandeling en moet het

bovendien betreurd worden dat er in Nederland op het gebied van de sociale zekerheid maatregelen worden genomen, waardoor vrouwen worden gestimuleerd zich uit de arbeidsmarkt terug te trekken⁸.

Waarom heeft de aanpassing van de sociale-zekerheidswetgeving behalve in België, juist in Nederland zoveel problemen opgeleverd? De belangrijkste oorzaak hiervan is dat onze sociale zekerheidsregelingen het traditionele gezin en dus de traditionele rollen daarin van man en vrouw tot uitgangspunt hebben. In dit traditionele gezin neemt de man de betaalde arbeid buitenshuis voor zijn rekening en vervult aldus de rol van kostwinner, terwijl de vrouw voor de onbetaalde taken binnenshuis verantwoordelijk is. 'De man verdient het brood en de vrouw snijdt het'. Deze traditionele gezinsopvatting was overheersend in de tijd dat de meeste sociale verzekeringswetten, waaronder de AOW, tot stand kwamen: in de jaren 50 behoorde in Nederland slechts 11% van de gehuwde vrouwen tot de beroepsbevolking. In de meeste andere EEG-landen was de beroeps participatie van gehuwde vrouwen altijd al hoger.

Nu dit traditionele gezinstype niet meer de toon zet en zelfs een minderheid van de samenlevingsvormen uitmaakt, en tegelijkertijd de rol van de vrouw in het beroepsleven en in het ruimere maatschappelijke verband steeds zelfstandiger wordt, is ook een individualisering binnen het stelsel van sociale verzekeringen op zijn plaats. Dit past in de gewijzigde maatschappelijke verhoudingen en in de emancipatiedoelstelling van grotere economische zelfstandigheid voor de vrouw, die ook door de regering onderschreven wordt⁹. Vanuit liberaal gezichtspunt juich ik de individualisering van de sociale-zekerheidswetgeving toe. Deze doet recht aan de eigen verantwoordelijkheid van de vrouw en aan de toenemende arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen.

Overigens is het percentage gehuwde vrouwen in de beroepsbevolking in Nederland nog steeds lager dan in andere EEG-landen. Ruim een half miljoen vrouwen zouden van een baan moeten worden voorzien om dit aandeel gelijk te trekken met het Europese gemiddelde! Tegen deze achtergrond betroffen de noodzakelijke aanpassingen aan de Derde Richtlijn in Nederland allereerst de Wet Werkloosheidsvoorziening en de Algemene Ouderdomswet, die tot dusver beide gebaseerd waren op het kostwinnersbegrip.

De aanpassing van de AOW aan de Derde Richtlijn,

die hier verder buiten beschouwing blijft, zal ongetwijfeld in de toekomst nog de nodige pennen in beweging brengen. Men denke in dit verband met name aan de inkomensafhankelijke toeslagregeling die per 1 april 1988 kan worden ingevoerd. Het voert te ver om hier op de details van de nieuwe regeling in te gaan, maar het concrete effect ervan is in ieder geval opnieuw dat betaalde arbeid van de gehuwde vrouw die nog geen 65 jaar is, zal worden bestraft, terwijl onbetaald werken zal worden beloond. Door de nieuwe AOW wordt 'zwart' of illegaal werken dus in de hand gewerkt. Het emancipatiestreven, dat met de wijziging van de AOW gediend zou moeten worden, dreigt aldus weer te worden geblokkeerd! Bovendien hoort deze inkomensafhankelijkheid mijns inziens principieel niet thuis in een algemene ouderdomswet die tenslotte niet bedoeld is als een soort bijstandsregeling, waarop aanspraak gemaakt kan worden indien er over te weinig andere inkomsten wordt beschikt.

4. De aanpassing van de Wet Werkloosheidsvoorziening

Aan de aanpassing door de Tweede Kamer op 28 maart van dit jaar van het wetsvoorstel tot wijziging van de WWV is een maandenlange strijd met staatssecretaris De Graaf voorafgegaan. Niet alleen de Tweede Kamer uitte forse kritiek op de wijze waarop de Nederlandse regering met de emancipatiewetgeving omsprong, ook de FNV spande hierover een kort geding aan tegen de staat. Bovendien beoordeelden de Europese Commissie, de SER, de Raad van State, de vakbonden en de Emancipatieraad de oorspronkelijke aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan de Derde Richtlijn als niet correct. Waar ging het nu eigenlijk over?

Het oorspronkelijke wetsvoorstel – Onder de oude WWV had de gehuwde vrouw die geen kostwinner was geen recht op een WWV-uitkering. Deze duidelijk discriminerende bepaling moest worden geschrapt. De vraag was echter hoe en op welk niveau gelijke behandeling gerealiseerd zou moeten worden. Het oorspronkelijke wetsontwerp tot aanpassing van de WWV aan de Derde Richtlijn voorzag, onder het motto even slecht is ook gelijk, in opheffing van de directe discriminatie door ook mannen die geen kostwinner zijn van het recht op een WWV-uitkering uit te sluiten en hen in die zin op gelijke voet te behandelen met vrouwen die geen kostwinner zijn. Staatssecretaris

ris De Graaf dacht met de invoering van een dergelijk sekse-neutraal kostwinnersbegrip een deel van de aanpassingsklus op gemakkelijke en goedkope wijze geklaard te hebben. Deze loskoppeling van het kostwinnerscriterium van het geslacht zou voor ongeveer 6000 mannen verlies van het recht op een WWV-uitkering betekenen, voor vrouwen geen verandering meebrengen en aldus een besparing van 25 miljoen gulden opleveren.

Indirect bleef deze voorziening evenwel discriminerend. Verreweg het grootste deel van de werkende vrouwen, potentiële gegadigden voor een WWV-uitkering, is immers géén kostwinner. Het aantal vrouwen dat door het gebruik van het kostwinnersbegrip van de WWV wordt uitgesloten is dan ook vele malen groter dan het aantal buitengesloten mannen. Het kostwinnersbegrip is dus indirect gezien geen sekse-neutraal criterium. Ook over de raming van de kosten van de gelijkberechtigingsoperatie kon men het maar moeilijk eens worden. De minister van Financiën rekende de staatssecretaris (op een bierviltje?) voor dat door het vervallen van de kostwinnersis jaarlijks 26.000 vrouwen meer een beroep op de WWV zouden doen, hetgeen 450 miljoen gulden per jaar zou gaan kosten. De vereniging van Directeuren voor Sociale arbeid (DIVOSA) kwam tot een geheel andere berekening. Volgens deze vereniging zouden slechts 6.000 vrouwen additioneel een beroep op de WWV doen. Hiervan uitgaande, zouden de kosten niet 450, maar 100 miljoen gulden bedragen. Bovendien zou volgens DIVOSA het gemiddelde inkomen van vrouwen door het ministerie van Sociale Zaken te hoog zijn ingeschat, zodat ook de werkloosheidsuitkeringen in werkelijkheid lager dan de geraamde uitkeringen zullen zijn.

In het Tweede-Kamerdebat over het oorspronkelijke wetsvoorstel stonden liberalen en socialisten naast elkaar in hun afwijzing van dit ontoereikende voorstel. Beide fracties wisten zich gesteund door de adviezen van de Emancipatieraad en van de Raad van State, waarin zeer duidelijk werd gewezen op het blijven voortbestaan van indirecte discriminatie ten gevolge van het handhaven van het kostwinnerscriterium. De CDA-fractie nam wel grotendeels genoegen met het handhaven van de kostwinnersis, evenals de kleinere christelijke partijen. Bovendien had ook de Europese Commissie de Nederlandse regering erop gewezen dat met het vasthouden aan het kostwinnersbeginsel niet

zou worden voldaan aan de doelstellingen van de Derde Richtlijn. Toen liberalen en socialisten zich op het vernietigend oordeel van zowel de Raad van State als van de Europese Commissie beriepen, kwam de regering met de wel zeer krasse verdediging dat de interpretatie van de Commissie niet als bron van uitleg van een richtlijn zou kunnen gelden! Toch heeft de regering het manco van het eerste wetsontwerp moeten toegeven. Waarschijnlijk speelde hierbij de vrees voor eventuele procedures voor het Hof van Justitie een rol. Nederland heeft toch al de naam het Staphorst van Europa op emancipatiebeleid te zijn! Hoe het ook zij, onder druk van de meerderheid van de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris op 13 december 1984 dit wetsontwerp moeten terugnemen.

Het nieuwe wetsvoorstel – In februari van dit jaar werd een nieuw wetsvoorstel voorgelegd, waarin het kostwinnersvereiste geheel was geschrapt. Op grond van dit voorstel konden gehuwde vrouwen een zelfstandig recht op WWV-uitkering doen gelden, of ze nu kostwinner zijn of niet. De kosten werden geraamd op ongeveer 200 miljoen gulden in 1985 en structureel (jaarlijks) 450 miljoen gulden. Om de gelijkberechtigingsoperatie budgettair zo neutraal mogelijk te doen verlopen, was aan dit voorstel wel de eis gekoppeld dat de hiervoor benodigde financiering elders binnen de sociale zekerheid moest worden gevonden. Het CNV heeft in dit verband gesuggereerd de reserves van het Algemeen Werkloosheidsfonds aan te spreken.

Uiteindelijk is de wijze van financiering gevonden in het korten op de uitkeringsrechten van jongeren. Enerzijds zou de duur van het recht op een WWV-uitkering voor jongeren bekort worden, anderzijds zou de zogenaamde referte-eis worden verzwaaard. Men zou tenminste 130 weken (in plaats van 130 dagen) gewerkt moeten hebben in de periode van drie jaar, voorafgaande aan de werkloosheid, om voor een WWV-uitkering in aanmerking te kunnen komen. Op deze voorgestelde verzwaring van de referte-eis is van veel kanten kritiek uitgeoefend, onder andere door de Raad van State en de Emancipatieraad. Een dergelijke drempel voor toelating tot een WWV-uitkering zou een aantal categorieën werknemers met onregelmatige arbeidspatronen (vooral in de bouw) onevenredig zwaar treffen. Onder druk van de Tweede Kamer is deze verzwaaarde referte-eis komen te vervallen, hetgeen volgens de ministeriële berekening ongeveer 75 miljoen gulden extra kost.

Volgens de voorstellen voor de algemene stelselherziening in de sociale zekerheid komt in de nieuwe werkloosheidswet (die de huidige WW en WWV zal integreren) de referte-eis terug. Hierbij is onder meer bepaald dat de periode voor de opvoeding van jonge kinderen voor de helft zal meetellen bij de berekening van de duur van het arbeidsverleden. Deze bepaling zal vooral aan vrouwen ten goede komen. Wel is de korting op de uitkeringsduur voor jongeren gehandhaafd. Voor jongeren tot 23 jaar geldt een uitkeringsduur van 6 maanden, voor 23-29-jarigen van 1 jaar en voor 30-35-jarigen van 1½ jaar. Voor werklozen die ouder zijn dan 35 jaar is de uitkeringsduur gehandhaafd op twee jaar.

In de laatste fase van behandeling hebben de regeringspartijen weten te bereiken dat tevens met het arbeidsverleden rekening zal worden gehouden. Werklozen die kunnen aantonen in de periode van 6 jaar voorafgaande aan de werkloosheid tenminste 4½ jaar te hebben gewerkt, krijgen een half jaar langer WWV-uitkering dan de hierboven genoemde duur (amendement Linschoten-Wijers). Ook deze verruiming op wens van de regeringspartijen werd aangebracht tegen de zin van de staatssecretaris, die betoogde dat dit weer zo'n 70 miljoen gulden meer zou kosten. Volgens de indieners van het amendement zouden de kosten ervan slechts 25 miljoen gulden bedragen. Opvallend is, dat zoals ook al eerder ter sprake kwam, de ministeriële berekeningen steeds een stuk hoger uitkomen dan de berekeningen van de Tweede Kamer, de vakbeweging en andere betrokken organisaties. In deze gewijzigde vorm werd het wetsvoorstel eind maart door de Tweede Kamer aangenomen. De nieuwe WWV trad op 1 mei 1985 in werking.

Al met al blijft het betreurenswaardig dat het kabinet heeft geweigerd door middel van een bijfinanciering uit de algemene middelen de uitkeringsrechten voor vrouwen op het oorspronkelijke, maar dan gelijke niveau te brengen. Door te sleutelen aan de financiering en de uitkeringsduur van jonge werklozen op een wijze die op zich met de Derde Richtlijn weinig te maken heeft, wordt de indruk gewekt dat gelijke berechtiging alleen te realiseren valt over de rug van door het kabinet gekozen andere categorieën werklozen. Het kabinet heeft daarmee een emancipatie onwaardig maatschappelijk klimaat geschapen, waarin jongeren en gehuwde vrouwen tegen elkaar uitgespeeld worden. Het lijkt er sterk op dat het kabinet een

bewuste vertragingstactiek heeft gevoerd. De omstandigheid dat binnen de sociale zekerheid de middelen beperkt zijn, was al jaren te voorzien en vormt dan ook geen argument. Bovendien moeten de kosten afgewogen worden tegen de besparingen doordat het kabinet meer dan 6 jaar heeft gewacht met het correct aanpassen van de wetgeving aan de Derde Richtlijn (naar schatting: een besparing van 2,5 miljard sinds 23-12-1978). De kosten van de gelijkberechtigingsoperatie voor 1985 (200 miljoen gulden) worden uiteindelijk slechts voor 70 miljoen gedekt. Het tekort zal ten laste van de algemene begroting komen. De structurele kosten vanaf 1986 zullen in het kader van de algemene stelselherziening gedekt moeten worden.

Nog steeds is de nieuwe WWV niet in alle opzichten correct aan de Derde Richtlijn aangepast. In artikel 2 van deze wet wordt namelijk bepaald dat het schrappen van de kostwinnerseis niet van toepassing is op vrouwen die vóór 23 december 1984 werkloos zijn geworden, tenzij de betrokkene op die datum een WW-uitkering genoot. Met andere woorden, het vervallen van de kostwinnerseis geldt alleen voor de 'nieuwe' gevallen. Dit houdt in dat toch niet alle vrouwen gelijk behandeld zullen worden. Het kabinet koos hiermee voor de zogenaamde B-variant, de goedkope oplossing. De Europese Commissie heeft in deze kwestie ondertussen desgevraagd meegedeeld dat de gelijke behandeling op grond van de Derde Richtlijn vanaf 23 december 1984 moet gelden voor alle mannen en vrouwen die op of na die datum werkloos *waren of zijn*, en niet uitsluitend voor mannen en vrouwen die na die datum werkloos *worden*. Het kabinet loopt dus het risico dat het via de prejudiciële procedure voor het Hof van Justitie, die met betrekking tot het overgangsregime aanhangig is gemaakt door het Gerechtshof in Den Haag, alsnog gedwongen wordt over te gaan tot de ruimere (en loyalere) zogenaamde A-variant in het overgangsregime. Deze variant ligt op dezelfde lijn als de hierboven weergegeven mening van de Europese Commissie en houdt in dat ook vrouwen die voor 23 december 1984 een uitkering krachtens de WWV zouden hebben kunnen krijgen als de kostwinnerseis dit niet zou hebben verhindert, recht op een WWV-uitkering hebben.

5. Kort geding

Op 23 december 1984 kon vastgesteld worden dat de Nederlandse regering niet tijdig en volledig uitvoering

had gegeven aan de Derde Richtlijn en aldus in gebreke was. De FNV heeft daarop een kort geding aangespannen tegen de staat, waarin gevraagd werd de regering te verplichten voor 1 maart de WWV aan te passen aan het beginsel van gelijke behandeling. Op 17 januari deed de president van de arrondissementsrechtbank Den Haag, voor wie dit geding diende, uitspraak. Hij gebod de regering de WWV voor 1 maart aan te passen. Niet toegewezen werd de eis dat het vervallen van de kostwinnersbepaling met terugwerkende kracht moest geschieden. Dit is in de uiteindelijke aanpassingswet op instigatie van de Tweede Kamer wel gebeurd.

Toch was deze uitspraak in kort geding een tegenslag voor het kabinet, dat ook in de kosten van het geding werd veroordeeld. Een interessant aspect van deze procedure was dat de president de stelling van de regering afwees dat de FNV niet ontvankelijk in haar eis zou zijn, omdat ze niet namens niet-met-namegenoemde vrouwen in rechte zou kunnen optreden. Met andere woorden, vanwege gebrek aan voldoende eigen belang. De president de stelling erkende het voldoende eigen belang van de FNV om in rechte op te treden, hetgeen volgens hem gelegen was in de (statuaire) behartiging van de financiële positie van (vrouwelijke) werknemers in het algemeen.

In dit eerste, door de FNV gewonnen, kort geding had de FNV nagelaten een dwangsom te eisen voor het geval de staat niet aan het bevel van de rechter zou voldoen. Toen na 1 maart deze situatie zich inderdaad voordeed, spande de FNV opnieuw een kort geding tegen de staat aan, ditmaal onder vordering van een dwangsom van 10 miljoen gulden per dag verzuim. Het vorderen van een dwangsom tegen de staat was een novum. Tot een uitspraak in dit tweede korte geding is het echter nooit gekomen, omdat uitspraak werd gedaan in het door de staat aangespannen hoger beroep. De regering was tegen de eerste uitspraak in kort geding in beroep gegaan; zij betwistte de bevoegdheid van de rechter om haar te dwingen concrete wetgevende maatregelen te nemen. De rechter zou niet mogen ingrijpen in het proces van wetgeving, dat tot de uitsluitende bevoegdheid van regering en parlement behoort. Op 13 maart vernietigde het Haagse gerechtshof het vonnis van 17 januari, waarbij de president van de rechtbank Den Haag de staat had bevolen het beginsel van gelijke behandeling voor 1 maart in de WWV in te voeren. Het gerechtshof aanvaardde

de stelling van de regering en oordeelde dat de rechter niet de bevoegdheid heeft de wetgever op te dragen een wet te maken en met name niet voor een bepaald tijdstip.

Opmerkelijk is dat het gerechtshof, om tot dit oordeel te komen, zich alleen gebaseerd heeft op de verhouding rechter-wetgever in het Nederlandse staatsbestel, terwijl de zaak toch betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van een Europese richtlijn. Het ligt dan immers voor de hand in aanmerking te nemen dat de Nederlandse rechter niet bevoegd is eenzijdig een wijziging aan te brengen in een termijn die door een Europese richtlijn wordt gesteld aan de Nederlandse wetgever. Het ontbreken van dit Europese perspectief in de uitspraak van het gerechtshof kan alleen verklaard worden door het feit dat de Nederlandse staat er geen enkel belang bij had dat argument tegen zichzelf in te roepen, terwijl de FNV in de euforie over het vonnis van de Haagse president het vermoedelijk heeft laten liggen, zodat het gerechtshof er niet op in kon gaan.

Het gerechtshof heeft zich in dit arrest nog niet uitgelaten over de door de FNV opgeworpen vraag naar de rechtmatigheid van de gelijkberechtigingsoperatie. Het oordeel hierover hangt af van de vraag of aan artikel 4 van de Derde Richtlijn al dan niet rechtstreekse werking moet worden toegekend. Achter het begrip rechtstreekse werking gaat de vraag schuil of artikel 4 van de Derde Richtlijn voor de Nederlandse staat alleen verplichtingen schept tegenover de Europese Gemeenschap, dan wel of, vanaf de datum waarop de richtlijnbevestigingen in de Nederlandse wetgeving moesten zijn verwerkt (23 december 1984), particulieren, dat wil zeggen in casu gediscrimineerde vrouwen of hun belangenorganisaties zoals de FNV, voor de rechter rechtstreeks een beroep op de richtlijnbevestiging kunnen doen om hun recht op gelijke behandeling geldend te maken. In het antwoord dat de Europese Commissie eindelijk gaf op 14 juni 1985 op een vraag die haar dienaangaande zes maanden eerder gesteld was, stelt zij: 'Het is niet opportuun van de rechtstreekse werking van een richtlijn te spreken. Een dergelijke werking kan niet aan richtlijnen in hun geheel worden toegekend maar alleen aan die bepalingen die duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn, zodat ze het ontstaan kunnen geven aan regels waarop particulieren zich kunnen beroepen'¹⁰.

Het Haagse gerechtshof heeft in hetzelfde arrest het

Europese Hof van Justitie verzocht bij wijze van prejudiciële beslissing hierover een uitspraak te doen. Mocht het Hof in Luxemburg van oordeel zijn dat artikel 4 inderdaad rechtstreekse werking heeft, zou dit dan ook betekenen dat werkloze gehuwde vrouwen die geen kostwinner zijn, vanaf 23 december 1984 recht hebben op een WWV-uitkering? En zo ja, om welke WWV-uitkering gaat het dan? Om een uitkering op grond van de oude of de nieuwe WWV? Het Europese Hof zal hierover binnen afzienbare tijd uitspraak doen. Hetzelfde Hof zal binnenkort eveneens uitspraak doen in een vergelijkbare zaak. Deze zaak betreft de afschaffing van de minimumdagloonbepalingen in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) van 1982; op grond van de nieuwe regeling ontvangen niet-kostwinners een lagere WAO-uitkering dan kostwinners. De Amsterdamse Raad van Beroep heeft aan het Europese Hof de vraag voorgelegd of deze nieuwe regeling wel in overeenstemming is met artikel 4, lid 1, van de Derde Richtlijn.

6. Slotopmerkingen

Vanuit een oogpunt van gelijke behandeling van mannen en vrouwen is de gehele gelijkberechtigingsoperatie een droeve vertoning geweest. De aanpassing van de WWV aan de Derde Richtlijn heeft tot nu toe veel stof doen opwaaien. De gelijke behandeling op dit deel terrein van de sociale zekerheid is voorwerp geworden van een juridische strijd tot op theoretisch niveau¹¹. De gang van zaken tijdens de wijzigingsoperatie van deze wet heeft veel irritatie opgeroepen tussen de regering en de Tweede Kamer en heeft ongetwijfeld binnen de EG afbreuk gedaan aan de toch al niet zo geweldige reputatie van Nederland op emancipatiegebied.

Op Europees niveau is zeker bij het Europees Parlement de politieke wil aanwezig het proces van vrouwenemancipatie verder te helpen. Met name de vrouwencommissie van het Parlement doet, via de Europese Commissie, al het mogelijke (en onmogelijke) om te bewerkstelligen dat de ontwerp-richtlijnen die nu bij de Raad liggen, bijvoorbeeld de eerder genoemde ontwerp-richtlijn betreffende gelijke behandeling in de beroepsregelingen van de sociale verzekering, zo snel mogelijk worden goedgekeurd. Bovendien zal het Europees Parlement de Commissie steeds opnieuw herinneren aan de in het 'nieuwe actieprogram-

ma van de Gemeenschap inzake de bevordering van gelijke kansen voor de vrouw 1982-1985' gedane beloften met betrekking tot nieuwe richtlijnen, onder andere op het gebied van de inkomstenbelasting, en concrete acties voor vrouwen in het kader van het Europees Sociaal Fonds.

Naar ik hoop en verwacht zal de deining die in Nederland ontstaan is naar aanleiding van de te late en evenmin nauwkeurige aanpassing van de sociale-zekerheidswetgeving aan de Derde Richtlijn, vrouwen (en mannen!) inspireren tot nog meer acties, gedingen, vonnissen, publikaties en wat dies meer zij op het terrein van de sociale zekerheid en daarbuiten. Met de mond en met de pen belijdt de Nederlandse regering emancipatiedoelstellingen, die vervolgens à la Droogstoppel zo zuinig mogelijk in de praktijk worden gebracht. Deze houding staat haaks op de gedurfde beleidsmaatregelen die zouden moeten worden genomen om het bedreigde emancipatieproces voor vrouwen overeind te houden.

Noten

1. Zaak 80/70, Jur. 1971, p. 445 (Defrenne I), zaak 43/75, Jur. 1976, p. 456 (Defrenne II) en zaak 149/77, Jur. 1978, p. 1366 (Defrenne III).
2. Resolutie van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 januari 1974 betreffende een sociaal actieprogramma. Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen (PB), nr. C 13 van 12 februari 1974, p. 1.
3. Richtlijn 75/117/EEG (Gelijke Beloning), PB 1975, L 45; Richtlijn 76/207/EEG (Gelijke Behandeling), PB 1976, L 39; Richtlijn 79/7/EEG (Gelijke Behandeling in de sociale zekerheid), PB 1979, L 6.
4. Volgens L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees Recht*, Alphen aan den Rijn, 3e herziene druk, p. 121, is een Europese richtlijn een handeling die gericht is tot de lidstaten en die deze verplicht om tegelijk in hun nationale rechtsorde de in de richtlijn omschreven rechtstoestand in het leven te roepen. Een richtlijn is alleen verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat, dat wil zeggen dat de nationale wetgeving van de lidstaten moeten worden aangepast aan de eisen die de richtlijn stelt, maar dat in dit aanpassingsproces de lidstaten vrij zijn hun eigen wetgevingsinstrumenten en procedures te hanteren.
5. Bijvoorbeeld A.W. Govers, *Gelijkheid van vrouw en man in het Europees Sociaal Recht*, in: *Geschriften van de Vereniging voor Arbeidsrecht*, Nr. 6, Alphen aan den Rijn.
6. Zaak 96/180, Jur. 1981, p. 911 (Jenkins/Kingsgate).
7. R. Meij-van Bruggen, *Het Europees Parlement en de vrouwenrechten in de Europese Gemeenschap*, in: *Bulletin van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten* 1985, nr. 2.

8. Antwoord Commissie op mondelinge vraag nr. 8 (mevrouw Larive-Groenendaal), Handelingen van het Europees parlement, Nr. 2-320/294, van 14-12-1984.

9. Zie o.a. Memorie van Toelichting op wetsontwerp 18.515 (Tweede Kamer 1983-1984, 18.515, nr. 3).

10. Antwoord Commissie op schriftelijke vraag nr. 1685/84 (mevrouw Larive-Groenendaal en mevrouw May-Weggen, PB Nr. C 092, p. 13 van 13-04-1985).

11. De aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan de Derde Richtlijn heeft een stroom van publikaties op gang gebracht, waarvan ik bij wijze van voorbeeld noem: J. van

Wouw, Nederlandse rechter kan Derde Richtlijn rechtstreeks toepassen, *Nederlands Juristenblad*, 1985, nr. 6, p. 180-182, en de reactie hierop van S. Prechal, De 'Inroepbaarheid' van de Derde Richtlijn, *Nederlands Juristenblad*, 1985, nr. 18, p. 584-586. Verder: Het eigen gelijk versus gelijkheid, een redactioneel commentaar, *Bulletin van het Nederlands Juristen Comité voor de mensenrechten* 1985, nr. 3. J.P. Ascher-Vonk, Gelijke behandeling in de sociale zekerheid, *Bulletin van het Nederlands Juristen Comité voor de mensenrechten* 1985, nr. 4, p. 275-289.