

Vergaderjaar 1996–1997

25 006

Emancipatiebeleid 1997

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 februari 1997

Hierbij informeer ik u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken, de Minister van Justitie, de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, over de beleidsconclusies die het kabinet verbindt aan de uitkomsten van een door het Hugo Sinzheimer Instituut uitgevoerd onderzoek ter evaluatie van de effectiviteit van de wetgeving inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid.¹

Kort samengevat zijn beleidsvoornemens:

- Vergroting van kennis van en inzicht in de wetgeving, door enerzijds verheldering van bestaand voorlichtingsmateriaal over de wetgeving, anderzijds een doelmatiger aanpak van voorlichtingsactiviteiten op het terrein van gelijke behandeling bij de arbeid. Ter coördinatie van en overleg over in te zetten voorlichtingsinstrumenten zal een inter-departementale werkgroep worden gevormd. Het overleg zal plaatsvinden in samenspraak met de Commissie gelijke behandeling en met sociale partners en andere relevante maatschappelijke organisaties.
- Een aanpassing van artikel 7 (verjaringstermijn van loonvorderingen) en van artikel 11 (de maatmankeuze) van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen.
- Het verrichten van studie naar de mogelijkheden tot stroomlijning van de thans over verschillende wetten gespreide regelgeving inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid, mede in samenhang met wetgeving die onderscheid op andere gronden verbiedt.
- Bezien van de wenselijkheid van (verdere) aanpassingen van de wetgeving inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid in samenhang met de in 1999 voorziene evaluatie van de Algemene wet gelijke behandeling, in verband met de samenhang tussen deze wetgeving voor wat betreft normstelling en begrippenkader.

¹ De effectiviteit van de Wet gelijke behandeling m/v, mr. J. A. H. Blom. Deel I werd u toegezonden bij brief van 6 juli 1994, deel II bij brief van 21 december 1995.

Aspecten die evenzeer daarvoor van belang zijn komen aan de orde in de uitwerking van de nota Werken aan Zekerheid¹, in het onderdeel Zorg voor Economische Zelfstandigheid.

Gezien deze onderlinge samenhang zullen de nu geformuleerde beleidsvoornemens bij deze uitwerking in de loop van 1997, in een bredere context worden geplaatst.

De effectiviteit van de wetgeving gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid

1. Inleiding

In 1989 vond een herziening plaats van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (WGB) en artikel 1637ij van het Burgerlijk Wetboek, die tot doel had om de effectiviteit van deze wetgeving op korte termijn te vergroten. Een meer fundamentele bezinning of de wetgeving voldoende beantwoordt aan haar doel, het realiseren van gelijke behandeling bij de toegang tot en in het arbeidsproces, zou vijf jaar na het van kracht worden van de zogenoemde Reparatiewet plaatsvinden. Met het oog hierop verrichtte het Hugo Sinzheimer Instituut, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in 1994 en 1995 onderzoek ter evaluatie van de effectiviteit van deze wetgeving. Het onderzoek omvatte twee delen. Het eerste deel analyseerde literatuur en rechtspraak op dit terrein, het tweede deel richtte zich, in aanvulling hierop, op de praktijk in arbeidsorganisaties. Na de afronding van het onderzoek werd een aantal deskundigen op dit terrein uitgenodigd voor een gedachtewisseling naar aanleiding van de uitkomsten ervan. De discussiebijeenkomst werd georganiseerd in samenwerking met het Hugo Sinzheimer Instituut².

Een belangrijke belemmering voor een effectieve werking van de wetgeving vormt, zo komt uit het evaluatie-onderzoek naar voren, dat in de praktijk kennis van en inzicht in de wet over het algemeen gering is. Met name bestaat onvoldoende besef van de reikwijdte van de gelijke behandelingsnorm. Geconstateerd wordt door de onderzoekster dat er een zekere tweedeling lijkt te bestaan. Een vrij kleine groep is uitstekend op de hoogte van de inhoud van de wetgeving en zich bewust van knelpunten op dit terrein. Een grote groep mensen daarentegen onderschrijft wel dat mannen en vrouwen gelijk moeten worden behandeld, maar gaat daarbij hoofdzakelijk af op de eigen idee van wat redelijk en rechtvaardig is, een idee dat aanzienlijk minder vergaand is dan dat van de eerstgenoemde groep. De bekendheid met bestaan en taken van de Commissie gelijke behandeling is eveneens beperkt. Voorts wordt in het onderzoek opgemerkt, dat een goed inzicht in de regelgeving mede wordt bemoeilijkt door de spreiding daarvan over verschillende wetten.

De belemmeringen die uit het onderzoek naar voren komen zijn niet specifiek voor de Nederlandse situatie. Uit een vergelijkende studie naar het gebruikmaken van mogelijkheden om ongelijke behandeling juridisch aan de orde te stellen in (de «oude»)12 lid-staten van de EU³ blijkt, dat soortgelijke problemen zich ook voordoen in de andere lid-staten. In de meeste lid-staten is de belangstelling voor en kennis van dit rechtsgebied zeer gering en is men slecht op de hoogte van de betekenis van de norm. Over gelijke behandeling worden zeer weinig procedures gevoerd. Vaak ontbreekt adequate ondersteuning voor wie een klacht aanhangig wil maken.

Gesteld kan worden dat vergelijkenderwijs de Nederlandse wetgeving goede instrumenten biedt voor een effectieve werking van de wet, zoals het bestaan van een kosteloos toegankelijke Commissie met verschillende bevoegdheden en de verplichting om aan de Commissie door haar gevraagde gegevens te verschaffen. Ook de mogelijkheid voor belangen-

¹ TK, 1996–1997, 25 010, nrs. 1 en 2.

² Een samenvatting van de uitkomsten van het evaluatie-onderzoek en van de discussiebijeenkomst van deskundigen is opgenomen in een bijgevoegde bijlage. Deze is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

³ The utilisation of sex equality litigation procedures in the member states of the European Community: A Comparative Study. J. Blom, B. Fitzpatrick, J. Gregory. R. Knecht, U. O'Hare. Juni 1995.

organisaties om naleving van de wet te vorderen kent men elders in Europa niet.

2. Beleidsconclusies

Het kabinet stelt vast, dat de uitkomsten van de evaluatie illustreren dat verandering van vastgewortelde denkwijzen en gedragspatronen, zoals beoogd met anti-discriminatiewetgeving, een proces is dat tijd vergt maar ook, dat wetgeving alleen niet voldoende is om daadwerkelijke gelijkheid te realiseren.

Wetgeving die ongelijke behandeling verbiedt vormt de basis van het emancipatiebeleid, maar voor het bereiken van een daadwerkelijk gelijke positie van vrouwen en mannen in de arbeid is inzet van meer instrumenten nodig.

Doorbreking van de sekse-scheiding in beroepen en functies wordt nagestreefd met maatregelen als het Actieplan Vrouwen en Techniek en de campagne «Opportunity in Bedrijf» die recent is gestart. Afname van het fenomeen van typisch vrouwenwerk en typisch mannenwerk kan er mede aan bijdragen dat situaties van indirect onderscheid, voortvloeiend uit een ongelijke uitwerking naar geslacht van op zich neutrale regelingen, minder voorkomen.

Daarnaast zijn van belang de inspanningen, gericht op het vergroten van de mogelijkheden om betaalde arbeid en zorgtaken te combineren. Met de aangekondigde SZW-nota Zorg voor Economische Zelfstandigheid wordt een verdere versterking beoogd van het beleid, gericht op een organisatie van de arbeid waarin mannen en vrouwen de betaalde arbeid met andere verantwoordelijkheden kunnen combineren.

Ook op het gebied van het onderwijs worden instrumenten ingezet ter bevordering van het realiseren van gelijke behandeling bij de arbeid. Het emancipatiefacetbeleid richt zich op verankering van emancipatie binnen het onderwijsaanbod aan leerlingen. Binnen het curriculum op scholen voor primair en voortgezet onderwijs, gebaseerd op kerndoelen en examenprogramma's, wordt in toenemende mate aandacht geschonken aan kennis, inzicht en vaardigheden op het gebied van onderwerpen die rechtstreeks samenhangen met de WGB.

Uiteraard is de inzet daarbij om zowel meisjes als jongens te leren omgaan met ongelijke behandeling op alle niveaus. Direct in hun onderlinge omgang en in die met leerkrachten, maar ook gericht op het vormgeven van hun eigen toekomst en die van de samenleving. Daarmee samenhangend wordt ook ingezet op deskundigheidsbevordering van docenten om hen toe te rusten ongezien onderscheid te (h)erkennen en een gedifferentieerde aanpak in de schoolpraktijk te realiseren.

Een effectievere werking van de wetgeving wordt mede gediend door de hiervoor aangegeven ontwikkelingen.

De resultaten van de evaluatie maken echter duidelijk dat daarnaast specifiek op de wetgeving gerichte maatregelen wenselijk zijn.

2.1 Vergroting van kennis van en inzicht in de wet

Beperkte kennis van en gebrek aan inzicht in de wetgeving komt uit de evaluatie naar voren als een belangrijk obstakel voor een goede naleving van de wet in de praktijk. Het kabinet is daarom van oordeel dat de inspanning in de eerste plaats gericht moet worden op vergroting van kennis van en inzicht in de wet. Voorwaarde is dan wel, dat te ondernemen voorlichtingsactiviteiten aansluiten op datgene waaraan in de praktijk behoefte is en dat de verschillende activiteiten op dit terrein,

zowel vanuit de overheid als vanuit de samenleving, onderling goed op elkaar zijn afgestemd. Naar het oordeel van het kabinet zijn op dit punt verbeteringen mogelijk. Met het oog op een meer planmatige aanpak van voorlichtingsactiviteiten op het (brede) terrein van de gelijke behandeling bij de arbeid zal een interdepartementale werkgroep worden gevormd ter coördinatie van en overleg over in te zetten voorlichtingsinstrumenten. Ter voorkoming van overlapping tussen de werkzaamheden van de Commissie gelijke behandeling en die van de werkgroep zal terzake overleg worden gepleegd met de Commissie gelijke behandeling. Het overleg over te initiëren voorlichtingsactiviteiten zal plaatsvinden in samenspraak met sociale partners en andere maatschappelijke organisaties die betrokken zijn bij de realisering van gelijke behandeling bij de arbeid in de praktijk.

Naast gebrek aan kennis van de wet vormt ook de afhankelijkheidspositie van de werknemer ten opzichte van de werkgever een belemmerende factor voor een effectieve werking van de wet. Werknemers kunnen daardoor weerhouden worden om gebruik te maken van de middelen die hen op grond van de wetgeving op het gebied van gelijke behandeling ter beschikking staan. In 1989 was dit aanleiding om in de WGB de mogelijkheid tot groepsactie, zowel bij de Commissie als bij de rechter, op te nemen. Van deze mogelijkheid wordt echter maar beperkt gebruik gemaakt. Ten dele kan dit worden toegeschreven, zoals blijkt uit de gehouden vraaggesprekken in arbeidsorganisaties, aan het feit dat men in de praktijk nog onvoldoende bekend is met het bestaan en/of met de verschillende bevoegdheden van de Commissie gelijke behandeling. De voorlichting zal daarom mede gericht zijn op vergroting van de bekendheid met de mogelijkheden die de wet biedt, niet alleen aan individuele werknemers, maar ook aan ondernemingsraden, belangenorganisaties en werkgevers(organisaties) om vragen of klachten over ongelijke behandeling voor te leggen aan de Commissie gelijke behandeling.

Naast onvoldoende kennis van de middelen die de wet biedt, kunnen ook andere factoren weerhouden om over te gaan tot het aanspannen van een groepsactie. In het voorgenomen overleg zal daarom ook worden bezien of en hoe in de praktijk bestaande drempels voor het ondernemen van een groepsactie kunnen worden verlaagd.

Omdat het effect van voorlichting ter verbetering van kennis en begrip van de wet mede afhankelijk is van de bereidheid van mensen om eigen houding en gedrag kritisch te bezien zal in het overleg tevens aandacht worden geschonken aan bevordering van attitudeverandering.

Een aandachtspunt zal eveneens zijn, op welke wijze de realisering van gelijke beloning van mannen en vrouwen verder kan worden bevorderd, in vervolg op voorlichting die op dit terrein al werd uitgebracht. Daarbij zullen ook worden betrokken het Memorandum betreffende gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde dat door de Europese Commissie in juli 1994 ter informatie en overweging werd voorgelegd aan alle partijen die zich in de lid-staten bezighouden met de problematiek van gelijke beloning van mannen en vrouwen, alsmede de in vervolg op dit Memorandum in juli 1996 uitgebrachte Gedragscode, die concrete adviezen bevat voor de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde op het werk.

Hiernaast zullen in al bestaand voorlichtingsmateriaal over de wetgeving de inzichten die de evaluatie heeft opgeleverd worden verwerkt.

2.2 Stroomlijning van regelgeving

Voor een goed begrip van wat de wetgeving voorschrijft is ook wenselijk dat deze voldoende inzichtelijk is. De huidige regelgeving inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid is gespreid over verschillende wetten, te weten de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, de Algemene wet gelijke behandeling en artikel 1637ij van het Burgerlijk Wetboek. Dit draagt niet bij aan een goed inzicht. Dit probleem treft overigens ook andere non-discriminatievoorschriften op het terrein van de arbeid. De normstelling inzake onderscheid op grond van arbeidsduur is eveneens over verschillende wetten gespreid: het Burgerlijk Wetboek, de Ambtenarenwet en aparte wetgeving. Voorts zijn ook de non-discriminatieverboden, opgenomen in de AWGB van toepassing op het terrein van de arbeid.

Gezien deze situatie acht het kabinet studie wenselijk hoe een stroomlijning kan worden gerealiseerd van de regelgeving die onderscheid op grond van geslacht bij de arbeid verbiedt, mede in samenhang met wetgeving die onderscheid op andere gronden verbiedt.

2.3 Wetsaanpassing

De evaluatie roept tevens de vraag op, of en in hoeverre aanpassingen van de wetgeving kunnen bijdragen aan meer effectiviteit.

Hierbij past echter een belangrijke kanttekening.

De normstelling en het begrippenkader van de wetgeving gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid stemmen in belangrijke mate overeen met normstelling en begrippenkader van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). Ook in andere non-discriminatieregelgeving op het terrein van de arbeid worden vergelijkbare begrippen gehanteerd. Eventuele aanpassingen van de WGB zullen dus ook gevolgen kunnen hebben voor de AWGB en voor de overige non-discriminatieregelgeving. Gelet op deze onderlinge verwevenheid is het kabinet van oordeel dat aanpassingen van wetgeving die zowel de WGB als de AWGB reguleren in onderlinge samenhang moeten worden gezien. De AWGB is echter nog slechts betrekkelijk kort van kracht. Een eerste evaluatie van de AWGB is in deze wet voorzien in 1999. De wenselijkheid van aanpassingen van de WGB zal in samenhang met deze evaluatie aan de orde komen. Ook de hiervoor aangekondigde studie naar de mogelijkheden tot een stroomlijning van de gelijke behandelingswetgeving op het terrein van de arbeid zal hierbij betrokken worden. Uiteraard zullen bij de bezinning op de wenselijkheid van wetsaanpassingen de inzichten die het evaluatie-onderzoek van het Hugo Sinzheimer Instituut en de discussiebijeenkomst van deskundigen hebben opgeleverd waardevol zijn.

In het kader van de evaluatie van de AWGB is tevens een evaluatie voorzien van functie en bevoegdheden van de Commissie gelijke behandeling. In het verrichte onderzoek ter evaluatie van de WGB is, voor wat betreft de vraag of de handhaving van deze wetgeving voldoende doeltreffend is, bewust afgezien van een evaluatie van functie en bevoegdheden van de voormalige Commissie gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid. Dit is niet zinvol geacht, gezien het feit dat ten tijde van het onderzoek deze Commissie werd opgeheven en op basis van de per 1 september in werking getreden AWGB een nieuwe Commissie werd ingesteld met meer bevoegdheden dan de «oude» Commissie had op grond van de WGB.

Het vorenstaande laat uiteraard onverlet dat voorschriften van gemeenschapsrecht of ontwikkelingen in de rechtspraak, bijvoorbeeld met betrekking tot voorkeursbehandeling of met betrekking tot de bewijslast

inzake gevallen van discriminatie op grond van geslacht, terzake waarvan door de Europese Commissie richtlijnvoorstellen zijn ingediend, (zullen) kunnen noodzaken tot wetsaanpassing. Ter uitvoering van de Vierde EG-Richtlijn¹ zullen in de WGB bepalingen worden opgenomen inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij aanvullende pensioenen, zodra het door de Europese Commissie ingediende Voorstel tot wijziging van deze Richtlijn is aanvaard. Dit Voorstel beoogt de Richtlijn in overeenstemming te brengen met artikel 119 EG-Verdrag, zoals dit artikel door het Hof van Justitie van de EG is uitgelegd in de zogenoemde post-Barber-uitspraken.

Voorts bevat de WGB ook specifieke bepalingen zoals de gelijk loonparagraaf, die niet in de AWGB zijn opgenomen. Voorgenomen wetsaanpassingen op korte termijn betreffen het in overeenstemming brengen, op grond van rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG, van de in artikel 11 WGB opgenomen verjaringstermijn voor gelijk loonvorderingen van twee jaar met de algemene verjaringstermijn voor loonvorderingen in het Burgerlijk Wetboek van vijf jaar, alsmede een aanpassing van artikel 7 WGB in die zin, dat niet het werkzaam zijn in dezelfde onderneming, maar het werkzaam zijn in dienst van dezelfde werkgever bepalend is voor de kring van personen waarbinnen een maatman kan worden gezocht ter vergelijking van loon en arbeid. Reden voor de laatstgenoemde aanpassing vormt het feit dat een beperking van de maatmankeuze tot werknemers binnen dezelfde onderneming, hetgeen vergelijking met werknemers werkzaam in dienst van een andere vestiging van dezelfde werkgever uitsluit, naar de mening van het kabinet niet in overeenstemming is met het feit dat de norm zich richt tot de werkgever.

3. Tenslotte

In het evaluatie-onderzoek wordt onder meer gesignaleerd dat twijfel bestaat of de personele werkingssfeer van de wetgeving inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht.

Het feit dat voor de toepasselijkheid van artikel 1b WGB voorwaarde is dat de arbeid onder gezag wordt verricht, zou een leemte scheppen in de bescherming van arbeidsverhoudingen waarbij de aanwezigheid van het gezagselement niet of niet op voorhand vaststaat. Betwijfeld wordt of dit strookt met richtlijn 76/207/EEG, gezien het ruime bereik van artikel 3 van deze richtlijn².

In reactie hierop benadrukt het kabinet dat de wetgeving bescherming beoogt te bieden tegen ongelijke behandeling op het gehele terrein van de arbeid en geen arbeidsrelaties van een beroep op de wet uitsluit. Onverenigbaarheid met het gemeenschapsrecht is dus niet aan de orde. Wel kan in de praktijk voorkomen dat voor betrokkenen onduidelijk is of hun arbeid moet worden aangemerkt als arbeid, bedoeld in artikel 1b, dan wel als arbeid, bedoeld in artikel 2 van de WGB inzake het vrije beroep. Deze moeilijkheid speelt echter niet specifiek bij de onderhavige wetgeving. Onzekerheid van werknemers over de aard van hun arbeidsrelatie vormt een meer algemeen probleem. De in de nota «Flexibiliteit en Zekerheid» aangekondigde beleidsvoornemens beogen die onzekerheid te verminderen.

In het onderzoek wordt ook opgemerkt, dat het kan voorkomen dat onrechtmatig handelen wegens overtreding van de gelijke behandelingsnorm zonder gevolgen blijft, als geen materiële schade kan worden aangetoond en evenmin immateriële schadevergoeding wordt toegekend. De onderzoekster werpt de vraag op, of dit strookt met rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG inzake artikel 6 van richtlijn

¹ Richtlijn 86/378/EEG betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid.

² I. P. Asscher-Vonk, Arbeidsrecht en Mensbeeld 1946–1996, pag. 83 e.v. G. J. J. Heerma-van Voss, In Concreto: bijdragen over rechtsvorming gelijke behandeling, pag. 99 e.v.

76/207/EEG, dat sancties op overtreding van het discriminatieverbod een effectieve rechtsbescherming dienen te waarborgen en een afschrikwekkend effect moeten hebben¹.

Met betrekking tot dit punt breng ik onder uw aandacht een recente uitspraak in hoger beroep van het Hof Amsterdam² in een zaak waarin de Rechtbank afwijzing van een sollicitante als gevolg van het niet toepassen van geldend voorkeursbeleid onrechtmatig oordeelde, maar aan de betrokkene geen schadevergoeding toekende. In hoger beroep werd onder meer door appellante betoogd dat de Rechtbank ten onrechte «de Europese regelgeving en rechtspraak» niet in haar beschouwing had betrokken. In reactie hierop oordeelde het Hof: «Deze grief faalt. Op grond van de jegens haar begane onrechtmatige daad heeft zij in beginsel recht op schadevergoeding volgens de maatstaven van het van toepassing zijnde Nederlandse recht. Voor zover enige Europese richtlijn....eist dat schadevergoeding bij ongelijke behandeling «doeltreffend en afschrikwekkend» moet zijn, wordt hiermee niet een rechtstreeks recht aan het slachtoffer gegeven. In elk geval en ook al zou het voorgaande uitgangspunt anders zijn, dan nog dient de schadevergoeding met inachtneming van alle omstandigheden van het geval te worden vastgesteld. Een «aanzienlijke schadevergoeding», zoals gevorderd, zal slechts toewijsbaar zijn als de concrete omstandigheden daartoe aanleiding geven. Dit is de enige maatstaf die het Hof relevant en toepasbaar acht». Het Hof wees vervolgens immateriële schadevergoeding af en begrootte de materiële schade op enkele door de betrokkene gemaakte kosten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

¹ HvJ EG, zaak 14/83, Von Colson en Kamann, Jur. 1984, p. 1891.

² Hof Amsterdam, 7 december 1995, nr. 1101/93, Nemesis 1996, katern nr. 5., nr. 601.