

Vergaderjaar 1984-1985

18 683

## Nadere wijziging van de Wet Werkloosheidsvoorziening (invoering gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen)

A

### I VOORSTEL VAN WET

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Wet Werkloosheidsvoorziening zodanig te wijzigen dat voor mannen en vrouwen onder dezelfde voorwaarden recht op uitkering ontstaat;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### ARTIKEL I

Artikel 13, eerste lid, onderdeel 1, van de Wet Werkloosheidsvoorziening (Stb. 1964, 485) wordt vervangen door:

1. gehuwd zijnde, niet ingevolge door Onze Minister, de centrale commissie gehoord, te stellen regelen als kostwinner wordt aangemerkt, noch duurzaam gescheiden van zijn echtgenoot leeft;

### ARTIKEL II

Deze wet is niet van toepassing op uitkeringen ingevolge de Wet Werk-

### OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE

loosheidsvoorziening, welke zijn ingegaan voor de datum van inwerkingtreding van deze wet.

### ARTIKEL III

De Wet Werkloosheidsvoorziening wordt met ingang van 1 juli 1985 opnieuw gewijzigd, in diër voege dat de tevoren geldende tekst van artikel 13, eerste lid, onderdeel 1, wordt hersteld.

### ARTIKEL IV

Deze wet treedt in werking met ingang van 23 december 1984. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 22 december 1984, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, en werkt zij terug tot en met 23 december 1984.

Lasten en bevelen, dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst, en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

### II MEMORIE VAN TOELICHTING

#### ALGEMEEN

#### 1. Inleiding

Op 19 december 1978 is, zoals bekend, een richtlijn aangenomen door de Raad van de Europese Gemeenschappen, welke tot doel heeft de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid (79/7 EEG), Pb.EG nr. L6/24 van 10 januari 1979.

Deze richtlijn verplicht de lid-staten binnen een termijn van zes jaar na kennisgeving van deze richtlijn aan de lid-staten (22 december 1978) de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om aan deze richtlijn te voldoen (artikel 8, eerste lid, richtlijn). Aan het einde van dit jaar zal dan ook de sociale zekerheidswetgeving mannen en vrouwen gelijk dienen te behandelen.

Het in de richtlijn neergelegde beginsel van gelijke behandeling houdt in, dat iedere vorm van discriminatie op grond van geslacht, hetzij direct, hetzij indirect door verwijzing naar met name echtelijke staat of gezinssituatie, is uitgesloten in het bijzonder met betrekking tot:

– de werkingsfeer van de regelingen alsmede de voorwaarden inzake toelating tot de regelingen;

– de verplichting tot premiebetalings en de premieberekening;

– de berekening van de prestaties, waaronder begrepen verhogingen verschuldigd uit hoofde van de echtgenoot en voor ten laste komende personen, alsmede de voorwaarden inzake duur en behoud van het recht op de prestaties (artikel 4 richtlijn).

Onder de werkingsfeer van de richtlijn vallen de wettelijke regelingen die bescherming bieden tegen de eventualiteiten ziekte, invaliditeit, ouderdom, arbeidsongevallen, beroepsziekten en werkloosheid en de sociale bijstandsregelingen, voor zover deze een aanvulling vormen op of in de plaats komen van de hiervoor bedoelde regelingen (artikel 3, eerste lid, richtlijn), indien deze – voor zover in casu van belang – van toepassing zijn op de beroepsbevolking (artikel 2 richtlijn). De richtlijn is derhalve van toepassing op de sociale verzekeringen, die dekking bieden voor de in de richtlijn genoemde risico's. Buiten twijfel is ook dat de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV), waar het in dit wetsvoorstel om gaat, onder de werkingsfeer van de richtlijn valt.

De hiervoor bedoelde sociale verzekeringen voldoen alle naar het oordeel van het kabinet per 23 december 1984 aan het in de richtlijn neergelegde beginsel van gelijke behandeling. Wat de AOW betreft zal dit het geval zijn na aanvaarding van het daartoe onlangs bij de Kamer ingediende wetsvoorstel (gedrukte stukken II, .....).

Voor zover het de RWW betreft wordt ook het beginsel dat de bijstand aan gehuwden en daarmee gelijkgestelden als gezinsbijstand wordt verleend, waarbij rekening wordt gehouden met de gezamenlijke behoeften en de gezamenlijke middelen van de gezinsleden, door het kabinet niet in strijd geacht met de richtlijn. Bij de behandeling van de voorstellen in het kader van de stelselherziening, zal dit nader aan de orde komen. Toetsing van de WWV aan de richtlijn leidt echter onmiskenbaar tot de conclusie dat die wet op één punt, te weten artikel 13, eerste lid, onder 1, niet in overeenstemming is met het in artikel 4 van de richtlijn omschreven beginsel van gelijke behandeling.

Artikel 13, eerste lid, onder 1, WWV bepaalt namelijk dat geen recht op uitkering heeft de werknemer die «gehuwde vrouw zijnde, niet ingevolge door Onze Minister, de centrale commissie gehoord, te stellen regelen

als kostwinner wordt aangemerkt noch duurzaam gescheiden van haar echtgenoot leeft». De ministeriële regelen, waarnaar het artikel verwijst zijn vervat in het ministerieel besluit van 5 april 1976, Stcrt. 72. Ingevolge dit besluit wordt de gehuwde vrouw als kostwinster aangemerkt indien zij een arbeidsinkomen pleegt te verdienen, dat een bepaald percentage bedraagt van het inkomen van haar echtgenoot. Naarmate het inkomen van haar man hoger is, stijgt het percentage dat de vrouw moet verdienen om als kostwinster te worden aangemerkt (25%, 50% en 75% bij een inkomen dat niet hoger is dan 1<sup>1</sup>/<sub>4</sub>, respectievelijk meer is dan 1<sup>1</sup>/<sub>4</sub> doch minder dan 1<sup>1</sup>/<sub>2</sub>, respectievelijk 1<sup>1</sup>/<sub>2</sub> of meer maal het wettelijk minimumloon).

Buiten twijfel is dat voornoemd wetsartikel en uitvoeringsbesluit, alleen al doordat de daarin vervatte uitkeringsvoorwaarde slechts geldt voor de gehuwde vrouw, niet in overeenstemming zijn met het in artikel 4 van de richtlijn omschreven beginsel van gelijke behandeling. Er is sprake van directe discriminatie met betrekking tot de voorwaarden inzake toelating tot de regeling (artikel 4, eerste lid, eerste streepje richtlijn).

Voorts is geen van de in artikel 7 van de richtlijn genoemde uitzonderingsmogelijkheden met betrekking tot het beginsel van gelijke behandeling van toepassing op het wettelijk voorschrift dat thans ter beoordeling voorligt. Dit betekent derhalve dat uiterlijk op 23 december van dit jaar, artikel 13, eerste lid, onder 1, van de WWV en het daarbij behorende uitvoeringsbesluit moeten zijn gewijzigd, en wel zodanig dat aan de door de richtlijn gestelde eisen wordt voldaan. Het onderhavige wetsvoorstel strekt hiertoe.

## **2. Inhoud van de voorgestelde maatregel**

Aanvankelijk lag het in het voornemen vorengenoemde wijziging van de WWV te doen plaatsvinden als onderdeel van de algehele herziening van het stelsel van de sociale zekerheid. In het in de adviesaanvraag over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid van 25 mei 1983, vermelde tijdschema met betrekking tot de gefaseerde totstandkoming, was voorzien in integratie van de Werkloosheidswet (WW) en de WWV per 1 januari 1985. Bij die gelegenheid zou de hiervoor genoemde kostwin-

nersregeling uit de WWV geëlimineerd worden. Thans staat vast dat deze wijziging van de structuur van het stelsel niet per 1 januari 1985 doorgevoerd kan worden. Het streven is er op gericht de integratie van de WW en de WWV per 1 juli 1985 door te voeren. Nu deze fase van de stelselherziening niet plaats zal vinden binnen de termijn waarbinnen de richtlijn moet zijn uitgevoerd zal de huidige WWV niet tijdig vervangen zijn door een structurele geïntegreerde regeling waaraan mannen en vrouwen gelijkelijk uitkeringsrechten zullen kunnen ontlenuen.

Dit maakt een interimvoorziening tot de integratie van de WW en de WWV noodzakelijk, waardoor de WWV binnen het huidige stelsel aan de richtlijn gaat voldoen. De interimvoorziening heeft geen verdere strekking dan gedurende de periode tot de totstandkoming van de geïntegreerde werkloosheidswet. Bij de integratie van de WW en de WWV zal de gelijke behandeling van mannen en vrouwen definitief haar beslag dienen te krijgen.

Als interimmaatregel kiest het kabinet voor het doen gelden van de in artikel 13, eerste lid, onder 1, WWV vervatte kostwinnersreis niet alleen voor vrouwen maar ook voor mannen. Voorop staat bij deze keuze voor het kabinet, dat naar zijn oordeel op deze wijze wordt voldaan aan de uit de EG-richtlijn voortvloeiende verplichting tot gelijke behandeling van mannen en vrouwen. In onderdeel 3 wordt hierop nog ingegaan. Voorts golden voor het kabinet als randvoorwaarden bij zijn keuze dat de maatregel zo min mogelijk zou moeten ingrijpen in het huidige stelsel van sociale zekerheid en dat de maatregel niet vooruit zou moeten lopen op de per 1 juli 1985 voorziene integratie van de WW en de WWV. Tot slot speelden financiële overwegingen een rol bij de keuze voor deze maatregel.

Een ingrijpende wijziging van de werkloosheidswetten voor slechts een korte periode is om uitvoeringstechnische redenen niet te verkiezen; zij zou de uitvoeringsorganen onevenredig belasten.

Als gezegd zou met de interimmaatregel niet op de stelselherziening vooruit gelopen moeten worden. Met het elimineren van de kostwinnersregeling zou daarvoor sprake zijn naar het oordeel van het kabinet. Immers mannen en vrouwen zouden op die wijze bij onvrijwillige werkloosheid in het algemeen gedurende 2<sup>1</sup>/<sub>2</sub> jaar een

uitkering op basis van hun vroegere loon kunnen ontvangen.

Definitieve keuzes over de vormgeving van het stelsel van sociale zekerheid en in casu in het bijzonder de duur van de loondervingsuitkering zijn door het kabinet echter nog niet gemaakt.

In dit verband is van belang dat in de adviesaanvraag over de stelselherziening van 25 mei 1983 is voorzien in een regeling waarin mannen en vrouwen bij werkloosheid gelijkelijk gedurende een van leeftijd/arbeidsverleden afhankelijke periode een loondervingsuitkering ontvangen en vervolgens voorlopig gedurende één jaar een individuele uitkering op sociaal minimumniveau. Een verlenging van de duur van de loondervingsuitkering voor gehuwde vrouwen is daarmee niet in alle gevallen in overeenstemming. Verder is in dit verband van belang dat werkgevers en werknemers verdeeld zijn in hun standpunten over de voorwaarden voor het recht op uitkering en de duur van de uitkeringen, zoals blijkt uit het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) van 29 juni 1984 over de stelselherziening. Overigens hanteert de SER als een van de uitgangspunten bij de nadere uitwerking en vormgeving van het stelsel, dat bij de loondervingsuitkeringen geen onderscheid dient te worden gemaakt naar geslacht, kostwinnenschap, burgerlijke staat of gezinssamenstelling. De uit de EG-richtlijn ter zake voortvloeiende verplichtingen vormen voor de SER een randvoorwaarde.

Met de thans voorgestelde maatregel meent het kabinet het best aan de hiervoor genoemde randvoorwaarden te voldoen. Zij sluit immers het meest nauwkeurig aan bij het huidige systeem van de WWV, waardoor evenmin vooruitgelopen wordt op de komende integratie van de WW en de WWV. Het kabinet erkent tot slot dat de thans voorgestelde maatregel een minimum-oplossing is. De financiële gevolgen, verbonden aan andere niet discriminerende oplossingen, alsmede de omstandigheid dat het kabinet met deze maatregel niet vooruit wil lopen op de structurele werkloosheidsregeling laten het kabinet echter geen andere mogelijkheid.

### 3. Toetsing aan de richtlijn

Zoals hiervoor vermeld kiest het kabinet voor het gelijkelijk voor mannen en vrouwen doen gelden van de in artikel 13, eerste lid, onder 1, WWV vervatte kostwinnersis, zoals

uitgewerkt bij het eerder genoemde uitvoeringsbesluit. Daarmee wordt de hiervoor gesignaleerde directe discriminatie met betrekking tot de voorwaarden voor het recht op uitkering tussen mannen en vrouwen opgeheven. Immers, deze voorwaarden, zoals die in de wet en het daarop gebaseerde ministerieel besluit zijn neergelegd, zullen zowel voor mannen en voor vrouwen gelden.

Evenmin levert de voorgestelde maatregel, naar het oordeel van het kabinet indirecte discriminatie door verwijzing naar met name echtelijke staat of gezinsleven op. Door sommigen wordt dit echter wel bestreden waarbij erop wordt gewezen dat in het in Nederland nog overheersende samenlevingspatroon vrouwen meer dan mannen worden getroffen door een sexe-neutraal geformuleerde kostwinnersis.

Zo heeft de Emancipatieraad zich in zijn advies van 28 juli 1982 over de gelijke behandeling in de sociale zekerheid, in zijn interimadvies over de stelselherziening van 12 april 1984 en in zijn advies over de stelselherziening van 27 augustus 1984 duidelijk uitgesproken over wat naar zijn mening principieel de meest juiste uitwerking is van het beginsel van gelijke behandeling voor de sociale zekerheid. In het eerst genoemde advies komt de ER tot de conclusie dat gezien vanuit een van de doelstellingen van het emancipatiebeleid, t.w. de financiële zelfstandigheid van elk individu, het gewenst is het sociale zekerheidsstelsel zodanig te wijzigen dat verzelfstandiging van alle individuen feit wordt. Naar het oordeel van de ER is een kostwinnerscriterium niet in overeenstemming met die verzelfstandiging van uitkeringsrechten en is een dergelijk criterium door de derde EG-richtlijn niet toegestaan. In zijn interimadvies over de stelselherziening gaat de ER nader op deze kwestie in en geeft hij een genuanceerde beschouwing over wat onder het begrip indirecte discriminatie dient te worden verstaan. Wanneer een onderscheid door middel van andere dan met het geslacht verbonden criteria tot een nadelig effect leidt voor beduidend meer vrouwen dan mannen, hetgeen met behulp van statistische gegevens vastgesteld wordt, bestaat, naar het oordeel van de ER het vermoeden van indirecte discriminatie; het tegendeel zal bewezen dienen te worden. Gelet hierop komt de ER tot de conclusie, dat, wanneer als criterium wordt

gehanteerd dat de uitkeringsgerechtigde een financieel afhankelijke echtgeno(o)t(e) heeft, dan wel het grootste deel van het gezinsinkomen verdient, dit een vorm van verboden indirecte discriminatie lijkt. Of in het kader van de WWV op grond van objectieve rechtvaardigingsgronden het tegendeel kan worden bewezen, komt in dit advies niet ter sprake.

In zijn advies van 27 augustus 1984 stelt de Emancipatieraad onder meer, dat in een emancipatoir stelsel van sociale zekerheid de gelijkheid tussen mannen en vrouwen met name niet doorbroken mag worden op grond van het feit dat er rekening wordt gehouden met het inkomen van een ander persoon dan de uitkeringsgerechtigde zelf. De Emancipatieraad is van oordeel, dat de door hem wenselijke geachte individualisering van inkomensrechten in alle sectoren van de sociale zekerheid niet kan worden bereikt zolang niet aan ieder een gelijke, ongeacht geslacht of burgerlijke staat bepaalde én gezinsinkomensafhankelijke uitkeringsduur wordt gegarandeerd. Of en in hoeverre de in het kader van de stelselherziening gedane voorstellen in overeenstemming zijn met het beginsel van gelijke behandeling en met de aanbevelingen van de ER zal in dit bestek niet aan de orde gesteld worden. Die discussie zal bij de behandeling van de structurele werkloosheidsregeling gevoerd dienen te worden. In dit kader speelt dan ook alleen de vraag of een sexe-neutrale formulering van de kostwinnersis in de WWV in overeenstemming is met de EG-richtlijn. Daarom zal hieronder een toetsing van de door het kabinet voorgestelde interimmaatregel aan de EG-richtlijn plaatsvinden.

Als gesteld verbiedt de richtlijn elke vorm van discriminatie op grond van geslacht, hetzij direct, hetzij indirect door verwijzing naar met name echtelijke staat of gezinssituatie. In het algemeen kan onder discriminatie van mannen en vrouwen worden verstaan: het verschillend behandelen van mannen of vrouwen zonder objectieve en redelijke grond.

Van een direct discriminerende regeling kan worden gesproken indien uit een regeling discriminatie voortvloeit doordat daarin het geslacht, of een onlosmakelijk met het geslacht verbonden eigenschap, als maatstaf is opgenomen. Van een indirect discriminerende regeling kan worden gesproken indien uit een regeling discriminatie voortvloeit als gevolg van toepassing van in de

regeling neergelegde maatstaven anders dan het geslacht of een onlosmakelijk met het geslacht verbonden eigenschap. Waar de richtlijn in artikel 4 indirecte discriminatie, door verwijzing naar met name echtelijke staat of gezinssituatie verbiedt, wordt hiermee, naar het oordeel van het kabinet, niet beoogd elke verwijzing naar echtelijke staat of gezinssituatie, als zijnde indirect discriminerende, af te wijzen, net zo min als de richtlijn, door het verbod van directe discriminatie, beoogt elke verwijzing naar het geslacht af te wijzen. Bedoelde verwijzingen zijn slechts verboden voor zover hier discriminatie van mannen en vrouwen uit voortvloeit, d.w.z. voor zover hierdoor mannen en vrouwen zonder objectieve en redelijke grond verschillend worden behandeld. Indien gesteld wordt dat een bepaalde in een wettelijke regeling vervatte eis, bijvoorbeeld het kostwinnerschap, indirecte discriminatie van vrouwen inhoudt, zal in de eerste plaats moeten worden onderzocht of de regeling, ten gevolge van die gestelde eis, inderdaad structureel verschillend uitwerkt ten aanzien van mannen en vrouwen, en in de tweede plaats, zo dit het geval blijkt te zijn, of dit verschil in behandeling een objectieve en redelijke grond heeft. Men kan het ook aldus uitdrukken: indien een door een regeling gestelde eis ertoe leidt dat de regeling feitelijk voor mannen en vrouwen verschillend uitwerkt, ontstaat een vermoeden van discriminatie. Dit is echter een weerlegbaar vermoeden; deze weerlegging vindt plaats indien kan worden aangetoond dat de regeling een objectieve en redelijke grond heeft.

Bovenstaande uitwerking van het discriminatiebegrip sluit nauw aan bij de invulling die het Europese Hof van Justitie aan dat begrip heeft gegeven in zijn arrest van 31 maart 1981, zaak nr. 96/80 (Jenkins/Kingsgate, NJ 1982, 419), waarin lagere beloning voor deeltijdarbeid dan voor voltijdarbeid werd getoetst aan het beginsel van gelijke beloning, neergelegd in artikel 119 EEG-verdrag.

Dit arrest wordt ook door anderen, onder wie de EG-Commissie, als een belangrijke explicatie van het discriminatiebegrip in EG-verband beschouwd.

In dit arrest stelt het Europese Hof, voor zover hier van belang: «Het feit dat voor deeltijdarbeid een lager uurloon wordt betaald dan voor voltijdarbeid vormt dus op zich geen door artikel 119 verboden discriminatie, mits die uurlonen gelijkelijk gelden voor werknemers van elk van

beide groepen, zonder onderscheid naar geslacht.

Indien een dergelijk onderscheid niet wordt gemaakt, is derhalve het feit dat de betaling voor arbeid in tijdloon verschilt naar gelang van het aantal gewerkte uren per week niet strijdig met het in artikel 119 EEG-verdrag neergelegde beginsel van gelijke beloning, zolang maar het verschil in beloning voor deeltijd- en voltijdarbeid zijn verklaring vindt in objectief gerechtvaardigde factoren die geen verband houden met discriminatie op grond van geslacht».

Vorenstaande opvatting toetsen aan een sexe-neutrale kostwinnerseis in de WWV leidt ertoe dat eerst onderzocht zou moeten worden of deze eis feitelijk verschillend uitwerkt voor mannen en vrouwen. Een dergelijk onderzoek is slechts globaal mogelijk, daar exacte cijfers ter zake ontbreken. Uit een door het ministerie per 1 januari 1984 verricht steekproefonderzoek naar de tariefgroepindeling in de WWV kan evenwel worden afgeleid, dat op het moment 53% van alle WWV-uitkeringsgerechtigden gehuwde mannen waren, en 5,3% gehuwde vrouwen. Deze gegevens afgezet tegen de beroepsbevolking gehuwde mannen en vrouwen betekenen, dat circa 4,2% van de beroepsbevolking gehuwde vrouwen een WWV-uitkering ontvangt. Bij een sexe-neutrale formulering van de kostwinnerseis verandert er niets aan het aantal vrouwen dat recht heeft op een WWV-uitkering. Het aantal mannen zal daarentegen verminderen met het aantal dat niet aan de kostwinnerseis voldoet. Betrouwbare gegevens omtrent de WWV over de mate waarin dat het geval zou zijn, zijn niet bekend; het eventuele inkomen van de vrouw van de gehuwde WWV-uitkeringsgerechtigde is niet bekend. Wel bekend is hoeveel gehuwde mannen minder verdienen dan hun vrouw; dat is ca. 15% van de beroepsbevolking gehuwde mannen, waarvan de vrouw over een eigen bron van inkomen beschikt. Daarnaast is bekend dat ca. 38% van de werkloze mannen een vrouw met een eigen bron van inkomen heeft (samenwonend en gehuwd). Indien wordt verondersteld dat deze percentages ook gelden voor gehuwde mannen met een WWV-uitkering, dan betekent dat dat ca. 6% van die gehuwde mannen minder verdient dan hun vrouw. Een sexe-neutrale formulering van de kostwinnerseis zou dan tot gevolg hebben dat ca. 4% ( $4,2 \times (1 - 0,38 \times 0,15)$ ) van de beroepsbevolking gehuwde mannen een WWV-uit-

kering ontvangt, tegen 4,2% op grond van de huidige bepaling. Bij een zeer globale schatting zou dit een aantal van circa 6000 gehuwde mannen opleveren, dat niet aan de sexe-neutrale kostwinnerseis voldoet, op een beroepsbevolking gehuwde mannen van circa 2 900 000.

Een globale schatting van het aantal gehuwde vrouwen, dat niet aan deze eis voldoet, zou leiden tot een aantal van circa 26 000, op een beroepsbevolking gehuwde vrouwen van circa 780 000. Bij deze aantallen dient wel bedacht te worden dat zij slechts de orde van grootte aangeven en dat zij op verschillende wijzen tot stand zijn gekomen, zodat zij niet zonder meer vergelijkbaar zijn. Dit effect van de sexe-neutrale formulering van de kostwinnerseis wordt vermoedelijk vooral veroorzaakt, doordat vrouwen gemiddeld minder verdienen dan mannen. Deze in de primaire sfeer gelegen oorzaak moet dan ook daar worden bestreden. Het is overigens niet met zekerheid te stellen of een dergelijke kostwinnerseis en de uitwerking die daaraan in het ministerieel besluit is gegeven voor mannen en vrouwen in alle inkomensklassen hetzelfde uitwerkt. De WWV kent immers een bijzonder en genuanceerd kostwinnersbegrip, waarbij het kostwinnerschap is gerelateerd aan de absolute hoogte van het arbeidsinkomen van de partner, waarvan het inkomen van de WWV-aanvrager een bepaald percentage dient te bedragen om als kostwinner te kunnen worden aangemerkt. Dit percentage is hoger naarmate het inkomen van de partner hoger is.

Indien men er op basis van vorenstaande gegevens van uitgaat dat door het aanleggen van de sexe-neutrale kostwinnerseis aan vrouwen aanzienlijk vaker dan aan mannen de uitkering zal worden onthouden, dan ontstaat een vermoeden van discriminatie. De vraag rijst dan of de regeling die leidt tot dit verschil in effect een objectieve en redelijke grond heeft. Dit nu is naar het oordeel van het kabinet bij de kostwinnersregeling van de WWV het geval.

Bij de totstandkoming van de WWV werd de gehuwde vrouw als kostwinster aangemerkt, indien zij tenminste de helft van het minimum-arbeidsinkomen van een mannelijke werknemer van 23 jaar verdiende en tevens tenminste 75% van het arbeidsinkomen van haar echtgenoot. Deze kostwinnerseis is verscheidene malen aangepast ten einde onbillijkheden dan wel onbedoelde effecten weg te nemen, dit mede onder invloed van de maatschappelijke ontwikkelingen.

Aan de in het huidige besluit van 5 april 1976 vervatte genuanceerde kostwinnersregeling ligt het advies van de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER van 28 mei 1974 ten grondslag. In dat advies signaleert de Adviescommissie dat in de praktijk de kostwinnersbepaling voor de gehuwde vrouw tot onrechtvaardige situaties kan leiden ingeval het gaat om kleine inkomens van man en vrouw en het inkomen van de vrouw het voorgeschreven percentage van 75 niet haalt. Verder adviseerde de Adviescommissie de WWV zodanig te wijzigen dat het in de wet gemaakte onderscheid tussen gehuwde mannen en vrouwen verdwijnt. Over de wijze waarop dat laatste diende te gebeuren was de Adviescommissie verdeeld. Aan de door de Adviescommissie gesignaleerde in de praktijk voorkomende knelpunten is tegemoetgekomen met bovenbedoelde, thans nog geldende, genuanceerde regeling.

Aan het besluit ligt derhalve een tweetal basis-principes ten grondslag, die een rol gespeeld hebben bij het toekennen van uitkeringsrechten in het kader van de WWV aan gehuwde vrouwen, te weten:

- a. Een voorziening tegen loondering van de meewerkende partner is meer wenselijk te achten al naar gelang het gezinsinkomen lager is; voor kleine gezinsinkomens is gedeeltelijke inkomensderving moeilijker op te vangen dan voor grote.
- b. Een voorziening tegen loondering van de meewerkende partner is meer wenselijk te achten al naar gelang het aandeel dat die partner in het gezinsinkomen levert, groter is; al naar gelang de relatieve achteruitgang van het gezinsinkomen groter is, zal het moeilijker vallen die inkomensderving op te vangen, ongeacht de absolute grootte van het gezinsinkomen.

Doordat deze basisprincipes naast het principe van uitkering in evenredigheid aan het laatstverdiende loon in de WWV zijn verwerkt, heeft die wet, die een tussenfase regelt waarin de WW niet meer en de Algemene Bijstandswet nog niet van toepassing is, een tweeslachtig karakter met verwantschap aan beide genoemde wetten.

Deze basisprincipes, die thans voor de WWV nog ten volle gelden, zijn naar het oordeel van het kabinet afzonderlijk en in combinatie, te beschouwen als een objectieve en redelijke grond, waaraan iedere

gedachte van discriminatie van mannen en vrouwen vreemd is.

Het kabinet komt derhalve tot het oordeel dat bij het doorvoeren van een sexe-neutrale kostwinnerseis als thans voorgesteld, de regeling niet kan worden beschouwd als indirecte discriminatie van vrouwen, ook niet indien ten gevolge van de sexe-neutrale kostwinnerseis aan vrouwen relatief vaker dan aan mannen WWV-uitkering zal worden geweigerd, omdat dan in ieder geval objectief gerechtvaardigde factoren die geen verband houden met discriminatie op grond van geslacht daaraan ten grondslag liggen. Dientengevolge verzet de 3e EEG-richtlijn zich niet tegen een dergelijke kostwinnerseis.

#### 4. Financiële effecten

Zoals eerder reeds in de toelichting is opgemerkt, is het beschikbare statistische materiaal op basis waarvan de financiële effecten moeten worden berekend zeer beperkt. De hier gepresenteerde berekeningen zijn dan ook gebaseerd op een aantal veronderstellingen en hebben derhalve slechts een globaal en tentatief karakter.

Er is van uitgegaan dat naar schatting ca. 2% van de WWV-instroom tussen 1 januari en 1 juli 1985 bestaat uit gehuwde mannen, die niet aan de kostwinnerseis voldoen. Deze schatting is gemaakt enerzijds op basis van een in- en uitstroom-onderzoek WWV in 1984 van het ministerie en anderzijds op basis van het woningbehoefte-onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) in 1983. Deze groep zal derhalve, op grond van het onderhavige wetsvoorstel in die periode niet in aanmerking kunnen komen voor een WWV-uitkering. Naar schatting betekent dat dat een eenmalige uitkering ontstaat op de WWV-lasten in 1985 van ca. 25 mln.

#### ARTIKELSGEWIJS

##### Artikel 1

Zoals in het algemeen deel van deze memorie werd vermeld, wordt de gelijke behandeling van mannen en vrouwen gerealiseerd door een sexe-neutrale formulering van de kostwinnerseis. Dit heeft plaatsgevonden door «gehuwde vrouw zijnde» te vervangen door: gehuwd zijnde. De begrippen, «zijn echtgenoot» en «kostwinner» hebben zowel betrekking op mannen als vrouwen.

Ook in artikel 5c, vierde lid, van de WWV, ingevoerd bij de wet van 27 december 1982 (Stb. 737), is deze terminologie gevolgd.

##### Artikel II

Het is de bedoeling dat op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet lopende WWV-uitkeringen ongemoeid worden gelaten. Dit is met name van belang voor gehuwde mannen. Voor hen gold immers niet de kostwinnerseis. Zij behouden derhalve hun huidige uitkering, ongeacht of zij als kostwinner kunnen worden aangemerkt. Blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van de EG-richtlijn zijn de lidstaten vrij het overgangsrecht voor lopende uitkeringen naar eigen inzicht te regelen.

##### Artikel III

Dit artikel strekt ertoe het tijdelijk karakter van de wetswijziging tot uitdrukking te brengen. Met ingang van 1 juli 1985 is de wijziging van artikel 13, eerste lid, onderdeel 1, uitgewerkt en wordt het oude recht hersteld. Teneinde de daaruit voortvloeiende ongelijke behandeling van mannen en vrouwen te voorkomen, dient per 1 juli 1985 in het kader van de geïntegreerde werkloosheidswet de gelijke behandeling van mannen en vrouwen definitief zijn beslag te krijgen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
L. de Graaf

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
A. Kappeyne van de Coppello

