

## **‘Brussel’ op de bres voor vrouwen: Europees beleid voor gelijke rechten**

dr Anna van der Vleuten  
Radboud Universiteit Nijmegen  
Email : [a.vandervleuten@fm.ru.nl](mailto:a.vandervleuten@fm.ru.nl)

In 1957 ondertekenden zes regeringen het Verdrag van Rome waarmee de EEG – voorloper van de Europese Unie – werd opgericht. Artikel 119 van dat verdrag (tegenwoordig Artikel 141 EG) stelde dat vrouwen en mannen recht hebben op gelijk loon voor gelijk werk. Dat is opmerkelijk, want op nationaal niveau hadden vrouwen dat recht vaak nog niet. In Nederland bijvoorbeeld waren regering, werkgevers en vakbonden van mening dat vrouwen terecht 25–40 procent minder verdienden dan hun mannelijke collega’s: ze hoefden toch geen gezin te onderhouden en hogere vrouwenlonen zouden een ramp zijn voor de Nederlandse export van goedkope textiel!<sup>1</sup> Waarom keurde Nederland dan dergelijke ‘dure’ Europese wetgeving goed?

Bovendien is het verdragsartikel over gelijk loon uit 1957 de basis geworden voor inmiddels elf richtlijnen (bindende Europese regels die de lidstaten moeten omzetten in nationale wetgeving) op het gebied van gelijke rechten en gelijke kansen op de arbeidsmarkt, toegang tot sociale zekerheid, bescherming bij zwangerschap en bevalling, omkering bewijslast, ouderschapsverlof en gelijke toegang tot goederen en diensten.<sup>2</sup> Keer op keer gaat het om Europese wetgeving waar vrouwen rechten aan kunnen ontlenuen terwijl de eigen regering daar vaak niet gelukkig mee is. De vraag rijst waar dit gendergelijkheidsbeleid dan vandaan komt: wie bedenkt deze progressieve wetgeving en wie keurt ze goed? En wordt ze uitgevoerd ook?

### **Nieuw Europees beleid op de agenda**

---

<sup>1</sup> Van der Vleuten, A. (2007), *The Price of Gender Equality. Member States and Governance in the European Union*, Aldershot: Ashgate, blz. 39.

<sup>2</sup> De EU geeft ook financiële steun aan projecten (EQUAL) en ontwikkelt actieprogramma’s om geweld tegen vrouwen en kinderen (DAPHNE II) en vrouwenhandel te bestrijden. In 1997 is het beginsel van *gender mainstreaming* opgenomen in het verdrag (Art. 3(2) EG). Dit betekent dat de EU zich bij al haar beleid, van energie tot ontwikkelingssamenwerking, ten doel stelt ongelijkheid tussen vrouwen en mannen te elimineren en gelijkheid te bevorderen. In 2008 wordt in Vilnius (Litouwen) het Europees Instituut voor Gender Gelijkheid opgericht voor het verzamelen, analyseren en verspreiden van informatie. Zie de website <http://europa.eu/scadplus/leg/nl/s02310.htm> voor een overzicht van EU genderbeleid.

Voor nieuw beleid zijn allereerst ‘entrepreneurs’ nodig, voortrekkers met ideeën en de middelen om die ideeën te realiseren. In Brussel speelt de Europese Commissie in zo’n eerste fase een cruciale rol. Zij heeft formeel het recht om ontwerprichtlijnen op te stellen. In de voorbije vijftig jaar heeft zij vaak het voortouw genomen. Is de Commissie dan zo feministisch? Ja – al is het uit eigenbelang: ze wil graag Europese wetgeving tot stand brengen, want dat is haar taak en reden van bestaan. De Commissaris van Werkgelegenheid en Sociale Zaken is bovendien beperkt in zijn of haar mogelijkheden omdat sociaal beleid nog steeds grotendeels een nationale zaak is – en als het aan vakbeweging, werkgevers en regeringen ligt ook zal blijven. Daarom biedt gendergelijkheid deze Commissaris een kans om zich te profileren.

Daarbij werkt het beter om met voorstellen te komen die een nieuw onderwerp betreffen of een nieuwe aanpak waar nationaal nog weinig kennis over is, zoals in 1989 het geval was met gender mainstreaming. Aangezien de Commissie slechts een beperkt ambtelijk apparaat heeft, zoekt ze actief naar frisse ideeën en steun van experts en belangengroepen. Ze gaat te rade bij de Europese Vrouwenlobby<sup>3</sup> en ze heeft netwerken van experts ingesteld om haar te adviseren.

Om de kans te vergroten dat een nieuw voorstel echt wet wordt, is het slim om het zo in te kleden dat het aansluit bij de trend van het moment. In 1957 werd de loonkloof tussen vrouwen en mannen neergezet als een bron van oneerlijke concurrentie – schrikbeeld voor de neoliberalen die zo graag een markt van vrij verkeer wilden. Gendergelijkheid is telkens handig gekoppeld aan een ‘hot topic’: eerst werkloosheidsbestrijding, dan het combineren van arbeid en zorg, vervolgens flexibilisering van de arbeidsmarkt, daarna het streven om de EU te transformeren tot de meest competitieve economie ter wereld (de Lissabon strategie) en tenslotte werd in 2000, tegen de achtergrond van etnische spanningen en rechtse radicalisering, seksediscriminatie verbonden met de strijd tegen discriminatie op grond van ras, handicap, seksuele voorkeur en etniciteit.

In deze fase is het van belang dat de Commissie de steun verwerft van ‘voorhoedestaten’ waar gendergelijkheid al goed geregeld is. Omwille van hun concurrentiepositie hebben zij er immers belang bij dat ook andere staten ‘duur’ sociaal beleid overnemen. Met name de Scandinavische staten kunnen zo goede sier maken met genderbeleid zonder hun eigen beleid te moeten aanpassen. We zien ook

---

<sup>3</sup> Website Europese Vrouwen Lobby, <http://www.womenlobby.org/>

dat lidstaten hun voorzitterschap van de EU<sup>4</sup> benutten om Commissievoorstellen naar voren te schuiven die hun prestige versterken en voor henzelf geen ingrijpende beleidsveranderingen betekenen. Voorzitter België zette in 1993 de ontwerprichtlijn voor ouderschapsverlof op de agenda, omdat Minister Miet Smet hier positief tegenover stond.

### **Aan de onderhandelingstafel**

In de onderhandelingen over Europees genderbeleid betreden de Ministers van Sociale Zaken (de Raad) en het Europees Parlement (EP) de arena. De Commissie speelt verder de rol van bemiddelaar en beslist of ze haar voorstel amendeert naar aanleiding van de kritiek uit het EP of de Raad.

Of ministers in de Raad instemmen met nieuw beleid hangt af van het ‘prijskaartje’ dat eraan hangt. Elke regering zal een standpunt formuleren op basis van drie factoren: de verwachte economische kosten, de ideologische kosten<sup>5</sup> en de pressie voor of tegen het voorstel. De Nederlandse regering was bijvoorbeeld in 1978 mordicus tegen de richtlijn voor gelijke behandeling in sociale zekerheid. Als gehuwde vrouwen bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid voortaan dezelfde rechten hadden als hun echtgenoot zou dit peperduur zijn, terwijl de regering juist wilde bezuinigen. Ook de ideologische kosten waren hoog, omdat het Nederlandse stelsel zou moeten omschakelen van kostwinnersdenken naar een stelsel gebaseerd op individuele rechten. Bovendien was het voorstel controversieel: linkse oppositiepartijen, vrouwenorganisaties en vakbonden demonstreerden vóór herziening van sociale zekerheid, werkgevers, christen-democraten en liberalen waren tégen. Toch zou de regering op Europees niveau door de knieën gaan. Het Duitse voorzitterschap zette de richtlijn op de Raadsagenda. Duitse rechters hadden bepaald dat het Duitse stelsel discrimineerde en op sommige punten moest worden bijgesteld, dus zag de Duitse regering graag dat ook andere lidstaten aan die normen zouden voldoen. Het voorstel werd pas goedgekeurd toen de lidstaten de duurste onderdelen eruit gehaald hadden.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Om de zes maanden bekleedt een andere lidstaat het voorzitterschap van de EU.

<sup>5</sup> Ideologische kosten zijn hoog als de ideeën achter het voorstel niet aansluiten bij het regeringsbeleid of regeringsprogramma.

<sup>6</sup> Van der Vleuten, aangehaald werk, blz. 103.

Soms keurden de lidstaten ‘dure’ voorstellen voor genderbeleid goed omdat ze zo hoopten meer steun van de bevolking te krijgen voor verdere integratie (de EMU, de ‘Grondwet’). Soms stemde een lidstaat in met duur beleid omdat ze meende dat ze haar beleid niet hoefde aan te passen – misrekening – of omdat ze de Europese controle op naleving van afspraken onderschatte.

Soms kan het EP de gang van zaken beïnvloeden. Sinds het rechtstreeks gekozen wordt (1979), zijn vrouwen er goed vertegenwoordigd. Inmiddels is 30% van de parlementsleden vrouw: een hoger percentage dan in de meeste lidstaten. Deze sterke vertegenwoordiging heeft ertoe bijgedragen gender issues op de agenda te houden, kandidaat-commissarissen aan de tand te voelen over hun inzet voor gelijke rechten en sterke Commissievoorstellen overeind te houden. Dit laatste lukt echter alleen als het EP medebeslisser is.<sup>7</sup> In 2003 stelde Commissaris Anna Diamantopoulou voor om discriminatie in verzekeringen, media en advertenties aan te pakken. Een gloednieuw thema, waarvoor ze steun kreeg van het Europees Parlement en vrouwenorganisaties, maar scherpe kritiek van de Duitse en Britse regeringen, de verzekeringssector, de media-industrie – en van collega-commissarissen. Het Duitse *Bild* waarschuwde zijn lezers dat ‘Europese feministen de sexy cover girls willen verbieden’ die ‘ons droevige kantoorleventje verzachten’.<sup>8</sup> Het EP diende 34 amendementen in, maar had alleen een adviserende rol. Uiteindelijk bleef een richtlijn over die niet meer over media en advertenties ging en alleen voorzichtige beperkingen oplegde aan het gebruik van op gender gebaseerde data (‘vrouwen leven gemiddeld langer dan mannen’) bij de berekening van verzekeringspremies.

### **Nationale naleving: de tang en de boemerang**

Of lidstaten een ‘dure’ Europese afspraak nakomen en in nationale wetgeving omzetten, hangt opnieuw af van het prijskaartje: de economische en ideologische kosten van beleidsverandering en pressie op nationaal niveau. Als de kosten hoog zijn, zal een regering de richtlijn liefst negeren. Als de Europese Commissie loutert, bijvoorbeeld omdat bedrijven een klacht indienen, zal ze nader informeren. Een regering legt dan gewoonlijk uit dat de data niet kloppen of dat de kwestie al op een andere wijze maar even goed geregeld is of dat ze uitstel nodig heeft voor nader

---

<sup>7</sup> Alleen als de co-decisieprocedure geldt, moeten EP en Raad beide instemmen met de uitkomst. Bij de raadplegingsprocedure mag het EP wel amendementen formuleren, maar kan de Raad die naast zich neerleggen.

onderzoek. Als de Commissie niet tevreden is, zal ze een inbreukprocedure starten: zij daagt de staat voor het Europese Hof van Justitie. Lidstaten proberen te vermijden dat zij daadwerkelijk voor de rechters in Luxemburg moeten verschijnen: de Commissie wint bijna altijd – en schending van afspraken op het gebied van gelijke rechten van vrouwen, dat schaadt de reputatie van elke moderne staat. Helemaal hachelijk wordt het als er dubbele druk is op de regering: nationaal omdat het parlement lastige vragen stelt, vrouwenorganisaties en vakbonden actie voeren of proefprocessen starten, en supranationaal door het optreden van Commissie en Hof. Een regering voelt zich dan in de tang genomen – en draait bij. Zelfs Margaret Thatcher voerde nieuwe gelijkerechtenwetgeving in om uit die benarde situatie te komen.

Als omgekeerd de regering binnenlandse steun krijgt voor *niet*-naleving, dan zal ze het Hof negeren. In 1988 werd Frankrijk een eerste maal veroordeeld wegens niet-naleving van de richtlijn voor gelijke kansen vanwege alle beschermende maatregelen voor vrouwen (Zaak-312/86). Werkgevers en vakbonden steunden de regering en er veranderde niets noemenswaardigs. Twee inbreukprocedures later dreigde de Commissie met een sanctie van 142.425 euro per dag (Zaak-224/99). Dat hielp: Frankrijk kon het zich niet permitteren als allereerste lidstaat een boete te krijgen op het gebied van sociale zaken – terwijl het sinds de Franse Revolutie toch een Europees rolmodel voor sociaal beleid was?

Helaas kan de succesvolle afdwinging van duur beleid een ‘boemerang effect’ veroorzaken: in het vervolg zullen regeringen minder snel bereid zijn om nieuw beleid goed te keuren waarvan ze de kosten niet overzien. De ervaringen van de lidstaten met gelijkerechtenrichtlijnen die veel duurder bleken dan ze hadden ingeschat, maakten hen voorzichtiger. Sindsdien is er een tendens om niet-bindende maatregelen te nemen zoals aanbevelingen en strategieën, die lidstaten ruimte laten om dure aanpassing van nationale wetgeving en reputatiebeschadigende zaken voor het Hof te vermijden. Geen wonder dat feministische experts sceptisch zijn over de effectiviteit van de gender mainstreaming strategie. Potentieel is de strategie revolutionair, maar zonder middelen om onwillige regeringen ‘in de tang te nemen’ is het risico groot dat de strategie beperkt blijft tot het invoegen van een paragraafje over vrouwen in allerlei beleidsvoorstellen.

---

<sup>8</sup> Van der Vleuten, aangehaald werk, blz. 163.

Bovendien kunnen vrouwen geen rechten ontleen aan deze ‘soft law’. De prejudiciële beslissing, het tweede instrument – naast de inbreukprocedure – dat het Hof als breekijzer gebruikt om nationaal beleid te beïnvloeden, is buiten werking gesteld. Bij richtlijnen is het zo dat iedereen naar de nationale rechter kan stappen om haar of zijn ‘Europese’ rechten te doen gelden. Tanja Kreil, een Duitse ingenieur die werd geweigerd voor een baan bij de *Bundeswehr* omdat zij vrouw was, stapte naar de Duitse rechter. De Europese gelijkheidsrichtlijn uit 1976 verbodt immers om beroepen alleen voor mannen of alleen voor vrouwen open te stellen. De Duitse rechter vroeg het Europese Hof om een prejudiciële beslissing, een nadere interpretatie van de richtlijn. Het ging immers om een gevoelige kwestie: was defensie niet bij uitstek een zaak van nationale regeringen? Het Hof bepaalde dat een algemeen verbod op tewerkstelling van vrouwen bij het leger in strijd was met de richtlijn (Zaak C-285/98). De uitspraak dwong de Duitse regering om de grondwet te veranderen – en duizenden vrouwen grepen de kans om op een baan bij het leger te solliciteren.

Het instrument van de prejudiciële beslissing werkt alleen als er bindende Europese regelgeving ligt die door nationale rechters kan worden toegepast. Dat is bij ‘soft law’ zoals aanbevelingen en strategieën niet het geval. Juist de prejudiciële beslissingen van het Hof hebben staten soms voor grote verrassingen doen staan: niemand had bedacht dat de EU erts te zeggen zou hebben over het Duitse leger. In een andere ‘beruchte’ zaak bleek gelijk loon ineens de verplichting in te houden om vrouwen gelijke pensioenen uit te betalen (Barber, 262/88). Het Hof heeft tussen 1957 en 2005 liefst 180 rechtszaken op het gebied van gelijke rechten behandeld. Is het Hof dan zo feministisch? Nee, maar het heeft zijn mandaat geïnterpreteerd als het beschermen van de rechten van alle Europese burgers, ook ten opzichte van hun eigen regeringen. Hier hebben vrouwen in veel gevallen van geprofiteerd.

### **Conclusie – vrouwen in de arena**

Hoe belangrijk is de rol van vrouwen in de totstandkoming van Europees gelijkerechtenbeleid? Soms maken individuele vrouwen het verschil. Sociologe Evelyne Sullerot veranderde in 1969 het denken over werkende vrouwen. Advocate Eliane Vogel-Polsky startte de eerste rechtszaak op basis van Artikel 119. Europees ambtenaar Jacqueline Nonon bedacht de gelijkheidsrichtlijn die nog steeds de basis vormt voor veel rechtszaken. Deze vrouwen werden gesteund door vrouwengroepen, vrouwelijke parlementsleden, vrouwen in vakbonden en ministeries. De pressie van al

deze groepen is vooral succesvol als de positie van een regering zwak is en zij gevoelig is voor die pressie, bijvoorbeeld omdat het een zichzelf 'progressief' noemende regering is. Dit is bovendien een zichzelf versterkend mechanisme. Sterke pressie legitimeerde het instellen van een speciaal bureau, de Equal Opportunities Unit, bij de Commissie en een aparte Commissie voor Vrouwenrechten in het EP. Deze commissies versterkten op hun beurt de positie van vrouwengroepen die zo rechtstreeks toegang tot het supranationale niveau kregen en hun expertise en 'grass roots' informatie konden geven.

De EU biedt vrouwen soms onverwachte kansen om hun positie te verbeteren, omdat de meerlagige structuur het mogelijk maakt om voorhoedestaten leiderschap te geven en achterblijvende regeringen in de tang te nemen. De EU brengt geen fundamentele veranderingen van genderverhoudingen teweeg, want de onderliggende machtsverhoudingen blijven intact. Het blijft een politiek systeem dat gekenmerkt wordt door ongelijkheid en waarin allerlei 'spelers', van regeringen en vrouwengroepen tot commissarissen, interacteren op basis van macht, ideeën en belangen.

En hoe zit het nu, vijftig jaar na dato, met gelijk loon? Nederland voerde in 1975 weliswaar een Wet Gelijke Beloning in, maar het bekleedt in 2007 slechts de 51<sup>ste</sup> plaats op een ranglijst van 115 landen (en België de 82<sup>ste</sup> plaats).<sup>9</sup> De strijd is nog lang niet gestreden, de tang moet hoognodig uit het vuur gehaald.

Quotes :

Of ministers in de Raad instemmen met nieuw beleid hangt af van het 'prijskaartje' dat eraan hangt. Elke regering zal een standpunt formuleren op basis van drie factoren: de verwachte economische kosten, de ideologische kosten<sup>10</sup> en de pressie voor of tegen het voorstel.

De ervaringen van de lidstaten met gelijkerechtenrichtlijnen die veel duurder bleken dan ze hadden ingeschat, maakten hen voorzichtiger.

---

<sup>9</sup> Zie <http://www.weforum.org/pdf/gendergap/report2006.pdf>.

<sup>10</sup> Ideologische kosten zijn hoog als de ideeën achter het voorstel niet aansluiten bij het regeringsbeleid of regeringsprogramma.