

Vergaderjaar 2020–2021

35 628

Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het evenwichtiger maken van de verhouding tussen het aantal mannen en vrouwen in het bestuur en de raad van commissarissen van grote naamloze en besloten vennootschappen

E

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 mei 2021

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de fracties van VVD, PvdA, PVV en ChristenUnie. De vragen uit het verslag zal ik mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap beantwoorden in de volgorde waarin ze zijn gesteld, tenzij anders aangegeven.

2. Rechtmatigheid van de wet met betrekking tot (positieve) discriminatie

De leden van de VVD-fractie hebben naar aanleiding van een brief van het College voor de Rechten van de Mens nog een aanvullende vraag. Het College voor de Rechten van de Mens stelt – kort samengevat – dat het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt op grond van internationale verdragen en nationale wetgeving niet is toegestaan, omdat het ingroeiquoteum zowel voor mannen als vrouwen geldt (de raad van commissarissen moet uit ten minste een derde mannen en ten minste een derde vrouwen bestaan). Het voeren van voorkeursbeleid mag volgens het College voor de Rechten van de Mens wel ten aanzien van vrouwen, nu die op achterstand staan wat vertegenwoordiging in raden van commissarissen betreft, maar niet ten aanzien van mannen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een reflectie, dan wel een reactie.

De eerste set vragen van de leden van de PvdA-fractie volgt uit een brief van het College voor de Rechten van de Mens aan deze Kamer van 12 april jl. Het College voor de Rechten van de Mens schrijft dat een mannenquoteum op grond van internationale verdragen en nationale wetgeving niet is toegestaan. Het voeren van voorkeursbeleid mag immers alleen als het gaat om bepaalde groepen, waarbij vrouwen wel maar mannen niet worden genoemd. De wet staat het niet toe om voorkeursbeleid voor mannen te voeren en dus ook niet om een mannenquoteum te hanteren. Echter, in de memorie van antwoord staat dat het quoteum in het wetsvoorstel voor zowel vrouwen als mannen geldt. Of

hebben de aan het woord zijnde leden dit niet goed gelezen? Graag ontvangen zij een reflectie van de regering op de betekenis van het betoog van het College voor de Rechten van de Mens voor het voorliggende wetsvoorstel.

Het College voor de Rechten van de Mens heeft in zijn brief van 12 april 2021 gereageerd op het wetsvoorstel en de memorie van antwoord. Het College memoreert, zo stellen de leden van de fractie van de ChristenUnie vast, dat het in het voorliggende wetsvoorstel gaat om een quotum dat voor zowel vrouwen als mannen geldt. Het College concludeert:

«Een mannenquotum is op grond van internationale verdragen en nationale wetgeving echter niet toegestaan. Het voeren van een voorkeursbeleid mag immers alleen als het gaat om bepaalde groepen, waarbij vrouwen wel maar mannen niet worden genoemd. De wet staat het niet toe om een voorkeursbeleid voor mannen te voeren en dus ook niet om een mannenquotum te hanteren.»

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben over deze brief de volgende vragen:

- 1. Is de regering het eens met de conclusie van het College dat een mannenquotum en een voorkeursbeleid voor mannen op grond van nationale wetgeving niet zijn toegestaan?*
- 2. Is de regering het eens met de conclusie van het College dat een mannenquotum en een voorkeursbeleid voor mannen op grond van internationale verdragen niet zijn toegestaan?*
- 3. Als het antwoord op een of beide van de bovengenoemde vragen bevestigend is, hoe wil de regering dan omgaan met de ontstane situatie? Wil de regering het onderhavige wetsvoorstel dan intrekken? Ziet de regering mogelijkheden voor een novelle waarmee de oorspronkelijke doelstelling van het tegengaan van de achterstand van vrouwen in de top van het bedrijfsleven wel gerealiseerd kan worden?*

De leden van de VVD-fractie, PvdA-fractie en de ChristenUnie-fractie hebben vergelijkbare vragen gesteld over de aan uw Kamer gestuurde brief van het College voor de Rechten van de Mens (College) van 12 april jongstleden. De regering beantwoordt deze vragen graag gezamenlijk.

De regering is van mening dat het internationaal recht voldoende ruimte biedt voor het voorgestelde ingroeiquote. In dit wetsvoorstel is, in lijn met het Europees gelijkebehandelingsrecht, gekozen voor een symmetrische benadering. Dit betekent dat het voorstel erop gericht is dat de man-vrouwverhouding in raad van commissarissen van beursvennootschappen moet groeien naar ten minste een derde mannen en een derde vrouwen. Deze benadering sluit aan bij artikel 157, vierde lid, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) dat uitgaat van het verzekeren van volledige gelijkheid van mannen en vrouwen in het beroepsleven in de praktijk. In deze bepaling staat expliciet dat hiervoor maatregelen mogen worden getroffen «waarbij specifieke voordelen worden ingesteld om de uitoefening van een beroepsactiviteit door het ondervertegenwoordigde geslacht te vergemakkelijken (...)». Net als in het onderhavige wetsvoorstel wordt hier uitgegaan van voordelen voor het ondervertegenwoordigde geslacht, niet alleen voor vrouwen. Ook het in 2012 gepubliceerde richtlijnvoorstel van de Europese Commissie kent, ter verbetering van de man-vrouwverhouding bij niet-uitvoerende bestuurders van grote beursvennootschappen, een symmetrische benadering en gaat uit van een doelstelling van 40 procent van het ondervertegenwoordigde geslacht bij niet-uitvoerende bestuurders of van 33 procent voor uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders gezamenlijk.

Ook dit richtlijnvoorstel heeft dus zowel betrekking op vrouwen als op mannen.¹ Daarnaast wordt met de in dit wetsvoorstel gekozen benadering voortgebouwd op de per 1 januari 2020 vervallen streefcijferregeling op grond waarvan voor een evenwichtige verdeling van de zetels van het bestuur en de raad van commissarissen ten minste 30 procent van de zetels wordt bezet door vrouwen en ten minste 30 procent door mannen.² Ook oordeelde het VN-mensenrechtencomité op basis van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten dat een quotumregeling die plekken reserveert voor vrouwen en mannen geoorloofd kan zijn.³ Verder zijn diverse andere landen in Europa Nederland voor gegaan met het invoeren van een diversiteitsquotum dat zowel betrekking kan hebben op vrouwen als op mannen, waaronder Duitsland, Frankrijk, België en Italië. Nederland sluit met de nu voorgestelde regeling dus aan bij een ontwikkeling die in andere Europese landen al in gang is gezet.

Op nationaal niveau is het gelijkheidsbeginsel nader uitgewerkt in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) en de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen (Wgb). De Awgb heeft, naast arbeid, ook betrekking op goederen en diensten, het vrije beroep, lidmaatschap van een vakbond of vereniging van beroepsgenoten en sociale bescherming, zoals uitkeringen. Artikel 2, derde en vierde lid, Awgb maakt het mogelijk dat maatregelen worden toegestaan die tot doel hebben achterstanden weg te nemen voor specifieke groepen, waaronder vrouwen. Ook artikel 5, eerste lid, Wgb staat een specifieke maatregel toe die tot doel heeft vrouwen een bevoorrechte positie toe te kennen teneinde feitelijke nadelen, verband houdende met geslacht, op te heffen of te verminderen, mits het onderscheid in redelijke verhouding staat tot dat doel. De Awgb en de Wgb kennen dus niet de expliciete mogelijkheid van een voorkeursbeleid voor mannen.

Opgemerkt dient te worden dat commissarissen over het algemeen niet in dienst zijn van de vennootschap en hierdoor meestal niet onder de reikwijdte van de Awgb en Wgb vallen. Het College schrijft in zijn eerdere brief⁴ dat het twijfelachtig is of de artikelen 2 en 3 van de Wgb van toepassing zijn bij de benoeming van een lid van de raad commissarissen en verwijst hierbij naar een eerder oordeel, waarin het oordeelde dat het lidmaatschap van een raad van toezicht door zijn eigensoortige karakter moet worden aangemerkt als een nevenfunctie en daardoor niet binnen de reikwijdte van artikel 2 Wgb en artikel 6 Awgb respectievelijk artikel 3 Wgb en artikel 5 Awgb kan vallen.⁵ Of het lidmaatschap van de raad van toezicht valt onder de reikwijdte van artikel 3 van de Wgb dan wel artikel 5 van de Awgb zal volgens het College mede afhankelijk zijn van de wijze waarop de verhouding tussen de raad van toezicht en de rechtspersoon in het concrete geval is vormgegeven in onder andere de statuten van de rechtspersoon. Hierbij heeft het College met name gekeken naar de vraag of er wel of geen sprake is van een gezagsverhouding.⁶

¹ Richtlijnvoorstel inzake de verbetering van de man-vrouwverhouding bij niet-uitvoerende bestuurders van beursgenoteerde ondernemingen en daarmee samenhangende maatregelen COM(2012) 614. De onderhandelingen over het richtlijnvoorstel in de Raad liggen al enige tijd stil.

² Wet van 10 februari 2017, houdende wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het voortzetten van het streefcijfer voor een evenwichtige verdeling van de zetels van het bestuur en de raad van commissarissen van grote naamloze en besloten vennootschappen (Stb. 2017, 68).

³ VN-mensenrechtencomité 17 augustus 2004, CCPR/C/81/D/942/2000 (Jacobs t. België).

⁴ Brief van het College voor de Rechten van de Mens betreffende advies over wetsvoorstel «evenwichtiger maken van de man-verhouding in vennootschappen»: <https://mensenrechten.nl/publicatie/5ece17251e0fec037359c275>

⁵ College voor de Rechten van de Mens, 6 november 2014, oordeel 2014–134.

⁶ College voor de Rechten van de Mens, 6 november 2014, oordeel 2014–134.

In het uitzonderlijke geval dat zich een situatie voordoet waarop dit wetsvoorstel ziet die wel onder de reikwijdte van de Wgb en Awgb valt, is de regering van mening dat het met dit wetsvoorstel voorgestelde tijdelijke ingroeiquotum als bijzondere regeling voorgaat op hetgeen in algemene zin is bepaald in de Wgb en de Awgb. Naar het oordeel van de regering is er dan ook geen sprake van strijdigheid met nationale wetgeving.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het College voor de Rechten van de Mens in een bijlage aandacht vraagt voor een aantal aanvullende zaken die niet allemaal systematisch zijn geadresseerd in de memorie van toelichting. Daarom brengen de aan het woord zijnde leden deze nogmaals onder de aandacht van de regering.

Zo oordeelt het College dat de functie van lid van de raad van toezicht moet worden aangemerkt als een nevenfunctie en niet binnen de reikwijdte van artikel 2 en artikel 3 van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen valt. De leden van de PvdA-fractie vragen wat dit betekent voor het voorliggende wetsvoorstel.

In het antwoord op de vorige vragen van de aan het woord zijnde leden en de leden van de fracties van de VVD en de ChristenUnie is al uiteengezet hoe deze artikelen zich tot het onderhavige wetsvoorstel verhouden. Naar het oordeel van de regering zal een benoeming van een commissaris in de meeste gevallen niet onder de reikwijdte van de Wgb en de Awgb vallen.

Het College wijst op de enigszins conflicterende standpunten van enerzijds het Europese Hof van Justitie en anderzijds het Comité dat toeziet op naleving van het Vrouwenverdrag (CEDAW). Graag vragen de leden van de PvdA-fractie de regering nogmaals te reflecteren op de relatie tussen het voorliggende wetsvoorstel en deze standpunten. Daarbij verzoeken zij de regering bovendien expliciet stil te staan bij de volgende criteria: aantoonbare achterstand, zorgvuldigheidsvereiste, evenredigheidsvereiste en kenbaarheidsvereiste.

Het College wijst terecht op de enigszins conflicterende standpunten van enerzijds het Hof van Justitie van de Europese Unie («Hof van Justitie») en anderzijds het Comité dat toeziet op de naleving van het Vrouwenverdrag (CEDAW). Het Hof van Justitie heeft in zijn jurisprudentie over het voorkeursbeleid verschillende criteria uitgewerkt. De regering meent echter dat deze jurisprudentie van het Hof van Justitie mede moet worden gezien tegen de achtergrond van het tijdsgewricht gedurende welke deze jurisprudentie zich heeft ontwikkeld. De jurisprudentie van het Hof van Justitie dateert grotendeels uit de jaren negentig van de vorige eeuw en sinds 2002 heeft het Hof geen uitspraken meer gedaan over voorkeursregelingen. Na deze uitspraken hebben verschillende (internationale) ontwikkelingen plaatsgevonden. Een van deze ontwikkelingen is de toelichting van het CEDAW bij artikel 4, eerste lid, van het VN-Vrouwenverdrag in 2004. Op basis van dit artikel is het toegestaan dat staten tijdelijk bijzondere maatregelen treffen die zijn gericht op versnelling van feitelijke gelijkstelling van mannen en vrouwen. In de algemene aanbeveling bij dit artikellid (nr. 25) wordt dit zo toegelicht dat lidstaten niet alleen vrij zijn, maar zelfs verplicht kunnen zijn om een voorkeursbeleid inclusief quota te hanteren als dit noodzakelijk is om het doel van wezenlijke gelijkheid versneld te bereiken.⁷

⁷ Punt 22 bij de Algemene Aanbeveling nr. 25 betreffende artikel 4, lid 1, van het VN-Vrouwenverdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen, over tijdelijke bijzondere maatregelen.

Daarnaast zijn de bepalingen over gelijkheid tussen mannen en vrouwen de afgelopen jaren steeds verder aangescherpt en huidige tekst van artikel 157, vierde lid VWEU gaat inmiddels uit van het verzekeren van volledige gelijkheid van mannen en vrouwen in de praktijk. Dit artikel sluit aan bij artikel 23 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: de gelijkheid van vrouwen en mannen moet worden gewaarborgd op alle gebieden, met inbegrip van werkgelegenheid, beroep en beloning. Ook oordeelde het VN-mensenrechtencomité op basis van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten dat een quotumregeling die plekken reserveert voor vrouwen en mannen geoorloofd kan zijn.⁸

Volgens de regering voldoet onderhavig wetsvoorstel aan de door de aan het woord zijnde leden genoemde criteria. Er is immers sprake van een voortdurende ondervertegenwoordiging en minder vergaande maatregelen hebben onvoldoende effect gehad. In het licht hiervan ziet de regering zich genoodzaakt tot het introduceren van een ingroeiquote om een doorbraak mogelijk te maken ten einde het aantal vrouwen in de top te vergroten. De regering acht de voorgestelde maatregel gerechtvaardigd en evenredig, mede vanwege de beperkte reikwijdte ervan (een tijdelijke maatregel voor raden van commissarissen van beursvennootschappen). Indien bij het openstellen van de vacature de regeling van toepassing is, dient dit door de vennootschap kenbaar te worden gemaakt. Daarnaast wordt de regeling bij wet vastgelegd en daarmee voor het publiek kenbaar.

Het College vraagt aandacht voor de vrijheid van ondernemerschap en het recht op eigendom. Kan de regering nogmaals aangeven hoe het voorliggende wetsvoorstel zich hiertoe verhoudt?

De regering realiseert zich dat een ingroeiquote kan worden opgevat als een inbreuk op de vrijheid van ondernemerschap en het recht op eigendom. Vanwege de voortdurende ondervertegenwoordiging van vrouwen en het feit dat minder vergaande maatregelen onvoldoende effect hebben gehad, is een ingroeiquote nu toch nodig. De regering is daarom van mening dat de inbreuk, die bovendien is beperkt tot raden van commissarissen van Nederlandse vennootschappen met een beursnotering in Nederland, gelet op het doel gerechtvaardigd is.

Het College wijst ten slotte op het belang van een samenhangend pakket aan maatregelen, en daarover hebben de aan het woord zijnde leden reeds bij het voorbereidend onderzoek vragen gesteld.

De leden van de PVV-fractie stellen de volgende vragen. Kan de regering uitleggen waarom zij de afgelopen regeerperiode heeft ingezet op «positieve» discriminatie die vrouwen een voorkeursbehandeling geeft in de toewijzing van opleidingsplaatsen en bij de actieve werving en doorstroom naar met name hogere functies? En tevens waarom niet is gekozen voor bijvoorbeeld stimulerende maatregelen (in plaats van dwingende maatregelen) voor het basisonderwijs die meer mannen aanzetten om voor de klas te gaan staan en meer vrouwen stimuleren om te kiezen voor managementfuncties?

Door het Ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschap is een onderzoek gestart naar hoe gewerkt kan worden aan een meer diverse instroom op de pabo, het voorkomen van uitstroom uit de pabo en het behoud van onder andere mannelijke leerkrachten voor het beroep. Uit de resultaten van dit onderzoek zullen ook stimulerende maatregelen komen die ingezet kunnen worden om meer mannen te stimuleren een opleiding

⁸ VN-mensenrechtencomité 17 augustus 2004, CCPR/C/81/D/942/2000 (Jacobs t. België).

aan de pabo te starten en af te ronden en ook daadwerkelijk voor de klas te gaan staan. De resultaten van dit onderzoek worden voor het einde van de zomer verwacht. De toewijzing van opleidingsplaatsen gebeurt niet op basis van geslacht.

3. Zorgen VNO-NCW

De tweede set vragen van de leden van de fractie van de PvdA hangt samen met zorgen geuit door VNO-NCW in een brief aan de Eerste Kamer van 16 april jl. VNO-NCW geeft aan dat het SER-advies een ingroeiquote van 30 procent betreft, in plaats van de een derde uit het voorliggende wetsvoorstel. Kan de regering nogmaals de keuze voor een derde in plaats van 30 procent toelichten?

De SER heeft geadviseerd om een ingroeiquote van 30 procent te hanteren.

In afwijking van het SER-advies heeft de regering gekozen voor een ingroeiquote van ten minste een derde van het aantal leden van de raad van commissarissen, omdat daarmee beter tot uitdrukking wordt gebracht dat achter de getallen mensen schuilgaan. Immers, hoe evenwichtig een raad van commissarissen kan zijn samengesteld, hangt mede af van de omvang van de raad van commissarissen. Een percentage, zoals 30 procent, wekt mogelijk de indruk dat graduele verschillen mogelijk zijn. Het gebruik van «een derde» sluit bovendien beter aan bij de systematiek van het Burgerlijk Wetboek (BW).

VNO-NCW wijst erop dat het SER-advies niet verplicht om jaarlijks streefcijfers op te stellen, terwijl het voorliggende wetsvoorstel dat wel lijkt te verplichten. Kan de regering nogmaals de keuze voor een jaarlijkse verplichting onderbouwen?

Het wetsvoorstel bevat de verplichting voor grote vennootschappen om passende en ambitieuze doelen in de vorm van een streefcijfer vast te stellen ten einde de verhouding tussen het aantal mannen en vrouwen evenwichtiger te maken. De streefcijfers hoeven niet jaarlijks te worden vastgesteld. Wel worden grote vennootschappen verplicht jaarlijks aan de SER te rapporteren over de streefcijfers, de plannen om deze te bereiken en de resultaten.

VNO-NCW merkt op dat met de aanpassing van het Besluit inhoud bestuursverslag de reikwijdte wordt uitgebreid naar alle grote vennootschappen, dus ook grote niet-beursvennootschappen, terwijl dit niet uit het SER-advies voortvloeit. Kan de regering nogmaals de keuze voor deze uitbreiding van argumenten voorzien?

De reikwijdte van de bestaande verplichtingen in het Besluit inhoud bestuursverslag wordt niet aangepast. Deze blijven gelden voor (grote) beursvennootschappen. Wel wordt aan het Besluit inhoud bestuursverslag de verplichting toegevoegd om in het bestuursverslag te rapporteren over de voortgang ten aanzien van de streefcijfers, de plannen om deze te bereiken en de resultaten. Alleen deze laatste verplichting gaat gelden voor alle grote vennootschappen. Deze verplichting wordt ingevoerd naast de verplichting over de streefcijfers te rapporteren aan de SER. De reden daarvoor is dat het onwenselijk is dat vennootschappen rapporteren aan een externe instantie (de SER), maar niet verplicht zijn die informatie intern, dus met de aandeelhouders te delen. Wel ligt het, uit het oogpunt van lastenverlichting, voor de hand de informatie die in het bestuursverslag wordt opgenomen zoveel mogelijk te stroomlijnen met de informatie die aan de SER moet worden verstrekt. Om de rapportageverplichting te verlichten, zal de SER

onderzoeken of bedrijven de gegevens uit het bestuursverslag volgens een vast format langs elektronische weg bij de SER kunnen aanleveren. Naar verwachting zal deze manier van rapporteren de extra lasten en kosten zo veel mogelijk beperken.

Ten slotte pleit VNO-NCW voor een uitstel van de invoering om bedrijven de tijd te geven te herstellen van de coronacrisis. De aan het woord zijnde leden vragen de regering graag om een reflectie op dit punt.

Bij aanvullende brief van 22 april jl. heeft VNO-NCW aangegeven het op prijs te stellen als de behandeling van dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk zou kunnen worden afgerond. De regering hecht, mede vanwege de voortdurende ondervertegenwoordiging van vrouwen in de top van het bedrijfsleven, eveneens aan een spoedige invoering van dit wetsvoorstel. Daarbij zullen uiteraard de gebruikelijke regels voor invoering en inwerkingtreding van regelgeving in acht worden genomen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker