

De loonkloof bestrijden via een wet
Ervaringen uit de Belgische praktijk



INSTITUUT VOOR
DE GELIJKHEID
VAN VROUWEN
EN MANNEN

.be

Inhoud

1.	De Belgische loonkloofwet toegelicht.....	3
	Het interprofessioneel niveau.....	3
	Het sectorale niveau	4
	Het niveau van de onderneming.....	8
2.	Sterktes en zwaktes van de wet.....	14
	+ De nieuwe regelgeving in bestaande arbeidswetgeving en -processen inbedden.....	14
	+ Werkgevers actief betrekken bij het dichten van de loonkloof tussen vrouwen en mannen.	14
	+ Periodiciteit in verplichtingen: de vlam brandende houden	15
	+/- Goede wil volstaat niet.....	15
	- Gebrek aan sancties.....	15
	- Geen resultaten vragen	16
	- Het verkeerd interpreteren van indicatoren en het gebrek aan genderexpertise.....	16
	- Gebrek aan transparantie: de onuitgemaakte kwestie van de privacy	19
	- Beperkte interpretatie van werk van gelijke waarde	19
	- Geen maatregelen voor kleine ondernemingen en de publieke sector	19
	- Onvoldoende structurele omkadering van de rol van de bemiddelaar.....	19
3.	Drie wetsvoorstellen om de wet aan te passen.....	19
4.	Aanbevelingen om de loonkloofwet effectiever te maken	20
	1. Duidelijke sancties vastleggen in overeenstemming met andere regelgeving uit de arbeidswetgeving.....	20
	2. Een correcte interpretatie van de data ondersteunen via tools voor genderanalyse	20
	3. De kwestie van privacy uitklaren, zowel op individueel als op ondernemingsniveau	20
	4. Duidelijke objectieven definiëren	21
	5. Tools ontwikkelen voor kleine ondernemingen.....	21
	6. Het glazen plafond in de publieke sector wegwerken	21
	7. Bemiddelaars en gelijkheidsplannen zichtbaar maken	22
	8. De rol en de bevoegdheden van de arbeidsinspectie versterken	22
	9. Een instrument ontwikkelen om werk van gelijke waarde te definiëren over sectoren heen en vergelijkingen mogelijk maken	22
5.	Conclusie	23

In 2012, na jaren van vakbondsacties, Equal Pay Days en rapporten en aanbevelingen van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, het nationaal bureau voor de statistiek Statbel en het Federaal Planbureau, nam het Belgische parlement een wet aan om de loonkloof weg te werken. Acht jaar later is de loonkloof nog steeds niet verdwenen en heeft de nieuwe Staatssecretaris voor Gendergelijkheid, Gelijke Kansen en Diversiteit aangekondigd dat zij de wet zal aanpassen om deze doeltreffender te maken.

In deze analyse wordt de huidige Belgische wet ter bestrijding van de loonkloof toegelicht. De sterke en zwakke punten ervan worden besproken. De recente voorstellen tot aanpassing van de wet worden kort geschetst. Tot slot worden aanbevelingen geformuleerd over hoe de doeltreffendheid van de Belgische wet kan worden vergroot.

1. De Belgische loonkloofwet toegelicht

De wet van 22 april 2012 ter bestrijding van de loonkloof tussen vrouwen en mannen voert de verplichting in om de loonkloof tussen vrouwen en mannen op alle niveaus van de sociale dialoog aan te pakken.¹

Het interprofessioneel niveau

Om de twee jaar onderhandelen de sociale partners van de privésector op nationaal niveau een interprofessioneel akkoord (IPA) over de evolutie van de lonen, de vermindering van de werkgeversbijdragen, het niveau van de sociale uitkeringen... Dit IPA is een raamakkoord dat de basis vormt voor toekomstige sectorale akkoorden. De wet verplicht de sociale partners om de gelijkheid van vrouwen en mannen in de lonen, de evolutie ervan en de eventueel te nemen maatregelen te bespreken. Over functieclassificaties wordt op dit niveau in het algemeen niet onderhandeld, maar strategieën om deze genderneutraal te maken moeten tijdens interprofessionele onderhandelingen worden besproken.

HOOFDSTUK 2. - Verplichting om maatregelen ter bestrijding van de loonkloof te onderhandelen op het interprofessionele niveau

Art. 2. In artikel 4, § 1, eerste lid, van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen worden de woorden "en de ontwikkeling van het loonverschil tussen mannen en vrouwen" ingevoegd tussen de woorden "en de ontwikkeling van ondernemingen" en de woorden ". In voorkomend geval".

¹ De wet kan worden gedownload via:

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?DETAIL=2012042229%2FN&caller=list&row_id=1&numero=6&rech=9&cn=2012042229&table_name=WET&nm=2012204357&la=N&chercher=t&dt=WET&language=nl&choix1=EN&choix2=EN&fromtab=wet_all&nl=n&sql=dt+contains+%27WET%27+and+dd+%3D+date%272012-04-22%27and+actif+%3D+%27Y%27&ddda=2012&tri=dd+AS+RANK+&trier=afkondiging&dddj=22&dddm=04&imgcn.x=14&imgcn.y=4

Art. 3. Artikel 6, § 1, van dezelfde wet wordt aangevuld met de volgende zin:
"Er worden ook maatregelen in het kader van de bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen vastgelegd, in het bijzonder door de functieclassificatiesystemen genderneutraal te maken."

Het sectorale niveau

De wet introduceert de loonkloof ook in de onderhandelingen op sectoraal niveau. Hier ligt de nadruk vooral op de functieclassificaties.

HOOFDSTUK 4. - Verplichting om maatregelen ter bestrijding van de loonkloof te onderhandelen op het sectorale niveau

Sectie 1. - Sectorale akkoorden in het kader van de strijd tegen de loonkloof

Art. 5. Artikel 8 van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen, gewijzigd bij de wet van 26 juni 1997, wordt aangevuld met een § 3, luidende:

"§ 3. Collectieve arbeidsovereenkomsten worden ook in het kader van de strijd tegen de loonkloof tussen mannen en vrouwen gesloten, in het bijzonder door de functieclassificatiesystemen genderneutraal te maken."

De wet verduidelijkt verder hoe deze functieclassificaties seksneutraal moeten worden gemaakt: de paritaire comités moeten ze (de bestaande en de nieuwe) voor evaluatie opsturen naar de Directie voor de analyse en evaluatie van de collectieve arbeidsovereenkomsten. Deze directie maakt deel uit van de Algemene Directie Collectieve Arbeidsbetrekkingen van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. Als een functieclassificatiesysteem door de dienst negatief wordt beoordeeld, is een bepaalde termijn voorzien om de tekortkomingen recht te zetten. Op dit punt is de tekst van de wet in 2013 en 2015 aangepast om de termijnen haalbaar te maken en de procedures te verduidelijken. De paritaire comités moeten zelf een voorafgaande analyse maken van de genderneutraliteit en moeten gecoördineerde versies indienen die op dat moment van toepassing zijn.

Sectie 2. - Evaluatie van het genderneutraal karakter van de functiewaarderings- en classificatieschalen opgesteld

Art. 6. Voor de toepassing van deze afdeling verstaat men onder:

1. het comité: het paritair comité of het paritair subcomité in de zin van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités;
2. de overeenkomst: de collectieve arbeidsovereenkomst;

3. de classificatie: de functieclassificatie;
4. de directie: de directie van de analyse en de evaluatie van de collectieve arbeidsovereenkomsten, ingesteld in de algemene directie Collectieve Arbeidsbetrekkingen van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg;
5. de registratie: de registratie door de griffie van de algemene directie Collectieve Arbeidsbetrekkingen van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, in de zin van het koninklijk besluit van 7 november 1969 tot vaststelling van de modaliteiten van neerlegging van de collectieve arbeidsovereenkomsten;
6. het Instituut: het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen opgericht bij de wet van 16 december 2002;
7. de minister: de minister die Werk onder zijn bevoegdheid heeft.

Art. 6/1. Het comité dat een overeenkomst met betrekking tot de classificatie heeft gesloten, maakt binnen een termijn van zes maanden na de inwerkingtreding van de wet van 12 juli 2013 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen een gecoördineerde versie van de actueel toepasselijke classificatie over aan de directie.

Iedere overeenkomst houdende een wijziging aan een bestaande classificatie of houdende invoering van een nieuwe classificatie, wordt eveneens, binnen een termijn van zes maanden na de registratie van die overeenkomst, overgemaakt aan de directie.

Vooraleer de overeenkomst met betrekking tot de classificatie wordt overgemaakt aan de directie, voert het comité een voorafgaandelijke controle uit op het genderneutraal karakter ervan.

Art. 6/2. § 1. De directie onderzoekt het genderneutraal karakter van de aan haar voorgelegde classificatie.

Binnen een periode van achttien maanden na de inwerkingtreding van de wet van 12 juli 2013 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen kan dit onderzoek uitgevoerd worden in samenwerking met openbare of private instellingen die een expertise met betrekking tot het genderneutraal karakter van classificaties hebben, met uitsluiting van de representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties.

§ 2. Wat betreft de op de datum van inwerkingtreding van de wet van 12 juli 2013 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen bestaande overeenkomsten, brengt de directie een advies uit binnen een termijn van tweeëntwintig maanden na de inwerkingtreding van voormelde wet.

§ 3. De directie brengt een advies uit, binnen de in vorige paragraaf bedoelde termijn, wat de overeenkomsten betreft die geregistreerd en haar overgemaakt worden binnen een termijn van zeventien maanden na de inwerkingtreding van de wet van 12 juli 2013 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen.

§ 4. Wat betreft de na het verstrijken van de in vorige paragraaf bedoelde termijn van zeventien maanden overgemaakte overeenkomsten, brengt de directie een

advies uit binnen een termijn van zes maanden na de ontvangst van de overeenkomst.

De wet bepaalt dat de Directie een beroep kan doen op de expertise van publieke of private instellingen met betrekking tot de genderneutraliteit van functieclassificaties, met uitzondering van vakbonden en werkgeversorganisaties, aangezien zij als betrokken partijen worden beschouwd. De Directie heeft effectief een beroep gedaan op de KULeuven Brussel Campus om een instrument te ontwikkelen dat een eenvoudige analyse mogelijk moet maken. Dit instrument bestaat uit een checklist van 12 vragen en verwijst regelmatig naar publicaties van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen en de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg over dit onderwerp.²

De 12 vragen die worden gebruikt om de classificaties van functies op genderneutraliteit te evalueren, hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

1. Is bij de ontwikkeling van de functieclassificatie gebruik gemaakt van een analytische methode van functiewaardering? In een analytisch systeem wordt elke functie eerst afzonderlijk geëvalueerd voor elk vooraf bepaald criterium (bv. vaardigheden, verantwoordelijkheid of arbeidsomstandigheden) en pas daarna wordt deze informatie gecombineerd tot een algemene functie-evaluatie. Deze methode van functieclassificatie wordt als systematischer en objectiever beschouwd dan andere methoden en wordt aanbevolen door het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen en door de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.
2. Was de samenstelling van het technisch comité belast met de uitwerking van de functieclassificatie voldoende heterogeen? Hoe heterogener het comité, hoe representatiever de beslissingen.
3. Werd het technisch comité bijgestaan door externe deskundigen die vertrouwd zijn met de valkuilen van stereotypen en onbewuste vooroordelen?
4. Is er bij het inventariseren van de verschillende functies in de sector op gelet dat identieke functies dezelfde benaming krijgen en dat alleen neutrale functiebenamingen worden gebruikt? Werden specifieke mannelijke of vrouwelijke functiebenamingen vermeden?
5. Worden alle functies systematisch en even uitvoerig beschreven en werden deze functiebeschrijvingen opgenomen in de collectieve arbeidsovereenkomst?
6. Werd bij het verzamelen van de nodige informatie het risico op subjectiviteit voldoende uitgesloten door gebruik te maken van een vooraf vastgestelde procedure voor het verzamelen van informatie, door een vragenlijst met gesloten vragen te gebruiken en door de functiebeoefenaars zelf te ondervragen en niet alleen de diensthoofden?
7. Zijn de waarderingscriteria voldoende duidelijk?

² Dit instrument kan worden gedownload via:

<https://werk.belgie.be/sites/default/files/content/documents/Gelijkheid%20en%20non-discriminatie/Tools%20en%20goede%20praktijken/Analysemethode%20voor%20het%20controleren%20van%20de%20genderneutraliteit%20van%20sectorale%20functieclassificaties.pdf>

8. Worden de verschillende aspecten van een functie voldoende gevat door de waarderingscriteria? De IAO beveelt aan elke functie te waarderen op basis van waarderingscriteria die ten minste de volgende vier aspecten omvatten: (1) vaardigheden of kwalificaties, (2) inspanning, (3) verantwoordelijkheid en (4) arbeidsomstandigheden.
9. Zijn de waarderingscriteria voldoende evenwichtig ten aanzien van de 'typisch vrouwelijke en typisch mannelijke kwaliteiten'? Om dit te voorkomen wordt een vergelijking gemaakt met het ILO-instrument '*Gender-neutral job evaluation for equal pay: a step-by-step guide*'.³
10. Is hetzelfde classificatiesysteem gebruikt voor banen die voornamelijk door vrouwen worden uitgeoefend en banen die voornamelijk door mannen worden uitgeoefend?
11. Wordt het functieclassificatiesysteem regelmatig bijgewerkt om rekening te houden met voortschrijdende inzichten in gendergelijkheid?
12. Is er voorzien in een beroepsprocedure voor werknemers die zich gediscrimineerd voelen?

In de wet worden de gevolgen van een negatieve evaluatie door de Directie verder toegelicht. De bijzonderheden van de tenuitvoerlegging worden in een Koninklijk Besluit geregeld.

Art. 6/3. Indien, op basis van het in artikel 6/2 bedoelde advies, de classificatie niet genderneutraal is, brengt het comité, binnen een termijn van vierentwintig maanden na de kennisgeving van het advies, de noodzakelijke wijzigingen aan.

Tijdens voormelde periode kan het comité de directie raadplegen. De directie kan bij die gelegenheid een beroep doen op het Instituut.

Als de noodzakelijke wijzigingen niet binnen die termijn van vierentwintig maanden worden aangebracht, brengt de directie de minister, alsook het Instituut, daarvan op de hoogte. Het comité ontvangt een afschrift van deze mededeling.

Het comité beschikt over een termijn van drie maanden om aan de minister en aan het Instituut de redenen mee te delen die verantwoord zijn waarom de betwiste classificatie nog steeds niet genderneutraal is.

Art. 6/4. De Koning bepaalt de nadere uitvoeringsregels van deze afdeling.

Sinds 2019 zijn alle voorziene termijnen en mogelijk uitstel voorbij. Een korte lijst van paritaire comités die hun functieclassificatie niet hebben geregulariseerd nadat ze een negatieve evaluatie hadden gekregen, is gepubliceerd op de website van de federale dienst en fungeert als name-and-shame-list.⁴ Zes paritaire comités hebben hun functieclassificaties niet in orde gebracht en nog eens zes hebben hun functieclassificaties niet ingediend.

³ International Labour Office, *Gender-neutral job evaluation for equal pay: a step-by-step guide*. Geneva, 2008. This document can be downloaded via: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_122372.pdf.

⁴ Deze lijst kan worden geraadpleegd via: <https://werk.belgie.be/nl/themas/gelijkheid-en-non-discriminatie/gelijkheid-vrouwen-mannen-de-loonkloof>.

Het niveau van de onderneming

De wet is ook rechtstreeks van invloed op het niveau van de onderneming. Om de sociale dialoog op bedrijfsniveau richting te geven, is de werkgever verplicht om de twee jaar een statistisch verslag op te stellen over de loonkloof binnen het bedrijf, rekening houdend met de verschillende functieniveaus. Deze verplichting geldt voor ondernemingen met 50 werknemers of meer. Het statistisch analyseverslag over de loonkloof in het bedrijf moet worden besproken in de Ondernemingsraad, en als die er niet is, in het Comité voor preventie en bescherming op het werk. De oprichting van een Ondernemingsraad is verplicht voor ondernemingen met 100 werknemers of meer. De oprichting van een Comité voor preventie en bescherming op het werk is verplicht vanaf 50 werknemers.

HOOFDSTUK 5. - Organisatie van een verplicht overleg binnen de onderneming teneinde te komen tot een genderneutraal bezoldigingsbeleid

Art. 7. In titel II, hoofdstuk II, afdeling IV van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen wordt een artikel 13/1 ingevoegd, luidende:

"Art. 13/1, § 1. De werkgever van iedere onderneming die gewoonlijk gemiddeld ten minste vijftig werknemers tewerkstelt, maakt om de twee jaar een gedetailleerde analyse van de bezoldigingsstructuur binnen de onderneming, die het mogelijk maakt te bepalen of de onderneming een genderneutraal bezoldigingsbeleid voert en, indien dat niet het geval blijkt te zijn, daartoe te komen via overleg met de personeelsafvaardiging.

Deze analyse is het voorwerp van onderzoek en overleg binnen de organisatie overeenkomstig de bepalingen van deze wet.

De vaststelling of een onderneming gewoonlijk gemiddeld ten minste vijftig werknemers tewerkstelt, gebeurt overeenkomstig de artikelen 49 tot 51bis van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.

§ 2. De in § 1 vermelde analyse wordt gerapporteerd overeenkomstig de bepalingen van artikel 15, m), 1°, van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven of het artikel 65duodecies van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, ingevoegd door de wet van 22 april 2012 ter bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen.

Dit analyseverslag wordt verstrekt en besproken in de loop van de drie maanden die volgen op het afsluiten van het dienstjaar.

Het wordt aan de leden van de ondernemingsraad of van het Comité toegezonden ten minste vijftien dagen voor de vergadering belegd om dit te onderzoeken."

De wet bevat verder een opsomming van alle categorieën die onderscheiden moeten worden in het statistisch verslag. Voor bedrijven met ten minste 100 werknemers is het vereiste niveau van detail vrij hoog. De uitsplitsing van de gegevens naar geslacht en deze categorieën is

verplicht voor elke cel in de tabel met meer dan drie werknemers. De loongegevens moeten afzonderlijk worden weergegeven voor de gewone lonen en de rechtstreekse sociale voordelen, de werkgeversbijdragen voor aanvullende verzekeringen (zoals de hospitalisatieverzekering of de pensioenen van de tweede pijler) en, tenslotte, de andere extralegale voordelen.

Wellicht kenmerkend voor de Belgische wet is de verduidelijking dat het analyseverslag van de onderneming over de loonkloof door de leden van de Ondernemingsraad als vertrouwelijk moet worden behandeld.

Als uit het analyserapport blijkt dat er in de onderneming een onevenwichtige loonstructuur bestaat, kan de Ondernemingsraad besluiten een actieplan op te stellen. De regels voor dit actieplan blijven tamelijk vaag, maar wanneer een onderneming een actieplan aanneemt om een genderneutrale beloningsstructuur tot stand te brengen, moet dit actieplan ook in het analytisch verslag worden opgenomen en moet een evaluatie ervan in het volgende verslag aan bod komen.

Art. 8. Artikel 15 van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 6 mei 2009, wordt aangevuld met de bepaling onder m), luidende:

"m) 1° om van de werkgever om de twee jaar een analyseverslag over de bezoldigingsstructuur van de werknemers te krijgen, in toepassing van de wet van het artikel 13/1 van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen.

Dit analyseverslag wordt, aanvullend op de informatie bedoeld in artikel 15 van het koninklijk besluit van 27 november 1973 houdende reglementering van de economische en financiële inlichtingen aan de ondernemingsraden, verstrekt en besproken binnen de termijn bedoeld in artikel 16 van dat besluit. Het analyseverslag wordt uitsluitend overgezonden aan de leden van de ondernemingsraad. Die moeten de vertrouwelijkheid van de verstrekte gegevens in acht nemen.

Dit analyseverslag bevat onderstaande inlichtingen, behalve ingeval het aantal betrokken werknemers minder dan drie bedraagt of gelijk is aan drie:

- a) de bezoldigingen en rechtstreekse sociale voordelen. Voor deeltijdse werknemers worden deze uitgedrukt naar voltijdse equivalenten;
- b) de patronale bijdragen voor buitenwettelijke verzekeringen;
- c) het totaal van de andere, extra legale, voordelen bovenop het loon die werden toegekend aan de werknemers of een gedeelte van de werknemers.

Deze inlichtingen worden telkens uitgesplitst volgens het geslacht van de werknemers en medegedeeld volgens een indeling op basis van volgende parameters:

- a) het statuut (arbeider, bediende, directiepersoneel);
- b) het functieniveau ingedeeld volgens de functieklassen zoals vermeld in het functieclassificatiesysteem dat in de onderneming van toepassing is;
- c) de anciënniteit;

d) het kwalificatie- of opleidingsniveau (indeling naar lager-, midden- en hoger geschoold volgens Eurostat-definitie en aan de hand van het basisdiploma van de werknemer).

De werkgever verstrekt deze inlichtingen volgens de door de Koning bepaalde nadere regels en aan de hand van een door de minister bevoegd voor Werk vastgesteld formulier. De Koning kan de lijst van de inlichtingen en van de parameters bedoeld in het eerste en tweede lid aanpassen.

Tevens vermeldt de werkgever of bij de opstelling van de bezoldigingsstructuur gebruik werd gemaakt van de door het Instituut voor gelijkheid van vrouwen en mannen uitgewerkte "Checklist Seksneutraliteit bij functiewaardering en -classificatie."

Indien in de onderneming een in het 2° van dit punt bedoeld actieplan van toepassing is, bevat het verslag eveneens een voortgangsrapportage inzake de uitvoering van dit plan;

2° Om op basis van de inlichtingen die verkregen werden overeenkomstig het analyseverslag bedoeld in 1°, te oordelen of het wenselijk is een actieplan op te stellen met het oog op de toepassing van een genderneutrale bezoldigingsstructuur binnen het bedrijf.

Desgevallend bevat dit actieplan:

- a) de concrete doelstellingen;
- b) de actiedomeinen en instrumenten om die te bereiken;
- c) de termijn van realisatie;
- d) een systeem om de uitvoering op te volgen."

Artikel 9 van de wet is bedoeld als een aanpassing van de bestaande arbeidswetgeving, om de gevolgen te verduidelijken voor werkgevers die de in artikel 8 vastgestelde verplichtingen niet naleven. Het bevat echter een legislatieve fout, aangezien het wetsartikel waarnaar het verwijst in 2011 is ingetrokken. In de wet die het moet aanpassen, wordt enkel opgemerkt dat de wijzigingen in artikel 32 niet ten uitvoer kunnen worden gelegd.

Artikel 10 verduidelijkt dat wanneer er geen Ondernemingsraad is, het onderzoek van het statistisch verslag moet worden verricht door het Comité voor veiligheid en preventie. Voor bedrijven met 50 tot 100 werknemers zijn de in het verslag gevraagde details minder veeleisend. De wettekst over de mogelijke actieplannen is identiek.

Art. 10. In de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk wordt een artikel 65duodecies, ingevoegd, luidende: "Art. 65duodecies. § 1. Bij ontstentenis van een ondernemingsraad bezorgt de werkgever aan het Comité om de twee jaar het analyseverslag bedoeld in artikel 15, m), van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven. Het analyseverslag wordt uitsluitend overgezonden aan de leden van het Comité. Die moeten de vertrouwelijkheid van de verstrekte gegevens in acht nemen.

Indien in de onderneming een in § 2 van dit artikel bedoeld actieplan van toepassing is, bevat het verslag eveneens een voortgangsrapportage inzake de uitvoering van dit plan.

§ 2. Op basis van het in het in § 1 bedoelde analyseverslag oordeelt het Comité over de wenselijkheid om een actieplan op te stellen met het oog op de toepassing van een genderneutrale bezoldigingsstructuur binnen het bedrijf.

Desgevallend bevat dit actieplan:

- 1° de concrete doelstellingen;
- 2° de actiedomeinen en instrumenten om die te bereiken;
- 3° de termijn van realisatie;
- 4° een systeem om de uitvoering op te volgen."

De kenmerken van deze analytische rapporten werden verder gespecificeerd in een Koninklijk Besluit. Dit Koninklijk Besluit voorziet in een uitgebreide rapportering voor ondernemingen met minstens 100 werknemers en een meer beknopte rapportering voor ondernemingen met 50 tot 100 werknemers. Bij Ministerieel Besluit zijn twee formulieren opgesteld die voor de presentatie van de gegevens moeten worden gebruikt. Verder wordt er verwezen naar de "*Checklist Seksneutraliteit bij functiewaardering en-classificatie*" van het Instituut.⁵

Naast het structureel verankeren van de loonkloof in de sociale dialoog, introduceert de wet nog twee andere elementen op bedrijfsniveau. Het eerste is de verplichting om bepaalde gegevens aan de Nationale Bank te verstrekken, opgesplitst naar geslacht. Het andere is de mogelijkheid – niet de verplichting – om een bemiddelaar aan te stellen als er zich in de onderneming een beschuldiging van loondiscriminatie op grond van geslacht zou voordoen, of er een loonkloof aan het licht zou komen en een actieplan aangewezen is.

HOOFDSTUK 3. - Het opdelen van de loongegevens in de sociale balans volgens het geslacht van de werknemers

Art. 4. Artikel 91, punt B "Sociale Balans", I, tweede lid, 1°, van het koninklijk besluit van 30 januari 2001 tot uitvoering van het Wetboek van Vennootschappen, wordt aangevuld met een lid, luidende:

"De gegevens opgesomd in bovenstaande rubrieken worden uitgesplitst volgens het geslacht van de werknemers. Ingeval het aantal betrokken werknemers minder dan drie bedraagt of gelijk aan drie is, moet de rubriek niet worden uitgesplitst."

Ondernemingen in België zijn verplicht jaarlijks informatie te verstrekken aan de Nationale Bank. Op basis van deze informatie worden economische en financiële indicatoren berekend, maar wordt ook de werking van de bedrijven gecontroleerd. De sociale balans is de verplichting om informatie over het personeelsbestand over te maken. Voor de vakbonden is dit een belangrijk instrument, want economie gaat niet alleen over geld maar ook over mensen. De uitsplitsing van sommige van deze gegevens naar geslacht was overigens een eerder verzoek.

⁵ Deze checklist kan worden gedownload via:

https://igvm-iefh.belgium.be/nl/publicaties/checklist_seksneutraliteit_bij_functiewaardering_en_-classificatie

De parlementsleden hebben dit verzoek in de wetgeving opgenomen. De gegevens over het opleidingsniveau en de door de werkgever betaalde beroepsopleidingen waren reeds uitgesplitst naar het geslacht van de werknemer vóór de invoering van de wet. De wet introduceert deze uitsplitsing ook voor de gegevens over werkgelegenheid en personeelskosten. Bij de uitvoering van de wet heeft de Nationale Bank haar formulieren voor de sociale balans aangepast.

Het invullen van de sociale balans is verplicht voor ondernemingen met 20 voltijds equivalente werknemers of meer. Vennootschappen, verenigingen en stichtingen die een jaarrekening moeten indienen, moeten het uitgebreide formulier van de sociale balans invullen of in hun jaarverslag een rubriek opnemen die ermee overeenstemt. Deze verplichting geldt ook voor bedrijven, verenigingen en stichtingen die geen jaarrekening hoeven te publiceren, maar als zij slechts 20 tot 50 werknemers in dienst hebben, kunnen zij zich beperken tot een kortere versie.

De gegevens van de sociale balansen worden door de Nationale Bank geanalyseerd en deze statistieken worden gepubliceerd. De jaarrekeningen zijn als zodanig openbaar, maar individuele gegevens van bedrijven die geen jaarrekening hoeven in te dienen, worden niet openbaar gemaakt. Met andere woorden, niet alle gegevens die via de sociale balansen worden verzameld, worden ter beschikking gesteld. Voor de meeste grotere bedrijven wel.

Ten slotte voorziet de wet in de mogelijkheid om een bemiddelaar aan te wijzen. De bemiddelaar ondersteunt de werkgever bij de uitvoering van de loonkloofwet en kan ook informeel bemiddelen als een werknemer aangeeft het slachtoffer te zijn van loondiscriminatie op grond van geslacht. De klager kan vragen anoniem te blijven. Om na te gaan of de klacht gegrond is, moet de bemiddelaar toegang krijgen tot de loongegevens. Alle loongegevens blijven evenwel vertrouwelijk. De benoeming van een bemiddelaar is niet verplicht, maar eenmaal een bemiddelaar benoemd, voorziet de wet in een omslachtige procedure om die weer uit de functie te ontslaan.

HOOFDSTUK 6. - Aanwijzing van een bemiddelaar binnen de onderneming

Art. 11. In titel II, hoofdstuk II, afdeling IV, van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen wordt een artikel 13/2, ingevoegd, luidende:

"Art. 13/2. § 1. Op voorstel van de ondernemingsraad of bij ontstentenis, van het Comité kan de werkgever van elke onderneming die gewoonlijk gemiddeld ten minste 50 werknemers tewerkstelt, zoals bedoeld in artikel 13/1 van deze wet, een personeelslid als bemiddelaar aanwijzen.

Hij ontslaat hem uit deze functie na voorafgaand akkoord van alle leden van de ondernemingsraad of, bij ontstentenis, van het Comité, die de personeelsleden vertegenwoordigen.

Indien geen akkoord wordt bereikt, vraagt de werkgever, onder de voorwaarden en volgens de nadere regels bepaald door de Koning, het advies van de Vaste Commissie Arbeid van de Raad van gelijke kansen voor mannen en vrouwen bedoeld

in artikel 13, § 1 van deze wet. Indien hij het advies van deze Commissie niet volgt, deelt hij de redenen hiervoor mee aan de ondernemingsraad of, in voorkomend geval, aan het Comité.

De bemiddelaar staat de werkgever, de leden van de hiërarchische lijn en de werknemers bij voor de toepassing van de maatregelen bedoeld in de wet van 22 april 2012 ter bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen. Meer in het bijzonder ondersteunt hij de opmaak van het actieplan en de voortgangsrapportage bedoeld in de artikelen 8 en 10.

De bemiddelaar hoort de werknemer die meent het voorwerp te zijn van een ongelijke behandeling inzake verloning op basis van zijn geslacht en informeert hem over de mogelijkheid om op informele wijze tot een oplossing te komen via een interventie bij het ondernemingshoofd of bij een lid van de hiërarchische lijn. De bemiddelaar handelt enkel met het akkoord van het personeelslid dat beroep doet op zijn tussenkomst.

In geen enkel geval deelt de bemiddelaar in het kader van zijn interventies de identiteit mee van het personeelslid dat beroep deed op zijn tussenkomst. Hij waakt over het vertrouwelijk karakter van de gegevens die hij in het kader van zijn mandaat als bemiddelaar verkrijgt. Ook na afloop van zijn opdracht neemt hij het vertrouwelijk karakter in acht. De wijze waarop deze gegevens worden verwerkt, valt onder het toepassingsgebied van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

De bemiddelaar oefent zijn functie volledig autonoom uit en mag geen nadeel ondervinden van zijn opdracht.

De werkgever zorgt ervoor dat de bemiddelaar zijn opdracht te allen tijde volledig en doeltreffend kan vervullen. Hij zorgt er eveneens voor dat de bemiddelaar de bekwaamheden en vaardigheden die nodig zijn voor het uitoefenen van zijn opdracht, inzonderheid inzake loonadministratie, kan verwerven of verbeteren via vormingen.

De bemiddelaar treft de nodige maatregelen om het vertrouwelijk karakter te respecteren van de sociale gegevens van persoonlijke aard waarvan hij kennis heeft gekregen in de uitoefening van zijn opdracht en om te verzekeren dat deze gegevens uitsluitend worden aangewend voor de uitoefening van zijn bemiddelingsopdracht.

De bewaring van alle verwerkte gegevens in een vorm die de identificatie van de betrokkenen mogelijk maakt, mag niet langer duren dan nodig is om de doelstellingen te verwezenlijken waarvoor die gegevens werden verkregen, waarbij die gegevens maximaal twee jaar mogen worden bijgehouden.

§ 2. De Koning bepaalt na eensluidend advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de bevoegdheden van de bemiddelaar en de vereiste competenties om deze functie te kunnen uitoefenen. Hij bepaalt eveneens de deontologische regels die de bemiddelaar dient te respecteren."

Een Koninklijk Besluit verduidelijkt verder de precieze rol en verplichtingen van de bemiddelaar.

Artikel 12 bepaalt dat het verhinderen van het goed functioneren van de bemiddelaar wordt beboet en dat deze boetes ten laste van de werkgever komen.

Art. 12. In titel II, hoofdstuk II, afdeling IV van dezelfde wet wordt een artikel 13/3 ingevoegd, luidende:

"Art. 13/3. Wordt gestraft overeenkomstig artikel 15, 2°, van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie, al wie de bemiddelaar de toegang verhindert tot de sociale gegevens die hij nodig heeft voor de uitoefening van zijn opdracht.

De werkgever is burgerrechtelijk aansprakelijk voor de betaling van de geldboeten waartoe zijn aangestelden of lasthebbers zijn veroordeeld."

2. Sterktes en zwaktes van de wet

De Belgische wet dateert van 2012. In de loop der jaren is voldoende duidelijk geworden wat de sterke en zwakke punten ervan zijn.

+ De nieuwe regelgeving in bestaande arbeidswetgeving en -processen inbedden

De vele verwijzingen naar bestaande arbeidswetgeving maken de wet als zodanig soms moeilijk leesbaar. Dit is echter juist een van de sterke punten van de wet. De koppeling met bestaande instellingen en wettelijke verplichtingen geeft de wet namelijk een ruggengraat. Ambtenaren met specifieke taken kregen te maken met een uitbreiding van die taken. Soms was een aanvullende genderopleiding nodig, maar de taken werden plichtsgetrouw en nauwkeurig ter harte genomen. De Directie voor de analyse en evaluatie van de collectieve arbeidsovereenkomsten analyseert nieuwe CAO's op hun overeenstemming met de wet. De naleving van de norm van seksneutraliteit werd hieraan toegevoegd. Bovendien is dit geen eenmalige operatie, maar zal dit blijven gebeuren voor alle toekomstige functieclassificaties, of aanpassingen. De statistici van de Nationale Bank verzamelden meer uitgesplitste gegevens en voerden occasioneel bijkomende genderanalyses uit. Bij de voorbereiding van het interprofessioneel akkoord worden de recentste cijfers over de loonkloof gepresenteerd en toegelicht.

In feite gaat het hier in wezen om gender mainstreaming: het inbedden van een genderperspectief in bestaande regelingen en processen in plaats van het ontwikkelen van nieuwe parallelle circuits en acties.

+ Werkgevers actief betrekken bij het dichten van de loonkloof tussen vrouwen en mannen

Het Instituut heeft altijd beklemtoond dat het wegwerken van de loonkloof tussen vrouwen en mannen een gezamenlijke inspanning van alle betrokken partijen zou vergen. Door de jarenlange actie van de vakbonden was de loonkloof echter ietwat hun thema geworden. Een van de sterke punten van de wet is het feit dat de werkgevers actief betrokken worden bij de aanpak van de loonkloof. Door het in te bedden in de sociale dialoog wordt het weer een

gezamenlijke verantwoordelijkheid. De bestrijding van de loonkloof wordt niet noodzakelijkerwijs gezien als progressief, of links, of een opdracht voor de vakbonden.

+ Periodiciteit in verplichtingen: de vlam brandende houden

De meeste bij wet opgelegde verplichtingen zijn periodiek. Zij moeten jaarlijks of om de twee jaar worden herhaald. Het inbouwen van de periodiciteit is opnieuw een goede zaak, omdat het duidelijk onmogelijk is de loonkloof in één keer weg te werken. De periodiciteit legt een regelmatige monitoring en evaluatie van de loonkloof op.

+/- Goede wil volstaat niet

Goede wil is heel belangrijk, maar gendergelijkheid kan daar nooit van afhankelijk worden gemaakt, aangezien het een fundamenteel mensenrecht is. In die zin is het van belang om gendergelijkheid voldoende te verankeren in de processen, en waar mogelijk te koppelen aan andere wettelijke verplichtingen. In dit opzicht combineert de wet zowel sterkte als zwakte.

De wet van 2012 heeft een voorgeschiedenis in CAO 25. CAO 25 dateert van 1975 en legt gelijke beloning voor vrouwen en mannen op "*voor gelijke of gelijkwaardige arbeid*". Er wordt expliciet verwezen naar functiewaarderingssystemen: "*In geen geval mogen functiewaarderingssystemen leiden tot discriminatie, noch door de keuze van de criteria, noch door de weging van die criteria, noch door het systeem van omrekening van functiepunten in loonpunten*".⁶ In 2001 is hier een aanvulling op gekomen in CAO 25bis. Hierin werd de aanbeveling gedaan om alle functieclassificaties te analyseren op hun seksneutraliteit. In 2008 werd een extra toevoeging gemaakt in CAO 25ter. Het analyseren van de genderneutraliteit van functieclassificaties werd verplicht gesteld voor alle paritaire comités. Hoewel een aantal paritaire comités dit ter harte namen en hun classificatiesystemen volledig vernieuwden op basis van een grondige genderanalyse, bleef CAO 25ter in veel paritaire comités dode letter. In de wet van 2012 wordt precies deze verplichting opgenomen en wordt de Directie die verantwoordelijk is voor de controle en het toezicht op de technische en juridische correctheid van de CAO's, belast met de controle van deze genderneutraliteit.

Er kan dus duidelijk een lijn van toenemende verplichting worden getrokken. Op de stap van controle zou echter een stap van sancties moeten volgen, en op dat punt schiet de wet tekort. Paritaire comités die zich niet aan de voorschriften houden, komen op een name-and-shame-lijst, maar er wordt geen ruchtbaarheid aan gegeven en er volgt geen openbaar debat. Kortom, het schaadt hen niet echt en het lijkt ook niemand zorgen te baren.

- Gebrek aan sancties

Dit gebrek aan sancties doet zich op verschillende gebieden van de wet voelen. Een kwart van alle sociale balansen is slecht ingevuld, onvolledig of opzettelijk onjuist wat de uitsplitsing naar geslacht betreft. De gegevens worden vaak gepresenteerd alsof de loonkloof tussen vrouwen en mannen precies 0,00% bedraagt, wat in de praktijk zeer onrealistisch is. De Nationale Bank signaleert het gebrek aan correctheid bij de werkgevers in kwestie en gebruikt de slechte

⁶ Nationale collectieve arbeidsovereenkomsten kunnen worden gedownload op de website van de Nationale Arbeidsraad: <http://www.cnt-nar.be>.

gegevens niet in hun statistieken. De Nationale Bank heeft echter niet de bevoegdheid om hiertegen op te treden. Zij kunnen niet op dezelfde wijze sanctioneren als onjuiste economische of financiële gegevens worden gesanctioneerd.⁷ Wie niet wenst te reageren op hun opmerkingen of zijn gegevens te corrigeren, ondervindt hier geen gevolgen van.

Een vergelijking kan worden gemaakt met de wet van 28 juli 2011 betreffende de quota in de raden van bestuur van autonome overheidsbedrijven, beursgenoteerde vennootschappen en de Nationale Loterij. De wet voert een quorum in van ten minste een derde van het minder vertegenwoordigde geslacht voor alle leden van de raad van bestuur. De overgangperiode waarin de ondernemingen zich aan de wet konden aanpassen om eraan te voldoen, was zeer lang, namelijk acht jaar voor kleine en middelgrote ondernemingen en zes jaar voor zeer grote ondernemingen. Voor overheidsbedrijven was er geen uitstel. Zodra deze overgangperiode voorbij was, zijn er echter duidelijke sancties vastgesteld voor ondernemingen die zich niet aan deze bepalingen houden: nietigheid van de benoeming van nieuwe bestuursleden en opschorting van alle financiële en andere voordelen voor bestuursleden. Sancties zijn gewoon nodig om een wet effectief te maken.

Bovendien is de tekortkoming in artikel 9 van de wet, die bedoeld was om sancties in te voeren, nooit echt hersteld.

- Geen resultaten vragen

Misschien nog belangrijker dan het ontbreken van sancties, is het ontbreken van welomschreven doelstellingen en het feit dat geen echte resultaten worden gevraagd. In wezen legt de wet vooral inspanningsverplichtingen op, geen resultaatsverplichtingen. De sociale partners moeten de loonkloof tijdens hun onderhandelingen bespreken, maar zij hoeven geen daadwerkelijke vermindering te realiseren, laat staan het volledig wegwerken ervan. Zij kunnen ervoor kiezen een actieplan op te stellen, maar ook hier is er geen verplichting.

Sinds enige tijd wordt de doeltreffendheid van deze wet terecht in twijfel getrokken. In de algemene statistieken is de Belgische loonkloof sinds 2012 niet sneller beginnen afnemen. En op bedrijfsniveau is er geen manier om de effecten ervan te meten, omdat de gegevens vaak vertrouwelijk en onvoldoende beschikbaar zijn.

- Het verkeerd interpreteren van indicatoren en het gebrek aan genderexpertise

De wet van 2012 gebruikt de loonkloofindicator als een instrument om de ongelijkheid tussen vrouwen en mannen op nationaal niveau, in sectoren, subsectoren en bedrijven te bespreken. Dit is nuttig en in overeenstemming met de geest van de wet, namelijk de sociale partners op de verschillende niveaus van de sociale dialoog betrekken bij de strijd tegen de loonkloof. Het loonkloofcijfer op het niveau van de sociale onderhandelingen geeft een eerste inzicht in de mate van ongelijkheid tussen vrouwen en mannen en moet een uitgangspunt voor discussie vormen.

⁷ Heuse P. 'De sociale balans 2014', in: *Economic Review*. Juni 2016. Dit artikel is beschikbaar in het Nederlands, Frans en Engels: <https://www.nbb.be/nl/artikels/de-sociale-balans-2014>. The Economic Review is het tijdschrift van de Nationale Bank met 'informatie over belangrijke economische, financiële en monetaire ontwikkelingen.'

Het verkeerd interpreteren van indicatoren vormt echter een andere ernstige bedreiging voor de succesvolle uitvoering van de wet. Hoewel de loonkloof een gemakkelijk te berekenen indicator is, omvat hij veel factoren in één cijfer. Dat is precies de kracht ervan, maar er is voldoende inzicht nodig in de genderdimensies van arbeid en de loonstructuur om hem te interpreteren. De wet veronderstelt dat cijfers voor iedereen gemakkelijk te lezen zijn, en dat er geen verdere genderanalyse nodig zou zijn. Beide veronderstellingen zijn onjuist.

In de publieke discussie over de loonkloof worden een aantal zaken vaak door elkaar gehaald: het onderscheid tussen de loonkloof enerzijds en loondiscriminatie anderzijds; de criteria om te bepalen of een bedrijf het al dan niet goed doet op het gebied van gendergelijkheid; de idee dat de loonkloof in een land de som zou zijn van de loonkloof in alle bedrijven in dat land; en het publiceren van een loonkloofcijfer als vorm loontransparantie. Er zijn geen verslagen over de discussies in de Ondernemingsraden en de Comités voor preventie en bescherming op het werk, maar het is niet onwaarschijnlijk dat daar een vrij grote mate van misinterpretatie gebeurt. Een algemeen gebrek aan belangstelling zou ook een groot obstakel kunnen zijn, maar ook dit kan niet worden vastgesteld.

Ten eerste is de loonkloofindicator op zichzelf geen maatstaf voor loondiscriminatie, noch is het een benadering of een onzuivere meting ervan. De twee zijn natuurlijk wel met elkaar verbonden, maar niet hetzelfde.

De loonkloof is een algemene indicator van de ongelijkheid tussen vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt. Zij wordt berekend op basis van het verschil in het gemiddelde brutoloon van vrouwen en mannen. In principe wordt de loonkloof zo breed mogelijk berekend, d.w.z. over de hele economie. Loondiscriminatie is in principe meetbaar op individueel niveau. Om loondiscriminatie te bestuderen is een vergelijking nodig van de feitelijke lonen van vrouwen en mannen die vergelijkbaar werk doen. De afwezigheid van een loonkloof is geen garantie dat er geen loondiscriminatie is. Individuele gegevens kunnen immers opgaan in het grotere geheel.

De loonkloof kan worden berekend op het niveau van sectoren, subsectoren of grote en middelgrote ondernemingen. Hoe kleiner de schaal, hoe minder zinvol de berekeningen echter zijn. De gedachte daarachter is dat het loonkloofcijfer niet mag verschuiven als een werknemer wordt vervangen door een werknemer van het andere geslacht met hetzelfde loon. Kleine verschuivingen in het personeelsbestand zouden geen significante impact mogen hebben. Anders zou men de loonkloof kunnen laten verdwijnen door de schoonmaakster te ontslaan. In theorie zou je een loonkloof voor twee collega's kunnen berekenen, maar dan vergelijk je in feite twee concrete lonen, en bereken je geen algemene indicator van genderongelijkheid. Maar zelfs dan wijzen loonverschillen niet automatisch op loondiscriminatie, aangezien alle relevante elementen in de loonvorming in aanmerking moeten worden genomen en het werk van gelijke waarde moet zijn.

Loondiscriminatie is duidelijk illegaal en strafbaar, ongelijkheid van vrouwen en mannen is onwenselijk. Loondiscriminatie impliceert juridische stappen en sancties, genderongelijkheid impliceert bewustmaking en een ondersteunend beleid.

Ten tweede, en misschien moeilijk te begrijpen in deze context, zijn de criteria om te beoordelen of een bedrijf het al dan niet goed doet op het gebied van gendergelijkheid. De afwezigheid van een loonkloof is geen garantie dat een bedrijf het goed te doen, en het bestaan van een loonkloof betekent evenmin automatisch dat een bedrijf slecht presteert. Simpel gezegd: een bedrijf met 0% vrouwelijke werknemers zal geen loonkloof hebben, terwijl een bedrijf dat kansen creëert voor langdurig werkloze, kortgeschoolde vrouwen effectief een duidelijke loonkloof zal hebben. In het grotere plaatje draagt dat laatste bedrijf bij aan de bestrijding van genderongelijkheid, het eerste niet. Het blindelings en onoordeelkundig gebruik van één indicator als criterium en doelstelling zal uiteindelijk tot disfuncties leiden.

Ten derde komt in de discussie soms het idee naar voren dat als bedrijven verplicht zouden zijn om hun loonkloofcijfer uit de analyseverslagen te publiceren, dit gelijk zou staan aan loontransparantie. Het berekenen van een loonkloof op bedrijfsniveau vervangt echter niet de behoefte aan een goede loontransparantie. Loontransparantie betekent duidelijkheid scheppen over wie wat krijgt. In de eerste plaats gaat het dan om functieclassificaties die duidelijk, sekseneutraal en openbaar moeten zijn, maar in feite gaat het ook om de verschillen in feitelijke beloningen ten opzichte van het vastgestelde minimum. Veel beloningsverschillen tussen vrouwen en mannen situeren zich immers in het gedeelte dat boven het vastgestelde minimum wordt betaald. De logica achter deze transparantie is dat de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van loondiscriminatie niet bij individuele werknemers wordt gelegd, maar door de werkgever op zich wordt genomen. De EU erkent het belang van loontransparantie. In België blijft openheid over de reële lonen echter een gevoelige kwestie die op veel weerstand stuit. In de wet wordt transparantie uitdrukkelijk niet in die zin geïnterpreteerd.

- Onrealistische verwachtingen

Bovendien lijkt de verwachting te bestaan dat de loonkloof in een land zal verdwijnen zodra zij in elk afzonderlijk bedrijf is weggewerkt, alsof de loonkloof voor het totaal eenvoudigweg de som is van de loonkloof voor de delen. Deze veronderstelling gaat voorbij aan de grote segregatie die tussen sectoren en bedrijven bestaat. Vaak is er een zekere homogeniteit binnen sectoren of bedrijven: op sommige plaatsen valt er gewoon minder geld te verdienen dan op andere. En dit onderscheid valt vaak samen met een zekere mate van seksesegregatie.

Het dichten van de loonkloof kan niet door de sociale partners alleen worden bereikt. Er zijn een aantal factoren die aan hun invloedssfeer ontsnappen. Het moet dan ook duidelijk zijn dat de wet bedoeld is om een belangrijke bijdrage te leveren aan het wegwerken van de loonkloof, maar dat zij op zichzelf niet voldoende zal zijn. Er is ook nog de kwestie van de gelijke verdeling van zorgtaken en de noodzaak om genderstereotypen in het onderwijs en de beroepskeuze te bestrijden.

Het wegwerken van de ongelijkheid tussen vrouwen en mannen is een breder verhaal, waarin de sociale partners en het bedrijfsleven een verantwoordelijkheid hebben, zonder de fout te maken hen als enigen verantwoordelijk te stellen.

- Gebrek aan transparantie: de onuitgemaakte kwestie van de privacy

Een duidelijk zwak punt van de wet is de herhaalde verwijzing naar de vertrouwelijkheid van de loongegevens. Dit is expliciet zowel op het niveau van de individuele lonen als op het niveau van de ondernemingen. De privacyregels zijn vrij streng, maar bieden ruimte om andere maatschappelijk gewenste doelen voorrang te geven. Het enige wat nodig is, is politieke daadkracht in deze kwestie. Zolang lonen een groot geheim blijven, blijft het erg moeilijk om loondiscriminatie aan het licht te brengen.

In concrete rechtszaken rond loondiscriminatie op grond van geslacht, ligt de bewijslast bij de werkgever: die moet aantonen dat er niet werd gediscrimineerd. De vraag kan gesteld worden of die verantwoordelijkheid niet algemeen moet worden doorgetrokken, onafhankelijk van concrete cases.

- Beperkte interpretatie van werk van gelijke waarde

De wet interpreteert arbeid van gelijke waarde vrij restrictief. Door de nadruk uitsluitend op de functieclassificaties te leggen, wordt gelijkwaardige arbeid beperkt tot arbeid die binnen dezelfde subsector wordt verricht. In de rechtspraak wordt deze vergelijkingsbasis nog verder beperkt tot arbeid binnen dezelfde onderneming, met dezelfde functie, anciënniteit, enz.

- Geen maatregelen voor kleine ondernemingen en de publieke sector

De wet is beperkt tot de particuliere sector. Alleen voor middelgrote en grote ondernemingen zijn verplichtingen vastgelegd. Een groot deel van de Belgische economie bestaat uit kmo's. Ook de overheidssector komt niet aan bod in de wet.

- Onvoldoende structurele omkadering van de rol van de bemiddelaar

Er is momenteel geen informatie over het aantal ondernemingen dat daadwerkelijk een bemiddelaar heeft aangesteld. Het lijkt erop dat dit eerder uitzonderingen zijn. Noch de overheidsinstellingen, noch de vakbonden, noch de werkgevers zijn erg tevreden over dit deel van de wet. Het Instituut geeft er de voorkeur aan de sociale inspectie een grotere rol te geven in het kader van klachten over loondiscriminatie in bedrijven. De vakbonden wijzen erop dat hun vertegenwoordigers veel beter door de wet beschermd worden wanneer zij dergelijke moeilijke afwegingen binnen een bedrijf moeten maken. Kortom, de wet introduceert hier een parallel circuit in plaats van het versterken en verbreden van bestaande structuren en procedures.

3. Drie wetsvoorstellen om de wet aan te passen

In 2019 zijn drie wetsvoorstellen tot wijziging van de wet op de loonkloof tussen vrouwen en mannen ingediend door parlementsleden van socialistische en groene partijen. De voorstellen waren geïnspireerd op goede praktijken in andere landen, maar moeten ook worden gelezen als een uiting van de frustratie over het uitblijven van tastbare resultaten. De voorstellen bevatten onder meer de volgende ideeën: het verplicht stellen van actieplannen wanneer de beloningsstructuur van een bedrijf ongelijk is, het verplicht stellen van de aanstelling van een bemiddelaar, het publiceren van de analyserapporten van bedrijven op een website, of het toekennen van een keurmerk op basis van die analyserapporten en het openbaar toegankelijk

maken van die keurmerken, het expliciet opnemen van het beginsel van gelijke beloning voor gelijkwaardig werk in de genderwet en tot slot een vijfjaarlijkse evaluatie van de loonkloofwet.

De huidige Staatssecretaris voor Gelijke Kansen, één van de opstellers van het laatste wetsvoorstel, heeft aangekondigd dat er aanvullende maatregelen zullen worden genomen om de wet van 22 april 2012 ter bestrijding van de loonkloof doeltreffender te maken. Gezien de hoeveelheid energie die werkgevers en Ondernemingsraden steken in de uitvoering van de wet, is een dergelijk initiatief zeker legitiem.

4. Aanbevelingen om de loonkloofwet effectiever te maken

Om de wet ter bestrijding van de loonkloof doeltreffender te maken, zou een aantal aanpassingen wenselijk zijn.

1. Duidelijke sancties vastleggen in overeenstemming met andere regelgeving uit de arbeidswetgeving

Maatregelen voor gendergelijkheid mogen niet slechts een laagje vernis zijn. Schendingen van de verplichtingen hieromtrent moeten daarom op dezelfde manier worden bestraft als andere schendingen van het arbeidsrecht. De Directie moet de mogelijkheid krijgen om op te treden, want een "name-and-shame"-lijst blijkt duidelijk een te softe aanpak. Bovendien moet de Nationale Bank duidelijke bevoegdheden krijgen om onjuist of onvolledig ingevulde sociale balansen te sanctioneren. Er moet ook een duidelijk mandaat komen zodat de Nationale Bank maximaal gebruik kan maken van deze gegevens. Ten slotte moet ook worden nagegaan of de analyseverslagen in de bedrijven aan de nodige kwaliteitseisen voldoen en of ze grondig worden besproken in de Ondernemingsraden of de Comités voor preventie en bescherming op het werk. Wanneer een systematische controle met de huidige middelen niet haalbaar is, moet ten minste een steekproefsgewijze controle door de sociale inspectie mogelijk zijn. Ook voor deze verplichting moeten duidelijke sancties voor overtredingen worden vastgesteld.

2. Een correcte interpretatie van de data ondersteunen via tools voor genderanalyse

De huidige formulieren voor het opstellen van een analyseverslag zijn onvoldoende gebruikersvriendelijk en moeilijk te interpreteren. Met de huidige technologische middelen zou het mogelijk moeten zijn een instrument te ontwikkelen waarmee de opstelling van deze verslagen kan worden geautomatiseerd, bijvoorbeeld op basis van socialezekerheidsaangiften en de eenmalige invoering van een profiel voor elke werknemer. De analyse zou ook moeten worden aangevuld met een aantal andere belangrijke genderindicatoren en de output zou moeten worden voorzien van nuttige richtsnoeren voor de interpretatie ervan. De autoriteiten zouden het effectieve gebruik van de analyseverslagen aanzienlijk moeten vergemakkelijken.

3. De kwestie van privacy uitklaren, zowel op individueel als op ondernemingsniveau

De huidige wetgeving geeft voorrang aan het recht op privacy boven het recht op transparantie, zowel op individueel als op ondernemingsniveau. Op Europees niveau wordt echter steeds meer de nadruk gelegd op loontransparantie. Het is daarom aan te bevelen deze kwestie grondig te behandelen in het Parlement, aangezien het hier om een politieke keuze gaat. Het

is belangrijk om te beseffen dat volledige loontransparantie een geweldig wapen is in de strijd tegen loondiscriminatie. Die bestaat immers vaak alleen dankzij geheimhouding. Het is echter ook belangrijk om niet blind te zijn voor de mogelijke negatieve gevolgen van volledige transparantie, omdat de hoogte van het loon een sterk hiërarchiserend effect heeft en werknemers van elkaar kan vervreemden. In feite zou het goed zijn het debat te verbreden en te bespreken wat een eerlijk loon is. In de afgelopen decennia zijn hoge en lage lonen steeds verder uit elkaar gegroeid. Is dit werkelijk een wenselijke situatie? Deze kwesties gaan duidelijk veel verder dan het dichten van de loonkloof.

Als ervoor wordt gekozen prioriteit te geven aan het recht op privacy, moeten er minimale controlemechanismen worden ingevoerd. Het recht op privacy kan niet worden ingeroepen om het bereiken van bepaalde normen of het nalaten daarvan onzichtbaar te maken.

4. Duidelijke objectieven definiëren

Het is niet voldoende om de sociale partners te verplichten om de loonkloof te bespreken. De partijen verantwoordelijk maken impliceert dat zij ook moeten nadenken over hoe zij de gelijkheid van vrouwen en mannen willen bevorderen en dat zij concrete acties ondernemen. Op interprofessioneel niveau zou een terugkoppeling naar het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen een nuttige stap zijn. Op bedrijfsniveau moet eveneens een vorm van controle worden ingevoerd op het daadwerkelijk bespreken van de genderongelijkheid en op de genomen maatregelen. Dit zou minstens een systeem van steekproefsgewijze controles moeten zijn, vergelijkbaar met het toezicht op de analyseverslagen.

Tegelijkertijd zou de overheid deze taak gemakkelijker moeten maken door templates van gelijkheidsplannen ter beschikking te stellen. Goede templates en handleidingen moeten van de actieplannen in de bedrijven nuttige instrumenten maken. Ook de databank van goede praktijken in bedrijven en organisaties kan hier als mogelijke inspiratiebron worden gebruikt.⁸

5. Tools ontwikkelen voor kleine ondernemingen

Kleine en middelgrote ondernemingen vallen grotendeels buiten het toepassingsgebied van de wet. Een kwart van de vrouwelijke werknemers werkt in een kmo. Het heeft geen zin de wet met zijn specifieke verplichtingen als zodanig uit te breiden tot kmo's. Wel is het van belang de ontwikkeling van een genderbewust personeelsbeleid in kmo's te ondersteunen en daar aantrekkelijke instrumenten voor aan te reiken. Een reeks thematische video's die online als een toegankelijk pakket worden aangeboden, zou hier een suggestie kunnen zijn.

6. Het glazen plafond in de publieke sector wegwerken

Ook de overheidssector valt buiten het toepassingsgebied van de wet. Een uitbreiding van de wet in dit opzicht zou evenmin zin hebben, omdat de lonen in de publieke sector niet op dezelfde wijze worden onderhandeld. Lonen zijn nergens strenger geregeld dan in de publieke sector. De bestaande loonkloof is een gevolg van verticale segregatie: het feit dat vrouwen en

⁸ Deze databank is beschikbaar in het Nederlands, het Frans en het Engels, en kan worden geraadpleegd via: <http://www.iefh-action.be/>

mannen niet op hetzelfde functieniveau werken. Het aanpakken van de ondervertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies is hier de meest aangewezen aanpak.

7. Bemiddelaars en gelijkheidsplannen zichtbaar maken

De wet en het bijbehorende Koninklijk Besluit omschrijven de taak en de verplichtingen van de bemiddelaar vrij goed, maar het is volstrekt onduidelijk of veel bedrijven er gebruik van maken. Nochtans is de filosofie achter het aanstellen van een bemiddelaar er een van samenwerking en verantwoordelijkheid nemen. Als een onderneming een bemiddelaar benoemt, kan dit als een goede praktijk worden beschouwd en dat geldt ook voor de goedkeuring van een gelijkheidsplan. In feite zou moeten worden aangemoedigd dat bedrijven hier zelf mee naar buiten komen en zich presenteren als gendergevoelig en mee met de tijd. De overheid zou dit kunnen ondersteunen door een platform te creëren, of door bedrijven uit te nodigen goede praktijken met anderen te delen.

8. De rol en de bevoegdheden van de arbeidsinspectie versterken

Wanneer er effectief conflicten zijn in een bedrijf, is de positie van de bemiddelaar niet sterk genoeg om ze op te lossen. Slachtoffers van loondiscriminatie kunnen een beroep doen op het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen. Het Instituut werkt samen met de sociale inspectie om bewijzen te verzamelen in rechtszaken over loondiscriminatie. Een duidelijke en ondubbelzinnige uitbreiding van de bevoegdheden van de sociale inspectie op dit vlak zou zeker bijdragen tot een efficiëntere bestrijding ervan.

9. Een instrument ontwikkelen om werk van gelijke waarde te definiëren over sectoren heen en vergelijkingen mogelijk maken

Om een grondig debat te kunnen voeren over wat precies gelijkwaardig werk is, is een bredere kijk op de vergelijking van de lonen noodzakelijk. Het moet niet alleen gaan om gelijkaardig werk, maar het moet ook mogelijk zijn om aan zeer verschillende taken een gelijk gewicht toe te kennen, ongeacht de sector en ongeacht of ze hoofdzakelijk door vrouwen of hoofdzakelijk door mannen worden verricht. Dit instrument zou best online beschikbaar zijn en voor iedereen toegankelijk.

Tegelijkertijd zou dit instrument zeer nuttig zijn in het pensioendebat. Vooralsnog wordt daarin te weinig – om precies te zijn helemaal geen – rekening gehouden met de loon- en andere vormen van genderdiscriminatie die oudere generaties vrouwen hun hele leven lang hebben ondergaan. De kwestie van de compensatie bij de berekening van de pensioenen mag niet uit de weg worden gegaan.

Dit instrument vereist dat wordt uitgeklaard wie verantwoordelijk is voor de loonverschillen die tussen ondernemingen en sectoren ontstaan. Het is immers moeilijk om van loondiscriminatie te spreken als het niet één en dezelfde werkgever is die onderscheid maakt. Hoe gelijke beloning tussen sectoren moet worden nagestreefd: dat zal de uitdaging van het toekomstige loonkloofbeleid zijn.

5. Conclusie

Ondanks zijn zwakke punten is de Belgische wet over de loonkloof tussen vrouwen en mannen een interessant instrument om de basis te verbreden bij de strijd tegen de loonkloof en om de sociale partners bij het proces te betrekken. Er zou een aantal aanpassingen moeten worden doorgevoerd om de wet doeltreffender te maken, zoals het vastleggen van sancties, het aanreiken van instrumenten, het ondersteunen van een correcte interpretatie van gegevens en het bieden van een platform voor goede praktijken. Er moeten afzonderlijke initiatieven worden genomen om de loonkloof in kleine ondernemingen en in de overheidssector aan te pakken. De wet is echter niet het beste instrument om loondiscriminatie als zodanig te bestrijden. Om die aan te pakken moet een duidelijk mandaat worden gegeven aan de arbeidsinspectie. De kwesties van privacy, billijke beloning, gelijkwaardigheid van werk, en de correctie van discriminatie en ongelijkheid in het verleden, moeten aan de orde worden gesteld door een bredere discussie in het parlement en met het grote publiek.

Colofon

Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen
Ernest Blerotstraat 1
B-1070 Brussel
Tel. 02 233 44 00
gelijkheid.manvrouw@igvm.belgie.be
<http://igvm-iefh.belgium.be>

Verantwoordelijke uitgever: Michel Pasteel, Directeur van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen
Auteur: Hildegard Van Hove

Depotnummer: D/2021/10.043/16

De functies, titels en graden die in deze publicatie worden gebruikt, verwijzen naar personen van eender welk geslacht of genderidentiteit.

*Cette publication est également disponible en français.
This publication is also available in English.*

Deze tekst werd geschreven in het kader van *het Equal Rights Equal Pay Equal Pensions Project* van de Kroatische Ombudspersoon voor Gendergelijkheid, dat werd gefinancierd door het *Rights, Equality and Citizenship Programme* van de Europese Unie (2014-2020)



This project is funded by the Rights, Equality and Citizenship Programme of the European Union (2014-2020)