

Advies nr. 2020-A/001

van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen

betreffende diverse wetsvoorstellen tot wijziging van de wet van 22 april 2012

ter bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen aangaande de

doeltreffendheid en de efficiëntie van de wet



**INSTITUUT VOOR
DE GELIJKHEID
VAN VROUWEN
EN MANNEN**

I. Inleiding

Het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen dat werd opgericht bij wet van 16 december 2002 (hierna het Instituut genoemd) is een orgaan dat onder meer tot doel heeft de gelijkheid tussen vrouwen en mannen te waarborgen en te bevorderen en elke vorm van discriminatie en ongelijkheid op grond van geslacht te bestrijden.

In die hoedanigheid is het Instituut gemachtigd om aanbevelingen te richten tot de overheid ter verbetering van wetten en reglementeringen.

In deze context heeft de Commissie sociale zaken van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers het Instituut om advies gevraagd over drie wetsontwerpen tot wijziging van de wet van 22 april 2012 ter bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen (55-0028, 55-0052 en 55-0178).

II. Beschrijving van de context

1. De omvang van het fenomeen van de loonkloof

De loonkloof tussen vrouwen en mannen wordt elk jaar iets kleiner, maar is nog steeds te groot. In 2017 bedroeg het verschil 23,7% op basis van brutojaarlonen. Na correctie voor arbeidsduur bedroeg het verschil nog steeds 9,6%. Het is dan ook nuttig om initiatieven op dit gebied te nemen. In dit verband heeft het Instituut beleidsaanbevelingen gepubliceerd die nog steeds relevant blijven.¹

2. Verduidelijking concepten en indicatoren

Om misverstanden te voorkomen moeten eerst een aantal begrippen en indicatoren verduidelijkt worden.

De loonkloof is een algemene indicator van genderongelijkheid op de arbeidsmarkt. Hij wordt berekend op basis van het verschil in gemiddelde brutolonen van vrouwen en mannen. In principe wordt de loonkloof zo ruim mogelijk berekend, dat wil zeggen over de hele economie heen. **De loonkloof is op zich geen maat van loondiscriminatie.** Loondiscriminatie is in principe meetbaar op individueel niveau. De logica is hier de vergelijking van de concrete lonen van vrouwen en mannen die vergelijkbaar werk uitvoeren.

De loonkloof kan berekend worden op het niveau van sectoren, sub-sectoren of (middel-)grote ondernemingen. Hoe kleiner de schaal, hoe minder zinvol. De idee erachter is dat het loonkloofcijfer niet mag verschuiven wanneer één werknemer zou vervangen worden door één werkneemster met hetzelfde loon, of omgekeerd. Kleine verschuivingen in personeelsbezetting zouden geen noemenswaardige impact mogen hebben. In theorie kan je een loonkloof berekenen voor twee collega's, maar dan ben je in feite bezig met twee concrete lonen te vergelijken, niet met een algemene indicator van genderongelijkheid op te maken. Maar dan nog wijzen loonverschillen niet automatisch op loondiscriminatie, daarvoor moeten alle relevante elementen in de loonvorming in rekening worden genomen én moet het om gelijkwaardig werk gaan.

In de wet van 22 april 2012 wordt de **loonkloofindicator als instrument** gebruikt om een beeld te krijgen van de genderongelijkheid op de arbeidsmarkt, in de (sub-)sectoren en de ondernemingen. Dat is nuttig en ligt in lijn met de geest van de wet, namelijk het responsabiliseren van sociale partners op

¹ https://igvm-iefh.belgium.be/nl/publicaties/de_loonkloof_tussen_vrouwen_en_mannen_in_belgie_rapport_2017

de verschillende niveaus van het sociaal overleg. Een cijfer op maat van het toepassingsgebied van het sociaal overleg biedt een zicht op de mate van genderongelijkheid die besproken moet worden en een eerste indicatie van mogelijke knelpunten.

Een grote loonkloof is vanzelfsprekend geen goed teken, maar omgekeerd is de afwezigheid van een loonkloof geen garantie voor de afwezigheid van loondiscriminatie op individueel vlak. **Een loonkloofcijfer neemt de noodzaak van een goede loontransparantie niet weg.** Een loonkloofcijfer publiceren is ook geen synoniem voor loontransparantie. Loontransparantie betekent duidelijkheid scheppen over wie wat krijgt. In de eerste plaats gaat het dan over de functie-classificaties die duidelijk, genderneutraal en publiek raadpleegbaar moeten zijn, maar in feite gaat het ook over de verschillen in de reële uitbetalingen ten opzichte van het vooropgesteld minimum. Veel loonverschillen situeren zich immers hier. De logica achter deze transparantie is dat de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van loondiscriminatie niet bij individuele werknemers/-sters wordt gelegd, maar wordt opgenomen door de werkgever. In Europa zijn hier goede praktijken rond te vinden. In België ligt openheid over reële lonen gevoelig.

In de strijd tegen de loonkloof komen beide logica's evenwel samen: enerzijds moet loondiscriminatie op individueel vlak bestreden worden. Anderzijds moet genderongelijkheid op de arbeidsmarkt worden weggewerkt. Het remediëren van loondiscriminatie vereist een aanpak op maat, specifiek voor de concrete situatie. Het wegwerken van de genderongelijkheid is een breder verhaal, waarin sociale partners en ondernemingen een verantwoordelijkheid hebben, zonder dat de fout gemaakt mag worden om hen over de hele lijn verantwoordelijk te stellen voor de bestaande genderverschillen. Er zijn immers factoren die aan hun invloedssfeer ontsnappen. Het moet dan ook duidelijk zijn dat de loonkloofwet een belangrijke bijdrage beoogt te leveren aan het wegwerken van de loonkloof, maar dat ze op zich niet zal volstaan. **De loonkloof in ondernemingen wegwerken valt immers niet samen met de loonkloof in zijn geheel wegwerken.** Een deel van de strijd moet immers op andere fronten gestreden worden. Het gaat dan bijvoorbeeld over het beter verdelen van zorgtaken, of het bestrijden van seksstereotypen in het onderwijs, in studie- en beroepskeuzes. Bovendien bestaat er binnen sectoren of ondernemingen dikwijls een zekere homogeniteit: op sommige plaatsen valt er eenvoudigweg minder te verdienen. Juist doordat deze verschillen vaak samenvallen met een mate van seksesegregatie is de loonkloof voor het geheel vaak groter dan die voor de delen.

Een andere zaak die zeker niet verward mag worden, is deze: loondiscriminatie is strafbaar, genderongelijkheid onwenselijk. Bij loondiscriminatie horen juridische stappen en sancties, bij genderongelijkheid sensibilisering en een ondersteunend beleid.

Een ander misverstand, dat samenhangt met wat hierboven is toegelicht, is dat de loonkloof een onzuivere meting van loondiscriminatie zou zijn en dat het beeld scherper te stellen zou zijn door de loonkloof 'uit te zuiveren', of in statistische termen uitgedrukt, door te controleren voor een aantal relevante factoren. In deze context komt het instrument Logib regelmatig opnieuw ter sprake. Hoewel het instrument ongetwijfeld met de juiste intenties werd ontwikkeld, lijkt het immers vaak een omgekeerd effect te hebben: een de-responsabilisering rond de loonkloof. De loonkloof wordt immers kleiner door ze uit te zuiveren en dan lijkt het probleem minder groot. Maar belangrijker: **de factoren waarvoor er gecontroleerd wordt, vormen vaak een belangrijk deel van het probleem van ongelijkheid.** Bovendien kunnen zelfs vormen van discriminatie worden 'uitgewist' op deze manier. Als vrouwelijke werknemers bijvoorbeeld systematisch minder kansen krijgen op promotie, dan komt hun lager loon weliswaar overeen met hun lager functieniveau, maar dan mag dit niet worden geïnterpreteerd als een gerechtvaardigde loonstructuur.

3. Het wettelijk kader

Het beginsel van "gelijk loon voor gelijk werk" wordt in verschillende internationale instrumenten erkend.

- Artikel 23.2 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens vermeldt het volgende beginsel: " Eenieder, zonder enige achterstelling, heeft recht op gelijk loon voor gelijke arbeid.;
- Verdrag nr. 100 van de Internationale Arbeidsorganisatie over gelijke beloning;
- Artikel 157 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Artikel 23 van het Europees Sociaal Handvest erkent het recht van mannelijke en vrouwelijke werknemers op gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde;
- Richtlijn 2006/54/EG van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep, ook bekend als de "herschikkingsrichtlijn".

Daarnaast heeft de Europese Commissie, om het beginsel van "gelijk loon voor gelijk werk" effectiever te maken, op 7 maart 2014 aanbevelingen gedaan om het beginsel van gelijke beloning voor vrouwen en mannen te versterken door middel van transparantie.

De bedoeling is om de lidstaten te helpen om het beginsel van gelijke beloning beter en doeltreffender toe te passen. Kortom, de Commissie reikt pistes aan om de doeltreffendheid van het beginsel te verbeteren.

Daartoe legt de Commissie de nadruk op transparantie en stelt zij de volgende werkwijzen voor:

- Werknemers hebben recht op informatie over de loonschalen;
- Werkgevers die ten minste 50 werknemers in dienst hebben, zijn verplicht de werknemers en sociale partners regelmatig te informeren over de uitsplitsing van de lonen van het personeel;
- In ondernemingen met ten minste 250 werknemers moeten loonaudits worden uitgevoerd;
- De kwestie van gelijk loon moet worden besproken in de cao-onderhandelingen;
- De ontwikkeling en het gebruik van genderneutrale functieclassificatie- en evaluatiesystemen moet worden bevorderd.

Op Belgisch niveau werden ook verschillende rechtsinstrumenten aangenomen:

- de wet van 10 mei 2007, de "Genderwet". Deze wet heeft tot doel de Europese richtlijnen over de gelijkheid van mannen en vrouwen om te zetten;
- de wet van 22 april 2012 ter bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen;
- het koninklijk besluit van 17 augustus 2013 houdende uitvoering van hoofdstuk 4, afdeling 2, van de wet van 22 april 2012 ter bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen;
- het koninklijk besluit van 25 april 2014 betreffende het analyseverslag van de bezoldigingsstructuur van de werknemers;
- het koninklijk besluit van 25 april 2014 betreffende de bemiddelaar in het kader van de bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen;
- Het ministerieel besluit van 25 april 2014 tot vaststelling van de modelformulieren die als basis moeten dienen voor het analyseverslag van de bezoldigingsstructuur van de werknemers.

In het kader van dit advies moet bijzondere aandacht worden besteed aan de wet van 22 april 2012 ter bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen, die tot doel heeft de loonkloof zichtbaar en onderhandelbaar te maken.

Deze wens om de loonkloof zichtbaar en onderhandelbaar te maken, vormt de rode draad door de maatregelen die voor de drie onderhandelingsniveaus werden ingevoerd.²

Daarom voorziet de Loonkloofwet maatregelen op 3 niveaus: interprofessioneel niveau, sectorniveau en bedrijfsniveau.

² Doc. Parl., Wetsvoorstel tot wijziging van de regelgeving wat de bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen betreft, 12 juli 2011, Doc 53-1675/001

a) Interprofessioneel niveau

Op interprofessioneel niveau is er een verplichting voor de sociale partners om te onderhandelen over maatregelen ter bestrijding van de loonkloof op interprofessioneel niveau (tweejaarlijks interprofessioneel akkoord).

b) Sectorsniveau

Op sectorsniveau is het verplicht om genderneutrale functieclassificaties te gebruiken in de cao's. Deze verplichting wordt gecontroleerd door de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.

c) Bedrijfsniveau

De wet van 22 april 2012 voorziet in drie maatregelen op bedrijfsniveau:

- De ondernemingen die een sociale balans moeten indienen, zijn verplicht om de gegevens in de sociale balans uit te splitsen naar geslacht.
- Onder bepaalde voorwaarden, zoals hieronder beschreven, is er voor bedrijven met meer dan 50 werknemers een verplichting om een analyseverslag van de bezoldigungsstructuur binnen de onderneming in te dienen.
- De ondernemingen hebben de mogelijkheid om een bemiddelaar aan te wijzen op voorstel van de ondernemingsraad of de vakbondsdelegatie.

Wat verdere uitleg bij het analyseverslag van de bezoldigungsstructuur. Werkgevers van een onderneming die gemiddeld minstens 50 werknemers in dienst heeft, maken om de twee jaar een gedetailleerde analyse van de bezoldigungsstructuur binnen de onderneming om te bepalen of de onderneming een genderneutraal bezoldigungsbeleid voert en, indien dit niet het geval is, om hiertoe te komen in overleg met de personeelsdelegatie.

De te verstrekken informatie wordt bepaald door twee formulieren die zijn opgenomen in het koninklijk besluit van 25 april 2014 betreffende het analyseverslag van de bezoldigungsstructuur van de werknemers³:

- De werkgever van een onderneming die gewoonlijk gemiddeld ten minste honderd werknemers tewerkstelt, dient het analyseverslag op te stellen aan de hand van het volledige formulier;
- De werkgever van een onderneming die gewoonlijk gemiddeld ten minste vijftig maar minder dan honderd werknemers tewerkstelt, moet het analyseverslag opstellen aan de hand van het beknopte formulier.

De berekening of een onderneming die gemiddeld ten minste 50 werknemers in dienst heeft, wordt gemaakt overeenkomstig artikel 14 van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven.

Informatie met betrekking tot het loon zijn persoonlijke gegevens en de verwerking ervan wordt als dusdanig beschermd door de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Om te voorkomen dat de betrokken werknemers worden geïdentificeerd, mag de gevraagde informatie dus niet worden verstrekt wanneer het aantal betrokken werknemers kleiner is dan of gelijk is aan drie. Wanneer een dergelijke situatie zich voordoet, is het niet nodig om de informatie over het andere geslacht te geven.

De ondernemingsraad moet om de twee jaar een analyseverslag over de bezoldigungsstructuur van de werknemers ontvangen van de werkgever. Dit analyseverslag wordt binnen drie maanden na afloop van het begrotingsjaar ingediend en bestudeerd.

³<https://werk.belgie.be/nl/themas/gelijkheid-en-non-discriminatie/gelijkheid-vrouwen-mannen-de-loonkloof?id=8486>

Op basis van het analyseverslag bepalen de leden van de ondernemingsraad of de leden van de vakbondsdelegatie in overleg met de werkgever of het wenselijk is om een actieplan op te stellen met het oog op een genderneutrale bezoldigingsstructuur in de onderneming.

4. De wetsontwerpen die in de Commissie sociale zaken, werk en pensioenen werden besproken

Het wetsvoorstel 55-0028 tot instelling van een verplichte loonpariteit in de privébedrijven beoogt enerzijds het principe van "gelijk loon voor gelijkwaardig werk" uitdrukkelijk in de Genderwet te verankeren en anderzijds een actieplan verplicht te stellen wanneer het analyseverslag een niet-genderneutrale loonstructuur laat zien.

Het wetsvoorstel 55-0052 tot wijziging van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, teneinde goede bedrijfspraktijken te bevorderen en de instelling van een "gelijk loon"-label mogelijk te maken, voorziet dat het analyseverslag automatisch wordt bezorgd aan het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, dat vervolgens al dan niet een "gelijk loon"-label kan toekennen en daarvan melding kan maken op zijn voor iedereen toegankelijke website.

Het wetsvoorstel 55-0178 tot bestrijding van de loonkloof tussen vrouwen en mannen omvat verschillende maatregelen:

- Het verplicht maken van een actieplan wanneer het analyseverslag een niet-neutrale bezoldigingsstructuur laat zien;
- Een vijfjaarlijkse evaluatie van de Loonkloofwet, met behulp van een commissie van experts;
- Het analyseverslag moet worden meegedeeld in een databank die toegankelijk is voor het publiek, volgens modaliteiten die bij koninklijk besluit worden bepaald;
- De aanwijzing van een ombudsman voor gelijk loon wordt verplicht en niet facultatief.

III. Analyse

De wet van 22 april 2012 ter bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen heeft voor enige vooruitgang gezorgd, zoals de evaluatie van de genderneutraliteit van de functieclassificaties. Het Instituut is er echter van overtuigd dat de wet op een aantal punten kan worden verbeterd. Daarom formuleert het Instituut, parallel aan dit advies over de wetsvoorstellen die in het Parlement werden ingediend, ook een aantal voorstellen om de Loonkloofwet doeltreffender en efficiënter te maken.

1. Voorstellen ter verbetering van de doeltreffendheid en efficiëntie van de Loonkloofwet

1.1. De verwerking van de gegevens verbeteren

Wat de gegevensverwerking betreft, is het onmisbaar om over nauwkeurigere cijfers te beschikken, zowel op het niveau van de ondernemingen als op politiek niveau. Volledige en nauwkeurige statistieken zijn onmisbaar voor de ontwikkeling van het wetenschappelijk onderzoek, maar ook om het effect van de genomen maatregelen te evalueren.

1.1.1. De gegevens van de sociale balansen

De Nationale Bank analyseert de gegevens die de ondernemingen haar jaarlijks via de verplichte sociale balansen toesturen. Een groot deel van deze gegevens lijkt echter niet van voldoende kwaliteit om in deze analyse te worden opgenomen. Bijna een kwart van de bedrijven vult de sociale balans verkeerd in. De Nationale Bank heeft hen erop gewezen dat de gegevens onmogelijk correct kunnen zijn, maar

slechts enkele ondernemingen hebben hun cijfers gecorrigeerd.⁴ Er moet worden nagegaan hoe de kwaliteit van de verstrekte gegevens kan worden verbeterd en hoe ze uitvoeriger kunnen worden geanalyseerd.

1.1.2. De gegevens van Statbel en de RSZ

De gegevens van de RSZ en de jaarlijkse Statbel-enquête over de structuur en de verdeling van de lonen zijn belangrijke bronnen van statistieken voor zowel onderzoek als beleidsontwikkeling en -evaluatie.

Vandaag de dag worden ze onvoldoende benut, met name om redenen die verband houden met de bescherming van persoonsgegevens. De publicatie van bedrijfsgegevens zou zeker een sterk politiek besluit vergen, evenals een nieuw evenwicht tussen de behoefte aan meer loontransparantie en de bescherming van bedrijfsgegevens. Volgens het Instituut moet er een debat op gang worden gebracht over een gecentraliseerde publicatie van deze gegevens (het lijkt niet aangewezen om dit extra werk aan de bedrijven te vragen) op basis van de gegevens van de RSZ.

1.2. De loonkloofrapportages in ondernemingen optimaliseren

Alle ondernemingen die gewoonlijk minstens 50 werknemers tewerkstellen, stellen tweejaarlijks een loonkloofrapportage op. Dat is een niet te onderschatten collectieve inspanning die momenteel te weinig rendeert. Mits een aantal aanpassingen kan het nut ervan aanzienlijk verhoogd worden. Die noodzakelijke aanpassing ligt niet in de eerste plaats in het publiek toegankelijk maken van deze gegevens, maar in het verbeteren van de structuur en de interpreteerbaarheid ervan.

De hierboven vermelde volledige en beknopte formulieren⁵ resulteren in een erg compacte verzameling van cijfergegevens die in feite niet eens loonkloofcijfers bevatten. Onderhandelaars aan de tafel moeten die berekeningen zelf nog maken. Bovendien zijn de formulieren niet opgesteld in een cijfervriendelijke format, wat de kans dat ze effectief gebruikt worden en ten gronde geanalyseerd niet ten goede komt. Bovendien zijn de formulieren niet opgesteld in een cijfervriendelijke format, wat de kans dat ze effectief gebruikt worden en ten gronde geanalyseerd niet ten goede komt.

De formulieren dienen dus te worden aangepast. De loonkloofcijfers moeten al dan niet automatisch worden berekend. Er kan een tool worden ontwikkeld om dit te vereenvoudigen. Verder moeten er duidelijke handleidingen worden aangeboden voor de interpretatie van deze gegevens. Momenteel wordt het immers aan het onderscheidingsvermogen van de onderhandelaars overgelaten of een bepaalde mate van genderongelijkheid al dan niet problematisch is en binnen de onderneming geredimeerd kan worden.

Verder is het sterk aan te bevelen om ook andere genderindicatoren in het analyseverslag op te nemen, zoals de tewerkstellingscijfers naar geslacht, zowel in arbeidsplaatsen, als in voltijdse equivalenten; de genderverhouding bij de werknemers, in de leidinggevende functies en in de verschillende beroeps categorieën; de deeltijdse arbeidsgraad naar geslacht; de genderverhoudingen bij de toegekende extralegale voordelen in aantal en waarde; en de genderverhoudingen bij de opleidingen in tijdsduur en waarde. Deze cijfers kunnen, mits een voldoende duidelijke toelichting over de betekenis ervan, de concrete onderhandelingen over het verbeteren van de gendergelijkheid op de arbeidsmarkt, de (sub-)sectoren en de ondernemingen, alleen maar voeden en versterken en van het tweejaarlijkse

⁴ P. Heuse, "De sociale balans 2012", NBB Economisch Tijdschrift en P. Heuse, "De sociale balans 2014", NBB Economisch Tijdschrift

⁵<https://werk.belgie.be/nl/themas/gelijkheid-en-non-discriminatie/gelijkheid-vrouwen-mannen-de-loonkloof?id=8486>

analyserapport het effectieve instrument maken in de strijd tegen de loonkloof, zoals dat aanvankelijk door de wetgever bedoeld was.

Samenvattend kan worden gesteld dat het analyseverslag van de bezoldigingsstructuur moet worden verbeterd om de gegevens leesbaarder te maken.

In dit verband zou België zich kunnen baseren op goede praktijken in Oostenrijk om het analyseverslag en de wet van 22 april 2012 te verbeteren.

Oostenrijk, dat een systeem voor loonrapportage heeft dat vergelijkbaar is met het Belgische systeem, heeft een studie laten uitvoeren op basis van interviews en focusgroepen met werknemers, vakbonden, werkgevers en HR-afdelingen. Uit de studie blijkt dat werknemers en werkgevers weinig aandacht besteden aan de rapportage.

Het Instituut beveelt aan om een kwalitatieve audit uit te voeren over de uitvoering van de wet.

1.3. Welke vergelijkingsbasis hanteren voor het bepalen van gelijkwaardig werk

Een kwestie die de Belgische wet van 22 april 2012 omzeilt, is die van de vergelijkingsbasis voor werk van gelijke waarde. Door de nadruk te leggen op functieclassificaties, wordt in feite op het niveau van sub-sectoren gewerkt (paritaire comités). In de juridische praktijk wordt die vergelijkingsbasis verengd tot eenzelfde onderneming, met eenzelfde functietitel, anciënniteit enz. Door een ruimere vergelijkingsbasis toe te laten, zou een veel sterker instrument gecreëerd worden. Secretariaatswerk zou dan vergeleken kunnen worden in uiteenlopende sectoren, of het onderhouden van complexe machines met het verzorgen van hulpbehoevende bejaarden, Om de loonkloof ooit volledig weg te werken zou dit een belangrijke stap zijn. Het Instituut pleit dus voor de ontwikkeling van een instrument om werk te analyseren op gelijkwaardigheid en om lonen tussen sectoren te vergelijken. Een dergelijk instrument zou overigens ook zeer nuttig zijn in het pensioendebat.

Voor wat het vergelijken van uiteenlopend werk binnen eenzelfde onderneming kan een goed voorbeeld gevonden worden in Quebec met de 'Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail' (CNESST). De Commissie vermeldt expliciet dat een loonkloofklacht niet per se betrekking moet hebben op eenzelfde job:

"Het beginsel van gelijk loon gaat verder dan "gelijk loon voor gelijkwaardig werk", aangezien het een "gelijk loon voor verschillend maar gelijkwaardig werk" vereist.

Loongelijkheid verwijst naar het recht van personen in banen die vooral door vrouwen worden uitgeoefend (ook wel vrouwenbanen genoemd of banen die traditioneel door vrouwen worden ingevuld) op een beloning die gelijk is aan die van personen in banen die vooral door vrouwen worden uitgeoefend (ook mannenbanen genoemd of banen die traditioneel door mannen worden ingevuld) en die gelijkwaardig zijn, dat wil zeggen van dezelfde waarde."⁶

1.4. Een beleid ontwikkelen om de genderongelijkheid binnen de publieke sector aan te pakken

De loonkloofwet van 22 april 2012 heeft enkel betrekking op de private sector. Hoewel de loonkloof inderdaad een stuk groter is in de private sector, bedraagt de loonkloof in de publieke sector 6%.

⁶ <http://www.ces.gouv.qc.ca/equite-salariale/equite.asp>

Ongecorrigeerd voor arbeidsduur loopt de kloof zelfs op tot 17,5%. Er is dus nood aan een parallelle regelgeving die van toepassing is op de publieke sector, rekening houdende met de specificiteit ervan.

Het Instituut acht het met andere woorden noodzakelijk om een beleid te ontwikkelen dat de genderongelijkheid binnen de publieke sector ten eerste zichtbaar en bespreekbaar maakt en ten tweede actief reduceert. Genderongelijkheid kan onder andere te maken hebben met een ondervertegenwoordiging in leidinggevende functies, een lagere kans op een vaste benoeming, een graadverhoging, of een erkenning van eerdere werkervaring buiten de publieke sector.

2. Advies van het Instituut betreffende de verschillende wetsvoorstellen

2.1. Het principe van "gelijk loon voor werk van gelijke waarde"

Artikel 4 van de Richtlijn 2006/54/EG betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep ("herschikking") legt de jurisprudentie van het Hof van Justitie inzake het beginsel van gelijke beloning voor gelijk of gelijkwaardig werk vast.

In de nationale wetgeving werd het beginsel omgezet in artikel 1 van cao nr. 25, maar niet in de Genderwet.

Het beginsel van gelijk loon voor gelijk werk of werk van gelijke waarde moet echter uitdrukkelijk in de Genderwet worden opgenomen om ervoor te zorgen dat de vergeleken situaties niet alleen betrekking hebben op gevallen waarin personen hetzelfde werk verrichten, maar ook op alle gevallen waarbij het gaat om werk waaraan een gelijke waarde wordt toegekend.⁷

Bovendien zou dit alle werknemers en werkneemsters beschermen, in het bijzonder ook in de openbare sector, waar cao nr. 25 niet van toepassing is.

Het Instituut is echter van mening dat het beginsel van "gelijke beloning voor gelijk of gelijkwaardig werk" in de Genderwet moet worden opgenomen met een andere formulering en in een andere bepaling dan artikel 4, aangezien die bedoeld is om de beschermde criteria met betrekking tot geslacht te definiëren en niet de discriminatiedomeinen.

In dit verband beveelt de evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie in haar eerste evaluatieverslag aan om artikel 6, §2, 2°, van de Genderwet te wijzigen om er de vermelding "werk van gelijke waarde" aan toe te voegen.

2.2. De mededeling van het analyseverslag van de bezoldigingsstructuur en de toekenning van een label

Zoals hierboven vermeld, is het op basis van de huidige gegevens in analyseverslagen moeilijk om een uitspraak te doen over de neutraliteit van de beloningsstructuren. Daarom lijkt de toekenning van een label op deze basis op dit moment niet haalbaar.

Bovendien lijkt het niet gepast om de toekenning van labels aan het Instituut toe te vertrouwen. Labels toekennen kan namelijk leiden tot conflicten met de eigen missies met betrekking tot slachtofferhulp van het Instituut. De loonkloof mag immers niet worden verward met loondiscriminatie.⁸ Aangezien de gegevens gebundeld zijn, zal een discriminatie niet noodzakelijkerwijs naar voor komen uit het verslag.

⁷ In dit verband werden sommige lidstaten al veroordeeld wegens niet-omzetting (HvJEG, 6 juli 1982, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Verenigd Koninkrijk, 61/81).

⁸ Advies (17/01/2020) van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en sociaal Overleg over de wetsvoorstellen 55-178/001, 55-28/001, 55-52/001

Het zou ook moeilijk zijn voor het Instituut om een juridische procedure op te starten tegen een bedrijf dat het zelf een label heeft toegekend.

Ook de werklust die hiermee gepaard gaat, mag niet worden onderschat. Zelfs in IJsland, waarop het wetsvoorstel gebaseerd is, waar de bevolking en het economische weefsel veel minder dicht zijn, zijn alleen random controles, steekproefgewijs, voorzien.

Ten slotte, wat het gebruik van statistische gegevens betreft, stelt het Instituut veeleer de pistes van de sociale balans en de RSZ voor.

2.3. Verplicht actieplan

Verplichten tot een actieplan is uiteraard een belangrijke hefboom in de strijd tegen de loonkloof en dit wordt in sommige landen, zoals Frankrijk, al gedaan.

De wetsvoorstellen 55-0028 en 55-178 beogen het opstellen van actieplannen in ondernemingen verplicht te maken, wanneer uit het analyserapport blijkt dat de loonstructuur niet genderneutraal is. De FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg noemt een dergelijke verplichting in zijn advies "juridisch coherent". Het Instituut kan hen daarin volgen.

Om ervoor te zorgen dat dit volledig doeltreffend is, lijkt het aangewezen om het analyseverslag van de bezoldigingsstructuur te verbeteren. Een goede diagnostool is immers essentieel om adequate maatregelen voor te bereiden.

Om het verslag optimaal te kunnen gebruiken, zou het nuttig zijn om het te voorzien van een handleiding.

Zo'n handleiding zou de interpretatie van de cijfers vergemakkelijken, met name door een onderscheid te maken tussen directe discriminatie (zeldzamer) en indirecte discriminatie, en zou het dus mogelijk maken om passende maatregelen te nemen.

De loonkloof die in de verslagen tot uiting komt, is multifactorieel. De loonkloof aanpakken door de obstakels voor gendergelijkheid weg te werken is een duurzame manier om met de problematiek om te gaan.

Ook al hebben bedrijven natuurlijk een rol te spelen in de strijd tegen de loonkloof, ze zijn soms niet gewapend om bepaalde structurele ongelijkheden te bestrijden (loopbaanongelijkheden, enz.).

Nochtans moet er aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Om een dergelijke maatregel te kunnen invoeren, moet eerst een criterium geformuleerd worden. Een loonkloof van exact nul zal immers in de praktijk niet voorkomen. Aansluitend op het vorige punt kunnen handleidingen voor de interpretatie van loonkloofgegevens aangeven welke waarden van de indicatoren bij wijze van spreken een rood licht opleveren, welke een oranje en welke een groen. Maar belangrijker dan dat is de volgende voorwaarde: het verplicht maken van actieplannen kan maar een vruchtbare maatregel zijn als er voldoende omkadering voorzien wordt. Ook op dit vlak moeten er goede templates worden aangeboden. Het moet ook voldoende duidelijk zijn dat het wegwerken van genderongelijkheid vaak een bredere aanpak vergt dan enkel loonmaatregelen.

Tot slot, wat de inhoud van de actieplannen betreft, kan het Instituut informatie, advies, goede praktijken (bijvoorbeeld dankzij de databank van goede praktijken⁹), enz. verstrekken, maar het behoort niet tot

⁹ <http://www.igvm-action.be/>

zijn opdracht om te onderzoeken of de acties die werkgevers in het kader van hun loonbeleid ondernemen, opportuun zijn.

2.4. De verplichte aanstelling van een bemiddelaar

Op dit moment is de toegevoegde waarde van de bemiddelaar onduidelijk. Het is daarom moeilijk te zeggen of het al dan niet verplicht zou moeten zijn.

In een context waarin een actieplan verplicht zou worden, zou de verplichte aanstelling ervan gerechtvaardigd kunnen zijn om het opstellen van het actieplan te begeleiden.

Wat de bestrijding van directe discriminaties betreft, is de rol van de bemiddelaar daarentegen zeer beperkt en lijkt het doeltreffender om middelen ter beschikking te stellen aan de bestaande actoren die gemachtigd zijn om in te grijpen.

Zo pleit het Instituut er bijvoorbeeld voor dat het Toezicht op de Sociale Wetten meer bevoegdheden en middelen krijgt om discriminatie in bedrijven op te sporen en te bestraffen, aangezien zij een onderzoeksbevoegdheid hebben en dus lonen en functies kunnen vergelijken.

De Arbeidsinspectie zou met name bijkomende controles kunnen uitvoeren, bijvoorbeeld op basis van "verdachte" analyseverslagen.

2.5. De evaluatie van de Loonkloofwet

Sinds de inwerkingtreding van de koninklijke besluiten tot uitvoering van de Loonkloofwet komen het Instituut en de FOD WASO, die bevoegd zijn voor de bestrijding van de loonkloof, bijeen in een Loonkloof Task Force om de wet van 22 april 2012 betreffende de bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen op te volgen en informatie uit te wisselen over de stand van uitvoering van de wet en de mogelijke problemen die daarbij worden vastgesteld.

De Task Force heeft een aantal resultaten opgeleverd:

- Actualisering van de respectievelijke websites;
- Aanwijzing van referentiepersonen binnen de diensten om Europese en internationale vragenlijsten/parlementaire vragen/opleidingsverzoeken aan de juiste dienst en persoon te richten;
- Organisatie van een colloquium voor professionals, waaronder de sociale partners, over de wet van 22 april 2012 ter bestrijding van de loonkloof, op 12 februari 2015 (150 personen);
- Wederzijdse informatie over de knelpunten van de wet¹⁰.

De Task Force beschikt echter niet over voldoende informatie en middelen om de wet te evalueren.

Daarom is het nuttig om een echte evaluatie van de wet en de toepassing ervan in samenwerking met de sociale partners te voorzien. Aangezien de verplichting om het analyseverslag van de bezoldigingsstructuur in te dienen echter tweejaarlijks is, lijkt een evaluatie om de zes jaar relevanter dan om de vijf jaar.

¹⁰ Het is bijvoorbeeld niet zinvol om werknemers en uitzendkrachten mee te tellen in het verslag van uitzendbureaus, omdat zij geen controle hebben over het loon dat aan uitzendkrachten wordt betaald.

IV. Conclusie

Tot besluit formuleert het Instituut de volgende aanbevelingen:

- **Het gebruik van de gegevens uit de sociale balans versterken en een samenwerking met de RSZ tot stand brengen om de loontransparantie te versterken;**
- **De formulieren voor de analyseverslagen moeten worden aangepast om de overzichtelijkheid en de interpreteerbaarheid van de gegevens te verhogen. Er moet een instrument worden ontwikkeld en criteria geformuleerd om een eenduidige interpretatie van gegevens toe te laten;**
- **Er moet nagedacht worden over de ontwikkeling van een instrument om werk te analyseren op gelijkwaardigheid over de grenzen van sectoren heen;**
- **Bepalingen voorzien die vergelijkbaar zijn met de wet van 22 april 2012 om de loonkloof te bestrijden aangepast aan de bijzonderheden van de overheidssector;**
- **Het principe van "gelijk loon voor gelijkwaardig werk" expliciet vastleggen in de Genderwet;**
- **Er moeten goede templates en handleidingen ontwikkeld worden om van actieplannen in ondernemingen nuttige instrumenten te maken;**
- **Het Toezicht op de Sociale Wetten voldoende middelen ter beschikking stellen om loondiscriminatie vast te stellen en te bestraffen;**
- **Een evaluatie uitvoeren van de wet van 22 april 2012 ter bestrijding van de loonkloof.**