



## **ADVIES N°155 VAN 25 JUNI 2021 VAN HET BUREAU VAN DE RAAD GELIJKE KANSEN VOOR MANNEN EN VROUWEN betreffende de loontransparantie en het wegwerken van de loonkloof tussen vrouwen en mannen**

### **Context**

Loondiscriminatie op grond van geslacht is een van de redenen waarom vrouwen in de EU gemiddeld 16% minder verdienen dan mannen. Sinds 1975 staat het **gelijk loon** voor mannen en vrouwen als een prioriteit op de agenda van, eerst van de Commissie Vrouwenarbeid en nadien sinds 1993 van zijn opvolger de Raad Gelijke Kansen.

Om verschillende redenen krijgt het gelijk loon voor gelijk werk een vernieuwde aandacht en bevinden we ons op een belangrijk kantelpunt.

Op dit ogenblik staan er verschillende hefboomen en opportuniteiten ter beschikking om de loonongelijkheden te dichten. Drie factoren creëren een **momentum**:

### **1. Voorstel van Richtlijn Equal Pay transparency van 4 maart 2021 van de Europese COM**

#### **1.1 Loontransparantie en betere handhaving van gelijk loon**

Het voorstel van Richtlijn van 4 maart 2021 richt zich op twee kernelementen van het gelijk loon: maatregelen om werknemers en werkgevers te verzekeren van loontransparantie en slachtoffers van discriminatie een betere toegang tot de rechter te bieden.

Loontransparantie geeft werknemers meer inzicht in loonverschillen en maakt discriminatie zichtbaar, waardoor het gemakkelijker wordt om gelijke lonen voor mannen en vrouwen af te dwingen. Het moet ook vrouwen helpen om een klacht in te dienen wegens loondiscriminatie. Met dit voorstel

- komen er definities over wettelijke concepten zoals loonkloof (art.3)
- komen er regels voor het garanderen van loontransparantie door informatie, communicatie en evaluatie (hoofdstuk II)
- moeten loonstelsels en -structuren transparanter
- worden handhavingsmechanismen versterkt (art.13-16)

#### **1.2 Maatregelen voor loontransparantie:**

- a. **Loontransparantie voor werkzoekenden** – werkgevers zullen in de gepubliceerde vacature of vóór het sollicitatiegesprek informatie moeten geven over het aanvangssalaris of de aanvangsschaal van het loon. Werkgevers mogen potentiële werknemers niet vragen hoeveel zij in eerdere arbeidsverbanden verdienen.

- b. **Recht op informatie voor werknemers** – werknemers krijgen het recht hun werkgever om informatie te vragen over hun individuele loonniveau en de gemiddelde loonniveaus, uitgesplitst naar geslacht, voor categorieën van werknemers die gelijke of gelijkwaardige arbeid verrichten.
- c. **Rapportage met betrekking tot het loonverschil** – werkgevers met ten minste 250 werknemers moeten informatie bekendmaken over de loonkloof tussen vrouwelijke en mannelijke werknemers in hun organisatie. Voor interne doeleinden moeten zij ook informatie verstrekken over het loonverschil tussen vrouwelijke en mannelijke werknemers die gelijke of gelijkwaardige arbeid verrichten.
- d. **Gezamenlijke loonevaluaties** – als uit de loonrapportage blijkt dat er sprake is van een loonverschil tussen mannen en vrouwen van ten minste 5 % en de werkgever die kloof niet kan rechtvaardigen op grond van objectieve, genderneutrale factoren, moet hij in samenwerking met vertegenwoordigers van de werknemers een loonevaluatie uitvoeren.

### 1.3 Betere toegang tot de rechter voor slachtoffers van loondiscriminatie:

- a. **Compensatie voor werknemers** – werknemers die loondiscriminatie op grond van geslacht hebben ondervonden, kunnen compensatie krijgen. Deze compensatie omvat de volledige uitbetaling van achterstallig loon, alsook daarmee verband houdende bonussen of betalingen in natura.
- b. **Bewijslast bij de werkgever** – het zal voortaan aan de werkgever zijn om aan te tonen dat er géén sprake is van discriminatie op het gebied van het loon.
- c. **Sancties met boetes** – de lidstaten moeten specifieke sancties vaststellen voor inbreuken op de regel inzake het gelijk loon, met inbegrip van een minimumniveau van boetes.
- d. **Organen voor gelijke behandeling en werknemersvertegenwoordigers** kunnen namens de werknemers optreden in gerechtelijke of administratieve procedures en het voortouw.

### 1.4 Eerste reacties

De eerste reacties van het **EVV** (Europees Vakverbond) zijn positief maar met vele eisen om substantiële verbeteringen op het vlak van onder andere:

- a. het toepassingsgebied dat beperkt wordt tot de ondernemingen van meer dan 250 werknemers
- b. de werkgever is vrij om de jobs aan te duiden waarmee de vergelijking voor gelijk loon voor werk van gelijke waarde wordt gemaakt
- c. de Richtlijn spreekt over de rol van de werknemersvertegenwoordigers en niet van de vakbonden

Op Belgisch niveau heeft het **VBO** naar aanleiding van besprekingen rond wetsvoorstellen ter verbetering van de loonongelijkheden in de Nationale Arbeidsraad in maart 2020, het principe van loongelijkheid tussen vrouwen en mannen met eenzelfde functie en arbeidsregime onderschreven. Maar wetsvoorstellen pakken de oorzaken van de loonkloof niet aan. Die stellen zich immers niet op ondernemingsniveau, maar op het niveau van de samenleving als geheel. Daarbij staat het VBO negatief tegenover elk voorstel dat bijkomende administratieve lasten voor de ondernemingen met zich meebrengt. De complexiteit en kostprijs van de wetsvoorstellen staan niet in verhouding tot het beoogde doel, met name de loonkloof verminderen.

Zo zou kunnen onderzocht worden op welke wijze de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) en de sociale balans kunnen ingezet worden om anoniem en per onderneming inzicht te krijgen over

de loonstructuur. In het advies nr. 2156<sup>1</sup> van 18 februari 2020 betwijfelde de Nationale arbeidsraad of de inspanningen tot transparantie, zelfs in de vorm van geanonimiseerde statistieken, verenigbaar zijn met de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens. Dit wijst er al op dat er een grote overtuigingskracht nodig zal zijn om de werkgevers ertoe aan te zetten om op ondernemingsniveau een veel transparanter systeem goed te keuren.

## **2. De omzetting van Europese Richtlijnen**

Niet te vergeten zijn de twee Europese Richtlijnen die reeds goedgekeurd zijn die tegen 1 augustus 2022 moeten omgezet worden in Belgisch Recht en die eveneens elementen bevatten die betrekking hebben op het gelijk loon:

- de Richtlijn 2019/1152/EU<sup>2</sup> betreffende de transparantie van de arbeidsvoorwaarden met inbegrip van het loon
- de Richtlijn 2019/1158/EU<sup>3</sup> betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers omzetten in Belgisch recht

## **3. De beslissing van 6 december 2019, UWE t/België (klacht nr.124/2016) van het Europese Comité inzake Sociale Rechten (ECSR) van de Raad van Europa**

Het ECRS, dat toekijkt op de naleving van het Europees Sociaal Handvest, erkent dat onze loonkloofwet efficiënt bijgedragen heeft om de zichtbaarheid van de problematiek te vergroten en de loonkloof te verkleinen. Maar tegelijkertijd wordt vastgesteld dat de wet onvoldoende loontransparantie garandeert wat wel noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het gelijk-loon-voor-gelijk-werk (of werk van gelijke waarde) -principe. De beslissing van 29 juni 2020 stelt dat onze wetgeving uitmuntend is op verschillende vlakken maar een belangrijke zin uit de beschikking luidt als volgt: « *Le comité ajoute que la législation belge actuelle ne fixe pas de paramètres pour établir la valeur égale du travail effectué...* ». Loontransparantie is noodzakelijk om vergelijkingen mogelijk te maken en om bij te dragen tot loongelijkheid. 14 Lidstaten van de Europese Unie plus Noorwegen waren betrokken bij de rechtszaak en, met uitzondering van Zweden, werden er in alle landen schendingen vastgesteld van het Europees Sociaal Handvest.

## **4. Het regeerakkoord 2020**

In het regeerakkoord zijn heel wat elementen terug te vinden die een hefboom bieden om vooruitgang te boeken naar gelijke behandeling en gelijke kansen; een van de engagementen van de regering luidt als volgt:

*“We zullen ook een actief beleid voeren inzake gendergelijkheid, dat zal ingaan tegen de aanhoudende ongelijkheid. We zullen zo bijvoorbeeld de strijd aangaan tegen de loonkloof tussen mannen en vrouwen.”*

---

<sup>1</sup> <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-2156.pdf>

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1152/oj>

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1158/oj>

## 5. De Raad van de Gelijke Kansen en zijn Vaste Commissie Arbeid (VCA)

De Raad en de VCA hebben de laatste jaren meerdere **adviezen** uitgebracht over het onderwerp o.a. in 1996, 1999 en 2014. Meer recente adviezen met betrekking tot het onderwerp zijn:

-**Advies nr. 3** van 18 september 2013 van de Vaste Commissie Arbeid over het voorontwerp van het koninklijk besluit betreffende de **bemiddelaar** in het kader van de bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen<sup>4</sup>. De VCA heeft in dit advies de heel specifieke de functie en de juridische situatie van de bemiddelaar bestudeerd. Het gaat hier eerder om een problematische functie: de bemiddelaar moet neutraal en onafhankelijk zijn hoewel de functie geen specifiek statuut toegemeten kreeg.

Sommige auteurs twijfelen aan de doeltreffendheid, de efficiëntie en de impact van de figuur van de bemiddelaar<sup>5</sup> en onderlijnen de rol van de sociale inspectie bij de handhaving van het gelijk loon. In dit verband is het eveneens belangrijk te verwijzen naar de Richtlijn 2019/1937/EU inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, omdat vandaag een werknemer die, zonder zelf slachtoffer te zijn, een loondiscriminatie in de onderneming openbaar maakt, niet wordt beschermd, noch door art. 24 van de Richtlijn 2006/54/EG, noch door art. 22, §9 van de genderwet. En na het Arrest Hakelbracht van het HvJ-EU van 20 juni 2019<sup>6</sup> zou de materie van de bescherming van getuigen en onder meer ook de bemiddelaar tegen represaillemaatregelen van de werkgever in een ruimere context moeten herzien worden.

- **Advies nr. 130 van 10 december 2010** over de verfijning van de **sociale balans**<sup>7</sup>. Er werd een analyse gemaakt van de verschillende structuren en instrumenten op ondernemingsniveau voor wat betreft het functie- en loonbeleid. Instrumenten zoals de sociale balans en de kruispuntbank bestaan wel, maar men zou ze beter kunnen inzetten. Het zou efficiënter zijn om de gegevens van die bestaande instrumenten beter te integreren om zo de problematiek van de loonkloof aan te pakken.

- **Advies nr. 95 van 15 april 2005** over de uitwerking van een **wetboek voor gendergelijkheid**. Jaarlijks wordt een **Basisdocumentatie** gepubliceerd met een overzicht van de wetgeving op EU-niveau en op Belgisch niveau op het vlak van gelijkheid van mannen en vrouwen. De publicatie is ook online te raadplegen op de website van het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen. Eén wetboek voor gendergelijkheid met geconsolideerde teksten zou voor de toekomst een aanzienlijke verbetering zijn omdat momenteel de wetgeving aangaande gelijk loon of gender of evenwicht gezin-arbeid in te veel afzonderlijke bronnen voor komen met tal van wetswijzigingen

---

<sup>4</sup> <http://www.raadvandegelijkekansen.be/media/products/416/714/NLAviss3mediateurcontrelecartsalarial.pdf>

<sup>5</sup> Philippe Van Muylder, « Le médiateur Écart salarial, instauré par la loi du 22 avrill2012 : forces et surtout faiblesses d'une figure... », *Chr.D.S./Soc.Kron.*, 2020, nr 8-9, pg.298-303.

<sup>6</sup> HvJ-EU, Arrest Hakelbracht van 20-06-2019, zaak C-404/18.

<sup>7</sup> <http://www.raadvandegelijkekansen.be/media/products/366/706/129SocialeBalansNL.pdf> (6)

door de jaren heen. Dankzij één wetboek zou men alle informatie snel en efficiënt kunnen terugvinden.

- **Onderzoek van 2010** over de loonverschillen inzake **extralegale voordelen** tussen mannen en vrouwen<sup>8</sup>. Dit onderzoek heeft aangetoond dat vrouwen benadeeld worden in vergelijking met mannen voor wat betreft extralegale voordelen zoals het aanvullende pensioen, de bedrijfswagen, laptop, enz. Ten opzichte van de vrouwen, maken mannen meer kans op deelname aan een pensioenplan of groepsverzekering en op een extra ziekte- of hospitalisatieverzekering. Het al dan niet aanspraak maken op deze extralegale voordelen, vergroot verder de loonongelijkheid.

- Volgens de FOD Economie (2019) werkt omzeggens 44% van de vrouwen die deeltijds werken, in zeer gevarieerde regimes. De jaarlijkse enquête naar de Arbeidskrachten toont aan dat slechts 10% van de vrouwen een deeltijds werk verkiezen. Uit een **lopend onderzoek** (2020-2021) van de Raad dat uitgevoerd wordt in samenwerking met de ULB en het HIVA (KULeuven) over het (on)vrijwillig karakter van het **deeltijds werk** in 4 sectoren (handel, schoonmaak en non-profit sector met name de woon- en zorgcentra en de bank en verzekeringen) blijkt dat veel vrouwen niet echt de vrije keuze hebben over het aantal uren dat zij presteren. 70% van die deeltijds werkende vrouwen geeft aan dat, indien zij het zouden kunnen, ze voltijds zouden werken. Maar het werk is zodanig georganiseerd, de flexibiliteit is dermate hoog en het soort werk is zo zwaar dat hun taken voltijds uit oefenen in de huidige omstandigheden niet haalbaar is. Daarnaast is het statuut van die deeltijdse jobs in niets te vergelijken met een voltijds werk, niet op het vlak van het arbeidsrecht, en ook niet op het vlak van de sociale zekerheid. Ook de impact op de loonkloof tussen mannen en vrouwen is aanzienlijk. Het Rapport over de loonkloof tussen mannen en vrouwen van 2021 van het IGVM toont aan dat het uurloon van de vrouwelijke werknemers in deeltijds werk lager ligt dan dat van de mannelijke werknemers in deeltijds werk.<sup>(2)</sup>

**Het Bureau van de Raad Gelijke Kansen brengt het volgend advies uit**

## **Advies**

- Voorstellen om de mechanismen ter bestrijding van de loonkloof te verfijnen en te remediëren zijn een prioriteit voor de samenleving. Voor de behandeling van nieuwe voorstellen of omzettingen van Europese Richtlijnen, blijft het **sociaal overleg de juiste plaats**. Het zijn de sociale partners in de eerste plaats die de relevantie van voorstellen en verbeteringen moeten beoordelen of die er zelf moeten voorstellen. Het gaat om de concrete uitvoering van de loonkloofwet van 22 april 2012, verbeterd door de wet van 12 juli 2013 op Belgisch niveau en over omzetting van Europese Richtlijnen.

---

<sup>8</sup> <http://www.raadvandegelijkekansen.be/media/products/387/380/HIVAonderzoekNL.pdf>

<sup>2</sup> Loonkloofrapport IGVM, pg 37

- Wat betreft de **definities** “Werk van gelijke waarde en discriminatie op basis van geslacht”, deze zouden moeten herbekeken worden binnen de globale context van Richtlijn 2006/54/EU, van de CAO n°25, van de Genderwet van 10 mei 2007 en nu ook van het voorstel van Richtlijn over de loontransparantie. Niet alle werknemers zijn gedekt door de CAO n°25, met name de openbare sector is dat niet.

Met betrekking tot het discriminatieverbod inzake gelijk loon (omzetting van art. 4 van de Richtlijn 2006/54/EG) is reeds meermaals gewezen op een leemte in de "gender"-wet. De juiste formulering van het principe van gelijk loon voor gelijk werk of een werk van gelijke waarde ontbreekt. Dit moet verbeterd worden in het art. 6, §2, 2° in de Genderwet door in het begin de woorden "voor hetzelfde werk of werk van gelijke waarde" in de tekst op te nemen. In het Belgisch jaarlijks verslag voor het Europees “gender” netwerk van juridische experts van de EU wordt dit euvel reeds sinds 2008 vermeld door de Belgische expert. De raad betreurt dat het in het voorstel van Richtlijn over de loontransparantie de werkgever is die, weliswaar op basis van criteria, eenzijdig de categorie van werknemers aanduidt die gelijke of gelijkwaardige arbeid verricht(art.3.1.g). Beter zou dit een werk zijn dat grondig en samen met de vakbonden en met deskundigen uitgevoerd wordt.
- Wat betreft de **vergelijking van beloningsverschillen**, wordt in de artikelsgewijze toelichting **van de Europese Commissie** bij art.4 in het voorstel van Richtlijn over de loontransparantie verduidelijkt dat, en dit in navolging van uitspraken van het HvJ-EU, de vergelijking om te bepalen of werknemers zich in een vergelijkbare situatie bevinden, niet noodzakelijkerwijs beperkt is tot situaties waarin mannen en vrouwen voor dezelfde werkgever werken.
- De **transparantie** van het individuele loon vormt zeker een groot obstakel voor de doeltreffendheid van de loonkloofwet. In dit verband is het nuttig te wijzen op de omzetting van Richtlijn 2019/1152/EU betreffende de transparantie van de arbeidsvoorwaarden met inbegrip van het loon. België moet tegen 1 augustus 2022 aan de Europese Commissie meedelen op welke wijze zij de verplichtingen inzake transparante arbeidsvoorwaarden (met inbegrip van het loon) heeft omgezet in nationale wetgeving.

België zou een voortrekkersrol kunnen spelen bij de onderhandelingen over het voorstel van Richtlijn van de Europese Commissie over de transparantie van het gelijk loon.
- De Raad betreurt dat België tot op heden geen volledig gevolg gegeven heeft aan de **Aanbeveling 2014/124/EU van de Europese Commissie van 7 maart 2014** betreffende het versterken van de gelijke beloning tussen mannen en vrouwen door transparantie:

  - het recht van werknemers op informatie over de verloningsniveaus (met inbegrip van de voordelen in natura en de bonussen)
  - een rapportage over verloningen (in ondernemingen met ten minste 50 werknemers)
  - het uitvoeren van loonaudits: analyse van de verhouding vrouwen en mannen, het functieclassificatiesysteem en de loongegevens die aan de vertegenwoordigers van het personeel en de sociale partners ter beschikking wordt gesteld
- Vooral op **ondernemingsniveau** vormt het gebrek aan transparantie van het individuele loon een groot obstakel voor de doeltreffendheid van de loonkloofwet. Het is dan ook aangewezen om een gebruiksvriendelijke webapplicatie te ontwikkelen, op basis waarvan het tweejaarlijks analyserapport van de bezoldigingsstructuur op bedrijfsniveau kan worden ingevuld. Een betere omkadering voor het opstellen en analyseren van dergelijk rapport is nodig. In dit kader kan ook gewezen worden op een efficiënter gebruik van de gegevens van

de Sociale Balans, voor zover er een correcte invulling is van de loonmassa verdeeld over mannen en vrouwen.

Het voorstel van Richtlijn van de Europese Commissie over de loontransparantie bepaalt in Hoofdstuk II gedetailleerd wat hieronder moet verstaan worden (art.5 e.v.): wat betreft de loontransparantie bij de aanwerving, tijdens de loopbaan en dit zowel als individueel recht als recht van de werknemersvertegenwoordigers. De automatische bekendmaking van loonkloof aan het grote publiek, bijvoorbeeld op de website van de onderneming, is een voortuitgang (art.8).

Als uit het tweejaarlijks analyserapport op ondernemingsniveau blijkt dat er een te grote loonkloof is, dan zou het opstellen van een actieplan moeten verplicht worden; een veralgemeende toepassing van het art.9 van het voorstel van de Richtlijn over de loontransparantie voor alle ondernemingen, eventueel met gradaties volgens grootte, kan hier gevolgd worden. Het opstellen van een actieplan zou wel moeten gebonden worden aan een termijn van uitvoering.

- De aanstelling van een **bemiddelaar** blijft problematisch. Zijn aanstelling is niet verplicht, hij is niet beschermd. In dergelijke delicate materie van lonen en loondiscriminatie, is het niet verwonderlijk dat het beroep doen op zijn aanstelling geen groot succes is. In dit verband verwijst de Raad naar het advies van 2013 van zijn Vaste Commissie Arbeid met betrekking tot de **bemiddelaar** en naar de latere Rechtspraak van het HvJ-EU, hierboven geciteerd.
- Het **handhavingsmechanisme** moet verbeterd worden. Een omkering van de bewijslast, een ruimere toepassing van een collectieve actie, een injunctie-recht voor het Openbaar Ministerie en een effectieve schadevergoeding voor de geleden schade bij de niet-naleving van de wet, zijn voorbeelden van verbetering.  
Het voorstel van Richtlijn over de loontransparantie doet positieve voorstellen in de artikels 13, 14, 15 en 16. Anderzijds ontbreekt in het voorstel van Richtlijn een standstill clause en de mogelijkheid voor de Lidstaten om meer gunstige maatregelen te voorzien.
- Het deeltijds werk en de loonkloof tussen mannen en vrouwen is een vicieuze cirkel. De eerste vaststellingen uit het lopend onderzoek van de Raad wijst op het onvrijwillig karakter van deeltijds werk terwijl het deeltijds werk een van de oorzaken is van de loonkloof. De Raad wenst hier verder rond te werken.
- De vermelde Europese richtlijnen in dit advies, zijn zowel op de openbare sector als op de privé sector van toepassing. Bijgevolg en na overleg met de vakbondsorganisaties van de openbare sector, richt de Raad volgende aanbevelingen aan de bevoegde overheden:
  - \* de anti-discriminatie wetgevingen aan te passen zoals hierboven uiteengezet wat betreft de definitie van “werk van gelijke waarde”
  - \* wanneer het nodig is, elementen in hun wetgeving om te zetten die tot op heden enkel geregeld en van toepassing zijn in de privé sector (vb. de sociale balans).

- Tenslotte blijft de **Raad** erop wijzen dat men de onderliggende maatschappelijke **oorzaken** van de loonkloof niet uit het oog mag verliezen. De voorstellen tot verbetering van de loontransparantie of tot wijziging van de loonkloofwet, behoren tot de exclusieve verantwoordelijkheid van de werkgever. Maar hoe relevant deze voorstellen ook zijn, zij mogen ons niet doen vergeten om aandacht te hebben voor de meervoudige oorzaken zoals:
  - het verschil in studie- en beroepskeuze van meisjes en jongens
  - de horizontale en verticale segregatie tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt
  - de blijvende aandacht voor de neutraliteit van functiewaarderingsystemen en de loonclassificatie
  - het onvrijwillig karakter van het deeltijds werk dat vooral vrouwen treft
  - de extralegale voordelen die de loonongelijkheid nog vergroten
  - de hardnekkige stereotypen en rolpatronen
  - de ongelijke verdeling van de huishoudelijke taken en zorg voor kinderen, oudere en zieke familieleden.