



Conseil de l'Egalité des Chances entre Hommes et Femmes
Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen
Rat für Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen

**ADVIES NR. 23 VAN 12 MAART 1999 VAN DE RAAD VAN DE GELIJKE KANSEN OVER GELIJK
LOON VOOR WERK VAN GELIJKE WAARDE EN FUNCTIEWAARDERING**

ADVIES NR. 23 VAN 12 MAART 1999 VAN DE RAAD VAN DE GELIJKE KANSEN OVER GELIJK LOON VOOR WERK VAN GELIJKE WAARDE EN FUNCTIEWAARDERING

1. Inleiding.

De Raad heeft zich in zijn advies nr. 8 van 24 mei 1996 uitvoerig gebogen over de problematiek van gelijk loon voor mannen en vrouwen. Het advies had betrekking op de inhoud van acties en maatregelen (verwerven van inzicht in mechanismen die bepalend zijn voor een seksneutrale loonvorming, uit de weg ruimen van obstakels inzake bewijsvoering en naleving van de wet) en op de rol van verschillende instanties en organisaties (sociale partners, ministeries, ondernemingen) bij het wegwerken van de loonkloof.

Doorzichtigheid en transparantie van de functie- en loonclassificatie door bekendmaking in de onderneming langs het arbeidsreglement, werd aanbevolen. Zo ook het inschakelen van een specifieke dienstverlening of een onafhankelijke instantie voor advisering bij betwistingen. In het advies werd verwezen naar modellen uit het buitenland zoals Nederland en Ierland.

Naar aanleiding van het advies nr. 8 werd in het raam van het Vierde Actieprogramma van de Europese Unie door het kabinet van de Minister belast met het Gelijke-kansenbeleid i.s.m. de Raad van de Gelijke Kansen een onderzoeksproject ingediend onder de titel « *Van punten naar munten* ». Het project stelde zich tot doel de goede praktijken van Ierland, Finland en Nederland op het gebied van gelijk loon voor werk van gelijke waarde te onderzoeken en te vergelijken met de situatie in België, zodat er in ons land een stimulans kon worden gegeven aan het beleid terzake. Specifieke aandacht ging daarbij uit naar functieclassificatie en seksdiscriminatie in functiewaarderingssystemen, naar een preventieve aanpak bij de totstandkoming van functiewaarderings-CAO's en naar de inschakeling van onafhankelijke en deskundige adviesinstanties ingeval van onenigheid.

Als gevolg van het project zijn bepaalde maatregelen opgenomen in het voorontwerp van wet op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het werk, zo wat betreft beroepenclassificaties (artikel 15) en vorderingsrecht voor belangenorganisaties (artikel 24). De Raad verwijst op dit punt naar haar aanbeveling van 25 juni 1998 over het voorontwerp van wet op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het werk, waarin zij de betrokken artikelen van commentaar heeft voorzien.

2. Knelpunten van het Belgisch systeem inzake gelijke beloning vermeld in het onderzoeksproject.

In het kader van het onderzoeksproject « *Van punten naar munten* » is, voor wat de privé-sector betreft, de hiernavolgende inventaris opgesteld van knelpunten van het Belgisch systeem inzake gelijke beloning.

Vastgesteld dient dat België een gedetailleerde wetgeving kent op het gebied van gelijke beloning. Specifiek wat functiewaardering betreft, bepaalt de CAO nr. 25 zelfs uitdrukkelijk dat « *in geen geval de systemen van functiewaardering tot discriminatie mogen leiden, noch door de keuze van de criteria, noch door de weging van die criteria, noch door het systeem van omzetting van de functiepunten in loonpunten* ». Deze bepaling van de CAO nr. 25 ressorteert onder het algemene principe, pas later ontwikkeld in titel V van de wet van 4 augustus 1978 op de economische heroriëntering, dat de gelijke behandeling moet gewaarborgd zijn in alle bepalingen en praktijken betreffende de arbeidsvoorwaarden, waartoe o.m. ook het loon en de beroepenclassificatie behoren.

Hoewel België dus een inhoudelijk aangepaste wetgeving kent inzake gelijke beloning, dient in de praktijk nochtans te worden vastgesteld dat er nog steeds een aanzienlijke loonkloof bestaat tussen de lonen van mannelijke en vrouwelijke werknemers (met name 20,56% voor de arbeiders en 29,93% voor de bedienden - zie tabel). Een niet onbelangrijk deel van die loonkloof kan niet

worden verklaard door zgn. « objectieve » factoren en dient verband te houden met verborgen mechanismen van discriminatie in functiewaarderingsystemen en de functieclassificaties die er het resultaat van zijn.

Tabel : Verhouding tussen de brutoverdiensten van de vrouwen en van de mannen - Totale industrie - Lonen van de vrouwen uitgedrukt als percentage van de lonen van de mannen

	1977	1981	1985	1989	1991	1993	1995	april 1996
Arbeiders (bruto-uurverdiensten)	70,45%	72,00%	74,61%	74,28%	75,33%	74,99%	79,41%	79,44%
Bedienden (bruto-maandverdiensten)	60,09%	59,89%	62,15%	64,40%	64,20%	65,18%	70,26%	70,07%

Bronnen : Het federaal werkgelegenheidsbeleid - Evaluatierapport 1997; N.I.S.

Kenmerkend voor België is dat de meeste functieclassificaties op sectoraal niveau tot stand komen, na toepassing van een functiewaarderingsstelsel waarover door de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties werd onderhandeld. Vaak bevatten deze sectorale functieclassificaties discriminerende elementen of zijn zij te vaag opgesteld, waardoor er ruimte wordt gelaten aan de individuele werkgever om al of niet bewust te discrimineren. Bovendien wordt in veel gevallen eveneens over de criteria en de wegingsfactoren van het functiewaarderingsstelsel onderhandeld, zodat ook daar distorsies voorkomen.

Om op een adequate manier te kunnen uitmaken of bepaalde functiewaarderingsstelsels en classificaties seksediscriminerend werken, moet men over een uitgebreide expertise op het gebied van functiewaardering beschikken. De ambtenaren van de Inspectie van de Sociale Wetten, belast met het toezicht op de uitvoering van titel V, hebben doorgaans niet de benodigde deskundigheid op het gebied van functiewaardering en beschikken bovendien niet altijd over voldoende tijd en middelen om een grondig onderzoek te voeren. Als arbeidsinspectie dienen zij immers ook nog de naleving van heel wat andere sociale wetgeving na te gaan, waaraan vanwege overheidswege soms meer belang wordt gehecht.

Aldus komt men tot de vaststelling dat, ondanks het feit dat de regels inzake gelijke beloning strafrechtelijk gesanctioneerd zijn, er inzake functiewaarderingsdiscriminatie zo goed als geen processen-verbaal worden opgesteld door de bevoegde leden van de arbeidsinspectie. De enige mogelijkheid die overblijft voor de benadeelde werkneemster bestaat erin haar rechten op burgerrechtelijk gebied te laten afdwingen en overeenkomstig art. 131 van de wet tot economische heroriëntering en art. 5 van de CAO nr. 25 een rechtsvordering bij de bevoegde rechtsmacht in te stellen.

Maar ook in dit geval stuit men op dezelfde problemen inzake kennis- en informatiegebrek. In het merendeel van de bedrijven zijn de werknemers niet op de hoogte van het gebruikte stelsel van functiewaardering en de eruit voortvloeiende functieclassificatie die op hen van toepassing is. Bovendien blijkt dat ook het bestaan van de wetgeving inzake gelijke beloning nauwelijks bekend is onder de werknemers. Het gevolg van deze situatie is dat vrijwel geen enkele klacht wordt geformuleerd, hoewel toch met grote zekerheid kan worden gezegd dat er met een behoorlijk aantal functieclassificaties in België wat aan de hand is (zo blijken slechts 16% van alle sectorale functieclassificaties een analytische achtergrond te hebben, terwijl toch algemeen is erkend dat analytische systemen de beste garanties bieden op een gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij het opmaken van een functieclassificatie - zie Vanderhallen, P., *Dienstbodes en huismeesters: gelijk loon voor gelijk(w)aardig werk?*, Leuven, HIVA, 1997, p. 54).

Het probleem reikt echter verder dan alleen maar desinformatie bij de individuele werknemers. Ook bij de vakbonden is niet altijd de nodige juridische deskundigheid aanwezig die de concrete praktijk inzake functiewaardering kan koppelen en toetsen aan de juridische regels inzake gelijke beloning. Bovendien is het ook zo dat de stabiliteit van het Belgisch sociaal overlegmodel soms

tot inertie leidt op het gebied van collectieve onderhandelingen, waardoor veranderingen aan bestaande (verouderde) functieclassificaties slechts langzaam tot stand komen.

De werknemster kan uiteraard op eigen houtje proberen een gerechtelijke procedure te voeren teneinde haar rechten af te dwingen, maar ook hier geldt – en zelfs in nog grotere mate – dat noch de advocatuur noch de magistratuur enig inzicht hebben in functiewaardering en discriminatie in functiewaarderingssystemen. Om aan dit probleem inzake gebrek aan kennis en techniciteit tegemoet te komen, is door de wet voorzien dat de rechtbank een deskundig advies kan vragen aan de Commissie Vrouwenarbeid of aan de gespecialiseerde paritair samengestelde Commissie ingesteld door de CAO nr. 25. In de praktijk is evenwel gebleken dat beide organen op dit gebied nooit naar behoren hebben gefunctioneerd, enerzijds omdat zij nooit bekend zijn geraakt bij de rechtelijke macht, anderzijds omdat zij niet op permanente basis zijn georganiseerd (in het geval van de paritair samengestelde Commissie) en nooit de middelen hebben gehad om de benodigde deskundigheid te vergaren, althans niet op het gebied van functiewaardering. Dit uitblijven van deskundig advies in zaken omtrent functiewaardering is echter nefast voor de vrouw die procedeert, aangezien zij nooit in staat zal zijn om op eigen houtje het discriminatoir karakter van een bepaalde functieclassificatie aan te tonen.

De eindconclusie luidt dan ook dat de vrouwelijke werknemer te zeer in een juridisch isolement verkeert om op een efficiënte manier functiewaarderingsdiscriminatie te kunnen bestrijden. Voeg daarbij nog het gebrek aan informatie en het feit dat er tevens een maatschappelijke druk bestaat op de vrouw om niet te procederen, en men begrijpt waarom er inzake gelijke beloning en functiewaardering zo weinig rechtszaken worden aanhangig gemaakt.

3. Advies.

De Raad heeft kennis genomen van de besluiten van het project « *Van punten naar munten* » en sluit zich hierbij volledig aan. Om grotere bekendheid te geven aan de besluiten neemt de Raad de voornaamste daarvan op in een advies.

De voorkeur van de Raad gaat in de eerste plaats uit naar een preventieve aanpak zoals voorlichting, opleiding en ondersteuning van de sociale partners, de individuele werkne(e)m(st)ers en de onderneming. Slechts ingeval van falen wordt de inschakeling van een onafhankelijke en deskundige adviesinstantie en de groepsacties van belangenorganisaties overwogen.

Op basis van het onderzoeksproject, brengt de Raad volgend advies uit:

3.1. Maatregelen op het gebied van informatieverwerving.

Eén van de pijnpunten op het gebied van loondiscriminatie is het gebrek aan informatie bij de individuele werknemers omtrent diens functiebenaming en de plaats van diens functie binnen de classificatie van de onderneming.

In dit verband kunnen de volgende maatregelen worden overwogen:

- verplichting tot vermelding van de juiste functiebenaming (i.e. de functiebenaming zoals die voorkomt in de functieclassificatie van de onderneming) op een aantal documenten zoals de sociale identiteitskaart, de arbeidsovereenkomst, de individuele loonfiches
- verplichting tot bijvoeging van de functieclassificatie van de onderneming aan de arbeidsovereenkomst
- uitvoeren van systematische controles door de Inspectie van de Sociale Wetten op bovenstaande principes i.v.m. informatieverstrekking aan de werknemers

Ook op beleidsniveau is het van belang over juiste en recente informatie te beschikken m.b.t. fenomenen zoals de loonkloof tussen mannen en vrouwen en de arbeidsmarktsegregatie tussen de seksen. Om de evoluties op dit gebied op de voet te kunnen volgen is het aan te raden om ook in België een uitgebreid arbeidsvoorwaardenonderzoek met bijhorende loonenquêtes uit te voeren (zie ook Vanderhallen, P., o.c., p. 16-17).

3.2. Preventieve aanpak bij de totstandkoming van functiewaarderings-CAO's.

- Wat het aspect « preventieve aanpak » betreft is het in de eerste plaats nuttig om te verwijzen naar de filosofie van de nieuw voorgestelde bepaling m.b.t. functieclassificatie in het actuele voorontwerp van wet op de gelijke behandeling, met name het feit dat de overheid – bij stilzitten van de sociale partners – zelf de voorwaarden kan opleggen waaraan functiewaarde-ringssystemen moeten voldoen.

Deze bepaling vindt zijn oorsprong in de goede praktijken van Finland, waar de nationale sociale partners zich hebben verenigd in een *Job Evaluation Working Group* teneinde op algemene manier te komen tot de invoering van analytische en sekseneutrale functieclassificaties in alle sectoren van de Finse economie. Daarbij werd door de werkgroep een lijst opgesteld van voorwaarden waaraan systemen dienen te beantwoorden om sekseneutraal te zijn.

Gelijkaardige opsomming van voorwaarden komt ook voor in de methodes ter bepaling van sekseneutraliteit die in Nederland en het Verenigd Koninkrijk worden gebruikt. In deze methodes wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds *technische* deugdelijkheidsvereisten en anderzijds specifieke eisen naar *sekseneutraliteit*. De beschrijving van deze methodes is in bijlage aan dit advies toegevoegd.

De Raad moedigt de Belgische sociale partners aan om naar analogie met bovenvermelde buitenlandse voorbeelden een aanvang te nemen met een algemene herziening van de bestaande functieclassificaties in België. Daarbij raadt zij aan om in alle sectoren een analytisch systeem in te voeren, waar dergelijk systeem nog niet voorhanden is (zie inventaris van sectorale classificaties in Vanderhallen, P., o.c., p. 70 e.v.).

- In het kader van een preventieve aanpak dient meer algemeen ook het probleem van de toetsing van CAO's aan de hogere rechtsnormen te worden bekeken. Momenteel worden sectorale CAO's voornamelijk op hun formele geldigheid getoetst (datum, vereiste handtekeningen, etc...) hoewel in principe ook een inhoudelijke controle mogelijk is, i.e. een controle op de conformiteit van de CAO met de hogere rechtsnormen (w.o. titel V van de wet op de economische heroriëntering en de Europese regelgeving inzake gelijke beloning en behandeling). Deze inhoudelijke controle wordt echter bemoeilijkt door een gebrek aan mankracht binnen de dienst Collectieve Arbeidsbetrekkingen. De Raad beveelt dan ook aan dat binnen deze dienst een aantal extra deskundigen zouden worden aangeworven, die zich op de interne controle zouden kunnen concentreren en die met name ook voldoende affiniteit hebben met de vereisten van deugdelijkheid voor functiewaarderingsystemen.

In een later stadium kan ook de rechtelijke macht worden betrokken bij de interne controle van CAO's. In dit verband kan, naar analogie met Ierland, de mogelijkheid worden voorzien voor de rechter om de CAO-partijen te bevelen een CAO te verbeteren aan te passen indien er strijdigheid bestaat met de hogere rechtsnormen.

3.3. Verstrekken van opleidingen functiewaardering.

De Raad benadrukt nogmaals het belang van opleidingen i.v.m. functiewaardering voor de leden van de Inspectie van de Sociale Wetten, de sociaal bemiddelaars, de juridische adviseurs van de sociale gesprekspartners en evt. de juridische wereld (rechters en advocatuur). Wat deze laatste betreft kan ook worden gedacht aan een handboek ter verduidelijking van de adviezen van functiewaarderingsdeskundigen.

De Raad stelt ook vast dat het overgrote deel van de vakliteratuur m.b.t. functiewaardering in het Nederlands of Engels is opgesteld (als gevolg van het feit dat functiewaardering vooral wijd verspreid is in Nederland en de Angelsaksische landen). Zij wijst in dit verband op de tweetaligheid van België en dringt er in dit verband op aan dat in ons land alle didactische middelen m.b.t. functiewaardering ook in het Frans zouden beschikbaar zijn.

3.4. Vestigingswet voor systeemhouders.

Een andere maatregel die kan overwogen worden is het instellen van een vestigingswet voor functiewaarderingsbureau's (systeemhouders). In deze wet kunnen de criteria worden opgesomd waaraan een systeem moet voldoen om erkenning te verkrijgen: naast criteria voor technische deugdelijkheid, kunnen ook criteria voor sekseneutraliteit worden vermeld. De Raad verwijst in dit verband naar de voorwaarden uit de methodes ter bepaling voor sekseneutraliteit uit Nederland en het Verenigd Koninkrijk (*in bijlage*).

De Raad benadrukt wel dat een evt. erkenningsprocedure behoort tot de bevoegdheden van de federale overheid en door het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid moet worden uitgewerkt.

3.5. Inschakeling van een onafhankelijke en deskundige adviesinstantie.

De inschakeling van een onafhankelijk en deskundig adviesorgaan lijkt volgens de Raad het meest aangewezen om bovenbeschreven problemen inzake gebrek aan inzicht en deskundigheid te omzeilen. Dit orgaan zou assistentie moeten verlenen aan de rechtbanken en hoven. Een dergelijke mogelijkheid bestaat weliswaar al in ons land, met name de speciale ad hoc commissie bij de NAR en de Commissie Vrouwenarbeid, maar tot op heden hebben beide commissies nooit naar behoren gefunctioneerd, omdat:

- rechters en advocaten ze niet kennen (mede omwille van het gering aantal discriminatie-procedures) ;
- ze geen permanente organisatiestructuur hebben ;
- ze over onvoldoende werkingsmiddelen en deskundigheid beschikken ;
- omdat rechters niet verplicht zijn om advies te vragen.

Het voorbeeld van de Nederlandse Commissie Gelijke Behandeling kan inspirerend werken. Deze Commissie is samengesteld uit 9 onafhankelijke leden, uitsluitend gekozen op basis van hun deskundigheid op het gebied van gelijke behandeling. Zowel een individuele werknemer, belangenorganisatie, vakbond als werkgever kunnen de CGB om een oordeel vragen. Daarnaast kan de CGB ook uit eigen beweging een onderzoek starten en de resultaten daarvan voorleggen aan de rechter.

Het voordeel van het inschakelen van dergelijke instantie is dat de procedure kosteloos en laagdrempelig is. Een vrouw zal misschien niet zo snel naar een advocaat stappen, maar wel naar de CGB (vragen staat immers vrij). Verder is de aanvoeringslast vrij licht. De werknemer hoeft niet meer te doen dan een collega ('maatman') aan te wijzen en te stellen dat deze voor

gelijkwaardige arbeid méér verdient. De CGB stelt dan een onderzoek in, waaraan de werkgever moet meewerken, zoniet riskeert hij een sanctie.

Het onderzoek van de CGB verloopt in Nederland steeds in samenwerking met de leden van de Arbeidsinspectie. Binnen deze dienst werken een aantal personen die bijzonder onderlegd zijn op het vlak van functiewaardering en die een methode hebben ontwikkeld om systemen op hun sekseneutraliteit te toetsen (*in bijlage*). Aldus kan op een vrij systematische manier discriminatie in functiewaarderingssystemen worden vastgesteld en bestreden.

De voordelen van het Nederlandse model zijn legio. In eerste instantie blijken de oordelen van de adviesinstantie grote morele waarde te hebben voor de rechtbank. De bekwaamheid en de onpartijdigheid van de leden staat immers buiten kijf. Daarnaast worden de rechtbanken ook ontlast. Mits enige inventiviteit kan de effectiviteit van een dergelijke commissie nog worden vergroot. Zo zou men de rechter kunnen verplichten om enkel af te wijken van het advies in zoverre dit uitdrukkelijk wordt gemotiveerd. Op die wijze wordt de bewijslast ook verschoven naar de werkgever. In elk geval dient te worden vermeden dat de rechter in een zaak rond gelijke beloning en functiewaardering het advies vraagt van het functiewaarderingsbureau zelf (de systeemhouder), omdat ook deze betrokken partij zijn.

3.6. Groepsactie via een overheidsbelangenorganisatie.

Een belangrijk probleem dat zich stelt inzake loondiscriminatie is dat individuele werknemers vaak te geïsoleerd zijn om een procedure te beginnen. Een mogelijke oplossing van dit probleem bestaat in de zogeheten « groepsactie », d.w.z. de mogelijkheid voor een belangenbehartigende organisatie om ten behoeve van (een groep van) individuen de naleving van de gelijke-behandelingswetgeving voor de rechter af te dwingen.

Terzake is de Raad voorstander om van overheidswege een belangenbehartigende instelling te voorzien. In dit verband kan worden verwezen naar het Employment Equality Agency in Ierland en het Equality Ombudsman Office in Finland. Deze organen kunnen juridisch advies verlenen aan individuen over concrete klachten en over de inhoud van de wet. Tevens beschikken zij over de bevoegdheid om individuen te vertegenwoordigen in een procedure voor de rechtbank. In Ierland kan het EEA in gevallen van manifeste discriminatie zelfs aanmaningen versturen naar werkgevers, welke nadien in rechte kunnen afdwingbaar worden gesteld bij niet-opvolging.

Opgemerkt dient dat dergelijke overheidsinstantie reeds bestaat in België, zij het enkel op het vlak van de wetgeving ter bestrijding van racisme. Overwogen kan worden om gelijkaardige instantie ook op het gebied van gelijke behandeling m/v te voorzien. In voorkomend geval moet ook de nodige aandacht worden besteed aan een afdoende bescherming tegen represaille-ontslag.

4. Openbare sector.

Hoewel de openbare sector niet het voorwerp uitmaakt van voorliggend advies, wil de Raad toch benadrukken dat de diverse overheden een verantwoordelijkheid hebben op het gebied van gelijke beloning. Sommige van bovenstaande aanbevelingen worden dan ook evengoed tot hen gericht, in het bijzonder wat betreft het gezegde onder punt 3.

5. Slot.

De Raad stelt zijn volledige medewerking ter beschikking voor de uitvoering van de aanbevolen maatregelen en wenst geïnformeerd te worden over de acties die worden genomen in uitvoering van het advies.