

Vergaderjaar 1999–2000

**27 099**

**Gelijke beloning**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2000

Op 2 december 1999 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen van het lid Bussemaker e.a. (26 800-XV, nr. 34), waarin de regering verzocht wordt om een integraal plan van aanpak met tijdpad te sturen waarin voorstellen worden gedaan om seksdiscriminatie in de beloning van mannen en vrouwen tegen te gaan. Ter uitvoering van deze motie bied ik u hierbij het Plan van aanpak gelijke beloning aan.

Van dit Plan van aanpak maken drie onderzoeksrapporten<sup>1</sup> deel uit, die ik u hierbij tevens aanbied. Het betreft het rapport «De positie van mannen en vrouwen in het bedrijfsleven en de overheid 1998» van de Arbeidsinspectie, het rapport «De positie van allochtonen en autochtonen in het bedrijfsleven en een deel van de overheid 1998», eveneens van de Arbeidsinspectie en het eerste deelrapport «De weegschaal gewogen, naar een instrument voor seksneutrale functiewaardering» van de hand van mr. dr. A. Veldman.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. E. Verstand-Bogaert

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

## **Plan van aanpak gelijke beloning**

Op 2 december 1999 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen van het lid Bussemaker<sup>1</sup> e.a., waarin de regering verzocht wordt om voor 1 mei 2000 een integraal plan van aanpak met tijdpad te sturen waarin voorstellen worden gedaan om seksdiscriminatie in de beloning van mannen en vrouwen tegen te gaan.

Met het onderhavige «Plan van aanpak gelijke beloning» wordt deze motie uitgevoerd. Dit plan, waarin kort ook ingegaan wordt op gelijke beloning van allochtonen en autochtonen, bestaat uit twee gedeelten.

Het eerste deel heeft een analytisch karakter. De belangrijkste onderzoeksresultaten worden in dit deel op een rij gezet. Ingegaan wordt o.m. op de omvang van de verschillen in beloning tussen mannen en vrouwen en tussen allochtonen en autochtonen en de factoren die daarvoor verantwoordelijk zijn. Ook wordt een beschrijving gegeven van nieuwe ontwikkelingen op het gebied van beloning, zoals een mogelijke overgang naar flexibelere beloningssystemen. Tot slot wordt aandacht besteed aan het wettelijk instrumentarium voor het bereiken van gelijke beloning.

In het tweede deel komen de beleidsmaatregelen aan bod. Daarbij ligt het accent op voorlichting en onderzoek. In het laatste onderdeel van het plan van aanpak wordt ingegaan op de te ontwikkelen activiteiten op Europees vlak.

Van dit plan van aanpak maken drie onderzoeksrapporten deel uit. Het betreft het rapport «De positie van mannen en vrouwen in het bedrijfsleven en de overheid 1998» van de Arbeidsinspectie, het rapport «De positie van allochtonen en autochtonen in het bedrijfsleven en een deel van de overheid 1998», eveneens van de Arbeidsinspectie en het eerste deelrapport «De weegschaal gewogen, naar een instrument voor sekse-neutrale functiewaardering» van de hand van mr. dr. A. Veldman. De AI-rapporten leveren de basisinformatie ten behoeve van de analyse in het eerste deel van dit plan van aanpak.

---

<sup>1</sup> 26 800 XV nr. 34.

## Hoofdstukindeling

<b>Deel 1 Analyse</b>	<b>4</b>	
1.1	Omvang van de verschillen in beloning	4
1.2	Beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen	4
1.3	Oorzaken van beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen	5
1.4	Beloningsverschillen tussen allochtone en autochtone werknemers	7
1.5	Oorzaken van beloningsverschillen tussen allochtonen en autochtonen	7
1.6	De betekenis van het beloningsverschil vanuit het oogpunt van gelijke behandeling	9
1.7	Mogelijke nieuwe ontwikkelingen op het gebied van beloning	10
1.8	De wettelijke regeling van het recht op gelijke beloning	12
<b>Deel 2 Beleidsmaatregelen</b>	<b>15</b>	
2.1	Algemeen emancipatiebeleid	16
2.2	Naar seksneutrale systemen van functiewaardering	17
2.3	Waarborgen van gelijke beloning bij overgang naar nieuwe beloningsvormen	18
2.4	Voorlichting	18
2.5	Activering van ondernemingsraden	19
2.6	Eigen verantwoordelijkheid neerleggen bij sociale partners	20
2.7	Algemeen minderhedenbeleid en nader onderzoek naar de positie van allochtonen	21
<b>3.</b>	<b>Aanvullende maatregelen</b>	<b>22</b>
<b>4</b>	<b>Activiteiten op Europees vlak</b>	<b>23</b>

## DEEL 1 – ANALYSE

### 1.1 Omvang van de verschillen in beloning

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de omvang van de gemiddelde beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen en tussen allochtonen en autochtonen per uur en de factoren die daarvoor verantwoordelijk zijn. Daartoe worden in deze paragraaf eerst de resultaten uit twee recente onderzoeken van de Arbeidsinspectie op samenvattende wijze beschreven. Het betreft het onderzoek «De positie van mannen en vrouwen in het bedrijfsleven en de overheid 1998» en het onderzoek «De positie van allochtonen en autochtonen in het bedrijfsleven en bij een deel van de overheid 1998», die als achtergrondinformatie meegestuurd zijn bij dit plan van aanpak.

In de beschrijving wordt aandacht besteed aan de ongecorrigeerde en de gecorrigeerde beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen en tussen allochtonen en autochtonen. Ook wordt stilgestaan bij de verschillen tussen drie leeftijdsgroepen (15 tot 23 jaar, 23 tot 35 jaar en 35 jaar en ouder) en de ontwikkelingen in de tijd. Het onderzoek naar de positie van mannen en vrouwen is inmiddels voor de derde maal verricht. Het AI-onderzoek naar de positie van allochtonen en autochtonen is een pilotstudie. Hierbij kan nog geen vergelijking worden gemaakt met onderzoeksresultaten uit voorafgaande jaren. Daarna wordt ingegaan op de verklarende factoren voor de beloningsverschillen. Ook aan de orde komen andere, nog niet onderzochte factoren die verantwoordelijk zouden kunnen zijn voor het onverklaarde beloningsverschil.

Vervolgens wordt ingegaan op de vraag welke betekenis een gecorrigeerd beloningsverschil heeft en worden nieuwe ontwikkelingen geschetst op het gebied van beloning. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk staat ten slotte het wettelijk instrumentarium voor het bereiken van gelijke beloning centraal.

### 1.2 Beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen

#### *Bedrijfsleven*

Uit het onderzoek van de Arbeidsinspectie over 1998 blijkt dat vrouwen in het bedrijfsleven gemiddeld 23% minder verdienen dan hun mannelijke collega's. Dit percentage wordt het *ongecorrigeerde beloningsverschil genoemd*.

De hoogte van dit ongecorrigeerde beloningsverschil hangt samen met de verschillen in functie- en persoonskenmerken tussen mannen en vrouwen. De verschillen in functiekenmerken heeft men afgeleid uit de verdeling van mannen en vrouwen over verschillende economische sectoren, functiesoorten, functieniveau's en voltijd/deeltijdfuncties. Zo zijn werkende vrouwen oververtegenwoordigd in de lage functieniveaus, werken zij vaker in deeltijd, zijn zij voornamelijk werkzaam in dienstverlenende en verzorgende functies en zijn zij oververtegenwoordigd in de sector gezondheids- en welzijnszorg. Verder zijn er verschillen tussen mannen en vrouwen in persoonskenmerken zoals leeftijd, duur van het dienstverband bij een bepaalde werkgever en opleiding. Werkende vrouwen zijn naar verhouding jonger dan mannen en hebben een korter dienstverband. Mannen hebben vaker dan vrouwen een HBO- of wetenschappelijke opleiding gevolgd.

Ter verklaring van de geconstateerde beloningsverschillen is een regressie-analyse uitgevoerd. Uit deze regressie-analyse komt naar voren, dat na correctie voor deze functie- en persoonskenmerken een beloningsverschil overblijft dat niet door deze kenmerken verklaard kan worden. Dit

*gecorrigeerde beloningsverschil* komt voor mannen en vrouwen in het bedrijfsleven in 1998 op 7% uit.

In het onderzoek van de AI worden drie leeftijdsklassen gehanteerd (15 tot 23 jaar, 23 tot 35 jaar en 35 jaar en ouder). De onderzoeksresultaten laten zien dat de *ongecorrigeerde beloningsverschillen* toenemen met het hoger worden van de leeftijd. Vrouwen tot 23 jaar verdienen gemiddeld 90% van wat mannen in diezelfde leeftijd verdienen. Dat percentage ligt voor vrouwen tussen de 23 en 35 op 88% en voor vrouwen van 35 jaar en ouder op 73%.

In het genoemde onderzoek is voor het bedrijfsleven tevens een dwarsdoorsnede gemaakt van het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen naar etniciteit. Het *ongecorrigeerde beloningsverschil* tussen mannen en vrouwen is bij autochtone werknemers hoger dan bij allochtone werknemers. Autochtone vrouwen verdienen gemiddeld 23% minder dan autochtone mannen en allochtone vrouwen verdienen gemiddeld 17% minder dan allochtone mannen.

Het *gecorrigeerde beloningsverschil* tussen autochtone mannen en vrouwen is 7% en het *gecorrigeerde beloningsverschil* tussen allochtone mannen en vrouwen is 6%.

Tevens is voor 1998 ook het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen bij de overheid berekend. Vrouwen verdienen bij de overheid gemiddeld 15% minder dan mannen. Na correctie voor onder andere verschillen in leeftijd, deeltijd en functieniveau verdienen vrouwen 4% minder dan mannen<sup>1</sup>.

In het laatste hoofdstuk van het AI-rapport worden de belangrijkste uitkomsten vergeleken met de resultaten uit eerder AI-onderzoek. Daaruit blijkt dat het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen in de tijd gezien iets is afgenomen. Het *ongecorrigeerde beloningsverschil* tussen mannen en vrouwen van 23 jaar en ouder bedroeg in 1993 26%, in 1996 24% en in 1998 23%. Het *gecorrigeerde beloningsverschil* is teruggelopen van 9% in 1993, naar 7% in zowel 1996 als in 1998.

Tabel 1 geeft een overzicht van de *(on)gecorrigeerde beloningsverschillen* in het bedrijfsleven en bij de overheid.

**Tabel 1 Het (on)gecorrigeerde beloningsverschil tussen mannen en vrouwen in het bedrijfsleven en bij de overheid (1998)**

	<i>(On)gecorrigeerd beloningsverschil</i> tussen mannen en vrouwen (1998)	
	Ongecorrigeerd	Gecorrigeerd
Bedrijfsleven	- 23	- 7
Overheid	- 15	- 4
<i>naar etniciteit (alleen bedrijfsleven)</i>		
Allochtone werknemers	- 17	- 6
Autochtone werknemers	- 23	- 7

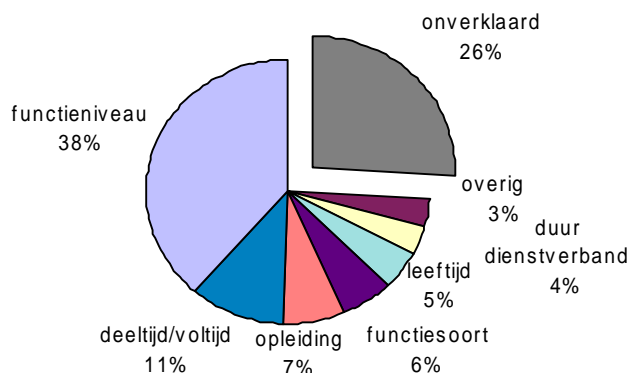
<sup>1</sup> Van de werknemers in overheidsdienst zijn minder achtergrondkenmerken bekend dan van werknemers in het bedrijfsleven. Dit heeft te maken met een andere wijze van dataverzameling. Bij de overheid is dan ook voor minder achtergrondkenmerken gecorrigeerd dan in het bedrijfsleven. De beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zijn tevens berekend. Het ongecorrigeerde beloningsverschil bedraagt voor dit Ministerie 17% en het gecorrigeerde beloningsverschil 2%.

### **1.3 Oorzaken van beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen**

Een belangrijk deel van de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen kan worden verklaard door verschillen in opleiding, functie-niveau, ervaring, leeftijd, etcetera. Zo hebben werkende mannen nog altijd gemiddeld vaker een HBO- of wetenschappelijke opleiding gevolgd en werken zij gemiddeld langer. Belangrijker echter lijkt het functieniveau. Uit onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt dat het grootste deel van het toe

te schrijven verschil samenhangt met het feit dat vrouwen gemiddeld lagere functies bekleden dan mannen. Na correctie voor een aantal andere factoren blijft nog maar ruim een kwart van het *ongecorrigeerde beloningsverschil* van 23% tussen mannen en vrouwen in het bedrijfsleven onverklaard. Zie figuur 1.

**Figuur 1. Oorzaken van beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen<sup>1</sup>**



Het meest genoemde argument in de literatuur hiervoor is dat vrouwen nog niet lang genoeg aan het arbeidsproces deelnemen, en nog onvoldoende ervaring hebben om in hogere functies door te stromen. Ook het dubbele toekomst perspectief (een baan en een gezin) lijkt een reden voor vrouwen te zijn minder snel te kiezen voor een hogere, en vaak drukker, baan (ook wel «levensperspectief»-theorie genoemd).

Na correctie van het beloningsverschil voor de opgenomen variabelen, resteert nog altijd een verschil van zo'n 7%<sup>2</sup> wat niet direct toe te schrijven valt aan verschillen in functie- en persoonskenmerken (analyse Arbeidsinspectie). Echter, dit percentage hoeft niet volledig te berusten op discriminatoire gronden. Naast mogelijke sexe-discriminatie kan dit deel namelijk ook het gevolg zijn van onvoldoende precisering van de meegenomen variabelen, en van variabelen die niet meegenomen zijn omdat er onvoldoende gegevens over beschikbaar zijn. Hierbij wordt gedacht aan andere relevante individuele kwalificaties of baankenmerken, die van belang zijn voor het optreden van beloningsverschillen. In het nu volgende worden hiervan twee voorbeelden gegeven.

Als eerste voorbeeld van een moeilijk mee te nemen variabele kan worden genoemd het onderscheid in functieniveaus tussen mannen en vrouwen. De meeste analyses onderscheiden maar een beperkt aantal niveaus. Echter ook hierbinnen kan nog voldoende variatie zijn, dat het waargenomen beloningsverschil tussen mannen en vrouwen verder kan ontrafelen. Zo blijkt bijvoorbeeld dat vrouwelijke managers gemiddeld genomen minder ervaring hebben dan hun mannelijke collega's, maken ze gemiddeld vaker deel uit van het middle-management en werken ze vaker in minder goed betalende segmenten op de arbeidsmarkt (vgl. Het glazen plafond, p.26). De meeste analyses (ook die van de Arbeidsinspectie) kunnen hier slechts ten dele voor corrigeren (economische sector, werkervaring etc.). Een nadere specificering van functieniveaus zou extra verklaring kunnen bieden voor het resterende beloningsverschil van 7%, maar is niet altijd mogelijk door een gebrek aan gegevens. Overigens gaat dit niet alleen op voor de variabele functieniveau, ook voor andere variabelen kan een dergelijke nadere specificering gewenst zijn.

<sup>1</sup> In de literatuur bestaan meerdere versies van de hier gehanteerde regressiedecompositie. De in deze analyse verkregen resultaten bevinden zich ongeveer in het midden van de resultaten die men anderszins zou krijgen. (vgl. Kraaykamp en Kalmijn, beloningsverschillen tussen mannelijke en vrouwelijke managers, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 13, 1997/3).

<sup>2</sup> Deze 7% correspondeert met de 26% «onverklaard» in figuur 1.

Een tweede voorbeeld van een moeilijk mee te nemen variabele in de analyses betreft het mogelijke dubbele toekomstperspectief van vrouwen. In het bovenstaande werd al genoemd dat dit effect deels tot uiting kan komen in de reeds opgenomen variabele «functieniveau», maar het is wellicht ook terug te vinden in het wel/niet werken in deeltijd. Zinvoller echter is om de theorie zelf proberen uit te drukken in een variabele. Enkele studies onderscheiden in dit kader expliciet de variabele «carrière» (deeltijd/voltd, wel/niet beleidsbaan en verwachting aan de top te komen) naast «gezin» (partner, kinderen).<sup>1</sup> Hieruit blijkt dat het resterend beloningsverschil tussen mannen en vrouwen in bepaalde mate verklaard kan worden door verschillen in levensperspectief. In de keuze «carrière of gezin» kiest een belangrijk deel van de vrouwen voor het gezin en de kinderen, en zet de betaalde loopbaan voorlopig op een waakvlam. Gerelateerd hieraan is het wel/niet mee kunnen nemen van loopbaanonderbreking in de analyses. Empirisch wordt ondersteund dat onderbreking vooral in het begin van de loopbaan van vrouwen een negatief effect kan hebben op de beloning gedurende de rest van het arbeidsleven.<sup>2</sup> Vaak ontbreken echter de gegevens om voor dit soort effecten in voldoende mate te kunnen corrigeren.

#### 1.4 Beloningsverschillen tussen allochtone en autochtone werknemers

Naast het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen is voor 1998 een onderzoek gedaan naar het beloningsverschil tussen allochtone en autochtone werknemers in het bedrijfsleven en bij een deel van de overheid. Uit dat onderzoek blijkt dat allochtone werknemers gemiddeld 22% minder verdienen dan autochtone werknemers. Na correctie voor onder andere geslacht, leeftijd, functieniveau en functiesoort bedraagt het gecorrigeerde beloningsverschil 3%.

In dat onderzoek is tevens een dwarsdoorsnede gemaakt van het beloningsverschil tussen allochtone en autochtone werknemers naar geslacht. Het ongecorrigeerde beloningsverschil tussen allochtone en autochtone mannen is 25%. Het ongecorrigeerde beloningsverschil tussen allochtone en autochtone vrouwen bedraagt 17%. Na correctie is het gecorrigeerde beloningsverschil tussen allochtone en autochtone mannen en tussen allochtone en autochtone vrouwen 3%.<sup>3</sup>

Tabel 2 geeft een overzicht van de (on)gecorrigeerde beloningsverschillen in het bedrijfsleven en bij een deel van de overheid.

**Tabel 2 Het (on)gecorrigeerde beloningsverschil tussen allochtone en autochtone werknemers in het bedrijfsleven en een deel van de overheid (1998)**

(On)gecorrigeerd beloningsverschil tussen mannen en vrouwen (1998)		
	Ongecorrigeerd	Gecorrigeerd
Bedrijfsleven en (deel) overheid	- 22	- 3
<i>naar geslacht</i>		
Mannen	- 25	- 3
Vrouwen	- 17	- 3

#### 1.5 Oorzaken van beloningsverschillen tussen allochtonen en autochtonen

Kenmerkend voor allochtone werknemers is dat zij naar verhouding lager opgeleid zijn en relatief vaker in deeltijd werken dan autochtone werknemers. Verder is bijna de helft van de allochtonen werkzaam in de sectoren

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld K. Sanders, Indirecte beloningsverschillen tussen vrouwen en mannen, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 8, 1992/4.

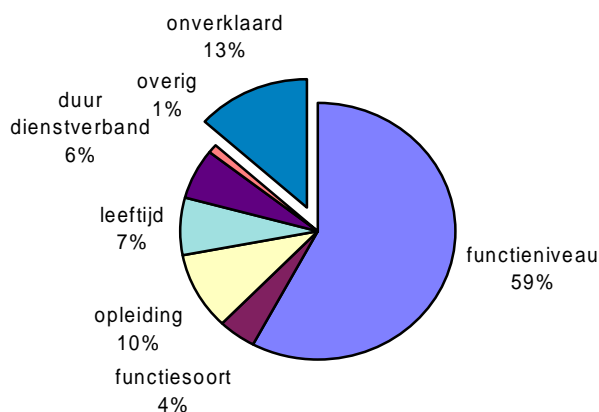
<sup>2</sup> Mertens, E.H.M., Loopbaanonderbrekingen en kinderen. Gevolgen voor de beloning van vrouwen, proefschrift, Universiteit Utrecht, december 1998.

<sup>3</sup> Indien het mogelijk was geweest binnen de populatie allochtonen onderscheid te maken naar land van herkomst, zou misschien een nog genuanceerder beeld kunnen ontstaan van het beloningsverschil tussen m/v binnen bijv. de deelpopulatie Surinamers versus bijv. de deelpopulatie Turken. Uitkomsten uit andere relevant onderzoek wijzen namelijk op grote diversiteit tussen m.n. Surinamers en Turken.

industrie en zakelijke dienstverlening (in deze sector verricht meer dan de helft van de allochtone werknemers schoonmaakactiviteiten).

Wat opvalt is dat het ongecorrigeerde beloningsverschil in bruto uurloon tussen allochtonen en autochtonen vrij hoog is (22%), terwijl het gecorrigeerde verschil slechts 3% bedraagt. Het ongecorrigeerde beloningsverschil kan worden verklaard door verschillen in opleiding, functieniveau, ervaring, leeftijd, deeltijd, aantal dienstjaren, de sector etc. De belangrijkste verklarende factor voor het beloningsverschil is het (LTD-) functieniveau. Uit onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt dat 58% (dat is 13% van de totale 22%) van het beloningsverschil tussen allochtonen en autochtonen toe te schrijven is aan het feit dat allochtonen gemiddeld lagere functies bekleden dan autochtonen. Behalve het functieniveau zijn andere relevante verklarende factoren de opleiding (10%), leeftijd (7%) en dienstjaren (6%). Zie figuur 2. Omdat de verdeling man/vrouw onder allochtone werknemers vrijwel gelijk is aan de verdeling man/vrouw onder autochtone werknemers, levert de factor geslacht geen verklaring op voor het verschil in beloning tussen allochtonen en autochtonen.

**Figuur 2. Oorzaken van beloningsverschillen tussen allochtonen en autochtonen**



Ook als gekeken wordt naar verschillen tussen allochtonen en autochtonen binnen deelpopulaties, zoals allochtonen en autochtonen van hetzelfde geslacht, dezelfde leeftijdscategorie of van gelijk functieniveau, wordt duidelijk dat allochtonen meestal minder verdienen dan autochtonen. Zo nemen bijvoorbeeld de ongecorrigeerde beloningsverschillen tussen allochtone en autochtone werknemers toe met de leeftijdscategorie. Allochtone werknemers tussen de 23 en 30 jaar verdienen gemiddeld 10% minder dan autochtone werknemers. Zijn allochtonen 40 jaar en ouder, dan verdienen zij gemiddeld 25% minder dan autochtone werknemers in dezelfde leeftijdscategorie. In bepaalde deelpopulaties komt het voor dat allochtonen gemiddeld iets meer verdienen dan autochtonen maar in die gevallen gaat het om te kleine aantallen om daar eenduidige uitspraken over te doen.

#### *Enkele kanttekeningen*

Uit ander onderzoek (SCP<sup>1</sup>, CBS<sup>2</sup>, ISEO<sup>3</sup> etc.) is bekend dat er binnen de groep allochtonen een grote diversiteit bestaat. Niet alleen is er een groot verschil in arbeidsparticipatie tussen Turken en Marokkanen en die van Surinamers en Antillianen, maar ook bestaan er bijvoorbeeld opmerkelijke verschillen tussen de arbeidsparticipatie van vrouwen uit diverse groepen allochtonen (naar land van herkomst). Bij grotere aantallen kunnen meer betrouwbare uitspraken worden gedaan over deze verschillen die ook hun weerslag kunnen hebben op verschillen in beloning.

<sup>1</sup> Rapportage Minderheden 1999 (SCP, 1999); Variatie in participatie (SCP, 1999).

<sup>2</sup> Een nieuwe weg voor statistieken over personen: het Sociaal Statistisch Bestand (SSB). In: Sociaal-economische Maandstatistiek 1999/9 (CBS, mei 1999).

<sup>3</sup> Participatie en perspectief. Verleden en toekomst van etnische minderheden in Nederland (Veenman, 1999). Dit onderzoek is gebaseerd op de ISEO-enquête «Sociale positie en voorzieningengebruik allochtonen (SPVA)».



Er zijn ook nauwelijks gegevens bekend uit andere bronnen over de (verschillen in) beloning van allochtonen en autochtonen. Bij het CBS bestaat wel materiaal uit een pilotstudie<sup>1</sup> dat verder geëxploreerd zou kunnen worden.

Om meer betrouwbare en stelligere uitspraken te kunnen doen over de oorzaken van beloningsverschillen tussen allochtonen en autochtonen, is het noodzakelijk dat ook onderscheid kan worden gemaakt naar diverse groepen allochtonen (naar land van herkomst).

Het AI-onderzoek naar de positie van autochtonen en allochtonen in het bedrijfsleven betreft een pilot-studie. Er kan geen vergelijking met voorgaande jaren worden gemaakt, in tegenstelling tot het AI-onderzoek naar de positie van mannen en vrouwen.

Daarnaast is het AI-onderzoek naar de positie van mannen en vrouwen op veel grotere aantallen gebaseerd dan de pilot-studie naar de verschillen tussen allochtonen en autochtonen.

Daarom is het wel goed mogelijk om over de gehele populatie allochtonen uitspraken te doen, maar kunnen er minder harde uitspraken gedaan worden over deelpopulaties van allochtonen, omdat het hierbij vaak gaat om kleine aantallen personen.

De vraag of en in welke mate er sprake is van discriminatie in de beloning van allochtonen en autochtonen kan op basis van deze onderzoeksresultaten dan ook niet beantwoord worden.

### **1.6 De betekenis van het beloningsverschil vanuit het oogpunt van gelijke behandeling**

In het AI-onderzoek wordt voor mannen en vrouwen in het bedrijfsleven een *gecorrigeerd beloningsverschil geconstateerd van 7% ten nadele van vrouwen. Dit verschil kan mogelijk deels veroorzaakt zijn door seksdiscriminatie bij de beloning.*

Bij dit onderzoeksresultaat dient echter het volgende te worden opgemerkt:

Ten eerste kan niet uitgesloten worden dat ook in het verklaarde deel van het beloningsverschil (16% van het totaal van 23% *ongecorrigeerd beloningsverschil*) enige seksdiscriminatie «verstopt» zit. Zo vormt het kenmerk «functiesoort» op zich geen rechtvaardiging voor een beloningsverschil, indien het arbeid van gelijke waarde betreft. Het recht op gelijke beloning geldt namelijk ook voor werkzaamheden die – hoewel anders van aard – toch van gelijke waarde zijn. Tevens kan enige beloningsdiscriminatie «verstopt» zitten in de factor deeltijd/volgtijd. De Wet verbod van onderscheid op grond van arbeidsduur verbiedt immers onderscheid bij de arbeidsvoorwaarden tenzij daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat. Niet gegarandeerd kan worden dat in alle gevallen een objectieve rechtvaardiging bestaat voor het beloningsverschil dat veroorzaakt wordt door de factor deeltijd/volgtijd.

Ten tweede dient bedacht te worden dat ook nog andere, niet onderzochte factoren verantwoordelijk zouden kunnen zijn voor een deel van het *gecorrigeerde beloningsverschil*. Zo werd er in de paragraaf 1.1.5 gewezen op het dubbele toekomstperspectief van vrouwen waardoor zij mogelijk op grond van andere overwegingen een keuze maken voor een betaalde baan. Niet is uitgesloten dat voor hen secundaire arbeidsvoorwaarden (in de vorm van verlof en de mogelijkheid tot deeltijdarbeid) en de reisafstand van woning tot werk bij deze keuze zwaarder wegen dan de hoogte van het uurloon terwijl mannen mogelijk juist de prioriteit bij dit laatste aspect leggen.

Het constateren van een *gecorrigeerd beloningsverschil van 7%* tussen mannen en vrouwen staat dus niet gelijk aan het constateren van beloningsdiscriminatie met een omvang van 7%.

---

<sup>1</sup> Zie noot 9.

In de gelijke behandelingswetgeving wordt het recht op gelijke beloning als volgt vorm gegeven: In artikel 7:646 van het Burgerlijk Wetboek en in de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen is bepaald dat mannen en vrouwen die gelijkwaardig werk doen, recht hebben op gelijke beloning. Gelijke beloning wil echter niet zeggen dat de werkgever mensen met gelijkwaardig werk ook precies hetzelfde salaris moet uitbetalen. Wel moet het salaris berekend worden op grond van gelijkwaardige maatstaven. Dat wil zeggen dat:

- de werkgever het loon op een inzichtelijke manier moet berekenen;
- de criteria voor die berekening voor mannen en vrouwen hetzelfde moeten zijn ;
- de werkgever het moet kunnen rechtvaardigen als hij criteria hanteert die loonverschillen tussen mannen en vrouwen tot gevolg hebben.

Sommige beloningscriteria kunnen gerechtvaardigd zijn, ook al pakken ze ongunstig uit voor vrouwen. Het ligt bijvoorbeeld voor de hand dat de mate van werkervaring invloed heeft op het loon. Ook al werkt dit nadelig uit voor vrouwen die hun baan opzeggen om voor hun kinderen te zorgen. Het nadeel mag echter niet groter zijn dan strikt noodzakelijk. Ervaring, opleiding, etc. mogen alleen de loonhoogte (mede) bepalen als zij relevant zijn voor het uitvoeren van taken.

In het AI-onderzoek wordt voor allochtonen en autochtonen in het bedrijfsleven en een deel van de overheid een gecorrigeerd beloningsverschil geconstateerd van 3% ten nadele van allochtonen. Zoals eerder opgemerkt kan de vraag of en in welke mate er sprake is van discriminatie in de beloning van allochtonen en autochtonen op basis van de *resultaten van deze pilot-studie* niet beantwoord worden.

### **1.7 Mogelijke nieuwe ontwikkelingen op het gebied van beloning**

Flexibele(re) beloningssystemen zijn tegenwoordig weer een serieus onderwerp van discussie.<sup>1</sup> Met name van werkgeverszijde wordt gepoogd via de CAO-onderhandelingen meer flexibele elementen in de beloningssystematiek te brengen. De vakbeweging staat (onder bepaalde voorwaarden) ook niet meer geheel onwelwillend tegenover een aantal vormen van flexibele beloning. Een zorgvuldige verkenning van verschillende vormen van flexibele beloning en de voor- en nadelen ervan is in elk geval in gang gezet. In CAO's zijn al diverse elementen van flexibele beloning terug te vinden.

Flexibele beloning is een verzamelnaam van allerlei beloningsvormen waarbij de hoogte, de duur of de samenstelling van de beloning aangepast kan worden aan veranderende omstandigheden. Flexibele beloning kan op verschillende niveaus worden toegepast:

- voor een *gehele bedrijfstak*: bijvoorbeeld door middel van eenmalige uitkeringen voor alle werknemers in een bedrijfstak;
- voor een *geheel bedrijf*: bijvoorbeeld in de vorm van een winstuitkeringsregeling;
- voor een *onderdeel van de onderneming*: bijvoorbeeld prestatiebeloning op grond van de prestaties van een vestiging van een bedrijf, een afdeling, een team, etc.;
- voor een *individuele werknemer*:
  1. *persoonsgebonden variabele beloning* kan worden toegekend naar aanleiding van de inzet of attitude van een werknemer (gedragsafhankelijke beloning); naar aanleiding van kwantitatief meetbare prestaties (resultaatafhankelijke beloning); of naar aanleiding van behaalde kwalificaties of inhoudelijke ontwikkeling van de werknemer (kwalificatieafhankelijke beloning).
  2. *meerkeuzemogelijkheden in de arbeidsvoorwaarden*: flexibiliteit in de samenstelling van het individuele pakket van arbeidsvoor-

<sup>1</sup> De ontwikkeling van bijvoorbeeld prestatiebeloningssystemen heeft zeker al een geschiedenis vanaf de jaren vijftig.

waarden; afruil en wijziging van de verhoudingen tussen geld- en tijdseenheden is mogelijk.

Afspraken over flexibele beloning die voor een gehele bedrijfstak worden toegepast, komen regelmatig voor in CAO's. Daarnaast is uit onderzoek gebleken dat in CAO's in diverse vormen ook afspraken voorkomen over persoonsgebonden variabele beloning. Afspraken over de mogelijkheden om gedragsafhankelijke beloning toe te kennen komen het meest voor (49% van de werknemers in de steekproef), gevolgd door resultaatafhankelijke beloning (33%) en kwalificatieafhankelijke beloning (23%). Gedragsafhankelijke beloning komt voornamelijk voor in sectoren waar de individuele productie niet of moeilijker gemeten kan worden, zoals bijv. de dienstverlenende sectoren. Resultaatafhankelijke beloning komt het meest voor in sectoren waar de individuele productie op relatief eenvoudige wijze te kwantificeren valt, zoals bijvoorbeeld in de landbouw of bij functies in het commerciële werkveld. Kwalificatieafhankelijke beloning, ten slotte, betreft nochtans uitsluitend diplomatoeslagen.<sup>1</sup>

De mate waarin bovengenoemde CAO-afspraken voorkomen impliceert niet dat het feitelijk gebruik van deze beloningsvormen even aanzienlijk is. De afspraken kunnen slechts van toepassing zijn op bepaalde functies en het is niet duidelijk welk deel van de werknemers feitelijk in aanmerking komt voor extra resultaatafhankelijke beloning. Desalniettemin bieden CAO's een bruikbaar kader om beloningssystemen te flexibiliseren, omgeven met zekere randvoorwaarden.

Op de verschillende genoemde niveaus kan flexibele beloning verschillende functies hebben. Door meer flexibele elementen in de looncomponent op te nemen, zoals op bedrijfstak-niveau de eenmalige uitkering en op bedrijfsniveau de winstuitkeringsregeling, kan worden bereikt dat lonen «mee-ademen» met wijzigende conjuncturele omstandigheden. Daarnaast kan de binding van de werknemers aan de onderneming sterker worden. Ten slotte kan met behulp van persoonsgebonden resultaatafhankelijke beloning, door functioneren in plaats van de functie te belonen, de individuele werknemer, zo wordt verondersteld, worden gestimuleerd een meer optimale arbeidsprestatie te leveren. Al zijn de meningen over dit effect verdeeld.<sup>2</sup>

De verwachting is dat flexibele beloningselementen, als onderdeel van de trend van decentralisering en flexibilisering van de arbeidsvoorwaardenvorming, de komende jaren een steeds duidelijker onderdeel van CAO-onderhandelingen en als gevolg daarvan in zekere mate ook van de CAO's gaan uitmaken. Dit zou ertoe kunnen leiden dat het salaris in grotere mate wordt opgebouwd uit drie delen: een basisdeel dat voor de betreffende functie marktconform moet zijn, een prestatiegebonden variabel deel en een competentie-component die rekening houdt met toekomstige ontwikkeling en groei.

Het belang van functiewaardering wordt daardoor mogelijk – *in relatieve zin* – in de toekomst geringer. De effecten daarvan voor de realisatie van het recht op gelijke beloning van mannen en vrouwen (voor arbeid van gelijke waarde) zijn niet eenduidig positief of negatief. Zo bestaat het risico dat dit door de toename van variabele beloningselementen moeilijker wordt. Immers, enkele variabele vormen van beloning bieden meer ruimte voor subjectieve beoordelingselementen. Anderzijds kunnen aan de overgang naar variabele beloningselementen ook kansen voor vrouwen verbonden zijn. Nu hebben vrouwen over het algemeen door het beginsel van anciënniteit en de daaraan gekoppelde periodieken een tragere salarismetegroei. Zij onderbreken immers vaker (tijdelijk) hun loopbaan om zorgtaken op zich te nemen. Door de geschetste ontwikkelingen

<sup>1</sup> Sas E van «Variabele beloning en het poldermodel», SZW werkdocument, Den Haag, 1999.

<sup>2</sup> Idem noot 13.

worden de factoren ervaring en dienstjaren mogelijk minder belangrijk. Dit kan in het voordeel van vrouwen uitwerken.

Een ander effect dat in ogenschouw moet worden genomen is de toenemende inkomensonzekerheid als variabele beloningsvormen zullen gaan toenemen. De effecten op langere termijn voor met name de opbouw van voorzieningen in het kader van sociale zekerheid zijn nog onduidelijk. Ook de effecten voor deeltijdbanen of minder goed presterende werknemers zijn niet goed te overzien.

Duidelijk is dat de voor- en nadelen en de mogelijke effecten van flexibilisering van beloningssystemen zorgvuldig in kaart gebracht dienen te worden, om meer inzicht te verkrijgen in de mogelijke betekenis van flexibele beloning in het kader van gelijke beloning van mannen en vrouwen.

### **Voorbeelden van flexibele beloning in cao's**

#### *Bouwbedrijf (01-01-1999 t/m 31-12-2000)*

De werkgever is bevoegd boven het voor de werknemer geldende garantieloon een prestatiepremie toe te kennen. (...) Wanneer deze premie afhankelijk wordt gesteld van een prestatiebevorderend systeem, dient dit systeem in overeenstemming met de daarbij betrokken werknemer te worden vastgesteld en schriftelijk te worden vastgelegd.

#### *Koninklijke KPN N.V. (01-04-1999 t/m 31-03-2000)*

Payplan: Voor elke functie stelt de werkgever een bedrag vast bij «on target performance» (OTP-bedrag). Bij het niet volledig realiseren van de targets die gelden voor «on target performance» vindt betaling van de variabele beloning naar evenredigheid van het OTP-bedrag plaats, met dien verstande dat tenminste een vooraf gesteld minimum van de targets moet worden gerealiseerd. Bij overschrijding van de targets die gelden voor «on target performance» vindt betaling van variabele beloning eveneens naar evenredigheid van het OTP-bedrag plaats, tot maximaal 175% van het bedrag bij «on target performance».

#### *Océ-Technologies B.V. en Océ-Nederland B.V. (01-07-1998 t/m 30-06-2000)*

Functie- en salarisgroepen commerciële functies van Océ: Elke salarisgroep heeft een normsalaris met daarvan afgeleid een minimum en een maximum schaalsalaris. Het minimum schaalsalaris is het laagste bedrag dat wordt betaald, tevens het eindsalaris bij een beoordeling «verbetering nodig/onvoldoende». Het normsalaris is het eindsalaris dat bij een «goede beoordeling» wordt bereikt. Het maximum schaalsalaris is het eindsalaris dat bij een «zeer goede/uitstekende beoordeling» wordt bereikt. (...) Bij indiensttreding wordt het schaalsalaris vastgesteld op 70% van het normsalaris, tenzij op grond van de ervaring van de medewerker een hogere inschaling gerechtvaardigd is. (...) Per 1 januari van elk jaar wordt het maandsalaris van de medewerker opnieuw vastgesteld op basis van de wijze waarop de medewerker zijn of haar kwalitatieve taakstelling heeft vervuld.

## **1.8 De wettelijke regeling van het recht op gelijke beloning**

### *Gelijke beloning van mannen en vrouwen*

#### Toetsingscriteria

De Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bevat een aparte paragraaf voor het onderwerp gelijke beloning voor arbeid van gelijke

waarde, waarin o.m. de toetsingscriteria voor de gelijk-loonvordering zijn vastgelegd.

Deze criteria houden het volgende in:

Volgens artikel 7 WGB moet voor een vergelijking van de beloning in het kader van gelijke behandeling worden uitgegaan van het loon dat een maatman in de onderneming waar de werknemer werkzaam is verdient voor arbeid van (nagenoeg) gelijke waarde.

Volgens artikel 8 WGB moet arbeid volgens een deugdelijk stelsel van functiewaardering worden gewaardeerd, dat gebruikelijk is in de onderneming waarin de belanghebbende werknemer werkzaam is. Bij gebreke van een zodanig stelsel wordt de arbeid, gelet op de beschikbare gegevens, naar billijkheid gewaardeerd.

Artikel 9 WGB bepaalt dat loon voor arbeid van gelijke waarde wordt geacht gelijk te zijn indien het is berekend op grondslag van gelijkwaardige maatstaven.

#### Verjaringstermijn

Op dit moment ligt een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen in verband met het laten vervallen van de bijzondere verjaringstermijn, voor advies bij de Raad van State. Het wetsvoorstel voorziet in het laten vervallen van artikel 11 WGB, waarin de bijzondere verjaringstermijn voor de gelijk-loonvordering is opgenomen. Deze wetswijziging vloeit voort uit de Europese jurisprudentie. Het laten vervallen van de bijzondere verjaringstermijn in de WGB, heeft tot gevolg dat de reguliere verjaringstermijn voor loonvorderingen gaat gelden. Als gevolg hiervan zal de verjaringstermijn bij een gelijk-loonvordering worden verlengd van twee tot vijf jaar. Dit wetsvoorstel is reeds in 1997<sup>1</sup> aan de Tweede Kamer toegezegd. Echter, er moest gewacht worden op de uitkomst van de rechtszaak Levez/Jennings (C-326/96), die ter toetsing was voorgelegd aan het Europese Hof van Justitie, omdat deze van invloed zou kunnen zijn op het wetsontwerp. De uitspraak in deze zaak bevestigde overigens de noodzaak tot het laten vervallen van artikel 11 WGB.

Het oorspronkelijk beoogde wetsontwerp omvatte ook een wijziging van artikel 7 WGB.<sup>2</sup> Dit artikel geeft aan, dat het werkzaam zijn «in dezelfde onderneming» bepalend is voor de kring waarbinnen een maatman gezocht kan worden voor een loonvergelijking bij een gelijk-loonvordering. Het begrip «onderneming» werd echter beperkt uitgelegd, zodat een vergelijking met werknemers in dienst van een andere vestiging van dezelfde werkgever, niet mogelijk leek. De beoogde wijziging van artikel 7 WGB had tot doel het bereik waarbinnen een maatman (de mannelijke werknemer waarmee de vrouw zich vergelijkt) voor de gelijk-loonvordering kan worden gezocht, te verbreden. Van deze wijziging van artikel 7 WGB is echter afgezien, omdat inmiddels gebleken is dat daaraan in de rechtspraak geen behoefte bestaat. De Commissie gelijke behandeling kan – als gevolg van de door haar gehanteerde ruime uitleg van het begrip «onderneming» – voldoende uit de voeten met de bestaande bepaling. De noodzaak tot wijziging van dit artikel is daarmee vervallen.

#### Pensioenen

Op 10 maart 1997 is de zogenaamde Barber-richtlijn (richtlijn nr. 96/97/EG van de Raad van de Europese Unie) in werking getreden. Deze richtlijn betreft een wijziging van de Richtlijn nr. 86/387/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 juli 1986 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid. Doel van

---

<sup>1</sup> TK 1996–1997, 25 006, nr. 9.

<sup>2</sup> Idem noot 15.

deze richtlijnen is het tot standbrengen van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de bovenwettelijke sociale zekerheid.

Ter implementatie van deze EG-richtlijn is de Nederlandse gelijke behandelingswetgeving in maart 1998 aangepast. Aan de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen is een nieuwe paragraaf toegevoegd, die getiteld is «Gelijke behandeling wat betreft pensioenvoorzieningen». Artikel 12 b uit dit hoofdstuk bepaalt onder meer dat het niet toegestaan is om onderscheid te maken tussen mannen en vrouwen wat betreft de kring van personen voor wie een pensioenvoorziening tot stand wordt gebracht, wat betreft de inhoud van de pensioenvoorziening of wat betreft de wijze van uitvoering daarvan.

Ook artikel 1a van deze wet en artikel 7: 646 van het Burgerlijk Wetboek is toen aangepast. Dit artikel verbiedt de werkgever om onderscheid te maken tussen mannen en vrouwen bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst, het verstrekken van onderricht aan de werknemer, in de arbeidsvoorwaarden, bij de bevordering en bij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst. De uitzondering op het begrip «arbeidsvoorwaarden» die eerder gemaakt werd voor uitkeringen of aanspraken ingevolge pensioenregelingen, is geschrapt.

Op dit moment is in het parlement in behandeling het wetsvoorstel tot wijziging van de Pensioen- en Spaarfondsenwet en enige andere wetten (26 711). Hierin wordt een recht van keuze voor ouderdomspensioen in plaats van nabestaandenpensioen geïntroduceerd en wordt tevens beoogd het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de aanvullende pensioenen verder te vervolmaken. De huidige wetgeving impliceert dat het is toegestaan dat mannen en vrouwen een verschillende uitkering ontvangen bij een keuze voor een hoger ouderdomspensioen in plaats van een nabestaandenpensioen. Dit wordt veroorzaakt door de statistische aanname dat vrouwen gemiddeld langer leven dan mannen. Vanuit het uitgangspunt dat de werkgever mannen en vrouwen bij de arbeidsvoorwaarden gelijk dient te behandelen, acht de regering het moeilijk verdedigbaar dat mannen en vrouwen tijdens hun actieve periode wel gelijk loon, maar bij bijvoorbeeld uitruil van nabestaandenpensioen voor een hoger ouderdomspensioen geen gelijke (pensioen)uitkering krijgen. Aanvullend pensioen binnen het kader van een arbeidsrelatie wordt immers beschouwd als een onderdeel van de beloning.

Het streven van het kabinet is om binnen het terrein van de arbeidsrelatie, dus voor al hetgeen uit de relatie tussen werkgever en werknemer voortvloeit, een gelijke behandeling van mannen en vrouwen tot stand te brengen. Het sluitstuk dat in dit wetsvoorstel is opgenomen bevat het voorschrift dat bij uitruil van pensioenen geen onderscheid mag worden gemaakt tussen mannen en vrouwen. Voorts is opgenomen dat bij de «defined contribution-regelingen» (beschikbare premieregelingen) dient te worden gestreefd naar een gelijke uitkering voor mannen en vrouwen. De Europese regelgeving naar de stand van dit moment dwingt niet tot het aanbrengen van dit sluitstuk. Het kabinet kiest op beleidsmatige gronden voor verdere vervolmaking van het beginsel van gelijke behandeling in de aanvullende pensioenen.

#### *Gelijke beloning van allochtonen en autochtonen*

Huidige regeling:

De Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) verbiedt onderscheid op grond van ras en nationaliteit bij o.m. de arbeidsvoorwaarden. De AWGB geeft echter niet aan op welke manier een vermeend onderscheid op grond van ras of nationaliteit in de vorm van ongelijke beloning, moet worden getoetst. In de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen



(WGB) zijn dergelijke toetsingscriteria wel opgenomen, namelijk in de paragraaf 2 van deze wet.

Invulling door de Commissie gelijke behandeling:

De Commissie gelijke behandeling gaat bij de beoordeling van mogelijk onderscheid bij de arbeidsvoorwaarden op grond van ras en nationaliteit in beginsel uit van de onderzoekscriteria zoals weergegeven in artikel 7 Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en volgende.

Via deze methode van de vergelijking met het loon dat een maatman in de onderneming voor arbeid van (nagenoeg) gelijke waarde pleegt te ontvangen, is de Commissie gelijke behandeling herhaaldelijk te werk gegaan.<sup>1</sup>

In een andere zaak<sup>2</sup> heeft de Commissie de methode van een zogenaamd loonlijnonderzoek gehanteerd. Bij een dergelijk onderzoek wordt, aldus de Commissie, de gemiddelde beloning van meerdere functiegroepen van personeelsleden (zowel allochtone als autochtone) onderzocht. Deze methodiek levert loonlijnconstructies op, die de gemiddelde beloning per functiegroep en per etnische groep weergeven. In het loonlijnonderzoek is gebruik gemaakt van zogenoemde «geschoonde» salarissen, waarbij de belangrijkste beloningsmaatstaven (functieniveau en diensttijd) gelijk zijn gehouden. Indien in de geschoonde salarissen verschillen worden aangehouden, dan moet de werkgever dit kunnen rechtvaardigen.

Het verrichten van arbeid van (nagenoeg) gelijke waarde brengt – zoals eerder opgemerkt – niet zonder meer een recht op hetzelfde salaris met zich. Bij de vaststelling van de hoogte van het salaris kunnen immers ook andere factoren dan de waarde van de arbeid een rol spelen, zoals laatstgenoten salaris, ervaring en marktwaarde. Wel moet het salaris overeenkomstig artikel 9 WGB berekend zijn op gelijkwaardige maatstaven. Dat betekent dat:

- de werkgever het loon op een inzichtelijke manier moet berekenen;
- de criteria voor die berekening voor allochtonen en autochtonen hetzelfde moeten zijn;
- de werkgever het moet kunnen rechtvaardigen als hij criteria hanteert die loonverschillen tussen allochtonen en autochtonen tot gevolg hebben.

De uitkomsten van het loonlijnonderzoek in deze zaak lieten zien dat de geschoonde salarissen voor allochtonen lager waren dan voor autochtonen. Door de ondoorzichtigheid van het gehanteerde beloningssysteem kon de werkgever de loonverschillen onvoldoende rechtvaardigen. Op grond hiervan oordeelde de Commissie dat er onderscheid naar ras en nationaliteit was gemaakt bij de beloning.

## **DEEL 2 – BELEIDSMATREGELEN**

De onderzoeksresultaten uit het rapport «De positie van mannen en vrouwen in het bedrijfsleven en de overheid 1998» onderstrepen de wenselijkheid van maatregelen. De ongecorrigeerde beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen zijn nog steeds omvangrijk en blijken – wanneer men de onderzoeksresultaten afzet tegen de resultaten van de eerdere onderzoeken van de Arbeidsinspectie – in de tijd slechts langzaam af te nemen. De pilotstudie naar «De positie van allochtonen en autochtonen in het bedrijfsleven en de overheid 1998» laat nog veel vragen open die nopen tot een kwantitatief breder onderzoek.

Vanzelfsprekend zijn allereerst het algemeen emancipatiebeleid én het algemeen minderhedenbeleid erop gericht de positie van vrouwen en van allochtonen in het arbeidsproces te verbeteren, en daarmee ook hun belo-

<sup>1</sup> Zie onder andere oordeel CGB 1999–99 en 2000–3.

<sup>2</sup> Oordeel CGB 1999–70.

ning. In dit deel wordt dan ook in de paragrafen 2.1 en 2.7 een korte schets gegeven van deze beleidskaders.

Er zijn ook maatregelen mogelijk die direct gericht zijn op het tegengaan van beloningsverschillen. Deze meer specifieke maatregelen worden in dit hoofdstuk behandeld. Deels hebben de maatregelen een informerend en onderzoekend karakter, deels zijn ze bedoeld om uitdrukkelijk de sociale partners aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor gelijke beloning.

Tot slot wordt in hoofdstuk 4 het Europese beleid gericht op het tegengaan van beloningsdiscriminatie uiteengezet.

## 2.1 Algemeen emancipatiebeleid

Niet uit het oog mag worden verloren dat het beloningsverschil per uur tussen vrouwen en mannen samenhangt met de stand van het emancipatieproces. De stand van zaken van het emancipatieproces wordt in de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen weerspiegeld. Hoewel vrouwen gemiddeld een hogere opleiding hebben dan mannen en de arbeidsparticipatie van vrouwen de laatste tijd enorm is toegenomen, is slechts 39% van de vrouwen daadwerkelijk economisch zelfstandig.<sup>1</sup> Het is bekend dat veel vrouwen in deeltijd werken en een onderbroken of trager verlopende loopbaan hebben. Bovendien zijn ze weliswaar hoog opgeleid maar hun studierichting verwijst vaak naar sectoren en functies waar de gemiddelde beloning lager ligt dan in andere sectoren (horizontale segregatie). Niet voor niets komt uit de onderzoeksresultaten dan ook naar voren dat functieniveau (38%) en deeltijdwerk (11%) belangrijke verklarende factoren zijn voor het ongecorrigeerde beloningsverschil van 23% tussen mannen en vrouwen. In de lagere functieniveaus werken naar verhouding meer dan twee keer zoveel vrouwen als mannen (29% van de vrouwen tegenover 14% van de mannen). In de hogere functieniveaus werken daarentegen naar verhouding bijna drie keer zoveel mannen dan vrouwen (7% van de vrouwen tegenover 20% van de mannen). Zowel in de markt- als in de collectieve sector blijft het aantal vrouwen in hogere (besluitvormende) posities achter. Het kleine aandeel vrouwen in topposities van de overheid, politiek, bedrijfsleven en wetenschap verklaart mede het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen.

Met uiteenlopende maatregelen tracht het kabinet de voortgang van het emancipatieproces te versterken. Groot belang wordt gehecht aan een toename van de arbeidsparticipatie en de economische zelfstandigheid van vrouwen waarvan naar verwachting op termijn ook een positief effect zal uitgaan op de verschillen in beloning. Allereerst wordt de arbeidsparticipatie van vrouwen door de arbeidskorting in het nieuwe belastingstelsel gestimuleerd. Dit geldt eveneens voor de omzetting van de overdraagbare belastingvrije som in een individuele heffingskorting. Ook de herziening van de (rechts)positie van alfa-hulpverleners zoals die in december 1999 aan de Tweede Kamer is voorgesteld (TK 1999–2000, 26 814, nr. 6), kan de economische zelfstandigheid van vrouwen bevorderen. In de Meerjarennota Emancipatiebeleid (TK 1999–2000, 27 061, nr. 2) is voor de komende jaren geschetst hoe het kabinet de sociaal-economische posities van vrouwen en mannen versneld naar elkaar toe wil laten groeien. De inzet van het kabinet is om bij de arbeidsparticipatie van vrouwen het hoge stijgingspercentage van de afgelopen tien jaar te handhaven, waardoor de netto participatie van vrouwen in 2010 op circa 65% zou uitkomen in plaats van 56% bij ongewijzigd beleid. Bij de inkomenspositie van vrouwen en mannen is de doelstelling dat in 2010 60% van de vrouwen een inkomen heeft dat economische zelfstandigheid biedt. In 1998 was dit 39%. Daarnaast is het doel dat het aandeel van vrouwen in het totale inkomen uit arbeid toeneemt van 28% in 1998 tot 35% in 2010. Tot slot is de doelstelling bij de verdeling van onbetaalde zorg tussen

---

<sup>1</sup> Economische zelfstandigheid is hier zoals gebruikelijk gedefinieerd als een inkomen dat minimaal op het niveau ligt van het sociaal minimum van een alleenstaande, dat wil zeggen 70% van het minimumloon.



vrouwen en mannen dat het aandeel van mannen stijgt van 35% in 1998 tot 40% in 2010.

Als leidraad bij deze ontwikkeling is gekozen voor het combinatiemodel, waarbij het gaat om een combinatie van werken, zelf zorgen en uitbesteden van zorg. Dit houdt in dat een toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen moet samengaan met een toenemende participatie van mannen in de onbetaalde zorg. Daarnaast wordt de overgang van het traditionele anderhalfverdienersmodel naar het combinatiemodel bevorderd wanneer meer mannen – al dan niet tijdelijk – minder uren gaan werken. Met de uitbreiding van de kinderopvang, de Wet aanpassing arbeidsduur en de subsidieregeling Dagindeling zijn de voorwaarden verbeterd om werk en zorg te kunnen combineren. Het Wetsvoorstel arbeid en zorg dat de rechten op verlof en de betaling ervan (o.a. kortdurend zorgverlof, betaald adoptieverlof) regelt, verstevigt verder het fundament voor de combinatie van werk en privé.

Ook wil het kabinet een extra impuls geven aan de doorbreking van het zgn. «glazen plafond». Succes- en faalfactoren worden opgespoord, kennis, ervaringen en «good practices» uit verschillende sectoren (bedrijfsleven, wetenschap, politieke en maatschappelijke besluitvorming) uitgewisseld en nieuwe initiatieven gestimuleerd. Om vooruitgang te kunnen boeken is engagement van sociale partners en sleutelfiguren uit het bedrijfsleven, de politiek en het openbaar bestuur onmisbaar. Een aantal departementen heeft emancipatietaakstellingen<sup>1</sup> geformuleerd die erop zijn gericht het «glazen plafond» te doorbreken. Met het oog op het noodzakelijke commitment worden bijeenkomsten met de sociale partners en genoemde sleutelfiguren georganiseerd. Behalve dat vrouwen ook zelf assertiever moeten worden en beter moeten onderhandelen over hun arbeidsvoorwaarden, blijkt vooral de bedrijfscultuur grote invloed te hebben op hun kansen om door te stromen naar hogere functies. Initiatieven als Toplink en Opportunity in Bedrijf worden ondersteund en het doorbreken van het «glazen plafond» is een van de thema's in het emancipatiesubsidiebeleid voor het jaar 2000. Ook het jaarboek Emancipatie zal in het teken staan van dit thema.

## **2.2 Naar seksneutrale systemen van functiewaardering**

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aan bureau De Jong & Van Doorne-Huiskes en Partners en de Universiteit Utrecht opdracht gegeven een instrument te ontwikkelen om functiewaarderingssystemen op seksneutraliteit te toetsen.

Het bureau zal – op basis van een analyse van een aantal bestaande methoden – een objectieve en handzame methode of instrument ontwerpen om systemen van functiewaardering op seksneutraliteit te onderzoeken. De analyse door het bureau richt zich in dit geval níét op de functiewaarderingssystemen zelf, maar op de in de praktijk ontwikkelde methoden om functiewaarderingssystemen op mogelijke seksdiscriminatie door te lichten. De bedoeling is dat de aldus ontwikkelde methode of instrument door systeemhouders, sociale partners en de overheid gebruikt kan worden om de door hen gehanteerde functiewaarderingssystemen te onderzoeken op seksneutraliteit.

De opdracht bestaat uit drie gedeelten:

In deelrapport 1, dat samen met dit plan van aanpak aan de Tweede Kamer is aangeboden, zijn de resultaten weergegeven van het eerste onderdeel van dit traject. Albertine Veldman beschrijft hierin de juridische randvoorwaarden die worden gesteld aan functiewaardering in het kader van het Europese en nationale recht op gelijke beloning van mannen en vrouwen. Verder analyseert zij een aantal bestaande kwaliteitstoetsen voor functiewaarderingssystemen op bruikbare elementen.

---

<sup>1</sup> Actieplan emancipatietaakstellingen departementen (TK 1998–1999, 26 206, nr. 11).

In deel 2 worden de (voorlopige) basiselementen van een kwaliteitstoets uitgewerkt, die vervolgens experimenteel worden getoetst in twee pilots. Een beschrijving van de basiselementen van de kwaliteitstoets is inmiddels verricht. Op dit moment worden twee pilots uitgevoerd. Een daarvan vindt plaats op een functiewaarderingsstelsel in de overheidssector en een daarvan op een functiewaarderingsstelsel in de marktsector. In deel 3 worden de bevindingen ten slotte omgewerkt tot een definitieve kwaliteitstoets. De resultaten van het tweede en derde deel zullen een plaats krijgen in deelrapport 2, dat in oktober van dit jaar wordt verwacht. In de begeleidingscommissie van dit onderzoek participeren naast ambtenaren van SZW vertegenwoordigers van de Commissie gelijke behandeling, VNO-NCW, FNV, CNV en systeemhouders. Onder meer door middel van een expertmeeting zal meer bekendheid worden gegeven aan de kwaliteitstoets voor seksneutraliteit van systemen van functiewaardering.

#### *Onderzoek naar seksneutraliteit van functiewaarderingsstelsels*

De methode van de Commissie gelijke behandeling, zoals gehanteerd in zaak 98-55, vormt de meest verstrekkende en meest omvattende methode die tot nu toe is toegepast op een functiewaarderingsstelsel in Nederland. Zowel de systematiek als de toepassing maken er deel van uit. Een belangrijke invalshoek is de vraag of de gehanteerde aspecten in toepassing op mannen- en vrouwenfuncties tot uitkomsten leiden die in overwegende mate in het voordeel van één van de seksen strekken. Indien een dergelijk verschil wordt geconstateerd in het voordeel van vrouwen, wordt van een «vrouwelijk functie-aspect» gesproken. Indien het in het voordeel is van mannen, wordt van een «mannelijk functie-aspect» gesproken. Vervolgens wordt de vraag gezien of de gevonden seks-specifieke functie-aspecten gewaardeerd worden op grond van gelijkwaardige maatstaven alsmede in verhouding tot de voor het werk vereiste inspanning.<sup>1</sup>

### **2.3 Waarborgen van gelijke beloning bij overgang naar nieuwe beloningsvormen**

In 2000 zullen de mogelijkheden om het recht op gelijke beloning te waarborgen bij gebruikmaking van flexibele en variabele beloningselementen in kaart worden gebracht. Het doel daarbij is om sociale partners en anderen die bij de arbeidsvoorwaardenvorming betrokken zijn een hulpmiddel en concrete aanknopingspunten aan te reiken. Hierbij wordt aangehaakt bij het hierboven beschreven deelrapport 1. De juridische analyse daaruit zal hiervoor bruikbaar zijn.

### **2.4 Voorlichting**

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werkt sinds 1998 nauw samen met de Commissie gelijke behandeling in een voorlichtings-traject rond de Wet gelijke behandeling en aanverwante wetgeving, zoals de Algemene wet gelijke behandeling. Hoofddoel van dit voorlichtings-traject is de vergroting van kennis en inzicht in de regels omtrent gelijke behandeling. Inmiddels zijn in dit kader brochures verschenen over gelijke behandeling bij werving en selectie, voor werkgevers en voor werknemers. Binnenkort verschijnen brochures voor werkgevers en werknemers over gelijke behandeling bij arbeid. De voorlichting over gelijke beloning zal deel gaan uitmaken van deze voorlichtingscampagne. De mogelijkheden van internet zullen daar ook bij betrokken worden. Inhoudelijk wordt de voorlichting mede gebaseerd op de Europese gedragscode voor de toepassing van gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde voor vrouwen en mannen op het werk.

---

<sup>1</sup> Voor een bespreking van deze en andere methoden zij verwezen naar Deelrapport 1 «De weegschaal gewogen, naar een instrument voor seksneutrale functiewaardering». In dit deelrapport wordt in bijlage VI ook aandacht besteed aan de rechtspraktijk op dit punt in de Verenigde Staten, Canada en het Verenigd Koninkrijk.

Bij de voorlichting over gelijke beloning zijn verschillende doelgroepen te onderscheiden. In de eerste plaats natuurlijk vrouwelijke werknemers zelf. In de tweede plaats dient de voorlichting gericht te worden op cao-onderhandelaars, individuele werkgevers en personeelsfunctionarissen.

Bij de voorlichting gericht op vrouwen gaat het om het verwerven van kennis en inzichten. Het is namelijk ook van belang dat vrouwen ook zelf die beloning weten te verwerven waar zij recht op hebben. Dit vereist alertheid, assertiviteit en onderhandelingsvaardigheden. Het is bekend dat vrouwen eerder prioriteit geven aan de inhoud van het werk dan aan de arbeidsvoorwaarden. In de geplande voorlichtingsactiviteiten wordt aan dit aspect door het presenteren van goede rolvoorbeelden aandacht gegeven.

Bij de voorlichting over gelijke beloning gericht op werkgevers, personeelsfunctionarissen en cao-onderhandelaars gaat het om twee aspecten: agendering en deskundigheidsbevordering. Het is nog weinig bekend dat er onverklaarbare verschillen bestaan in beloning tussen mannen en vrouwen en dat onbedoeld en onbewust discriminatie daarbij in het geding kan zijn. Het bewustmaken en agenderen van deze kwestie bij werkgevers en personeelsfunctionarissen is daarom van belang. Bij cao-onderhandelaars en systeemhouders zal het accent liggen op agendering en deskundigheidsbevordering.

Om aan beide doelen te beantwoorden, de agendering en deskundigheidsbevordering, worden de volgende voorlichtingsactiviteiten gepland.

- In de brochures «Gelijke behandeling bij arbeid» (voor werkgevers en voor werknemers) zal het onderwerp gelijke beloning uitgebreid met concrete voorbeelden aan bod komen.
- In september is er een expertmeeting gepland over de in paragraaf 2.2 besproken kwaliteitstoets voor seksneutraliteit van systemen van functiewaardering.
- Er zal een workshop «gelijke beloning» worden georganiseerd als onderdeel van de themadag die gepland is voor 26 oktober 2000 en gewijd is aan gelijke behandeling tijdens werving en selectie en tijdens de arbeid.
- Het thema (gelijke) beloning zal onder de aandacht worden gebracht op congressen en bijeenkomsten van derden over verwante thema's door middel van een mailing.

## **2.5 Activering van ondernemingsraden**

Het principe van gelijke beloning en geconstateerde verschillen in beloning tussen mannen en vrouwen, zou ook meer aan de orde moeten komen in het overleg tussen de ondernemer en de ondernemingsraad. De ondernemingsraad heeft in het wettelijk voorgeschreven overleg tussen werkgever en werknemer het recht om al die onderwerpen aan de orde te stellen waarover de ondernemingsraad het overleg wenselijk acht en kan dus ten allen tijde de gelijke beloning van mannen en vrouwen op de agenda van het overleg met de ondernemer plaatsen. In artikel 28 van de Wet op de ondernemingsraden heeft de ondernemingsraad expliciet de taak gekregen om in het bijzonder de gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen te bevorderen. De ondernemingsraad moet er voor zorgen dat er in de onderneming niet wordt gediscrimineerd door, bijvoorbeeld, ongerechtvaardigde beloningsverschillen.

Wanneer ondernemingsraden ten behoeve van hun invulling van deze verantwoordelijkheid behoefte hebben aan informatie op een algemeen niveau over de beloningsverhoudingen tussen mannen en vrouwen binnen de onderneming, biedt de huidige wetgeving daarvoor reeds voldoende mogelijkheden.

Artikel 31b van de Wet op de ondernemingsraden, verplicht werkgevers om tenminste éénmaal per jaar aan de ondernemingsraad schriftelijk informatie te verstrekken inzake de aantallen en de verschillende groepen van de in de onderneming werkzame personen, alsmede inzake het door hem ten aanzien van die personen gevoerde sociale beleid. Deze verplichting tot informatieverstrekking geldt in het bijzonder ten aanzien van die onderwerpen waarover de ondernemingsraad een instemmingsrecht heeft. Eén van deze onderwerpen is het vaststellen of wijzigen door de werkgever van belonings- en functiewaarderingsssystemen.

In de praktijk blijkt echter dat ondernemingsraden niet al te veel aandacht schenken aan de positie van vrouwen (en andere specifieke categorieën werknemers) in ondernemingen en op dit punt ook niet bijzonder initiatiefrijk zijn. De aandacht van ondernemingsraden blijkt vooral uit te gaan naar meer werk- en organisatiegerichte onderwerpen zoals fusies, reorganisaties, arbeidsomstandigheden etc.<sup>1</sup>

Nog afgezien van het feit dat in lang niet alle ondernemingen een ondernemingsraad functioneert, zal eventuele aanpassing van wetgeving, in de praktijk weinig effect sorteren. Het is bovendien niet nodig omdat de bestaande wetgeving ondernemingsraden op dit terrein reeds voldoende mogelijkheden biedt.

Door middel van gerichte voorlichting zal getracht worden het onderwerp «gelijke beloning» hoger op de agenda van de ondernemingsraad te krijgen en de kennis van ondernemingsraadsleden over de hun toekomende bevoegdheden daarbij te vergroten.

## **2.6 Eigen verantwoordelijkheid van sociale partners**

De aanpak van ongelijke beloning is primair een verantwoordelijkheid van sociale partners.

Wel zal de overheid initiatieven van sociale partners:

- stimuleren, door agendering van het onderwerp in het Voor- en Najaarsoverleg. Hierbij kunnen onderzoeksresultaten een onderbouwing leveren.
- ondersteunen via voorlichting.

### *Informeren*

Het plan van aanpak zal samen met de drie onderzoeksrapporten toegezonden worden aan de Sociaal-Economische Raad (SER), de Stichting van de Arbeid (StvdA) en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP). De StvdA en de ROP zullen geïnformeerd worden over de resultaten van het totale functiewaarderingsonderzoek, die een handzame methode moet opleveren waarmee sociale partners en systeemhouders zelf functiewaarderingsystemen op seksneutraliteit kunnen doorlichten.

### *Agendering Voor- en Najaarsoverleg en adviesaanvraag aan StvdA en ROP*

De problematiek van beloningsverschillen zal worden geagendeerd voor het Voor- en Najaarsoverleg. De sociale partners hebben onlangs voorgesteld om een adviesaanvraag aan de StvdA en de ROP te richten omtrent het onderwerp gelijke beloning. Hierin zal de sociale partners in elk geval gevraagd worden welke kansen en/of bedreigingen zij zien in de ontwikkeling van vormen van flexibele beloning voor het tegengaan van ongerechtvaardigde beloningsverschillen. Ook zal hen gevraagd worden wat de betekenis is van het transparant maken van de functies die de desbetreffende groepen innemen en de daarmee gepaard gaande beloning,

<sup>1</sup> Trendrapport medezeggenschap, 1995–1998, H. Weening (Den Haag, 1999).

voor het voorkómen van ongerechtvaardigde beloningsverschillen. Het kabinet zal deze adviesaanvraag voor deze zomer uit doen gaan. In het komende najaarsoverleg kan vervolgens het advies besproken worden.

### *Audits*

De mogelijkheid zal nader worden onderzocht van het aanbieden van niet-verplichtende audits of het laten verrichten van pilots op vrijwillige basis door een bepaald orgaan of instantie. In de adviesaanvraag aan de STAR en de ROP zal deze optie aan de orde worden gesteld. Tevens zal de Commissie gelijke behandeling over dit onderwerp advies worden gevraagd.

## **2.7 Algemeen minderhedenbeleid en nader onderzoek naar de positie van allochtonen**

### *Algemeen minderhedenbeleid*

Het minderhedenbeleid is erop gericht het verschil in werkloosheid tussen minderheden en autochtonen tot de helft terug te brengen. Het werkloosheidspercentage van allochtonen is 16%, van autochtonen is het 4%. Bij het gelijk blijven van de werkloosheid van autochtonen (4%) betekent dit streven dat het werkloosheidspercentage van allochtonen teruggedrongen moet worden naar 10%.

Het accent ligt in het minderhedenbeleid in de eerste plaats op het bevorderen van de instroom op de arbeidsmarkt. Toch is ook het vergroten van de doorstroom van allochtonen in bedrijven van belang. Zeker gezien het feit dat het functieniveau de belangrijkste verklarende factor is voor de beloningsverschillen tussen allochtonen en autochtonen. En tot slot is het voorkomen van de uitstroom van allochtonen noodzakelijk. Door de doorstroming te bevorderen ontstaat er meer ruimte voor de instroom van allochtonen. In het AI-onderzoek naar de positie van allochtonen en autochtonen in het bedrijfsleven is ook de uitstroom vergeleken. Naast bekende uitstroomredenen als een andere werkgever, pensioen, ontslag, WAO etc. is de reden van uitstromen voor een bepaalde groep niet bekend. Bij allochtonen is deze groep groter (31%) dan bij autochtonen (14%).

Mede op basis van het SER-advies over het arbeidsmarktinstrumentarium voor minderheden wordt thans een nota arbeidsmarktbeleid minderheden voorbereid. Gelijke behandeling van allochtonen en het voorkómen van discriminatie, in het bijzonder het onderzoeken van beloningsverschillen tussen allochtonen en autochtonen, zullen daar ook deel van uitmaken.

### *Verdiepend onderzoek*

Uit de analyse is duidelijk geworden dat er nog teveel gegevens ontbreken over de beloningsverschillen tussen allochtonen en autochtonen. Er zal dus eenzelfde onderzoekstraditie als ten aanzien van mannen en vrouwen opgebouwd moeten worden.

Allereerst wordt er een aanvraag bij het CBS ingediend om op basis van een groter bestand de verschillen in lonen tussen (groepen van) allochtonen en autochtonen gedetailleerder in beeld te brengen. Daarnaast zal het AI-onderzoek met regelmaat worden herhaald.

Er is voor dit jaar al een kwalitatief onderzoek gepland naar de doorstroming van allochtonen op de werkvloer. De resultaten van het AI-onderzoek naar de beloningsverschillen zullen daarin betrokken worden.

### 3. Aanvullende maatregelen

Het is de bedoeling dat het AI-onderzoek naar de positie van zowel vrouwen en mannen als van autochtonen en allochtonen in het bedrijfsleven en delen van de overheid regelmatig wordt herhaald. Aan de hand van de resultaten kan nauwgezet gevolgd worden welke ontwikkelingen zich voordoen in de beloningsverschillen. Indien de beloningsverschillen niet of in een te traag tempo blijken af te nemen zijn de volgende maatregelen in beeld, die ook in de adviesaanvragen aan de StvdA en de ROP aan de orde komen.

#### *Aanvulling van de gelijk-loonparagraaf in de gelijke behandelingsregelgeving*

Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om een nadere invulling van artikel 10 WGB door middel van het invoeren van een algemene maatregel van bestuur met eisen waaraan een sekseneutraal functiewaarderingsstelsel moet voldoen.

#### *Nadere invulling van de regels over gelijke beloning van allochtonen*

De AWGB verbiedt onderscheid op grond van ras en nationaliteit bij onder meer de arbeidsvoorwaarden. De AWGB geeft echter niet aan op welke manier een vermeend onderscheid op grond van ras of nationaliteit in de vorm van ongelijke beloning, moet worden getoetst. In de WGB zijn dergelijke toetsingscriteria wel opgenomen. Nader bezien zou kunnen worden of het wenselijk is om in de AWGB – evenals in de WGB – nadere toetsingscriteria op te nemen. De kenbaarheid van het verbod op onderscheid op grond van ras en nationaliteit bij de arbeidsvoorwaarden wordt daarmee worden vergroot.

#### *Nalevingsonderzoek door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op basis van artikel 21 WGB*

De gedachten gaan daarbij uit naar een gericht nalevingsonderzoek naar aanleiding van de resultaten van de hierboven bedoelde herhalingsonderzoeken naar de positie van mannen en vrouwen in het bedrijfsleven en de overheid. Wanneer uit de resultaten van de herhalingsonderzoeken blijkt dat binnen een bepaalde sector zowel het ongecorrigeerde als het gecorrigeerde beloningsverschil tussen mannen en vrouwen duidelijk hoger blijft liggen dan in andere sectoren, dan kan gekozen worden voor een gericht nalevingsonderzoek binnen die sector.

Een maatregel van een andere orde is de eventuele uitbreiding van de bevoegdheid van de Commissie gelijke behandeling tot het doen van onderzoek uit eigen beweging.

#### *Onderzoek op eigen initiatief door de Commissie gelijke behandeling*

Op basis van artikel 12 lid 1 van de Algemene wet gelijke behandeling kan de Commissie uit eigen beweging onderzoeken of stelselmatig onderscheid zoals bedoeld in onder meer de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen wordt gemaakt in de openbare dienst of binnen één of meer sectoren van het maatschappelijk leven. Dit betekent dat de Commissie gelijke behandeling ook op eigen initiatief kan onderzoeken of in een bepaalde sector stelselmatig in strijd wordt gehandeld met de gelijk-loonparagraaf uit de WGB.

Artikel 12 stelt twee voorwaarden, die door de Commissie gelijke behandeling als te beperkend worden ervaren. Het betreft het feit dat het moet



gaan om «stelselmatig onderscheid» en dat het onderzoek betrekking moet hebben «op een of meer sectoren van het maatschappelijk leven». Met name deze laatste voorwaarde levert bij onderzoek naar gelijke beloning knelpunten op, aldus de Commissie. Juist bij onderzoek naar gelijke beloning zou de Commissie zich, vanwege het diepgaande karakter van een dergelijk onderzoek, willen kunnen beperken tot een of twee bedrijven.

De bevoegdheid van de Commissie gelijke behandeling tot het doen van onderzoek uit eigen beweging komt aan de orde in het kader van de evaluatie van de Algemene wet gelijke behandeling. In het externe evaluatie-onderzoek «Gelijke behandeling: regels en realiteit; Een juridische en rechtssociologische analyse van de gelijke-behandelingswetgeving»,<sup>1</sup> dat op 30 november 1999 aan de Tweede Kamer is aangeboden, wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden van de Commissie gelijke behandeling tot het doen van onderzoek uit eigen beweging. In het kabinetsstandpunt met betrekking tot de AWGB-evaluatie zal op dit punt worden ingegaan. Daarbij zullen ook de opvattingen van de Commissie over dit onderwerp in het rapport ex artikel 20 lid 2 AWGB<sup>2</sup> meegenomen worden. Het kabinet streeft ernaar het standpunt met betrekking tot de AWGB-evaluatie zo spoedig mogelijk na het zomerreces aan de Tweede Kamer aan te bieden.

#### **4. Activiteiten op Europees vlak**

##### *Stand van zaken*

Op Europees vlak is op het terrein van gelijke beloning van mannen en vrouwen al het een en ander tot stand gebracht, zoals de gelijke beloningsrichtlijn, het Memorandum over gelijke beloning van de commissie en de Europese gedragscode over gelijke beloning.

De gelijke beloningsrichtlijn (75/117/EEG) van 10 februari 1975 bevat regels omtrent het beginsel van gelijke beloning, die elke Lidstaat tijdig heeft moeten implementeren. Dit beginsel houdt volgens het eerste artikel in dat voor gelijke arbeid of voor arbeid van gelijke waarde ieder onderscheid naar kunne wordt afgeschaft ten aanzien van alle elementen en voorwaarden van de beloning.

Het Memorandum van de Europese Commissie betreffende gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde (24 juni 1994) is door de Commissie vastgesteld in het kader van het Derde Actie Programma betreffende Gelijke Kansen voor vrouwen en mannen (1991–1995). Het Memorandum is gericht op regeringsinstanties, nationale instanties zoals de Commissie gelijke behandeling, en sociale partners. Het bevat ten eerste een overzicht van de relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie op het terrein van gelijke beloning en functiewaardering. Ten tweede wordt ingegaan op de noodzaak bijkomende maatregelen te nemen om de praktische verwezenlijking van gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde te bevorderen. De Commissie besteedt daarbij aandacht aan onderwerpen als: verbetering van de basisgegevens over vrouwen en beloning, verspreiding van informatie, het opstellen van richtsnoeren ten behoeve van onderhandelingen over werkclassificatie en functiewaardering. Het memorandum is geen juridisch bindend instrument.

De Europese Commissie heeft de «Gedragscode voor de toepassing van gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde voor vrouwen en mannen op het werk» in juli 1996 in samenwerking met sociale partners vastgesteld. De gedragscode beoogt concrete adviezen te geven voor de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde.

<sup>1</sup> Pag. 265 en 266.

<sup>2</sup> Op grond van deze bepaling dient de Commissie telkens na verloop van vijf jaar een rapport op te stellen over de werking van de AWGB in de praktijk en dit rapport vervolgens toe te zenden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De code richt zich op ondernemingen, sociale partners en particulieren. De code levert hulpmiddelen aan om een beloningsstelsel te analyseren en vervolgens te beoordelen. Tevens worden richtsnoeren aangereikt om de geconstateerde discriminatie ongedaan te maken. Ook de code heeft geen juridisch bindend karakter.

Op Europees niveau vinden er verder regelmatig onderzoeken plaats naar beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen. Medio 1999 werd een onderzoek van Eurostat gepubliceerd,<sup>1</sup> waarin geconstateerd werd dat Nederlandse vrouwen gemiddeld 70,4% verdienen van wat een Nederlandse man gemiddeld verdient. Daarmee zou Nederland wat betreft de ongecorrigeerde beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen, op Griekenland na, van de EU-landen de hekkensluiter zijn. Ook na correctie voor structuurkenmerken als beroepstructuur, sector en leeftijd scoort Nederland in dit onderzoek matig. Alleen Griekenland en het Verenigd Koninkrijk scoren dan nog lager.

Nadere beschouwing van de onderzoeksresultaten leert echter dat deze cijfers alleen betrekking hebben op voltijders in een beperkt aantal economische sectoren. Representatief voor het gehele bedrijfsleven zijn deze cijfers dus geenszins, ook gegeven het feit dat de meeste vrouwen in Nederland in deeltijd werken.<sup>2</sup>

### *Nieuwe activiteiten*

Commissaris Diamantopoulou zal naar verwachting medio 2000 met een voorstel voor een 5e communautair actieprogramma gelijkheid voor mannen en vrouwen (2001 – 2005) komen. Daarna volgt consultatie met het Raadgevend Comité Gelijke Kansen, het Europees Parlement en de lidstaten via de Sociale Raadswerkgroep. Het Raadgevend Comité Gelijke Kansen zal voor de voorbereiding van het 5e actieprogramma een ambtelijke werkgroep instellen. Nederland heeft in de Sociale Raad van 22 oktober jl. reeds aangegeven eraan te hechten dat gelijke beloning onderdeel van het programma moet uitmaken. Activiteiten, die Nederland in het kader van het 5e actieprogramma van belang acht, zijn onder meer:

- vergelijkend onderzoek binnen de lidstaten naar de bestaande mogelijkheden om gelijke beloning te realiseren vanuit het oogpunt van effectiviteit. Daarbij zouden eventueel ook buiten-Europese praktijken (Canada, VS) kunnen worden betrokken. Doel van het onderzoek is om aanknopingspunten te vinden om de effectiviteit van de actie-mogelijkheden te verhogen.
- evaluatie en actualisering van de gedragscode voor de toepassing van gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde voor vrouwen en mannen op het werk in samenwerking met/via uitwisseling met de sociale partners.
- opbouw van expertise op het terrein van gelijke beloning/dan wel een infrastructuur ter bevordering van gelijke beloning.

De inbreng van het Nederlandse standpunt zal via de geijkte weg verlopen. Dit onderhandelingsproces zal in 2000 eindigen.

Eén van de thema's voor transnationale samenwerking in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie betreft richtsnoer 20 van de Nationale Actieplannen Werkgelegenheid («Initiate positive steps to promote equal pay for equal work or work of equal value and to diminish differentials in incomes between women and men»). Het Zweedse voorzitterschap (1ste helft 2001) heeft aangekondigd dit thema op de agenda te willen plaatsen. Nederland zal dit initiatief ondersteunen.

De Europese Commissie heeft op 25 november 1999 drie voorstellen gedaan ter uitwerking van artikel 13 EG-verdrag. Eén van deze voorstellen betreft een concept-richtlijn omtrent gelijke behandeling van personen

<sup>1</sup> Statistics in focus; populations and social conditions (1999/6).

<sup>2</sup> Voor een vergelijking van de resultaten van de onderzoeken van de AI met andere bronnen zij verwezen naar bijlage IV van het onderzoek «De positie van mannen en vrouwen in het bedrijfsleven en bij de overheid 1998».



ongeacht ras of etnische afstamming. Onder de materiële werkingssfeer van deze richtlijn valt ook gelijke behandeling bij de arbeidsvoorwaarden en de beloning. Te verwachten is dat van de totstandkoming van deze richtlijn een positieve signaalwerking zal uitgaan op de gelijke beloning van allochtonen.