

Vergaderjaar 2003–2004

27 099

Gelijke beloning

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 januari 2004

Op 17 maart 2003 is het rapport «Gelijke beloning naar sekse, ras en arbeidsduur op ondernemingsniveau» (SOZA-03-163) aan de Tweede Kamer gestuurd.

De Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft hierover vragen gesteld, die op 6 juni 2003 werden beantwoord (TK 2002–2003, 27 099, nr. 9). Bij deze gelegenheid is een volgende voortgangsbrief toegezegd.

Met bijgaande Derde voortgangsbrief gelijke beloning wordt deze toezegging gestand gedaan, evenals de toezegging gedaan tijdens het Algemeen Overleg (Internationale arbeidsmobiliteit, gelijk loon en sluitende aanpak) van 19 februari 2003 om informatie te verstrekken over wat Nederland kan leren van andere lidstaten met betrekking tot het bestrijden van ongerechtvaardigde beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen, in het bijzonder van het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen.

Deze voortgangsbrief bevat geen rapportage van de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen, allochtonen en autochtonen en voltijders en deeltijders. De eerst volgende tweejaarlijkse rapportage van de Arbeidsinspectie over de beloningsverschillen kunt u eind juni van dit jaar tegemoet zien.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

Inleiding

Voorgeschiedenis

In mei 2000 is het Plan van aanpak gelijke beloning (TK 1999–2000, 27 099, nr. 1) aan de Tweede Kamer aangeboden, in april 2001 en juni 2002 gevolgd door de eerste en de tweede Voortgangsbrief gelijke beloning (TK 2000–2001, 27 099, nr. 3 en TK 2001–2002, 27 099, nr. 6). In het Plan van aanpak is ingegaan op beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen en tussen allochtonen en autochtonen, de mogelijke oorzaken daarvan en zijn beleidsmaatregelen aangekondigd die de geconstateerde ongerechtvaardigde beloningsverschillen moeten terugdringen. Deze maatregelen zijn na aanbieding van het Plan van aanpak aan de Tweede Kamer in gang gezet. Tevens is advies gevraagd aan de Commissie gelijke behandeling en de sociale partners over het Plan van aanpak en zijn de sociale partners nadrukkelijk aangesproken op hun verantwoordelijkheid ten aanzien van gelijke beloning. Sociale partners hebben deze verantwoordelijkheid voortvarend opgepakt en onder meer de Checklist gelijke beloning voor mannen en vrouwen ontwikkeld. In de eerste Voortgangsbrief gelijke beloning is vervolgens verslag gedaan van de stand van zaken van de in gang gezette maatregelen. Ook zijn de adviezen die sociale partners en de Commissie gelijke behandeling over het Plan van aanpak hebben gegeven, besproken. Bij die Voortgangsbrief is het rapport «De weegschaal gewogen. Handleiding seksneutrale functiewaardering» meegestuurd. Met dit toetsingsinstrument, totstandgekomen in samenwerking met sociale partners en systeemhouders, kunnen functiewaarderingssystemen worden getoetst op seksneutraliteit. In de Tweede Voortgangsbrief gelijke beloning werd verslag gedaan van het Arbeidsvoorwaardenonderzoek 2000 van de Arbeidsinspectie naar de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen, autochtonen en allochtonen, en voltijders en deeltijders voor het bedrijfsleven en de overheid. De uitbreiding met de beloningsverschillen tussen deeltijders en voltijders hangt samen met de Wet verbod op onderscheid op grond van arbeidsduur. Bij de Tweede Voortgangsbrief werd het rapport «Gelijke monniken (m/v), gelijke kappen» aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin het waarborgen van gelijke beloning bij overgang naar meer flexibele beloningsvormen centraal stond.

Inhoud van de derde voortgangsbrief

In deze voortgangsbrief, de derde, worden de activiteiten in 2003 op het terrein van gelijke beloning besproken. In de eerste paragraaf wordt daarbij ingegaan op de voorlichting over gelijke beloning, de ontwikkeling van de Quickscan gelijke beloning ten behoeve van de Commissie gelijke behandeling, de ontwikkeling van de Managementtool gelijke beloning, de uitbreiding van de bevoegdheid van de Commissie gelijke behandeling tot het doen van onderzoek uit eigen beweging, en de initiatieven van de Europese Commissie.

In de tweede paragraaf staat het beleid van andere Europese lidstaten op het vlak van gelijke beloning centraal en wat Nederland hiervan zou kunnen leren. Hiermee wordt de toezegging gestand gedaan tijdens het Algemeen Overleg (Internationale arbeidsmobiliteit, gelijk loon en sluitende aanpak) van 19 februari 2003 om informatie te verstrekken over wat Nederland kan leren van andere lidstaten met betrekking tot het bestrijden van ongerechtvaardigde beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen, in het bijzonder van het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen.

Deze Voortgangsbrief bevat geen rapportage over de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen, allochtonen en autochtonen en voltijders en deeltijders. De eerst volgende tweejaarlijkse rapportage van de Arbeidsinspectie over de beloningsverschillen komt medio 2004 gereed. Hiervan zal in de Voortgangsbrief 2004 verslag worden gedaan.

Inhoudsopgave

Paragraaf 1 Overzicht van activiteiten in 2003

- 1.1 Voorlichting
- 1.2 Quickscan gelijke beloning
- 1.3 Managementtool gelijke beloning
- 1.4 Uitbreiding van de bevoegdheid van de Commissie gelijke behandeling
- 1.5 Initiatieven van de Europese Commissie

Paragraaf 2 Beleid gericht op gelijke beloning in andere Europese lidstaten

- 2.1 Algemeen kader
- 2.2 Beleid op het gebied van gelijke beloning in Frankrijk
- 2.3 Beleid op het gebied van gelijke beloning in Zweden
- 2.4 Beleid op het gebied van gelijke beloning in Denemarken
- 2.5 Beleid op het gebied van gelijke beloning in Verenigd Koninkrijk
- 2.6 Beleid op het gebied van gelijke beloning in België
- 2.7 Wat kan Nederland hiervan leren?

PARAGRAAF 1 OVERZICHT VAN ACTIVITEITEN IN 2003

1.1 Voorlichting

In 2003 is de brochure gelijke behandeling voor ondernemingsraden geactualiseerd en in september verspreid onder 800 ondernemingsraden van grotere bedrijven. Deze verspreiding heeft tot verzoeken om meer exemplaren geleid.

Verder is het onderwerp gelijke beloning opgenomen in de «Scholingsmand gelijke behandeling» voor ondernemingsraden. Deze mand, die cursusmateriaal bevat over gelijke behandeling, is breed verspreid onder trainers en adviseurs van ondernemingsraden.

In 2003 is een aantal activiteiten verricht gericht op MKB-werkgevers:

- het servicepunt MKB heeft in opdracht van SZW een subsite over gelijke behandeling voor werkgevers gemaakt. Hierop besteedt het Servicepunt ook uitgebreid aandacht aan gelijke beloning;
- via de trainingen van MKB Cursus & Training is het onderwerp gelijke beloning onder de aandacht gebracht van werkgevers. Verder is een Praktijkinfo (de special van MKB Nederland) gewijd aan gelijke behandeling, waarin gelijke beloning is opgenomen.

Via artikelen, geschreven in opdracht van SZW is het onderwerp gelijke behandeling en gelijke beloning onder de aandacht gebracht. Deze artikelen zijn in 2002 en 2003 verschenen in verschillende tijdschriften, onder meer in de bladen van de sociale partners.

Naast de aparte brochure voor ondernemingsraden, is het onderwerp gelijke beloning opgenomen in brochures van SZW over gelijke behandeling voor werkgevers en werknemers. Deze brochures worden verspreid bij expertmeetings, conferenties en dergelijke en worden op verzoek opgestuurd.

Tot slot is de informatie over gelijke beloning te vinden op de website van SZW geactualiseerd.

1.2 Quickscan gelijke beloning

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Commissie gelijke behandeling een subsidie verstrekt ten behoeve van de ontwikkeling van de Quickscan gelijke beloning. De Quickscan gelijke beloning is een softwareprogramma waarmee de Commissie gelijke behandeling in het kader van haar bevoegdheid tot het onderzoeken van de naleving van gelijke beloning inzicht kan krijgen in functie- en beloningsstructuren van organisaties.

Het Ministerie van SZW participeerde actief in de begeleidingscommissie van de quickscan. Op 17 oktober 2002 werd de studie naar de technische haalbaarheid van de quickscan met een positieve conclusie afgerond. Op 11 december 2002 werd na een Europese aanbestedingsprocedure de opdracht tot het ontwikkelen van het softwareprogramma toegewezen. Op 7 oktober 2003 werd de software na een testfase door de Commissie gelijke behandeling geaccepteerd.

De Quickscan gelijke beloning bestaat uit 3 modules:

- een conversiemodule die de personeelsgegevens aangeleverd door de onderzochte organisatie zodanig ordent dat ze geschikt zijn voor verwerking in een analysemodule
- de analysemodule waarin op alle discriminatiegronden waarover gegevens beschikbaar zijn onderzoek kan gedaan worden naar *beloningsverschillen* tussen werknemers,
- een beheersmodule waarmee de software kan worden aangepast aan nieuwe onderzoeksgronden en looncomponenten.

Bij onderzoek in een organisatie op basis van beloningsgegevens kunnen via de quickscan over de gehele organisatie gegevens worden vergeleken tussen bijvoorbeeld mannelijke en vrouwelijke functiehouders, op functie-niveau (gelijk loon voor werk van gelijke waarde), op functie (gelijk loon voor gelijk werk) en paarsgewijs. Op basis van het rekenprogramma kan de onderzoeker op vrij korte termijn (een dag tot twee dagen naargelang de grootte van de organisatie en het aantal te verwerken personeelsgegevens) de beloningsgegevens van een organisatie doorlichten en inzicht krijgen waar mogelijk sprake kan zijn van een *vermoeden van beloningsonderscheid in strijd met de wet*. Of dit vermoeden van beloningsonderscheid gegrond is moet dan door verder onderzoek in de organisatie worden nagegaan.

Het instrument bespaart de Commissie gelijke behandeling tijd bij beloningsonderzoeken en maakt het mogelijk om bij een klacht een breder onderzoek te voeren dan een onderzoek beperkt tot de loonsituatie van de individuele klager. Ook kunnen organisaties op eigen verzoek hun beloningsbeleid laten doorlichten op gelijke beloningsaspecten.

1.3 Managementtool gelijke beloning

De onderzoeken van de Arbeidsinspectie naar de arbeidsmarktpositie van werknemers geven alleen op macroniveau gegevens over beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen, autochtonen en allochtonen en voltijders en deeltijders. Sociale partners uitten daarom kritiek op deze onderzoeken en stelden dat de beloningsverschillen die daarmee aan het licht kwamen nog geen uitsluitel geven over het bestaan van beloningsongelijkheid in strijd met de wet. De vraag of er sprake is van *ongerechvaardigde beloningsverschillen kan alleen worden beantwoord aan de hand van een analyse van individuele situaties*.

Om tegemoet te komen aan deze kritiek werd in 2002 in opdracht van SZW door de Universiteit van Utrecht, sectie Arbeidsrecht en Sociaal Beleid onder leiding van dr. A. G. Veldman onderzoek verricht naar beloningsverschillen op micro-niveau. Het onderzoek bestond uit een pilot in 3 ondernemingen met als doel de ontwikkeling van een wetenschappelijke

lijk verantwoorde onderzoeksmethodiek voor het onderzoek naar gelijke beloning op organisatieniveau.

Het eindrapport van dit onderzoek «Gelijke beloning, naar sekse, ras en arbeidsduur op ondernemingsniveau» is op 3 februari 2003 aan de Staten-Generaal aangeboden met de toezegging dat:

- de ontwikkelde onderzoeksmethodiek wordt vertaald naar een door arbeidsorganisaties en ondernemingsraden gemakkelijk te hanteren methode/managementtool;
- de managementtool wordt aangeboden aan arbeidsorganisaties, al dan niet met ondersteuning voor het gebruik hiervan door het onderzoeksbureau dat de tool heeft ontwikkeld.

In juli 2003 werd de opdracht tot ontwikkeling van de managementtool en het in de praktijk testen ervan in 20 organisaties, aanbesteed. Momenteel is de managementtool in ontwikkeling. Bij de Voortgangsbrief 2004 zal de managementtool aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

De managementtool is complementair aan de Quickscan gelijke beloning. De Quickscan geeft de Commissie gelijke behandeling de mogelijkheid snel in een organisatie de beloningsverschillen op te sporen. Er vindt echter geen analyse plaats van de oorzaken van de beloningsverschillen. De Quickscan doet dan ook geen uitspraak over het al dan niet strijdig zijn met de wet, daarvoor is verder onderzoek nodig.

De managementtool is een instrument dat na vaststelling van beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen, tussen autochtonen en allochtonen en tussen voltijders en deeltijders de organisatie zelf in staat stelt na te gaan wat de oorzaken van deze beloningsverschillen zijn en of deze beloningsverschillen mogelijk in strijd te zijn met de wet.

1.4 Uitbreiding bevoegdheid Commissie gelijke behandeling (Cgb)

Op grond van artikel 12, eerste lid, van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) kan de Cgb in de openbare dienst of binnen één of meer sectoren van het maatschappelijke leven een onderzoek uit eigen beweging instellen om te onderzoeken of er een stelselmatig onderscheid wordt gemaakt.

De Cgb heeft bij de evaluatie van de Awgb in 1999¹ naar voren gebracht dat de beperkingen van sectorbreed onderzoek naar stelselmatig onderscheid onnodig restrictief zijn. Als grond voor de beperkingen werd bij de invoering van de Awgb onder andere aangevoerd dat afzonderlijke bedrijven en instellingen beschermd moeten worden tegen onderzoek dat speciaal tegen hen is gericht. De beperkingen tot het instellen van onderzoek uit eigen beweging leiden er volgens de Cgb echter toe dat er een kloof ontstaat tussen de individuele verzoeken om een oordeel en de omvang waarop een onderzoek uit eigen beweging moet plaatsvinden. In het kabinetsstandpunt bij de evaluatie van de Awgb heeft de regering overwogen dat een onderzoek uit eigen beweging door de Cgb inderdaad een verdere bijdrage kan leveren aan het tegengaan van ongerechtvaardigd onderscheid. Er is geen reden om het in artikel 12, eerste lid, Awgb neergelegde vereiste van een sectorbreed onderzoek te handhaven. Aan de andere kant is het ook niet wenselijk indien te lichtvaardig tot een onderzoek uit eigen beweging kan worden besloten. Er mag geen sprake zijn van onderzoeken naar incidenten, maar er zullen signalen of aanwijzingen moeten zijn die het vermoeden rechtvaardigen dat er bij een bepaald bedrijf «stelselmatig» ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt. Dit wordt gewaarborgd door handhaving van de term «stelselmatig» in artikel 12 van de Awgb, zodat duidelijk is dat het om structurele vormen van ongelijke behandeling gaat.

¹ Gelijke behandeling: regels en realiteit, een juridische en rechtssociologische analyse van de gelijke-behandelingswetgeving, onder redactie van prof. mr. I. P. Asscher-Vonk en prof. mr. C. A. Groenendijk, p. 266.

Deze uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheid uit eigen beweging is opgenomen in de Evaluatiewet Awgb (TK 2003–2004, 29 311, nr. 1 en 2) die op 21 november 2003 is aangeboden aan de Tweede Kamer door Minister De Graaf van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK).

De, in paragraaf 1.2 besproken, Quicksan gelijke beloning sluit goed aan op deze uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheid. De Quicksan gelijke beloning geeft de Cgb de mogelijkheid om binnen relatief korte tijd een onderzoek uit eigen beweging in een aantal organisaties te verrichten.

1.5 Initiatieven Europese Commissie

Op 22 juli 2003 nam de Raad van de Europese Unie een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (2003/578/EG).

Op grond van punt 6 van de specifieke richtsnoeren moeten de lidstaten vóór 2010 de deelname van de vrouwen aan de arbeidsmarkt bevorderen en de genderkloof in de arbeidsparticipatie, werkloosheid en *beloning* aanzienlijk verkleinen. Het beleid moet er vóór 2010 in resulteren dat de *beloningsverschillen* tussen mannen en vrouwen in elke lidstaat aanzienlijk zijn verkleind. Daarbij wordt een meervoudige aanpak van de onderliggende factoren van de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen aanbevolen, waarbij aandacht wordt besteed aan horizontale segregatie, onderwijs, opleiding, functiewaardering en beloningssystemen, bewustmaking en transparantie.

Bovenstaand besluit van de Europese Commissie onderstreept het belang van het gelijke beloningsbeleid in Nederland.

PARAGRAAF 2 BELEID GERICHT OP GELIJKE BELONING IN ANDERE EUROPESE LIDSTATEN

2.1 Algemeen kader

In november 2002 publiceerde de expertgroep «seks en tewerkstelling» van de Europese Unie een studie uitgevoerd door Rubery c.s. over de loonkloof tussen de seksen en het loonbeleid in lidstaten van de Europese Unie¹.

De auteurs wijzen erop dat in het klassieke debat de loonkloof tussen mannen en vrouwen ruwweg wordt opgedeeld in 2 gedeelten: een deel dat wordt toegeschreven aan persoonlijke en functiekenmerken van vrouwen, zoals het hebben van minder werkervaring, een lagere opleiding en een lager functieniveau, en een ander deel dat toegeschreven zou kunnen worden aan ongelijke beloning in strijd met de gelijke behandelingsregelgeving. Ook in het Plan van aanpak gelijke beloning wordt uitgegaan van een dergelijke tweedeling.

Nieuwe econometrische studies, uitgevoerd door onder meer de OESO, wijzen daarnaast op de invloed van de loonstructuur² en het beloningsbeleid op de loonkloof tussen mannen en vrouwen binnen een bepaald land.

Rubery c.s. wijzen erop dat:

- verschillen in loonstructuren tussen landen een belangrijke verklaring zijn voor verschillen in de loonkloof. Een voorbeeld hiervan is het al dan niet hebben van een nationaal minimumloon.
- veranderingen in loonstructuren, zoals veranderingen in de wijze waarop opleiding en ervaring beloond worden, van invloed zijn op de loonkloof. Ook kunnen als gevolg van de seksesegregatie in de tewerkstelling veranderingen in het loonbeleid in bepaalde sectoren, waar met name vrouwen of waar met name mannen werken, verschillende gendereffecten sorteren.

¹ The Gender Pay Gap and Gender Mainstreaming Pay Policy in EU Member States, Rubery, Grimshaw and Figueiredo, November 2002 EWERC Manchester School of Management, UK.

² «Loonstructuur» wordt hier gedefinieerd als de verdeling van loon over de actieve bevolking, met aandacht voor de grootte van het verschil tussen de laagstbetaalden en de best betaalden en de concentratie van werknemers op verschillende punten van de loonverdeling.

De auteurs pleiten daarom voor gendermainstreaming van het beloningsbeleid in de lidstaten.

Als voorbeelden van gendermainstreaming van het beloningsbeleid noemen zij:

1. een nieuwe wet in Frankrijk die bij collectieve onderhandelingen verplicht tot het aankaarten van gelijke behandelingsvraagstukken.
2. de Zweedse Gelijke Kansenwet die organisaties verplicht tot het formuleren van een gendergelijkheidsplan.

In het nu volgende wordt een overzicht gegeven van het recente beleid op het vlak van gelijke beloning in een aantal EU-landen. Bij de keuze van de landen is aangesloten bij de twee hierboven genoemde voorbeelden en uw vraag om in het bijzonder informatie te verstrekken over het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen. Verder is ook een bespreking van het recente beloningsbeleid in België opgenomen, omdat de loonkloof tussen man en vrouw het kleinst is in België¹.

2.2 Beleid op het gebied van gelijke beloning in Frankrijk

Op 9 mei 2001 kwam er in Frankrijk een nieuwe wet tot stand die voorziet in een verplichting voor de marktsector om iedere drie jaar te onderhandelen over gelijke behandeling op de arbeidsmarkt voor vrouwen en mannen op ondernemings- en sectorniveau. Doel van de wet is om gelijke behandeling van mannen en vrouwen te mainstreamen in alle onderhandelingen binnen ondernemingen (loon, arbeidsduur) en in sectoren (loon, functiewaardering, opleidingen).

De wet poogt op de volgende manieren de naleving van gelijke behandelingsregelgeving te bevorderen:

- ten eerste stimuleert de wet sociale partners op sector- en ondernemingsniveau om van gelijkheid in rechte te komen tot een gelijkheid in de praktijk;
- ten tweede tracht de wet ongelijkheid tegen te gaan door gelijke behandeling in te bouwen in alle onderhandelingen. Men heeft gekozen voor een wettelijke verplichting omdat gebleken is dat er geen spontane bereidheid is bij de sociale partners om gelijke behandeling op de onderhandelingstafel te brengen.

Ook voorziet deze wet in de toevoeging van een commissie voor gelijke behandeling op het werk aan de ondernemingsraad. Deze commissie heeft tot taak de beraadslagingen voor te bereiden van de ondernemingsraad in verband met het jaarlijkse vergelijkende rapport over de situatie van vrouwen en mannen in de onderneming. Het rapport wordt opge maakt door de werkgever en de ondernemingsraad brengt hierover een gemotiveerd advies uit. In het kader van haar werkzaamheden mag de commissie een beroep doen op experts die deel uitmaken van de onderneming. Dit rapport moet eventuele ongelijkheden aan het licht brengen en geeft de ondernemingsraad de mogelijkheid om acties voor te stellen om hierin verbetering te brengen.

Dit wetgevende initiatief heeft geleid tot collectieve afspraken over gelijke behandeling van mannen en vrouwen. In het kader van de aanpak van de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen werden acties ondernomen om de functiesegregatie op de arbeidsmarkt tussen mannen en vrouwen tegen te gaan. Zo werden onder meer afspraken gemaakt om vrouwen op te leiden voor specifieke «mannenfuncties», vrouwen gelijke kansen te bieden bij promotie en om vrouwen te motiveren om zich beter te scholen. Zo werd bijvoorbeeld:

- in 2001 een initiatief genomen om bejaardenhelpers (voornamelijk vrouwen) in de streek Poitou-Charentes scholing aan te bieden, nadat

¹ 2001, De sociale situatie in de Europese Unie – in kort bestek –.

- uit een onderzoek was gebleken dat maar 15% van hen beroepsmatig was geschoold;
- in 2002 met PSA Rennes een convenant gesloten voor de omscholing van werkneemsters in de bekabelingsafdeling door hun beroepsmogelijkheden te verruimen en door hun promotie binnen de onderneming te waarborgen;
 - in 2003 met Ford Aquitaine Industries een gelijke kansenconvenant afgesloten.

Er heeft nog geen evaluatie plaatsgehad van deze nieuwe wetgeving. Wel blijkt uit het rapport van het Franse ministerie van Arbeid over collectieve onderhandelingen in 2002 dat op sectoraal vlak 22 cao's werden afgesloten waarin gelijke behandeling op het werk aan bod kwam in vergelijking tot 12 in 2001.

2.3 Beleid op het gebied van gelijke beloning in Zweden

Vanaf 1 januari 2001 verplicht de Zweedse «Gelijke Kansen Wet» alle werkgevers met tien of meer personeelsleden om jaarlijks een gendergelijkheidsplan en een plan voor gelijke beloning op te maken. De Ombudsman voor gelijke kansen oefent hier toezicht op uit. De Ombudsman tracht eerst de werkgevers te overtuigen om een dergelijke actie vrijwillig te ondernemen. Zo wordt er door de Ombudsdienst hulp, training en informatiemateriaal verstrekt om de werkgevers te ondersteunen bij het ontwikkelen van dergelijke plannen en om te waarborgen dat de plannen van een hoge kwaliteit zijn.

Om na te gaan of de gelijke behandelingsplannen opgemaakt zijn en voldoen aan de wettelijke maatstaven vraagt de Ombudsman er jaarlijks verschillende honderden op samen met beloningsoverzichten en -analyses. De bedoeling van het jaarlijkse beloningsoverzicht en -analyse is om werkgevers te helpen om beloningsverschillen te ontdekken en de beloningsverschillen die te wijten zijn aan sekseverschillen ongedaan te maken. Het resultaat van het overzicht en de analyse moet geïntegreerd worden in een jaarlijks plan voor gelijke beloning. Het actieplan moet ook een verslag bevatten van de aanpassingen van loon of van maatregelen die zijn vereist. Een samenvatting van het gelijke beloningsplan moet opgenomen worden in het gelijke behandelingsplan. In dit plan moet dan weer aangegeven worden hoe de maatregelen die in het vorige jaarplan werden voorgesteld zijn geïmplementeerd. Om een evaluatie van de plannen aan het einde van het jaar mogelijk te maken moeten zij meetbare doelstellingen hebben.

Een werkgever die hierom door de Ombudsman wordt verzocht is wettelijk verplicht zijn medewerking te verlenen. Ook kunnen stafleden van de Ombudsman bezoeken brengen aan werkgevers. Eventueel kan de Ombudsman van de werkgever eisen om documenten naar hem toe te sturen op straffe van een boete die wordt opgelegd door de Rechtbank. Deze procedure kan worden herhaald tot de werkgever hieraan gevolg geeft.

Er heeft nog geen evaluatie plaatsgevonden van deze wettelijke maatregel.

Op 13 en 14 november 2003 organiseerde het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een internationale expertmeeting over gelijke behandeling waarbij ook Zweedse gelijke behandelingsdeskundigen aanwezig waren. Zij gaven aan dat een gelijke behandelingsrapportage of een gelijke behandelingsplan op zichzelf niet genoeg is. Het moet deel uitmaken van een gecoördineerd beleid. Ook is er weerstand vanuit werkgeverszijde wegens de zware administratieve lasten die deze verplichte rapportage met zich meebrengt. Het is dus belangrijk werkgevers te overtuigen van het belang van deze rapportages door bijvoorbeeld

te wijzen op de bijdrage van gelijke behandeling aan een positief imago van de onderneming.

De werkelijke uitdaging is gelijke behandeling te integreren in het normale bedrijfshandelen en het niet te isoleren als een daarvan losstaand onderwerp.

2.4 Beleid op het gebied van gelijke beloning in Denemarken

In 2000 werd door het Deense Nationaal Instituut voor sociaal onderzoek een onderzoek uitgevoerd in opdracht van de toenmalige minister van Arbeid. Die studie leidde tot het indienen van een wetsvoorstel door de minister van Arbeid dat ondernemingen verplicht om loonstatistieken uitgesplitst naar man/vrouw op te maken, met het oogmerk om deze verschillen meer transparant te maken en ongelijke beloning tegen te gaan. Dit wetsvoorstel was nog niet aangenomen toen een nieuwe regeringscoalitie in november 2001 aan het bewind kwam, die het wetsvoorstel voor een onbepaalde tijd uitstelde.

In augustus 2003 publiceerden de Deense confederatie van vakbonden (LO) en de Deense confederatie van werkgevers (DA) een gezamenlijke analyse van de lonen van mannen en vrouwen. In de analyse wordt een gemiddelde beloningsverschil van 14 à 15% bij arbeiders en van 19 à 20% bij witteboordwerknemers geconstateerd tussen mannen en vrouwen. Men concludeert dat een belangrijke oorzaak van beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen de segregatie op de arbeidsmarkt is – namelijk het feit dat mannen en vrouwen in verschillende sectoren werkzaam zijn en voor een groot gedeelte andere functies uitoefenen. Als ongeschoolde werknemers zijn mannen bijvoorbeeld werkzaam in de bouw, terwijl ongeschoolde vrouwelijke werknemers terug te vinden zijn in de schoonmaak en als helpers in de dienstensector. Verder blijken vrouwen vaker administratieve functies te verrichten terwijl mannen vaker werken in technische of ict-functies. Deze segregatie van de arbeidsmarkt verklaart een belangrijk deel van het beloningsverschil.

De werknemers- en werkgeversconfederatie zijn het eens over de resultaten van de studie, maar zijn het oneens over wat er in de toekomst gedaan zou moeten worden om de situatie te verbeteren. De werknemersconfederatie dringt er op aan het hierboven beschreven wetsvoorstel nieuw leven in te blazen, terwijl de werkgeversconfederatie het hiermee oneens is en deze wetgeving als overbodig beschouwd. Volgens de werkgeversconfederatie zal dit wetsvoorstel alleen leiden tot een onnodige administratieve lastenverzwaring.

De huidige minister van gendergelijkheid heeft ervoor gekozen een commissie in te stellen die voorstellen moet formuleren om de traditionele beroepskeuzes van mannen en vrouwen te veranderen.

2.5 Beleid op het gebied van gelijke beloning in het Verenigd Koninkrijk

In 1999 werd door de Equal Opportunities Commission, een orgaan dat deels vergelijkbaar is met de Nederlandse Commissie gelijke behandeling, een werkgroep gelijke beloning ingesteld. Deze werkgroep bestond uit 12 leden uit de publieke en de private sector, waaronder vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties en deskundigen inzake gelijke beloning en gender. De werkgroep identificeerde vijf barrières, die verklaren waarom de loonkloof dertig jaar na de inwerking-treding van de wetgeving nog niet is verdwenen:

- de meeste mensen beseffen niet dat er een loonkloof bestaat, of hebben geen inzicht in de oorzaken ervan. Officiële statistieken gebruiken tegenstrijdige definities die bijdragen tot de verwarring;

- de gelijke beloningswetgeving is inefficiënt – procedures voor de rechtbanken duren te lang, vereisen te veel zittingen en zijn te duur;
- werkgevers en vakbonden weten niet hoe het probleem moet worden aangepakt;
- gebrek aan transparantie inzake beloning houdt het probleem onderhuids;
- sommige beleidsmaatregelen versterken de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen, zoals de afwezigheid van een wettelijk minimumloon.

Op basis van deze analyse formuleerde de werkgroep de volgende vijf sleutelaanbevelingen:

- geef ruchtbaarheid aan de feiten;
- verbeter gelijk beloningswetgeving door verplichte loonaudits;
- toon werkgevers en vakbonden wat ze kunnen doen en geef hen de instrumenten om het te doen;
- open de discussie over beloning, laat werkgevers openlijk naar hun personeel rapporteren over gelijke beloning;
- moedig de overheid aan om de impact van sociale, economische en arbeidsmarktmaatregelen op gelijke beloning te evalueren.

Het Verenigd Koninkrijk heeft op het gebied van gelijke beloning recent drie maatregelen genomen:

- het invoeren van een nationaal minimumloon. Op 1 april 1999 werd er een nationaal wettelijk minimumloon van kracht. Het was het eerste wettelijke minimumloon in de geschiedenis van het Verenigd Koninkrijk. Het loon geldt voor werknemers vanaf de leeftijd van 21 jaar. Een lager wettelijk minimumloon is bepaald voor de werknemers in de leeftijd van 18 tot 21 jaar. Aldus kwam er een bodem in de beloning die voor vrouwen werkzaam in de laagste loonschalen van groot belang is. Onderzoek van de Low Pay Commission wees namelijk uit dat 1 903 000 werknemers (8,3% van de actieve bevolking) waarvan 1 336 000 vrouwen (waaronder 1 001 000 deeltijders) het wettelijk minimumloon ontvangen.
- het uitvoeren van verplichte loonaudits in the overheidssector en het aanmoedigen van vrijwillige loonaudits in de marktsector. Hiertoe is overgegaan naar aanleiding van een aanbeveling van de werkgroep gelijke beloning om werkgevers te verplichten om gelijke beloningsonderzoeken te doen. De werkgroep concludeerde namelijk dat er weinig vooruitgang zal zijn in het dichten van de loonkloof als werkgevers niet de eerste essentiële stap zetten, namelijk onderzoeken of er beloningsonderscheid is in hun organisatie.
- het vereenvoudigen en versnellen van de bestaande rechtsprocedure door het invoeren van een gelijkloonvragenlijstprocedure op 6 april 2003. Omdat de Tweede Kamer hier specifiek om gevraagd heeft, wordt deze procedure in het nu volgende uitgebreid toegelicht (TK 2002–2003, 27 099, nr. 7 en 8).

De gelijkloonvragenlijstprocedure bestaat uit de volgende elementen:

Een werknemer die meent ongelijk beloond te worden voor hetzelfde werk stuurt een gestandaardiseerd vragenformulier naar zijn werkgever binnen de 21 dagen volgend op het aanhangig maken van een procedure voor de Arbeidsrechtbank of daaraan voorafgaand. De gelijkloonvragenlijst kan dus gebruikt worden zonder dat er reeds sprake is van het aanhangig zijn van een procedure. De werkgever heeft 8 weken de tijd om hierop te antwoorden. Als de werkgever niet antwoordt, kan de werknemer de werkgever hiervoor in gebreke stellen met de vraag de vragenlijst binnen 10 dagen te beantwoorden. Als de werkgever dan nog steeds weigert te antwoorden kan de werknemer zich tot de rechtbank wenden die dan de werkgever kan bevelen om antwoorden te geven op schriftelijke vragen. Wanneer de werkgever weigert te antwoorden kan de rechtbank dit

meenemen bij de beoordeling of er sprake is van discriminatie op het gebied van de beloning.

Als de werknemer wel antwoord krijgt van de werkgever, kan hij de procedure aanspannen of voortzetten wanneer de werknemer het niet eens is met de antwoorden van de werkgever. De vragenlijst dateert van dit jaar en tot op heden zijn er nog gegevens beschikbaar over het gebruik daarvan¹.

Op 14 januari 2004 lanceerde de Equal Opportunities Commission in het Verenigd Koninkrijk een campagne voor gelijke beloning van mannen en vrouwen onder de titel «It's time to get even» gericht op de bewustwording bij een groot publiek.

2.6 Beleid op het gebied van gelijke beloning in België

België scoort de laatste jaren goed in internationale statistieken inzake gelijke beloning. Een gedeelte van deze goede score kan worden verklaard door het (in vergelijking met andere EU-lidstaten) kleinere verschil tussen de hoogste lonen en de laagste lonen. Een andere factor van belang is het feit dat gelijke beloning sinds begin van de jaren negentig onafgebroken op de politieke agenda en op de agenda van de sociale partners staat. Dit is de verdienste van de voormalige Minister van Tewerkstelling en Arbeid, mevrouw Smet. Op basis van het Europese Memorandum voor gelijke beloning voor werk van gelijke waarde werd de aandacht voornamelijk gericht op discriminatie in functiewaardering. Daarvoor werden door het Federaal Agentschap voor Tewerkstelling, Arbeid en Sociale Dialoog verschillende campagnes gevoerd, onderzoeken verricht en projecten uitgevoerd met betrekking tot beloningsverschillen op basis van functiewaardering. Vervolgens zette mevrouw Smet de sociale partners aan om op dit vlak actie te ondernemen. Deze oproep werd herhaald door haar opvolgster mevrouw Onkelinx. In het interprofessionele akkoord 1999–2000² beloofden de sociale partners de systemen van functiewaardering die leiden tot ongelijke beloning te herzien. In 2000 ging de Minister bij de paritaire comités na of zij hun belofte waren nagekomen. Drieëntwintig sectoren meldden dat zij hun functiewaarderingssystemen inmiddels aan het herzien waren of zouden herzien. Ook in 2001–2002 werd de herziening van functiewaardering op seksneutraliteit opgenomen in het interprofessionele akkoord. In 2001 startte met Europees geld vanuit het ministerie een opleidingsprogramma dat bestaat in een praktische opleiding voor al degenen die beslissen over of interesse hebben in functiewaardering en gelijke beloning. De eerste doelgroep zijn de vertegenwoordigers van sociale partners, maar ook werkgevers, werknemers, mediators en personeelsadviseurs zijn welkom.

2.7 Wat kan Nederland hiervan leren?

Voorafgaand aan de beantwoording van de vraag wat Nederland van het gelijke beloningsbeleid van andere EU-landen kan leren, wil ik eerst een aantal opmerkingen van algemene aard plaatsen. In de tweede Voortgangsbrief gelijke beloning (nr 27 099 nr. 6) is aangegeven dat er pas in 2004 op basis van nieuw onderzoek van de Arbeidsinspectie over 2002 nieuwe cijfers gepresenteerd zullen worden over beloningsverschillen man/vrouw, autochtoon/allochtoon, voltijd/deeltijd. Eerst dan is het mogelijk te zien of er voortgang is geboekt in het dichten van de loonkloof. Hieraan gekoppeld zal ook op dat moment afgewogen moeten worden of nieuwe verdergaande maatregelen gericht op gelijke beloning noodzakelijk zijn. De hiervoor beschreven buitenlandse voorbeelden leveren nieuwe gezichtspunten op die in dat kader een rol kunnen spelen. Verder wil ik erop wijzen dat de besproken beleidsmaatregelen uit de

¹ Bij deze voortgangsbrief vindt u een exemplaar van de equal pay questionnaire en de toelichting daarbij.

² Elke 2 jaar heeft er in België een driehoeks-overleg plaats tussen overheid en sociale partners waarin onder meer de agenda van de komende sectorale collectieve arbeids-onderhandelingen wordt afgesproken. Als dit driehoeksoverleg tot overeenstemming leidt dan wordt de afspraken vastgelegd in het interprofessionele akkoord.

verschillende landen veelal van recente datum zijn en nog niet aan een evaluatie zijn onderworpen. Bovendien passen deze maatregelen in een bepaalde context, cultuur en rechtssysteem. Het eenvoudigweg kopiëren van buitenlandse voorbeelden is niet wenselijk, aangezien ze onvoldoende toegesneden zijn op de Nederlandse situatie.

Wat kan Nederland leren van het gelijke beloningsbeleid in andere EU-landen?

Frankrijk

De boodschap van de Franse overheid zou men samengevat kunnen omschrijven als: neem gelijke beloning mee in de onderhandelingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties.

Voor Nederland geldt dat er bij de werkgevers- en werknemersorganisaties voldoende bereidheid is om hun verantwoordelijkheid te nemen op het vlak van gelijke beloning. Zo ontwikkelde de Stichting van de Arbeid in 2000 de checklist gelijke beloning. Ook lopen er momenteel via werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties programma's om hun leden te informeren op het vlak van gelijke behandeling, waaronder gelijke beloning.

Denkbaar is dat indien uit de nieuwe gegevens van de Arbeidsinspectie blijkt dat er geen vooruitgang is geboekt, dit thema opnieuw in de overleggen met werkgevers- en werknemersorganisaties op de agenda wordt gezet.

Zweden

Zweden verplicht werkgevers tot het maken van een gelijk beloningsplan. Hoewel het resultaat van dit beleid nog niet in kaart is gebracht is al wel duidelijk dat dit beleid gepaard gaat met aanzienlijke administratieve lasten voor de werkgever. Vanuit dit oogpunt vind ik het navolgen van het Zweedse beleid minder wenselijk.

Verenigd Koninkrijk

Het gelijke beloningsbeleid in het Verenigd Koninkrijk geeft ons de volgende aanwijzingen: monitor regelmatig het wettelijk minimumloon, stimuleer gelijk loonaudits door werkgevers en vereenvoudig de rechtsprocedure.

Bij de wijziging van het wettelijke minimumloon in 1998 is de toezegging gedaan aan Uw Kamer om periodiek een onderzoek in te stellen naar de toepassing van het wettelijke minimumloon. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de verschillen tussen diverse categorieën van werknemers (man/vrouw, deeltijd/volgtijd, autochtoon/allochtoon).

Ik sta positief tegenover gelijkloonaudits op vrijwillige basis. Ik verwacht dat hierbij de Quickscan gelijke beloning en de managementtool gelijke beloning een rol kunnen spelen.

Met betrekking tot het vereenvoudigen van de rechtsprocedure voor gelijklooneisen wijs ik erop dat er al een laagdrempelige procedure voor gelijke beloning via de Commissie gelijke behandeling bestaat. Een werknemer kan bij de Cgb terecht voor informatie en wanneer de werknemer een klacht indient, wordt door de Cgb op basis van een loononderzoek de gegrondheid van de klacht onderzocht. Een vragenlijst heeft hier dan ook geen meerwaarde.

België

Het Belgische voorbeeld illustreert naast de invloed van de loonstructuur op de beloningsverschillen, het gunstige effect van voortdurende aandacht voor gelijke beloning op beleidsniveau en van de noodzaak van medewerking van de sociale partners.

Daarnaast is er specifiek aandacht voor seksneutrale functiewaardering. In Nederland is in februari 2001 door De Jong & Van Doorne-Huiskens en

Partners in samenwerking met de Universiteit van Utrecht de handleiding sekseneutrale functiewaardering «De weegschaal gewogen» in opdracht van SZW ontwikkeld.

Met deze kwaliteitstoets kunnen systeemhouders – in overleg met sociale partners of gesprekpartners uit vakorganisaties – inventariseren in hoeverre de opzet en uitwerking van operationele functiewaarderings-systemen sekseneutraal zijn.

In 2004 wordt dit instrument geëvalueerd. Van de resultaten hiervan wordt U in de volgende voortgangsbrief op de hoogte gebracht.