

Vergaderjaar 2001–2002

28 000 XV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2002

Nr. 13

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2001

Op 27 en 28 september 2001 heeft een delegatie onder mijn leiding een werkbezoek afgelegd aan Ottawa. Doel van het werkbezoek was het verkrijgen van inzicht in het beleid op het terrein van gelijke beloning van Canadese overheid.

Hierbij bied ik u het verslag van dit werkbezoek aan.

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

Verslag werkbezoek Canada op het terrein van gelijke beloning 27 & 28 september 2001

Inleiding

Op 27 en 28 september 2001 heeft een delegatie onder leiding van Staatssecretaris Verstand-Bogaert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een werkbezoek afgelegd aan Ottawa (Canada). Het doel van het werkbezoek was het verkrijgen van informatie over de maatregelen en het beleid, waarmee in Canada ongerechtvaardigde beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen worden bestreden. Het werkbezoek is, op verzoek van SZW, georganiseerd door het Canadese Ministerie van Human Resource Development in samenwerking met de Nederlandse Ambassade in Ottawa.

De delegatie bestond uit de volgende personen:

- Staatssecretaris Annelies Verstand-Bogaert – Delegatieleider
- Mevrouw Jenny Goldschmidt – Voorzitter Commissie gelijke behandel.
- Mevrouw Loes van Hoogstraten – vertegenwoordiger VNO-NCW
- De heer Wolter Muller – vertegenwoordiger Unie MHP
- Mevrouw Lydia Lousberg – SZW
- Mevrouw Alette van Leur – SZW

Gedurende een periode van 2 werkdagen zijn achtereenvolgens gesprekken gevoerd met een vertegenwoordiger van de vakbond voor de publieke sector; met de minister van Human Resource Development (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en haar ambtenaren; met zowel federale als provinciale vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie; met de «Human Rights Commission» en met vertegenwoordigers van werkgevers. Voorts is deelgenomen aan een voor de delegatie georganiseerde ronde-tafel conferentie met presentaties van diverse gelijke beloningsdeskundigen en is een bezoek gebracht aan de Canadese Senaat alsmede het vragenuurtje in het Parlement.

Voornaamste bevindingen

• Arbeidsverhoudingen

Een uitspraak van de Federale rechtbank in oktober 1999 maakte een einde aan een 15 jaar durende geruchtmakende gelijke beloningszaak in de publieke sector met verstrekkende financiële gevolgen. Deze «overwinning van de vakbonden» betekende enerzijds een doorbraak op het gebied van de erkenning van het recht op gelijke beloning in Canada. Anderzijds is mede door deze uitspraak het recht op gelijke beloning in Canada een zeer gevoelig en moeilijk bespreekbaar onderwerp geworden. Zo bleek het bijvoorbeeld voor de delegatie niet mogelijk om werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers tegelijkertijd te spreken vanwege de gepolariseerde standpunten.

Duidelijk werd dat de arbeidsverhoudingen in Canada in het algemeen aanzienlijk verschillen met die in Nederland. Regulier overleg tussen werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers op federaal niveau via vaste structuren ontbreekt. Ook met de federale overheid heeft geen van beide partijen regulier overleg. Er bestaat geen Canadese variant van de Stichting van de Arbeid of Sociaal-economische Raad.

Het principe van collectief onderhandelen lijkt geen standaardprocedure te zijn. Ook het AVV-en is een onbekend fenomeen in Canada. Opvallend is dat sommige vakbonden in bepaalde sectoren slechts onderhandelen voor hun eigen leden binnen een functiegroep (bargaining units). Er bestaan geen ondernemingsraden of andere vormen van georganiseerd werknemersoverleg in bedrijven. Binnen bedrijven of sectoren kan dit leiden tot verschillende arbeidsvoorwaardenpakketten voor verschillende groepen medewerkers omdat onderhandelingstrajecten plaatsvinden per bargaining unit. De bargaining units die de grootste onderhandelingsmacht hebben (omdat een staking door de desbetreffende functiegroep het hele bedrijf zal stilleggen) slagen er veelal in om de beste arbeidsvoorwaardenpakketten te verkrijgen. Niet-vakbondsleden komen uiteindelijk als laatste groep aan de beurt via vertegenwoordiging uit eigen geleding. Deze vissen daarbij geregeld naast het net omdat de onderhandelingsruimte van werkgevers reeds is verbruikt aan andere «bargaining units». Deze onderhandelingen per «bargaining unit» kunnen negatieve consequenties hebben voor gelijke beloning van mannen en vrouwen binnen de totale onderneming. Dit zal met name het geval zijn wanneer vrouwen ondervertegenwoordigd zijn in de bargaining units met de grootste onderhandelingsmacht en oververtegenwoordigd in de bargaining units met de geringste onderhandelingsmacht. Dit laatste kan vervolgens weer een reden voor vakbonden vormen om de ongelijke beloning aan te vechten.

Het Nederlandse begrip «sociale partners» heeft in Canada een hele andere betekenis; hiermee wordt bedoeld op kerkelijke of charitatieve instellingen, NGO's met een maatschappelijk doel en andere partijen «met een sociaal doel».

- *Gelijke beloning en de overheden*

Canada heeft vanaf de jaren '70 wetgeving op het terrein van gelijke beloning. De Canadese overheid werd hiertoe in de jaren '70 geïnspireerd door internationale evenementen en verplichtingen, met name de ratificatie door Canada in 1972 van ILO-Verdrag no. 100 over gelijke beloning van mannen en vrouwen voor arbeid van gelijke waarde. Twee federale overheidsdepartementen; «Human Resource Development» (HRDC) en Justitie, zijn bevoegd op het terrein van gelijke beloning. De verantwoordelijkheidsverdeling en taakafbakening lijkt echter niet altijd even soepel te verlopen. Dit heeft te maken met spanningen als gevolg van het feit dat het recht op gelijke beloning in Canada juridisch wordt beschouwd als «mensenrecht», waarvoor Justitie in Canada verantwoordelijk is. Het recht op gelijke beloning is niet opgenomen in arbeidsrecht of werkgelegenheidswetgeving of in aparte gelijke beloningswetgeving, waarvoor HRDC dan verantwoordelijk zou zijn. Deze benadering heeft voordelen (constitutionele basis) maar zeker ook nadelen (zeer lange en kostbare rechtszaken). Zo leidt de vormgeving als mensenrecht tot wetgeving met een globaal karakter met als gevolg zeer lange en kostbare rechtszaken over de nadere invulling daarvan. Bovendien wringt het recht op gelijke beloning op onderdelen met de verplichtingen uit het arbeidsrecht.

Het Ministerie van «Human Resource Development», dat qua portefeuille vergelijkbaar is met het Nederlandse Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, heeft een «Equal Pay Program» ontwikkeld. Het doel van dit programma is het compenseren van het gebrek aan wettelijke pro-actieve maatregelen o.a. dmv voorlichting en deskundigheidsbevordering bij werkgevers, onderzoek en monitoring. Het programma strekt zich uit tot slechts een beperkt deel van de Canadese beroepsbevolking (minder dan 10%) en heeft daarmee nog niet het beoogde effect

bereikt. De loonkloof in Canada is aanzienlijk; vrouwen verdienen 73 tot 75% van wat mannen verdienen. Niet duidelijk is echter geworden welk referentiekader bij de vaststelling van deze percentages gehanteerd is, zodat vergelijking met de Nederlandse situatie niet mogelijk bleek.

Als extra complicerende factor wordt vaak genoemd de Federale staatsstructuur van Canada met op het terrein van gelijke beloning bevoegdheidsverdeling over overheden op provinciaal en territoriaal niveau. De federale wetgeving is van toepassing op provincie-overschrijdende ondernemingen en sectoren, zoals luchtvaart, banken, (voormalige) staatsbedrijven en telecommunicatie. Daarnaast beschikken de Canadese provincies en territoria elk afzonderlijk over eigen gelijke beloningsregelgeving en -beleid. Deze regelgeving heeft dan betrekking op de werkgevers en werknemers in de betreffende provincie of territorium. Deze verschillen per regio belemmeren een uniforme nationale aanpak van beloningsverschillen. Alle provincies en territoria hebben inmiddels wel het recht op «gelijke loon voor gelijk werk» geregeld maar nog niet overal is ook het recht op «gelijk loon voor werk van gelijke waarde» geregeld.

Een veelgehoorde klacht is het gebrek aan financiële overheidsmiddelen op alle niveaus om ongelijke beloning te bestrijden. Programma's en activiteiten beginnen ambitieus maar worden na verloop van tijd geconfronteerd met bezuinigingen en begrotingstaakstellingen, al dan niet naar aanleiding van wisselingen van de politieke macht. Hierdoor rijst de vraag of er voldoende commitment is bij de diverse partijen voor de naleving en handhaving van het recht op gelijke beloning.

Er is alom kritiek op de federale wetgeving. Deze is niet duidelijk; sommige cruciale begrippen als «werkgever» of «vestiging» zijn in de wet niet of niet duidelijk gedefinieerd. In de wet ontbreken omschrijvingen van procedures en handelwijzen en de wet kent uitsluitend een reactief op klachten gebaseerd stelsel. Met name dit laatste punt is velen een doorn in het oog, temeer daar de juridische procedures vele jaren in beslag nemen en zeer veel geld en energie kosten. Het ontbreken van voorschriften voor zgn. pro-actief en preventief beleid, alsmede van voorlichting en deskundigheidsbevordering voor werkgevers en werknemers wordt daarbij als voornaamste hindernis gezien.

Onlangs is besloten tot het instellen van een zgn. taskforce van de nationale overheid om te onderzoeken welke problemen er zijn in wetgeving, uitvoering, naleving en handhaving en op welke wijze de problemen opgelost kunnen worden.

• *Canadian Human Rights Commission (CHRC)*

De Canadian Human Rights Commission (CHRC), die belast is o.a. met de uitvoering van het recht op gelijke beloning, lijkt onvoldoende toegerust om haar taken te vervullen. De ter beschikking staande maatregelen van de CHRC zijn complex en bepaalde procedures lijken niet efficiënt. Voorbeelden daarvan zijn het niet kunnen gebruiken van onderzoeksgegevens van andere partijen, bv. van de Canadese arbeidsinspectie, en het ontbreken van oordelende bevoegdheden. De CHRC kan bemiddelen in loonongelijkheidsgeschillen tussen vakbond en werkgever en – in het geval deze bemiddeling mislukt – na onderzoek een zaak voorleggen aan een zgn. Tribunal, dat bestaat uit door de politiek benoemde personen.

Ondanks het feit dat de CHRC verantwoordelijk is voor de uitvoering van alle «human rightslegislation» met 11 discriminatiegronden, besteedt ze 50% van haar capaciteit aan gelijke beloningszaken. De CHRC geeft aan

met name bezig te zijn met het voeren van tijd- en geldverslindende rechtszaken waarbij de strijd met name gaat over al dan niet deugdelijk zijn van statistieken en ander cijfermateriaal en over interpretatie van definities.

Met name de werkgevers hebben veel kritiek op het functioneren van de CHRC. De door de CHRC vastgelegde guidelines, die de globale federale wetgeving met betrekking tot gelijke beloning nader invullen worden dan ook niet door de werkgevers onderschreven en bij voortdurend door hen in rechtszaken aangevochten.

- *Gelijke beloning in Ontario en Quebec*

Deze beide provincies kennen zogenaamde pro-actieve wetgeving op het terrein van gelijke beloning. Op basis van deze wetgeving zijn de grotere werkgevers verplicht om in samenwerking met de betrokken vakbonden of een vertegenwoordiging van de werknemers een zogenaamd Pay Equity Plan te maken. In de wetgeving is vastgelegd dat de gelijke beloning bereikt dient te worden door een opwaartse aanpassing van de lonen van vrouwenfuncties aan de lonen van mannenfuncties van gelijke waarde. De werkgever is verplicht om jaarlijks ten minste 1% van de totale loonsom te besteden aan de verbeteringen van lonen van vrouwen totdat het uiteindelijke doel van gelijke beloning is bereikt.

- *Bezoek aan Canadese parlement*

De delegatie werd, na een lunch met Minister Bradshaw van «Human Resource Development» in de gelegenheid gesteld een sessie bij te wonen van het zgn. vragenuurtje in de plenaire zaal van het parlement. Op dat moment vond aldaar een zeer luidruchtige, op Engelse leest geschoeide, discussie plaats tussen de regering en de oppositie over de gevolgen van de terroristische aanslagen in de VS van 11 september jl. Aan het eind van het vragenuurtje werd met applaus kort stilgestaan bij het bezoek van Staatssecretaris Verstand-Bogaert aan het parlement.

Conclusies:

- Het recht op gelijke beloning in Canada lijkt op zich stevig verankerd te zijn in wetgeving, die voldoende bekendheid geniet binnen de samenleving. Ondanks de goede bedoelingen die ten grondslag hebben gelegen aan het initiëren van wetgeving en beleidsmaatregelen hapert de uitvoering van het recht op gelijke beloning op essentiële punten.
- Het uitsluitend reactief, op klachten gebaseerde stelsel voldoet niet. Dit stelsel leidt tot jarenlang durende en gelden energieverlindende rechtszaken en tot een verschraving van de relaties tussen de diverse betrokkenen zoals werkgevers, werknemers, overheid en CHRC. Bovendien leidt dit stelsel tot een ongewenst hoge drempel bij het aanpakken van beloningsverschillen.
- Proactief beleid ontbreekt in federale wetgeving, er zijn geen stimulerende, ondersteunende maatregelen, bv. voor werkgevers voorgescreven in de wet. Geconstateerd wordt dat de keuze destijds voor een enkele strategie (reactief stelsel) zonder koppeling aan vormen van verplicht danwel vrijwillig pro-actief beleid niet juist is geweest. Van vele zijden wordt nu aangedrongen op herziening van wetgeving met daarin duidelijke begripsomschrijvingen, verbodsbepalingen en pro-actieve verplichtingen. De Federale structuur en de daaraan gekoppelde verdeling van wetgevende bevoegdheden brengt aanvullende complicaties met zich mee voor het waarborgen van rechtsgelijkheid

en rechtszekerheid op Federaal niveau. Bij de herziening van wetgeving zou gestreefd dienen te worden naar enige mate van harmonisering van federale en provinciale/territoriale wetgeving.

- Uit de diverse gesprekken en de gesignaleerde tekortkomingen van het Canadese gelijke beloningsstelsel bleek het grote belang van voorlichting, monitoring, audits en deskundigheidsbevordering voor (individuele) werkgevers en werknemers en andere partijen.
- Geconcludeerd zou kunnen worden dat de diverse bezuinigingsronden gekoppeld aan het niet- of niet in voldoende mate toerusten van de uitvoerings- en toezichthoudende instanties duiden op onvoldoende draagvlak om onrechtmatige beloningsverschillen op te heffen.
- Op het terrein van de arbeidsverhoudingen, en met name de structurele overlegstructuur tussen werkgevers en werknemers, lijkt nog een enorme inhaalslag te maken teneinde effectieve invulling te geven aan het recht op gelijke beloning.

Lessen voor de Nederlandse situatie:

- Doorgaan met het in nauwe samenwerking met sociale partners aanpakken van de ongelijke beloning. De Canadese aanpak van de gelijke beloning blijkt in de praktijk conflicterend uit te werken en is daardoor niet altijd effectief. Het Nederlandse beleid heeft dergelijke ongewenste effecten niet.
- Het streven is en blijft in het gelijke beloningsbeleid steeds een combinatie te bereiken van een reactief op klachten van individuen gebaseerd systeem en een pro-actief beleid. Dit laatste kan bijvoorbeeld vorm krijgen door deskundigheidsbevordering van cao-onderhandelaars op het terrein van gelijke beloning, stimulering van het gebruik van de door de Stichting van de Arbeid ontwikkelde checklist gelijke beloning. De wettelijke mogelijkheid voor individuen, ondernemingsraden en belangenorganisaties om de Commissie gelijke behandeling te verzoeken om te onderzoeken of er in een bepaald geval in strijd met de gelijke behandelingsregelgeving wordt gehandeld, moet beschouwd worden als een onderdeel van het reactieve systeem.
- Binnen individuele ondernemingen het thema gelijke beloning op de agenda zetten. Dit kan onder meer gebeuren door ondernemingsraden op dit spoor te zetten, via het Gemeenschappelijk Begeleidingsinstituut Ondernemingsraden en via gerichte voorlichting.

**Programma werkbezoek gelijke beloning Canada
Ottawa, 27 & 28 september 2001**

Donderdag, 27 september 2001

- Besprekingen met vertegenwoordiger Canadese vakbond voor overheidspersoneel; Mw. Margaret Jaekl, classification and equal pay officer, Public service Alliance of Canada.
- Lunchbespreking in parlamentsgebouw met Minister Claudette Bradshaw van Human Resource Development Canada (Arbeid, Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en ambtenaren.
- Bijwonen vragenuurtje Parlement in aanwezigheid van voltallige Kabinet en introductie in Parlement van Staatssecretaris Verstand-Bogaert.
- Bespreking met de voorzitter van de Canadian Human Rights Commission, mevrouw Michelle Falardeau-Ramsay; de directeur gelijke beloning, mevrouw Danielle Lacoste en de algemeen secretaris van de commissie, de heer John Hucker.
- Dinerbespreking met ambtenaren van de Federale Ministeries van Justitie en «Human Resource Development»; met de voorzitter van de werkgroep tot herziening van het Canadese gelijke beloningsstelsel, dr. Beth Bilson, alsmede met gelijke beloningsdeskundigen uit Ontario en Quebec.

Vrijdag, 28 september 2001

- ronde-tafel bijeenkomst gelijke beloning met presentaties van vertegenwoordigers van het ministerie van «Human Resource Development», de Canadese Human Rights Commission, en de provinciale gelijke beloningscomitees uit Ontario en Quebec.
- bespreking met werkgeversvertegenwoordiger, de heer David P. Olson van Canada Post en mevrouw Camille Therriault-Power van het ministerie van Financiën.