

Reactie VNO-NCW en MKB-Nederland op internetconsultatie initiatiefwetsvoorstel gelijke beloning van vrouwen en mannen

VNO-NCW en MKB-Nederland reageren hierbij samen met AWWN op het voorontwerp van wet, opgesteld door PvdA, GL, SP en 50 Plus.

Voorop staat dat VNO-NCW en MKB-Nederland het beginsel van gelijk loon voor arbeid van gelijke waarde onderschrijven en uitdragen. Mannen en vrouwen behoren, als zij werk van gelijke waarde doen, gelijk beloond te worden. Gelijke beloning maakt onderdeel uit van een zorgvuldig beloningsbeleid en goed werkgeverschap. De praktijk in Nederland laat zien dat werkgevers hier werk van maken. Onze inzet is om onterechte beloningsverschillen verder terug te dringen.

De ondernemingsorganisaties wijzen echter het wetsvoorstel af om verschillende redenen:

- het is overbodig: de kern van het voorstel (de normstelling van gelijke beloning en de omkering van de bewijslast) is al in de huidige wetgeving vastgelegd;
- onmogelijk uit te voeren: de middelen (functiewaardering, certificering, toezicht) zullen ineffectief en schadelijk zijn omdat ze niet uitvoerbaar en handhaafbaar zijn;
- lost het echte probleem niet op: de “beloningskloof” heeft andere oorzaken;
- is niet proportioneel: het beoogt een oplossing aan te reiken die niet in verhouding staat tot het geponeerde probleem. De werkgeverspositie is rechteloos.

We lichten dat hieronder en in de bijlage nader toe.

Beloningsverschillen: de feiten

In Nederland is het *ongecorrigeerde* beloningsverschil tussen mannen en vrouwen in de afgelopen jaren gedaald – in de marktsector van 20 naar 18%. Als mannen en vrouwen in gelijke posities verkeren, dat wil zeggen als voor mannen en vrouwen de opleiding, het functieniveau, het aantal dienstjaren etc. gelijk zijn, dan verdienen vrouwen 7% minder dan mannen. Dit *gecorrigeerde* beloningsverschil was 9% en is dus gedaald naar 7% (in de marktsector). Dat verschil is niet verklaard; mogelijk zijn er achtergrondkenmerken die niet meegenomen zijn. De verschillen in beloning zijn dus voor een heel groot deel te verklaren. En kan er in beperkte mate sprake zijn van verboden onderscheid.

De “loonkloof” heeft andere oorzaken

De loonkloof, waarover veel gesproken wordt, is een ander vraagstuk. De vragen waarom het ongecorrigeerde loonverschil 18 procent is, waarom vrouwen per maand gemiddeld minder verdienen, waarom zoveel vrouwen niet economisch zelfstandig zijn, hebben weinig te maken met verboden beloningsonderscheid. Het gaat hier om de bredere arbeidsmarktpositie van vrouwen en onder meer de sterke verankering van de ‘deeltijdnorm’ in onze samenleving¹. Het SER-advies “Een werkende combinatie” (2016) gaat hier nader op in². Om dit aan te

¹ Voor veel ouders is bijvoorbeeld is het ideale arbeidspatroon van tweeënhalve dag voor werkende moeders en vier dagen voor werkende vaders van jonge kinderen.

² Deeltijdwerk was en is een effectief instrument voor ouders in staat te stellen werk te combineren met de zorg voor kinderen. Tegelijkertijd draagt het eraan bij dat de traditionele tijdsverdeling in stand blijft

pakken, zijn andere maatregelen nodig, ook om de doorstroming van vrouwen naar hogere functie te bevorderen.

Nieuwe norm overbodig

De norm van gelijke behandeling ongeacht geslacht is reeds verankerd in het Burgerlijk Wetboek, de Algemene Wet Gelijke Behandeling en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Het is daarmee overbodig deze norm nog eens opnieuw, via dit wetsvoorstel, te regelen.

Reeds meerdere (collectieve) handhavingsmogelijkheden

De noodzaak voor een nieuwe handhavingsroute is niet aangetoond. De stelling dat het nu uitsluitend aan de werknemer zou zijn om veronderstelde verschillen aan te tonen, is namelijk onjuist. Er staan verschillende collectieve mogelijkheden open. Het is veeleer de vraag waarom er nog weinig gebruik wordt gemaakt van deze routes, als het probleem zo groot is als verondersteld.

De ondernemingsraad heeft de taak om gelijke behandeling te bevorderen. Gelijke beloning is hier onderdeel van. De OR heeft daartoe verschillende bevoegdheden gekregen (het instemmingsrecht artikel 27 lid 1 onder c t/m g, en de taakopdracht in artikel 28 met name in lid 3 specifiek voor gelijke beloning M/V). Ook biedt het cao-instrumentarium een goede collectieve waarborgingsmogelijkheid. Naast deze instrumenten is de handhaving van de norm van gelijke beloning reeds belegd bij de in ons rechtssysteem gangbare route van de burgerlijke rechter met de mogelijkheden van collectief gerechtelijke procedures en het College van de Rechten van de mens.

Bureaucratisch monstrem

De normering voor de voorgestelde certificering zal heel moeilijk vast te stellen zijn en op zijn minst zeer bewerkelijk, en bij voorbaat onmogelijk. Ook is de vraag hoe de naleving van de certificaten kan worden gecontroleerd, zeker aangezien de certificaten volgens het voorstel om de drie jaar vernieuwd moeten worden. Het risico is dat er een bureaucratisch monstrem wordt geïntroduceerd.

Zo kan het bepalen wat arbeid *van gelijke waarde* is, niet alleen op basis van een functiewaarderingssysteem plaatsvinden. Ook de vervulling van de functie speelt een rol. Opleiding, ervaring en expertise, maar ook competenties en motivatie kunnen leiden tot verschillen in inzetbaarheid, beschikbaarheid en productiviteit. De individuele prestaties kunnen leiden tot een geoorloofd verschil in beloning. Bovendien is het arbeidsvoorwaardenpakket breder dan loon alleen.

(deeltijdparadox). Keuzes voor deeltijdpatronen zijn niet alleen te herleiden tot individuele preferenties of maatschappelijke voorkeuren. Deze keuzes zijn deels ook een gevolg van de in de praktijk bestaande financiële en praktische belemmeringen om meer uren te werken en om duurzaam te combineren. Ook de sociaal-culturele normen in Nederland lijken sterk gericht te zijn op het anderhalfverdienersmodel.

BIJLAGE

Het conceptwetsvoorstel regelt dat:

- a) vrouwen en mannen gelijk loon voor 'arbeid van gelijke waarde' krijgen (verwoord in artikel 1)
- b) arbeid in dat kader gewaardeerd wordt volgens een 'deugdelijk' stelsel van functiewaardering (verwoord in artikel 2)
- c) de werknemer recht van inzage krijgt op salaris van collega's in dezelfde of vergelijkbare functies (verwoord in artikel 8)
- d) organisaties met 50 werknemers of meer in bezit moeten zijn van een certificaat waaruit blijkt dat is voldaan aan de voorschriften (verwoord in artikel 4)
- e) een aangewezen instelling beslist op aanvraag en afgifte van het certificaat (verwoord in artikel 4)
- f) het certificaat om de drie jaar moet worden verlengd/vernieuwd (verwoord in artikel 4)
- g) de werkgever in het jaarverslag informatie dient te verstrekken over bestaande verschillen in beloning tussen mannen en vrouwen (verwoord in artikel 6)
- h) toezicht op naleving van de wet bij I-SZW wordt neergelegd (verwoord in artikel 7)
- i) I-SZW een bestuurlijke boete kan opleggen (tot ten hoogste 10% van de omzet in het voorafgaande boekjaar) (verwoord in artikel 10)
- j) de wederpartij dient te bewijzen dat niet in strijd met de wet is gehandeld (verwoord in artikel 11)
- k) de minister het parlement tenminste eenmaal per jaar informeert over de afgelopen en verwachte toekomstige ontwikkelingen (verwoord in artikel 12).

Ad a) '*gelijk loon voor arbeid van gelijke waarde*'

Los van de elementen die een rol kunnen spelen in het verklaren van ongecorrigeerde en gecorrigeerde verschillen is de vraag ten principale wat arbeid *van gelijke waarde* is en of dat wel objectief vast te stellen is. Immers een functie mag bepaalde kenmerken hebben waaraan voldaan moet worden (dat is waarschijnlijk ook de bedoeling van de voorgestelde toepassing van de functiewaarderingssystematiek -ad b-) maar de invulling en vervulling van een functie kan persoonsgebonden zijn, uiteraard samenhangend met opleiding, ervaring en expertise, maar ook samenhangend met persoonlijke eigenschappen, competenties en motivatie. Die kenmerken kunnen leiden tot verschillen in inzetbaarheid, beschikbaarheid en productiviteit, wat kan leiden tot een geoorloofd verschil in beloning.

Bij de vergelijking is bovendien sprake van vergelijk op brutoloon, terwijl het arbeidsvoorwaardenpakket breder is dan loon alleen.

De basis is daarmee dus wankel, ondanks de poging om dit via toepassing van een functiewaarderingssysteem te objectiveren.

Waarschijnlijk spelen ook de dynamiek binnen loononderhandelingen een rol. Een aantal concrete voorbeelden, zoals opgenomen in de toelichting lijkt daar ook op te duiden. Vrouwen zouden de loononderhandeling bijvoorbeeld 'minder scherp' voeren dan mannen. Vaak geven zij aan wat ze in hun laatste baan hebben verdiend en dat zij dat tenminste ook in de nieuwe baan willen verdienen. Mannen zetten eerder in op het salaris dat zij wensen en vinden passen

bij de functie waarop zij solliciteren. Op dit verschil in onderhandelstrategie wijst ook het College voor de Rechten van de Mens³.

Mogelijk houdt dit verschil in aanpak ermee verband dat het salaris voor sommige vrouwen mogelijk niet op voorhand de belangrijkste arbeidsvoorwaarde is, maar andere arbeidsvoorwaarden relevanter zijn, zoals flexibiliteit in werktijden en mogelijkheden voor verlof om het werk goed te combineren met de zorg voor kinderen. De toelichting onderkent als belangrijkste oorzaak van verschillen het individuele gedrag (paragraaf 2, 4^e alinea). Die oorzaak wordt niet weggenomen door de voorgestelde zware middelen.

Ad b) *'stelsel van functiewaardering'*:

In aanvulling op wat reeds onder ad a) is opgemerkt is het gekozen instrument van 'functiewaardering' beperkt behulpzaam bij het meten van beloningsverschillen. Het is slechts de formele kant van de arbeidsovereenkomst in juridische zin. De 'waardering' van iedere werknemer is echter breder. Het wetsvoorstel poogt daar wel grip op te krijgen door de precisering in artikel 3, maar dat is bij voorbaat een onmogelijke opgave. Het bekende nadeel van te gedetailleerde 'functiewaardering', namelijk verstarring van de organisatie, werkt nog sterker waar wordt gepoogd de immateriële aspecten ook in normeringen te vatten. De invulling van een functie is persoonsgebonden en hangt samen met ervaring, expertise, motivatie, inzetbaarheid, beschikbaarheid en productiviteit. Deze elementen worden gebruikelijk meegewogen in beoordelings- en salarissystemen.

Ad c) *'recht op inzage'*

Behalve dat informatie over salaris en functieniveau onvoldoende inzicht geven in de vraag of er sprake is van een onterecht beloningsverschil (zoals onder ad a en b is toegelicht), raakt het recht op inzage aan de vertrouwelijkheid en privacy van medewerkers.

Dit voorstel is daarmee onverenigbaar met privacyregelgeving (Algemene Verordening Gegevensbescherming die de huidige Wet Bescherming Persoonsgegevens gaat vervangen). Ook kan inzage –zelfs als er geen sprake is van onterechte beloningsverschillen– van invloed zijn op de arbeidsverhoudingen en werksfeer.

Ad d) *'certificaat voor 50 plus ondernemingen'*

De normering voor certificering lijkt moeilijk vast te stellen en op zijn minst zeer bewerkelijk, en gezien het voorgaande bij voorbaat onmogelijk. Ook is de vraag hoe de naleving van de certificaten kan worden gecontroleerd, zeker aangezien de certificaten volgens het voorstel om de drie jaar vernieuwd moeten worden. Het risico is dat er een bureaucratisch monstrem wordt geïntroduceerd, zeker in combinatie met ad e en met name ad f. (het aspect van administratieve lasten).

Ad g) *'informatie via jaarverslag'*

Dit voorstel komt nog eens bovenop de voorstellen rond certificering. Het aspect van de extra administratieve lasten speelt hier eveneens. Op zich is het goed dat ondernemingen verantwoording afleggen over hun beloningsbeleid en hun inspanningen om verschillen op basis van sekse tegen te gaan. In de WOR is echter al geregeld dat dit onderdeel moet zijn van het sociaal jaarverslag (art. 31b en 31d, in samenhang met de opdracht van art. 28 lid 3 toe te

³ College voor de Rechten van de Mens, *Gelijke beloning verzekerd? Gelijke beloning van mannen en vrouwen bij verzekeringsorganisaties*, 2017, p. 11.

zien op gelijke beloning voor vrouwen en mannen, en het instemmingsrecht met belonings-, functiewaarderings- en beoordelingssystemen). Een verantwoording van het gevoerde beloningsbeleid hoort daar in thuis. Deze informatie kan een kwalitatieve duiding zijn van verschillen (ook ten aanzien van het onderhandelingsgedrag) en hoe dat te redresseren (binnen de mogelijkheden).

Het wetsvoorstel gaat overigens voorbij aan het financiële karakter van de wettelijk geregelde (Boek 2 BW) jaarverslagleggingsplicht. Daarin past de bedoelde informatie niet. Opgemerkt wordt dat ook in de WOR dit onderscheid wordt aangehouden. Het financiële jaarverslag is bedoeld in artikel 31a, de sociale aspecten in de bovengenoemde artikelen 31b en 31d WOR.

Ad h) 'toezicht op naleving door I-SZW'

De wijze waarop het toezicht door de Inspectie-SZW is vormgegeven is bezwaarlijk. Wat ontbreekt is een regeling van de rechtspositie van de werkgever, bijvoorbeeld in diens verhouding tot de 'certificerende instelling'. In de delegatieopdracht naar de voorgestelde AMvB (art. 4 lid 4) staat niets over bezwaar- en beroepsmogelijkheden voor een werkgever die een certificaat krijgt geweigerd of ingetrokken. De Inspectie-SZW kan voor het niet voeren van een certificaat een boete opleggen, ook weer zonder mogelijkheid van bezwaar en beroep. Dat is een omissie. Iedere voor de hand liggende koppeling met relevante wetgeving (Algemene Wet Bestuursrecht, Wet Economische Delicten) ontbreekt volledig.

Daarnaast kan de Inspectie-SZW echter ook beboeten op de algemene norm van artikel 1. Hij kan (moet?) dus kennelijk zelf een beoordeling maken over het voldoen aan de norm, naast en los van de certificerende instelling. Een grote onevenwichtigheid in het voorstel.

I-SZW krijgt bovendien opnieuw een extra activiteit toebedeeld waarvoor capaciteit en middelen noodzakelijk zijn.

Ad i) element van een 'bestuurlijke boete'; deze kan oplopen tot 10% van de omzet van de onderneming, wat een buiten proportioneel niveau is

Ad j) 'omkering van de bewijslast'

Deze wordt blijkens de toelichting (paragraaf 4, 1^e alinea) als het belangrijkste instrument van het wetsvoorstel gezien. Vreemd genoeg wordt niet verwezen naar het huidige artikel 6a WGB, dat tekstueel sterk overeenkomt. De toelichting stelt echter wel dat die 'omkering' zijn beslag krijgt in de certificering. Dat is echter iets geheel anders, namelijk een 'verantwoording vooraf' en niet alleen 'achteraf'.

Een aangesproken werkgever heeft nu al een bewijslast die moeilijk is te leveren. Het voorstel voegt op dat punt niets toe, maar introduceert door de samenloop met certificering een grote onevenwichtigheid. Dit gekoppeld aan het geheel ontbreken van een rechtspositie voor werkgevers, maakt het voorstel niet aanvaardbaar.