

De effectiviteit van het recht op gelijk loon voor gelijk(waardig) werk voor vrouwen en mannen. Het potentieel van meer loontransparantie in de strijd tegen de loonkloof

Peer-reviewed author version

FOUBERT, Petra & VANCLEEF, Sara (2021) De effectiviteit van het recht op gelijk loon voor gelijk(waardig) werk voor vrouwen en mannen. Het potentieel van meer loontransparantie in de strijd tegen de loonkloof. In: *Revue de droit social (Bruxelles)* = Tijdschrift voor sociaal recht, 2021 (1-2) , p. 135 -166.

Handle: <http://hdl.handle.net/1942/33931>

DE EFFECTIVITEIT VAN HET RECHT OP GELIJK LOON VOOR GELIJK(WAARDIG) WERK VOOR VROUWEN EN MANNEN

HET POTENTIEEL VAN MEER LOONTRANSPARANTIE IN DE STRIJD TEGEN DE LOONKLOOF

Petra FOUBERT,
Hoogleraar UHasselt

Sara VANCLEEF,
Doctoraatsbursaal UHasselt

I. INLEIDING

II. DE LOONKLOOF: HOE INTERPRETEREN EN VERKLAREN?

III. DE PROBLEMATISCHE JURIDISCHE AFDWINGING VAN HET RECHT OP GELIJK LOON VOOR GELIJK(WAARDIG) WERK VOOR VROUWEN EN MANNEN

IV. LOONTRANSPARANTIE: BELGIE ALS VOORLOPER?

- A. De aanbeveling inzake loontransparantie van de Europese Commissie (2014)
- B. De Belgische Loonkloofwet (2012)
 - 1. *Loonrapportering*
 - 2. *Loonaudit*
 - 3. *Verplicht thema van sociaal overleg*

V. BESLUIT: BELGISCHE LOONTRANSPARANTIE MET EEN HOGERE EFFECTIVITEIT?

Het recht op gelijk loon voor gelijk(waardig) werk wordt al decennialang gewaarborgd op internationaal en Europees niveau. België is zijn internationale en Europese verplichtingen prima nagekomen zodat ook in ons land een juridisch afdwingbaar recht bestaat op gelijk loon voor gelijk(waardig) werk. Dit recht blijkt echter niet effectief, aangezien er nog steeds een aanzienlijke loonkloof bestaat in België, en bij uitbreiding in de hele EU. Hoewel vrouwen nog steeds een lager uurloon krijgen dan mannen, en dit in de meerderheid van de gevallen niet objectief te verklaren is (macrovlak), zijn er amper juridische procedures waarin een ongelijke beloning op basis van geslacht wordt geclaimd (microvlak). Een belangrijke oorzaak van de problematische afdwinging van het recht op gelijk loon voor gelijk(waardig) werk is het gebrek aan loontransparantie. Veel werknemers hebben immers helemaal geen zicht op de lonen van hun collega's en beseffen dus niet steeds dat ze gediscrimineerd worden. De Europese Commissie heeft in 2014 een aanbeveling aangenomen met het oog op meer loontransparantie en werkt momenteel aan een juridisch bindend instrument. In België bestaat al bindende regelgeving met het oog op meer loontransparantie sinds de Loonkloofwet van 2012. Deze wet is weinig succesvol; van een volledige en 'nuttige' loontransparantie is in België voorlopig geen sprake. Deze bijdrage legt de pijnpunten van de Loonkloofwet bloot en formuleert suggesties met het oog op loontransparantie met een hogere effectiviteit.

Le droit à un salaire égal pour un travail égal est protégé depuis des décennies aux niveaux international et européen. La Belgique a bien rempli ses obligations internationales et européennes, de telle sorte qu'il existe aujourd'hui, dans notre pays aussi, un droit juridiquement exécutoire à un salaire égal pour un travail égal. Ce droit ne se révèle cependant pas effectif dès lors qu'il existe toujours un écart salarial significatif en Belgique, et par extension dans l'Union européenne. Bien que les femmes reçoivent toujours un salaire horaire inférieur par rapport aux hommes, ce qui ne peut être expliqué objectivement dans la majorité des cas (niveau macro), très peu de procédures judiciaires invoquant une inégalité de salaires homme-femme sont lancées (niveau micro). Une cause majeure à l'origine de l'application problématique du droit à un salaire égal pour un travail égal, est le manque de transparence salariale. Beaucoup de travailleurs n'ont pas la moindre idée du salaire de leurs collègues et ne réalisent donc pas toujours qu'ils sont discriminés. En 2014, la Commission européenne a adopté une recommandation en vue d'accroître la transparence salariale, et prépare actuellement un instrument juridique contraignant. En Belgique, il existe déjà une réglementation contraignante en vue d'accroître la transparence salariale depuis la loi du 2012 sur l'écart salarial. Cette loi n'a toutefois pas eu l'effet escompté puisqu'on ne peut parler, actuellement, d'une transparence salariale complète et utile en Belgique. Cette contribution expose les points sensibles de la loi sur l'écart salarial et fait des propositions en vue d'améliorer l'effectivité de la transparence salariale.

I. INLEIDING

1. Vrouwen en mannen hebben recht op gelijk loon voor gelijk of gelijkwaardig werk. Op internationaal en Europees vlak zijn de codificaties van deze specifieke invulling van het gelijkheidsbeginsel talrijk. De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) was een van de eerste internationale organisaties die het beginsel vastlegde. Verdrag nr. 100 (1951) is volledig gewijd aan de gelijke beloning voor vrouwelijke en mannelijke werknemers voor gelijkwaardig werk¹. Het principe werd later onder meer herhaald in het VN-verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (1979)². In de Europese Unie (EU) maakt het recht op gelijke beloning voor vrouwen en mannen reeds sinds 1957 deel uit van het primair EU-recht³, en werd het verder uitgewerkt in secundair recht⁴. Momenteel wordt het beginsel ingevuld via artikel 157 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en, voor werknemers (in de Europese betekenis), de Herschikkingsrichtlijn 2006/54⁵. Voor zelfstandigen die niet onder de Herschikkingsrichtlijn vallen, is Richtlijn 2010/41 van toepassing⁶. Ook het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2007) vermeldt uitdrukkelijk de gelijkheid van beloning voor vrouwen en mannen⁷. De Europese pijler van sociale rechten (2017) herneemt het recht op gelijk loon voor gelijkwaardig werk voor vrouwen en mannen in zijn eerste hoofdstuk over 'Gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt'⁸.

2. België is als lid van de IAO en van de EU reeds ettelijke decennia verplicht te garanderen dat vrouwelijke en mannelijke werknemers een juridisch afdwingbaar recht hebben op gelijke beloning

¹ ILO Equal Remuneration Convention No. 100 (29 juni 1951), www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C100. België ratificeerde dit verdrag reeds op 23 mei 1952. M. OELZ, S. OLNEY en M. TOMEI, *Equal pay. An introductory guide*, Genève, ILO, 2013, 2-3.

² Art. 11, d UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (18 december 1979), www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cedaw.aspx. België ratificeerde dit verdrag op 10 juli 1985.

³ Oorspronkelijk was het recht op gelijk loon voor gelijk(waardig) werk voor mannelijke en vrouwelijke werknemers neergelegd in art. 119 EEG-verdrag. Na het Verdrag van Amsterdam (1997) werd deze bepaling hernummerd als art. 141 EG-verdrag. Met het Verdrag van Lissabon (2007) kwam er een opnieuw een hernummering. Sindsdien is het beginsel neergelegd in art. 157 Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU).

⁴ Zie in het bijzonder Richtl.Raad nr. 75/117, 10 februari 1975 betreffende het nader tot elkaar brengen van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers, *Pb.L.* 19 februari 1975, afl. 45, 19. Deze richtlijn werd ingetrokken door Richtl.EP en Raad 2006/54, 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking), *Pb.L.* 26 juli 2006, afl. 204, 23 (Herschikkingsrichtlijn 2006/54).

⁵ Zie hierboven, vn. 4.

⁶ Richtl.EP en Raad 2010/41, 7 juli 2010 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG van de Raad, *Pb.L.* 15 juli 2010, afl. 180, 1.

⁷ Art. 23, eerste lid Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (12 december 2007), eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT. Deze bijdrage gaat niet dieper in op het verschil tussen een 'recht' (juridisch afdwingbaar) en een 'beginsel' (programmatorisch). Zie bv. K. LENAERTS, "Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights", *European Constitutional Law Review* 2012, (375) 399-401; J. KROMMENDIJK, "Principled Silence or Mere Silence on Principles? The Role of the EU Charter's Principles in the Case Law of the Court of Justice", *European Constitutional Law Review* 2015, 321-356. Beide termen worden in deze bijdrage door elkaar gebruikt. Gelet op het feit dat het Europees Hof van Justitie (HvJ) reeds in het arrest-*Defrenne II* (1976) oordeelde dat de verdragsbepaling inzake gelijk loon voor gelijk(waardig) werk voor mannen en vrouwen rechtstreekse werking heeft, is de conclusie dat het hier gaat om een 'recht', het meest voor de hand liggend. HvJ 8 april 1976, nr. 43/75, ECLI:EU:C:1976:56, 'Defrenne II'.

⁸ Art. 2, b Europese pijler van sociale rechten (13 december 2017), eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017C1213%2801%29.

voor gelijk(waardig) werk. Net als alle andere EU-lidstaten heeft België op dit vlak vrij snel prima werk geleverd⁹. Momenteel is op grond van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen (Genderwet) elke discriminatie op grond van geslacht verboden in het kader van arbeidsbetrekkingen, daarbij inbegrepen 'de toekenning en bepaling van het loon, het ereloon of de bezoldiging'¹⁰. Het toepassingsgebied is erg ruim en omvat arbeid in loondienst, zowel in de publieke als in de private sector, alsook zelfstandige arbeid¹¹. Met deze ene wet is België tegemoetgekomen aan de verplichtingen die het aangaan op internationaal en Europees vlak.

3. Niettegenstaande het feit dat België, en bij uitbreiding de hele EU, reeds lang een juridisch afdwingbaar recht op gelijk loon voor gelijk(waardig) werk kent, wordt dit niet weerspiegeld in de realiteit. Vrouwen blijken nog steeds minder te verdienen dan mannen. Er bestaat in de gehele EU nog steeds een aanzienlijke loonkloof, die op macrovlak aangeeft dat vrouwen en mannen op het vlak van verloning niet in een gelijke positie zitten. Misschien enigszins verrassend vertaalt dit zich op microvlak echter niet in veel casuïstiek inzake loondiscriminatie, noch bij het Europees Hof van Justitie (HvJ), noch bij de nationale rechtbanken en hoven. Het recht op gelijk loon voor gelijk(waardig) werk voor vrouwen en mannen blijkt niet effectief¹², noch op macrovlak, noch op microvlak.

4. Het gebrek aan effectiviteit van het recht op gelijke beloning wordt veroorzaakt door een complex samenspel van verschillende factoren. Een van deze factoren kreeg in het voorbije decennium toenemende aandacht op zowel Europees als Belgisch beleidsniveau: het gebrek aan loontransparantie. Op academisch vlak komt de (relatief recente) interesse voor loontransparantie

⁹ Alle EU-lidstaten hebben de EU-regelgeving goed omgezet in nationaal recht. Zie o.m. P. FOUBERT, *The enforcement of the principle of equal pay for equal work or work of equal value. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2017, 39-45.

¹⁰ Art. 6, § 2, 2° wet 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, BS 30 mei 2007, 29.031 (Genderwet). De voorloper van de Genderwet bevatte ook al een verbod van discriminatie op grond van geslacht in arbeid. Het gaat om de wet 7 mei 1999 op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de voorwaarden, de toegang tot het arbeidsproces en de promotiekansen, de toegang tot een zelfstandig beroep en de aanvullende regelingen voor de sociale zekerheid, BS 19 juni 1999, 23.156 (Wet Gelijke Behandeling Mannen en Vrouwen). Het verbod van discriminatie was o.m. van toepassing op de arbeidsvoorwaarden, daarbij inbegrepen het loon en de bescherming ervan (art. 13 Wet Gelijke Behandeling Mannen en Vrouwen). Recentelijk werd een wetsvoorstel ingediend dat – onder meer – art. 4 Genderwet wil aanvullen zodat een direct loonverschil tussen twee personen van een verschillend geslacht die nochtans gelijkwaardige functies uitoefenen, gelijkgesteld wordt met een direct onderscheid op grond van geslacht (Art. 2 wetsvoorstel tot instelling van een verplichte loonpariteit in de privébedrijven, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 28/1). De Nationale Arbeidsraad (NAR) vindt dit geen goed idee. Dit zou immers betekenen dat loonverschillen tussen vrouwen en mannen die gebaseerd zijn op een verschil in anciënniteit, functioneren, resultaten, loononderhandelingen bij indiensttreding etc., steeds neerkomen op discriminatie. Een direct onderscheid op grond van geslacht in de arbeidsbetrekkingen kan namelijk enkel worden gerechtvaardigd op grond van een wezenlijke en bepalende beroepsvereiste (art. 13 Genderwet). Bovendien heeft art. 4 Genderwet betrekking op beschermde criteria gerelateerd aan gender (zwangerschap, bevalling, het geven van borstvoeding, moederschap, adoptie, medisch begeleide voortplanting, genderidentiteit, genderexpressie, seksekenmerken, vader- of meemoederschap). Loonverschillen tussen personen van een verschillend geslacht passen niet in dit rijtje (NAR, *Advies over de wetsvoorstellen over de loonkloof tussen mannen en vrouwen*, 18 februari 2020, nr. 2156, 11, <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-2156.pdf>).

¹¹ Art. 5, 1° Genderwet.

¹² 'Effectiviteit' verwijst naar de mate waarin een regel zijn doelstelling bereikt, terwijl 'efficiëntie' verwijst naar een kosten-batenanalyse. Verlet en Devos verwoorden het als volgt: "Effectiviteit verwijst [...] naar de oorzaak-gevolg relatie tussen output en outcome (effect): heeft het gevoerde beleid ook het beoogde effect bereikt, binnen de vooropgestelde termijnen? Zijn er gewenste of ongewenste neveneffecten? [...] Efficiëntie wijst op de hoeveelheid input die nodig is per eenheid output (I/O), terwijl productiviteit een maatstaf is voor de hoeveelheid output die men kan realiseren per eenheid input (O/I)." D. VERLET en C. DEVOS, *Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal. SVR-Studie 2010/2*, Brussel, Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2010, 7.

momenteel vooral uit de hoek van de economische wetenschappen en het personeelsbeleid¹³. In de rechtsleer was de aandacht voor loontransparantie tot nog toe vrij beperkt en kwam ze in hoofdzaak vanuit niet-EU-lidstaten¹⁴. Nochtans heeft de idee van loontransparantie het potentieel om het recht op gelijk loon niet alleen op macrovlak (loonkloof), maar ook op microvlak (individuele afdwinging van het recht op gelijk loon) een boost te geven. Vanuit deze optiek lijkt enige aandacht vanuit juridische hoek dan ook niet onbelangrijk, zeker in het kader van een reeks studies over de effectiviteit van het sociaal recht in België.

5. Na de inleiding (I.) beoogt deze bijdrage in eerste instantie een toelichting te geven bij de loonkloofcijfers in de EU en in België, alsook een korte duiding bij de oorzaken van de loonkloof (II.). Vervolgens wordt even stilgestaan bij de problematische afdwinging van het individuele recht op gelijk loon, alsook de oorzaken ervan (III.). Daarna gaat deze bijdrage in op loontransparantie in het bijzonder (IV.). De aandacht gaat naar de acties die de EU reeds heeft ondernomen en in de toekomst nog wil ondernemen, maar evenzeer naar de Belgische wetgeving, die de initiatieven van de EU voorafging in de tijd. Bij wijze van besluit volgt een analyse van de wijze waarop de Belgische wetgeving het recht op gelijk loon voor gelijk(waardig) werk voor vrouwen en mannen nog effectiever zou kunnen maken (V.).

II. DE LOONKLOOF: HOE INTERPRETEREN EN VERKLAREN?

6. Zoals hierboven reeds kort aangegeven, is het beginsel van gelijk loon voor gelijk(waardig) werk voor vrouwen en mannen niet hetzelfde als de loonkloof. Waar het eerste een specifiek juridische veruitwendiging is van een vergelijking tussen het werk van een vrouw en het (gelijkwaardige) werk van een man (op microvlak), betreft het tweede een vergelijking van het loon van vrouwen en mannen in het algemeen, en dit in een bepaald bedrijf, een bepaalde sector of een bepaald land (op macrovlak)¹⁵. De loonkloof wordt steeds in percenten uitgedrukt. Zo bedroeg de gemiddelde loonkloof voor de huidige 27 EU-lidstaten in 2018 bijvoorbeeld 14,8 %¹⁶. Deze percentages moeten echter met de nodige omzichtigheid worden geïnterpreteerd.

7. De loonkloofcijfers die de verschillende EU-lidstaten registreren, betreffen steeds de zogenaamde 'niet-gecorrigeerde loonkloof'. Dit is het verschil, uitgedrukt in percenten, tussen het uurloon dat vrouwen en mannen verdienen in de economie als geheel¹⁷. Een loonkloof van 14,8 % (het

¹³ Zie louter bij wijze van voorbeeld M. BAKER, Y. HALBERSTAM, K. KROFT, A. MAS en D. MESSACAR, *Pay Transparency and the Gender Gap*, NBER Working Paper No. 25834, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2019, 39 p.; M. BENNEDSEN, I. SIMINTZI, M. TSOUTSOURA en M. WOLFENZON, *Do Firms Respond to Gender Pay Gap Transparency?*, NBER Working Paper No. 25435, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2019, 70 p.; A. BOSCH en S. BARIT, "Gender pay transparency mechanisms: Future directions for South Africa", *S.Afr.J.Sci.* 2020, 6 p.; S. UGARTE en J. RUBERY, "Gender pay Equity: Exploring the impact of formal, consistent and transparent human resource management practices and information", *Hum.Resour.Manag. J.* 2020, 1-17.

¹⁴ Zie bv. B. CANALES, "Closing the Federal Gender Pay Gap Through Wage Transparency", *Houston L.Rev.* 2018, 969-997; M. DOWNIE, "Preferential pay protection: Does UK law provide poorer protection to those discriminated against on grounds of protected characteristics other than gender?", *IJD* 2019, (4) 19.

¹⁵ D. ROMNEY, *Equal Pay. Law and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2018, 43.

¹⁶ Eurostat data (gender pay gap in unadjusted form), online beschikbaar via ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_05_20/default/table?lang=en. Alle data worden jaarlijks aangeleverd door de lidstaten, op basis van een uniforme format, zodat de data vergelijkbaar zijn: de Structure of Earnings Survey (SES), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/earnings>. Alle werknemers die werken in een onderneming van tien personen of meer, worden meegerekend, onafgezien van hun leeftijd of het aantal uren dat zij werken. In sommige lidstaten wordt de openbare sector echter niet meegerekend. Voor meer info, zie Verord.Raad nr. 530/1999, 9 maart 1999 betreffende structuurstatistieken van lonen en loonkosten, *Pb.L.* 12 maart 1999, afl. 63, 6.

¹⁷ Zie https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_05_20/default/table?lang=en.

gemiddelde voor de 27 EU-lidstaten in 2018) betekent dus dat vrouwen in 2018 per uur betaalde arbeid gemiddeld 14,8 % minder verdienden dan mannen. Dit verschil kan worden toegeschreven aan tal van factoren. In de eerste plaats zijn er een aantal zogenaamde ‘objectieve factoren’ die bijdragen tot de loonkloof¹⁸. Vrouwen werken bijvoorbeeld vaker in sectoren waar lagere lonen worden uitbetaald¹⁹, zoals bijvoorbeeld de zorgsector en het onderwijs. Dit noemt men de horizontale segregatie van de arbeidsmarkt²⁰. Vrouwen oefenen, binnen een bepaalde sector, ook vaker functies uit die lagere lonen genereren. Zo zijn vrouwen bijvoorbeeld vaker secretaresse dan directeur, los van de sector waarin ze tewerkgesteld zijn. Dit is de verticale segregatie van de arbeidsmarkt²¹. Vrouwen werken verder ook vaker deeltijds, vooral omdat ze hun professionele activiteiten combineren met de zorg voor kinderen of andere familieleden²². Deeltijdse jobs worden per uur minder goed betaald dan voltijdse jobs²³. Hoewel deze ‘objectieve factoren’ niet noodzakelijkerwijs onschuldig zijn en wel degelijk het gevolg kunnen zijn van (indirecte) discriminatie²⁴, zou het in deze bijdrage te ver leiden hier nader op in te gaan²⁵.

8. Wanneer de zogenaamd ‘objectieve factoren’ via statistische technieken uit de niet-gecorrigeerde loonkloof worden gefilterd²⁶, blijft de ‘gecorrigeerde loonkloof’ over. Dit cijfer vertegenwoordigt het verschil in uurloon dat (nog) niet (objectief) te verklaren is en dus mogelijkerwijs (gedeeltelijk) toe te schrijven is aan discriminatie²⁷. Boll en Lagemann berekenden voor het jaar 2014 bijvoorbeeld een niet-gecorrigeerde loonkloof van gemiddeld 14,2 % voor de gehele EU. De gecorrigeerde loonkloof bedroeg volgens hun berekeningen 9,4 %. Met andere woorden: 4,8 % van de niet-gecorrigeerde loonkloof voor het jaar 2014 kon toegewezen worden aan zogenaamd objectieve

¹⁸ Zie bv. N.M. BARNHART, “Gender Wage Inequality: Is More Legislation the Answer?”, *Seattle U.L.Rev.* 2017, (1435) 1445-1447. In de economische literatuur gaat er meestal niet zo veel aandacht naar de relatie tussen de loonkloof enerzijds en beleid en wetgeving anderzijds. In een relatief recente studie werd echter aangehaald dat dit een interessant onderzoeksdomein is, in het bijzonder m.b.t. de maatregelen inzake de work-life balance. F. BLAU en L. KAHN, “The Gender Wage Gap: Extent, Trends, and Explanations”, *Journal of Economic Literature* 2017, (789) 847-850.

¹⁹ R. PLASMAN, M. RUSINEK, F. RYCX en I. TOJEROW, *La structure des salaires en Belgique*, Brussel, DULBEA / Université Libre de Bruxelles, 2007, 48.

²⁰ T. MÜLLER, *She works hard for the money: tackling low pay in sectors dominated by women – evidence from health and social care*, ETUI Working Paper 2019.11, Brussel, ETUI, 7.

²¹ D. MEULDERS, R. PLASMAN en F. RYCX, “Les inégalités salariales de genre: expliquer l’injustifiable ou justifier l’inexplicable”, *Reflets et Perspectives* 2005, (95) 102-104 ; M. SMITH, “Social regulation of the gender pay gap in the EU”, *Eur.J.Ind.Relat.* 2012, (365) 366; M. OELZ, M. TOMEI en S. OLNEY, *Guide d’introduction à l’égalité de Remunération*, Genève, ILO, 20-22.

²² M. OELZ, M. TOMEI en S. OLNEY, *Guide d’introduction à l’égalité de Remunération*, Genève, ILO, 14 en 22.

²³ R. PLASMAN, M. RUSINEK, F. RYCX en I. TOJEROW, *La structure des salaires en Belgique*, Brussel, DULBEA / Université Libre de Bruxelles, 2007, 29-35; C. BOLL, A. ROSSEN en A. WOLF, “The EU Gender Earnings Gap: Job Segregation and Working Time as Driving Factors”, *Journal of Economics and Statistics* 2017, (407) 412 en 421.

²⁴ J. RUBERY, D. GRIMSHAW en H. FIGUEIREDO, “How to close the gender pay gap in Europe: towards the gender mainstreaming of pay policy”, *Ind.Relat.J.* 2005, (184) 185-186; M. SMITH, “Social regulation of the gender pay gap in the EU”, *Eur.J.Ind.Relat.* 2012, (365) 366.

²⁵ Hierover bestaat een rijke, vooral Engelstalige literatuur. Zie louter bij wijze van voorbeeld M. CORNISH, “Closing the Global Gender Pay Gap: Securing Justice for Women’s Work”, *Comp.Lab.L. & Pol’y J.* 2006-07, 219-250; D. ROMNEY, *Equal Pay. Law and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2018, 43-59.

²⁶ De bekendste en meest gebruikte methode is de Oaxaca-Blinder-decompositiemethode, ontwikkeld in 1973. A.S. BLINDER, “Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates”, *Journal of Human Resources* 1973, 436-455; R. OAXACA, “Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets”, *International Economic Review* 1973, 693-709. Voor een korte beschrijving, zie C. BOLL, A. ROSSEN en A. WOLF, “The EU Gender Earnings Gap: Job Segregation and Working Time as Driving Factors”, *Journal of Economics and Statistics* 2017, (407) 414-415.

²⁷ Zie bv. F. BLAU en L. KAHN, “The Gender Wage Gap: Extent, Trends, and Explanations”, *Journal of Economic Literature* 2017, (789) 831-832; C. BOLL en A. LAGEMANN, *Gender pay gap in EU countries based on SES*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2018, 6-9.

factoren, zoals er in de vorige paragraaf enkele werden opgesomd²⁸. De resterende 9,4 % betreft een verschil in de beloning van vrouwen en mannen dat voorlopig onverklaarbaar is en dus veroorzaakt zou kunnen zijn door discriminatie. Het is van belang hier te benadrukken dat de cijfers die in de media verschijnen, meestal de niet-gecorrigeerde loonkloof betreffen.

9. De gemiddelde niet-gecorrigeerde loonkloof voor de gehele EU maskeert grote verschillen tussen de EU-lidstaten onderling. Zo varieert de loonkloof voor het jaar 2018 bijvoorbeeld van slechts 3,5 % in Roemenië tot maar liefst 25,6 % in Estland²⁹. In sommige lidstaten blijft de loonkloof de laatste jaren relatief stabiel op een erg hoog percentage. Dat is bijvoorbeeld het geval voor Slowakije, waar de loonkloof rond de 20 % blijft schommelen³⁰. België behoort reeds lang tot de beste leerlingen van de klas. In 2020 bedraagt de niet-gecorrigeerde loonkloof er slechts 6,0 %³¹. De Belgische loonkloof wordt elk jaar kleiner, doch het tempo is de voorbije jaren sterk afgenomen³². Het blijkt erg moeilijk om de laatste percenten weg te werken. Volgens het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen (IGVM) zou in België nog steeds om en bij de helft van de niet-gecorrigeerde loonkloof onverklaard zijn³³ en bijgevolg mogelijk veroorzaakt door discriminatie. Verder is het ook zo dat lidstaten heel verschillend kunnen scoren op het vlak van de sector waar de loonkloof het grootst is³⁴. Traditioneel heet de loonkloof in de publieke sector laag te zijn, maar ook hier weer bestaan er vaak grote verschillen tussen de lidstaten onderling.

10. De omvang van de loonkloof in een bepaalde EU-lidstaat zegt echter niet alles over de positie van de vrouwelijke werknemers in dat land. Ze moet dan ook met enige zin voor nuance benaderd worden. In de eerste plaats is het zo dat het gehanteerde loonbegrip veelal geen rekening houdt met de extralegale voordelen die werknemers ontvangen. Hoewel deze voordelen in principe deel

²⁸ C. BOLL en A. LAGEMANN, *Gender pay gap in EU countries based on SES*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2018, 16-19.

²⁹ Geschat getal voor Roemenië. Eurostat data (gender pay gap in unadjusted form), online beschikbaar via ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_05_20/default/table?lang=en.

³⁰ De Slovaakse cijfers voor de voorbije tien jaar zijn de volgende: 19,6 % (2010); 20,1 % (2011); 20,8 % (2012); 18,8 % (2013); 19,7 % (2014); 19,7 % (2015); 19,2 % (2016); 20,1 % (2017); 19,8 % (2018); 18,4 % (2019). Eurostat data (gender pay gap in unadjusted form), online beschikbaar via ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_05_20/default/table?lang=en (geraadpleegd op 15 februari 2021).

³¹ Voorlopig cijfer. Eurostat data (gender pay gap in unadjusted form), online beschikbaar via ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_05_20/default/table?lang=en. Het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen (IGVM) brengt elk jaar een gedetailleerd rapport uit over de loonkloof tussen vrouwen en mannen in België. Voor het rapport van 2019, zie https://igvm-iefh.belgium.be/nl/publicaties/de_loonkloof_tussen_vrouwen_en_mannen_rapport_2019.

³² De Belgische cijfers voor de voorbije tien jaar zijn de volgende: 10,2 % (2010); 9,4 % (2011); 8,3 % (2012); 7,5 % (2013); 6,6 % (2014); 6,4 % (2015); 6,0 % (2016); 5,8 % (2017); 5,8 % (2018); 5,8 % (2019). Eurostat data (gender pay gap in unadjusted form), online beschikbaar via ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_05_20/default/table?lang=en (geraadpleegd op 15 februari 2021). Het IGVM heeft in zijn rapport van 2019 een nieuwe methodologie aangekondigd die gebaseerd is op RSZ-gegevens en niet langer op de Enquête naar de Structuur en de Verdeling van de Lonen van Statbel. IGVM, *De loonkloof tussen vrouwen en mannen. Cijfers en wijzigingen in de methodologie 2019*, 6-7, https://igvm-iefh.belgium.be/nl/publicaties/de_loonkloof_tussen_vrouwen_en_mannen_rapport_2019.

³³ 48 % zou te verklaren (niet: te rechtvaardigen!) zijn door zogenaamde objectieve factoren, terwijl 52 % onverklaard zou zijn. Zie de website van het IGVM: <https://igvm-iefh.belgium.be/nl/activiteiten/arbeid/loonkloof>.

³⁴ C. BOLL en A. LAGEMANN, *Gender pay gap in EU countries based on SES*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2018, 22-23; V. HEDJIA, "Sector-specific gender pay gap: evidence from the European Union Countries", *Economic Research-Ekonomska Istraživanja* 2017, 1804-1819.

uitmaken van het loon, zijn ze niet opgenomen in de cijfers die Eurostat verzamelt³⁵. Voor België, bijvoorbeeld, blijkt uit de fiscale gegevens van 2014 een loonkloof van 14 % voor de terugbetalingen woon-werkverkeer, 37 % voor de bijdragen voor het aanvullend pensioen en 40 % voor de aandelenopties van ondernemingen³⁶. Een rapport van de FOD Sociale Zekerheid uit 2019 bevestigt dat vrouwen substantieel minder in aanmerking komen voor de meeste extralegale voordelen³⁷.

11. Verder hebben sommige EU-lidstaten weliswaar een relatief lage loonkloof, doch kampen ze met een hoge tewerkstellingskloof, d.i. het aandeel van vrouwen dat betaalde arbeid uitvoert in vergelijking met het aandeel mannen dat betaalde arbeid uitvoert³⁸. Het is opvallend dat voorlopig geen enkele EU-lidstaat erin blijkt te slagen om een lage loonkloof te combineren met een lage tewerkstellingskloof³⁹. Wanneer veel vrouwen aan het werk zijn, resulteert dat vaker in een hogere loonkloof. Veel vrouwen zien zich blijkbaar genoodzaakt slecht betaalde en preciaire jobs aan te nemen, hetgeen precies bijdraagt tot een stijging van de loonkloof. In landen met een lage vrouwelijke tewerkstellingsgraad zijn het daarentegen vaak hoogopgeleide vrouwen die buitenshuis gaan werken en kwalitatieve en goed betaalde jobs opnemen⁴⁰. Het is ook nog niet duidelijk welke impact de coronacrisis zal hebben op de tewerkstellingsgraad van vrouwen. Er zijn eerste indicaties dat vrouwen vaker werkloos worden dan mannen omdat zij vaker tewerkgesteld zijn in sectoren die het door de crisis extra hard te verduren krijgen, zoals de kledingindustrie en de toerismesector. Ook zouden vrouwen veelvuldiger werken in sectoren waar telewerk niet mogelijk is en bovendien gemiddeld ook minder kennis van IT hebben, hetgeen telewerk bemoeilijkt⁴¹.

³⁵ Volgens Verord. 530/1999 (*supra*, vn. 16) moeten de lidstaten de volgende gegevens over het loon verstrekken: het brutoloon in een representatieve maand, het brutojaarloon in het referentiejaar en de arbeidstijd (art. 6(2)(c)). De extralegale voordelen zijn dus niet begrepen in de niet-gecorrigeerde loonkloof die Eurostat berekent.

³⁶ H. VAN HOVE en D. DE VOS, *De loonkloof tussen vrouwen en mannen in België. Rapport 2017*, Brussel, IGVM, 2017, 19.

³⁷ Het gaat om de volgende extralegale voordelen: privégebruik bedrijfswagen, ecocheques, niet-recurrente resultaatsgebonden voordelen (Cao nr. 90), aandelen of warrants, maaltijdcheques, winstpremie en bellen en surfen. Hierop bestaan drie uitzonderingen, zo hebben vrouwen even vaak of vaker recht op de volgende extralegale voordelen: de aanvullende kinderbijslag, het openbaarvervoerabonnement en de verplaatsingsvergoeding. FOD SOCIALE ZEKERHEID, *Extrapolatie van de bedragen van de verschillende alternatieve verloningsvormen, die in de voorgaande studie (2017) werden geïdentificeerd, naar de gehele populatie van de loontrekkenden onderworpen aan de Belgische sociale zekerheid in de privésector*, 3 juli 2019, 35 en 40, <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/publicaties/remun-sdworx-2019-nl.pdf>.

³⁸ S. ALBANESI en A. ŞAHİN, "The gender unemployment gap", *Review of Economic Dynamics* 2018, (47) 47.

³⁹ P. LOECK, *Ecart salarial entre les femmes et les hommes: une fatalité? Tour d'horizon des initiatives*, Brussel, Centre d'Etudes Politiques, Economiques et Sociales, 2011, 2-3; C. BOLL en A. LAGEMANN, *Gender pay gap in EU countries based on SES*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2018, 8.

⁴⁰ M. SMITH, "Social regulation of the gender pay gap in the EU", *Eur.J.Ind.Relat.* 2012, (365) 366-367; H. PERIVIER en G. VERDUGO, "La Stratégie de l'Union européenne pour promouvoir l'égalité professionnelle est-elle efficace?", *Revue de l'OFCE* 2018, (77) 94. Dat landen met een lage vrouwelijke tewerkstellingsgraad een kleinere loonkloof hebben, zou ook verklaard kunnen worden doordat de zorgsector in die landen minder ontwikkeld is, bv. omdat zorgtaken vooral onbetaald worden uitgevoerd in de familiale sfeer. Aangezien de zorgsector voornamelijk vrouwen tewerkstelt en minder hoge lonen genereert, kennen landen met een sterk ontwikkelde zorgsector een grotere loonkloof. P. LOECK, *Ecart salarial entre les femmes et les hommes: une fatalité? Tour d'horizon des initiatives*, Brussel, Centre d'Etudes Politiques, Economiques et Sociales, 2011, 2.

⁴¹ WORLD BANK en WORLD TRADE ORGANIZATION, *Women and Trade: The Role of Trade in Promoting Gender Equality*, Washington DC, World Bank, 2020, 2. Deze vaststellingen betreffen in eerste instantie ontwikkelingslanden, en ook de VS. De gegevens hebben niet specifiek betrekking op Europa. Zie ook het bericht in *De Standaard* van 7 augustus 2020, "Vooral vrouwen zijn de nieuwe werklozen", met verwijzing naar een studie van de World Trade Organization. *De Standaard* rapporteert: "Er zijn voorlopig geen aanwijzingen in bijvoorbeeld België dat vrouwen een groter risico lopen hun baan te verliezen. De laatste werkloosheidscijfers tonen geen verschillen. Vrouwen werken in België wel vaker in noodlijdende non-foodketens [...]. Desalniettemin lijkt dit een trend die in de gaten moet worden gehouden."

12. Hoewel men zich, om de positie van de vrouw op de arbeidsmarkt te beoordelen, dus niet blind mag staren op de loonkloof alleen, en hoewel de loonkloof berust op een zeer complex samenspel van oorzaken (inclusief mogelijke discriminatie), bevestigt de persistentie van de loonkloof dat er een en ander schort aan de effectiviteit van het recht op een gelijk loon voor gelijk(waardig) werk voor vrouwen en mannen. Deze vaststelling lijkt op microvlak bovendien te worden bevestigd door het feit dat in de gehele EU bitter weinig rechtspraak terug te vinden is in verband met loondiscriminatie. Slachtoffers van discriminatie vinden om de een of andere reden niet de weg naar de rechter.

III. DE PROBLEMATISCHE JURIDISCHE AFDWINGING VAN HET RECHT OP GELIJK LOON VOOR GELIJK(WAARDIG) WERK VOOR VROUWEN EN MANNEN

13. Nagenoeg alle EU-lidstaten rapporteren een zeer laag aantal procedures waarin ongelijke beloning op basis van geslacht wordt geclaimd⁴². Ook Belgische specialisten melden dat zaken over gelijk loon voor vrouwen en mannen eerder een zeldzaamheid zijn⁴³. Uit de basisdocumentatie van het IGVM, een jaarlijks bijgewerkte verzameling van wetgeving, rechtspraak en rechtsleer over gendergelijkheid, wordt in de periode van 1971 tot en met 2019 slechts melding gemaakt van 33 Belgische rechtszaken inzake gelijke beloning⁴⁴. Slechts acht van die rechtszaken dateren van na 2012, het jaar van de inwerkingtreding van de wet ter bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen⁴⁵ (voor een bespreking, zie verder in deze bijdrage). Dit lijkt te bevestigen dat nog steeds weinig slachtoffers van loondiscriminatie hun weg vinden naar de rechter en dat deze Loonkloofwet dus niet per se in haar opzet slaagt⁴⁶.

⁴² P. FOUBERT, *The enforcement of the principle of equal pay for equal work or work of equal value. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2017, 53; ICF, *Final Report - Study to support the evaluation of the relevant provisions in Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on 'equal pay for equal work or work of equal value'*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2020, 93-95.

⁴³ F. SINE en I. VERHELST, "Tien jaar antidiscriminatiewetgeving voor de Belgische arbeidsgerechten: wat maakt het verschil?", *Or.* 2017, (2) 20-21. In de rechtsleer werd 30 jaar geleden al gesignaleerd dat zelden een ongelijke behandeling – waaronder een ongelijke beloning voor gelijk(waardig) werk – tussen mannen en vrouwen wordt aangevoerd voor de rechtbank. Bewijsproblemen door een gebrek aan looninformatie werden toen ook als een van de oorzaken aangeduid. Zie P. HUMBLET, "Bewijs(last) en geslachtsdiscriminatie", *RW* 1991-92, 485-488.

⁴⁴ J. JACQMAIN, *Gelijkheid van werkende vrouwen en mannen. Europees gemeenschapsrecht/Belgisch federaal recht. Basisdocumentatie*, Brussel, IGVM, 2019, 180-193.

⁴⁵ Wet 22 april 2012 ter bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen, *BS* 28 augustus 2012, 51.020, zoals gewijzigd door de wet van 12 juli 2013 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen, *BS* 26 juli 2013, 47.226 (Loonkloofwet).

⁴⁶ Merk ook op dat de juridische klachten in de meerderheid van de gevallen betrekking hadden op indirecte loondiscriminatie op basis van geslacht. Slechts in drie gevallen was er sprake van directe loondiscriminatie op basis van geslacht, meer bepaald doordat uitkeringen in het kader van een groepsovereenkomst werden betaald tot 60 jaar voor een vrouw en tot 65 jaar voor een man (Cass. 16 september 2013, *Soc.Kron.* 2014, 282); een werkgever vrouwelijke werknemers minder betaalde dan mannelijke werknemers voor de uitvoering van dezelfde taken (Arbh. Gent (afd. Brugge) 5 december 2014, onuitg.) en een verzekeringspolis alle kosten uitsloot die het gevolg zijn van genderdysforie (Arbh. Brussel 16 maart 2018, *Soc.Kron.* 2018, 238). In de overige vijf gevallen ging het over de berekening van de opzeggingsvergoeding op basis van het voltijdse dan wel deeltijdse loon bij een vermindering van de arbeidsprestaties bij tijdscrediet (Arbh. Gent (2e k.) 14 januari 2013, *Soc.Kron.* 2014, 292; Arbh. Brussel (3e k.) 15 maart 2013, *Soc.Kron.* 2014, 299), ouderschapsverlof (Arbh. Brussel (3e k.) 9 november 2012, *Soc.Kron.* 2014, 320) of palliatieve zorg (GwH 5 december 2013, nr. 164/2013, *Soc.Kron.* 2014, 317). J. JACQMAIN, *Gelijkheid van werkende vrouwen en mannen. Europees gemeenschapsrecht/Belgisch federaal recht. Basisdocumentatie*, Brussel, IGVM, 2019, 180-193.

14. Nog los van het lage aantal procedures, blijken in veel landen zelfs geen statistieken voorhanden te zijn. Sommige organen voor gelijke kansen, zoals elke EU-lidstaat er verplicht een moet hebben⁴⁷, proberen weliswaar gegevens te verzamelen. Dit gebeurt echter op een niet-uniforme wijze en niet steeds met evenveel succes. In België botst het IGVM bijvoorbeeld op de moeilijkheid dat niet alle rechtspraak gepubliceerd wordt. Daardoor is men voor inventarisatie afhankelijk van de goede wil van griffies of partijen in de zaak om relevante uitspraken spontaan over te maken⁴⁸.

15. Havelková en Möschel voerden zeer recentelijk nog aan dat het beperkte aantal zaken dat voor de rechter komt, vooral de *civil law*-landen binnen de EU kenmerkt. Deze landen zouden eerder kiezen voor een collectieve aanpak van sociale problemen zoals discriminatie, terwijl het in *common law*-landen veel meer tot de rechtscultuur behoort om te procederen op basis van een individueel afdwingbaar recht⁴⁹. Hoewel dit ontegensprekelijk een interessante vaststelling is, neemt dit niet weg dat in het verleden reeds voor de gehele EU is gewezen op een aantal factoren die de juridische afdwinging van het recht op gelijk loon voor gelijkwaardig werk sterk bemoeilijken.

16. In de eerste plaats treden argumenten op de voorgrond die te maken hebben met de nationale (procedure)regels. In dit verband wordt onder meer verwezen naar de vaak korte verjaringstermijnen, de hoge kosten, de complexiteit van de procedure (inclusief de bewijsregels), de onmogelijkheid om zogenaamde *class actions* aanhangig te maken, het gebrek aan specialisatie van de bevoegde rechterlijke instanties, de onduidelijkheid van juridische begrippen als ‘gelijk loon’ en ‘arbeid van gelijke waarde’ en de vaak beperkte sancties⁵⁰. Ook elementen die betrekking hebben op een ruimere culturele, economische of politieke achtergrond in een bepaalde lidstaat, spelen een rol. Het gaat dan bijvoorbeeld om het gebrek aan kennis van en gevoeligheid voor de problematiek van de loonkloof bij de verschillende stakeholders (werkgevers, vakbonden, rechters, advocaten, arbeidsinspecteurs ...), de vrees – in het bijzonder in kleine landen – om als werknemer de stempel van *troublemaker* te krijgen,

⁴⁷ Art. 20 Herschikkingsrichtlijn 2006/54.

⁴⁸ Voor deze informatie zijn wij dank verschuldigd aan mevrouw Véronique De Baets, verantwoordelijke voor gendergelijkheid op de arbeidsmarkt bij het IGVM. Griffies informeren het IGVM over rechterlijke uitspraken inzake loondiscriminatie in het kader van Omz. College van procureurs-generaal 17 juni 2013 nr. COL 13/2013 betreffende het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake discriminatie en haatmisdrijven (met inbegrip van discriminaties op grond van het geslacht), <https://www.unia.be/files/Documenten/Wetgeving/getfile.pdf>. Dit gebeurt enkel wanneer partijen hun vordering gebaseerd hebben op discriminatie, wat niet altijd het geval is. Zie ook P. FOUBERT, *The enforcement of the principle of equal pay for equal work or work of equal value. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2017, 85-86. Een oplossing voor dit probleem kan bestaan in een wettelijke verplichting voor de griffier om het IGVM in kennis te stellen van de beslissingen die werden genomen over loondiscriminatie. Er bestaat een vergelijkbare verplichting in de context van de psychosociale risico's op het werk. De griffier van de arbeidsrechtbank of het arbeidshof moet de Medische Inspectie van het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid in kennis stellen van de beslissingen over de psychosociale risico's op het werk, waaronder geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk. Zie art. 32octiesdecies wet 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, BS 18 september 1996 en art. 8 wet 11 juni 2002 betreffende de bescherming tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk, BS 22 juni 2002.

⁴⁹ B. HAVELKOVÁ en M. MÖSCHEL, “Anti-Discrimination Law’s Fit into Civil Law Jurisdictions and the Factors Influencing it” in B. HAVELKOVÁ en M. MÖSCHEL (eds.), *Anti-Discrimination Law in Civil Law Jurisdictions*, Oxford, Oxford University Press, 2019, (1) 19.

⁵⁰ P. FOUBERT, *The enforcement of the principle of equal pay for equal work or work of equal value. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2017, 42-55; ICF, *Final Report - Study to support the evaluation of the relevant provisions in Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on ‘equal pay for equal work or work of equal value’*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2020, 78 e.v.

een algemeen gebrek aan vertrouwen in de overheid of zelfs een gewijzigde economische en/of politieke situatie, waardoor een juridische claim niet (meer) aangewezen is⁵¹.

17. Een oorzaak die de voorbije jaren bijzondere aandacht heeft gekregen op EU-niveau, is het gebrek aan loontransparantie⁵². Vele (vrouwelijke) werknemers hebben immers helemaal geen zicht op de lonen van hun collega's en beseffen daardoor niet steeds dat ze gediscrimineerd worden. Dit probleem vindt zijn oorzaak op een dubbel niveau: niet-juridisch zowel als juridisch. Op niet-juridisch vlak behoort het in sommige lidstaten, inclusief België, niet tot de cultuur om op de werkvloer openlijk met collega's over lonen te praten⁵³. Op juridisch vlak is het in sommige lidstaten zelfs gangbaar om in arbeidsovereenkomsten geheimhoudingsclausules in te lassen. Deze verbieden de betrokken werknemers om hun loon aan buitenstaanders kenbaar te maken⁵⁴. Op die wijze hebben werknemers geen idee van wat hun collega's verdienen, en met name die collega's die gelijk of gelijkwaardig werk verrichten. Ook op een meer collectief juridisch niveau beschikken werknemers en hun vertegenwoordigers over het algemeen over weinig data die hen in de mogelijkheid stellen een discriminatieclaim hard te maken voor de rechter. Loonstructuren zijn vaak onduidelijk. Soms zijn ze gebaseerd op functiewaarderingsystemen⁵⁵, maar dit hoeft niet zo te zijn. Als er al functiewaarderingsystemen bestaan, dan is het niet steeds zichtbaar op welke criteria ze gebaseerd

⁵¹ P. FOUBERT, *The enforcement of the principle of equal pay for equal work or work of equal value. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2017, 55-56. De gewijzigde economische en/ of politieke situatie werd in het bijzonder aangehaald door de experten van Griekenland, Hongarije, Italië en Polen.

⁵² Zie o.m. A. VELDMAN, *Pay transparency in the EU. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2017, 90 p.; EUROFOUND, *Pay transparency in Europe: First experiences with gender pay reports and audits in four Member States*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2018, 18 p.

⁵³ A. VELDMAN, *Pay transparency in the EU. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2017, 26-27. Maar liefst tien EU-lidstaten, waaronder België, rapporteerden een zekere culturele gevoeligheid bij alle stakeholders om loongegevens publiek te maken.

⁵⁴ Zie o.m. P. FOUBERT en B. CROIMANS, "Geheimen en transparantie in het arbeidsrecht. De invloed van gebrekkige looninformatie op de loonkloof tussen vrouwen en mannen in de Europese Unie en in België" in C. DECLERCK, P. FOUBERT en A. OOMS (eds.), *Geheimen in het recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 216-218.

⁵⁵ Een functiewaarderings- of functieclassificatiesysteem wordt door het IGVM gedefinieerd als een proces waarbij functies worden beschreven, geanalyseerd en gewaardeerd zodat functies kunnen worden ingedeeld in klassen van gelijkwaardige functies. Dit systeem heeft als doel om op een objectieve en neutrale wijze mogelijk te maken dat functies onderling vergeleken en hiërarchisch geordend worden zodat op basis hiervan het loon kan worden bepaald van 'gelijkwaardige' functies. IGVM, *Sekseneutrale functieclassificatie. Een handleiding*, Brussel, IGVM, 2006, 17, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/Functieclassificatie_handleiding.pdf. Bijgevolg is de oorspronkelijke doelstelling van de invoering van een functiewaarderings- of functieclassificatiesysteem in de meeste bedrijven het creëren van een neutrale basis voor een objectief en transparant verloningssysteem. IGVM, *Analytische functieclassificatie: een basis voor een sekseneutraal beloningsbeleid. Praktische gids*, Brussel, 2007, 17, <https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/Analytische%20functieclassificatie.pdf>.

zijn⁵⁶. Bovendien wordt geargumenteed dat loonstructuren niet per se gekoppeld hoeven te zijn aan bestaande functiewaarderingssystemen⁵⁷.

IV. LOONTRANSPARANTIE: BELGIE ALS VOORLOPER?

18. Hoewel de Herschikkingsrichtlijn 2006/54 de bewijslast voor een vermeend slachtoffer van (loon)discriminatie lichter heeft gemaakt en ‘slechts’ vergt dat deze “voor de rechter of een andere bevoegde instantie feiten aanvoert die directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden”, waarna de bewijslast naar de verweerder verschuift⁵⁸, leidt onder meer het gebrek aan loontransparantie ertoe dat werknemers meestal nauwelijks iets in handen hebben dat enig vermoeden kan aantonen. Dit heeft de Europese Commissie er in 2014 toe aangezet een aanbeveling aan te nemen die de lidstaten aanspoort om het beginsel van gelijke beloning voor vrouwen en mannen te versterken door het invoeren van verschillende vormen van loontransparantie⁵⁹. Aan de lidstaten wordt in deze aanbeveling gevraagd om publieke en private werkgevers, alsook sociale partners aan te moedigen een transparant beleid te voeren met betrekking tot loonsamenstelling en loonstructuren⁶⁰. Deze aanbeveling is echter geen onverdeeld succes gebleken. De Commissie meldde daarom reeds relatief kort na de aanneming ervan werk te willen maken van een juridisch afdwingbaar instrument⁶¹.

19. In 2014, het jaar waarin de Europese Commissie haar aanbeveling aannam, was België een van de weinige EU-lidstaten die op het vlak van loontransparantie reeds actie hadden ondernomen. De Loonkloofwet van 22 april 2012⁶² voegde een aantal loontransparantiemaatregelen toe aan de wetgeving inzake de sociale balans en aan de Genderwet. Verder heeft de Loonkloofwet voor de sociale partners de verplichting ingevoerd om op verschillende niveaus te onderhandelen over maatregelen ter bestrijding van de loonkloof, vraagt ze dat het genderneutraal karakter van

⁵⁶ Art. 4, tweede lid Herschikkingsrichtlijn 2006/54 stelt in dit verband nochtans ondubbelzinnig: “In het bijzonder, wanneer voor de vaststelling van de beloning gebruik wordt gemaakt van een systeem van werkclassificatie, moet dit systeem berusten op criteria die voor mannelijke en vrouwelijke werknemers hetzelfde zijn, en zodanig zijn opgezet dat elke discriminatie op grond van geslacht is uitgesloten.” Punt 22 Preambule: “Systemen voor genderneutrale functiewaardering en -indeling zijn een doeltreffend instrument voor de totstandbrenging van een transparant loonstelsel. Zij brengen indirecte loondiscriminatie als gevolg van de onderwaardering van doorgaans door vrouwen uitgevoerde banen aan het licht, aangezien zij inhoudelijk verschillende, maar gelijkwaardige banen beoordelen en vergelijken, en aldus de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor gelijkwaardige arbeid ondersteunen.”

⁵⁷ Fredman argumenteert in dit verband dat het beginsel van gelijk loon voor gelijk(waardig) werk niets vermag tegen een situatie waarin een vrouw die een lager geklasseerde job uitvoert dan een man, een loon ontvangt dat lager is dan dat van de man, doch waarbij het verschil tussen beide lonen niet proportioneel is met het waardeverschil zoals uitgedrukt in de functieclassificatie. S. FREDMAN, *Background Paper for the Working Group on Discrimination against Women in Law and Practice (the Working Group): Economic and Social Life. The Right to Equal Pay for work of Equal Value*, 2013, 43, online beschikbaar via <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/ESL.aspx>. Veldman lijkt eerder van het tegendeel uit te gaan. A. VELDMAN, *Pay transparency in the EU. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2017, 42-43.

⁵⁸ De verweerder, meestal de werkgever, “moet bewijzen dat het beginsel van gelijke behandeling niet is geschonden”. Art. 19, eerste lid Herschikkingsrichtlijn 2006/54.

⁵⁹ Aanbev.EC 2014/124/EU, 7 maart 2014 betreffende het beginsel van gelijke beloning voor mannen en vrouwen versterken door transparantie, *Pb.L.* 8 maart 2014, afl. 69, 112 (Aanbeveling Loontransparantie 2014).

⁶⁰ Punt 2 Aanbeveling Loontransparantie 2014.

⁶¹ Zie reeds Med.EC aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité betreffende het EU-actieplan 2017-2019. De loonkloof tussen vrouwen en mannen aanpakken, 20 november 2017, COM(2017)678 def.

⁶² Zie vn. 45.

functiewaarderingssystemen wordt onderzocht en legt ze op dat er in bepaalde ondernemingen een bemiddelaar wordt aangesteld.

20. België mag dan wel als een van de eerste EU-lidstaten een wet in verband met loontransparantie hebben aangenomen, in de praktijk blijkt deze geen aanleiding te hebben gegeven tot een versnelde afname van de loonkloof (macrovlak) of een toename van rechtspraak inzake loondiscriminatie (microvlak). Zoals hierboven reeds aangegeven⁶³, bedroeg de loonkloof in België 10,2 % in 2011, zakte ze naar 7,5 % in 2013 en vervolgens naar 6,6 % in 2014, om vervolgens tot nu min of meer stabiel te blijven. De daling tussen 2011 en 2013 kan bezwaarlijk toe te schrijven zijn aan de Loonkloofwet, die zelfs in 2013 nog maar een zeer beperkt effect kan hebben gesorteerd. Zoals hierboven ook reeds aangegeven, is het aantal zaken dat na 2012 voor de rechter werd gebracht, niet noemenswaardig hoger dan in de jaren voor de inwerkingtreding van de Loonkloofwet. Sinds 1971 werden immers 33 rechtszaken voor de rechter gebracht, waarvan slechts acht na de inwerkingtreding van de Loonkloofwet in 2012⁶⁴.

21. In voormeld verband besliste het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) eind 2019 nog dat België het Europees Sociaal Handvest (ESH) schendt omdat het land het principe van loontransparantie in de praktijk niet erkent en respecteert⁶⁵. De Belgische wetgever erkent dat de Loonkloofwet maar beperkte vooruitgang heeft geboekt en diende daarom drie wetsvoorstellen in om bepaalde mechanismen uit deze wet te versterken. Het gaat in essentie om vijf vernieuwingen die nader worden toegelicht bij de bespreking van de Loonkloofwet⁶⁶.

22. Deze bijdrage besteedt hierna eerst aandacht aan de aanbeveling van de Commissie en de tekortkomingen ervan die in de loop van de voorbije jaren aan het licht kwamen. Een en ander is in hoofdzaak gebaseerd op onderzoek dat in opdracht van de Europese Commissie werd gevoerd (A.). Vervolgens wordt de Belgische Loonkloofwet besproken en getoetst, mede in het licht van de voormelde bevindingen uit recent Europees onderzoek (B.).

A. De aanbeveling inzake loontransparantie van de Europese Commissie (2014)

23. De aanbeveling van de Europese Commissie van 2014 somt verschillende acties op met het oog op meer loontransparantie en vraagt de EU-lidstaten er minstens één te introduceren. Al de genoemde acties kunnen worden toegesneden op de specifieke binnenlandse situatie⁶⁷. Het gaat met name om (1) het recht van werknemers om informatie te vragen over de niveaus van beloning (inclusief aanvullende en variabele componenten), uitgesplitst per geslacht, voor categorieën van werknemers die gelijke of gelijkwaardige arbeid verrichten⁶⁸; (2) de verplichting voor ondernemingen en organisaties met ten minste 50 werknemers, om de werknemers en hun vertegenwoordigers en de sociale partners regelmatig te informeren over de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde beloning per

⁶³ Zie vn. 32.

⁶⁴ Zie vn. 44.

⁶⁵ Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) 6 december 2019, nr. 124/2016, University Women of Europe (UWE) / België, raadpleegbaar via <https://hudoc.esc.coe.int/eng/#%20>. Meer bepaald is er een schending van art. 4, § 3 inzake het recht op een rechtvaardig loon en art. 20 inzake het recht op gelijke kansen en gelijke behandeling in arbeid en beroep zonder geslachtsdiscriminatie van het Europees Sociaal Handvest doordat systemen ontbreken om jobs te vergelijken en loontransparantie te evalueren.

⁶⁶ Wetsvoorstel tot instelling van een verplichte loonpariteit in de privébedrijven, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 28/1; wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, teneinde goede bedrijfspraktijken te bevorderen en de instelling van een “gelijk loon”-label mogelijk te maken, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 52/1; wetsvoorstel tot bestrijding van de loonkloof tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 178/1.

⁶⁷ Punt 2 Aanbeveling Loontransparantie 2014.

⁶⁸ Punt 3 Aanbeveling Loontransparantie 2014.

categorie van werknemers of per functie⁶⁹; (3) de verplichting voor ondernemingen en organisaties met ten minste 250 werknemers om loonaudits uit te voeren⁷⁰; (4) de verplichting voor de sociale partners om de kwestie van gelijke beloning, met inbegrip van loonaudits, te bespreken op het passende niveau van de collectieve onderhandelingen, en dit zonder afbreuk te doen aan de autonomie van de sociale partners en in overeenstemming met het nationale recht en de nationale praktijk⁷¹.

24. De aanbeveling bevat verder een aantal flankerende aanbevelingen, zoals het bijhouden van statistische gegevens over de loonkloof in overeenstemming met nationale gegevensbeschermingsvoorschriften⁷², een aanmoediging voor het ontwikkelen van genderneutrale functiewaarderingssystemen⁷³, alsook het uitbreiden van de opdrachten en taken van de nationale organen voor gelijke behandeling tot kwesties in verband met loondiscriminatie op grond van geslacht, inclusief de voornoemde transparantieplichtingen⁷⁴. Deze bijdrage gaat in hoofdzaak in op de zuivere loontransparantiemaatregelen die in de voorgaande paragraaf zijn opgesomd, met uitzondering van enkele bedenkingen in verband met functiewaarderingssystemen.

25. Volgens een recent onderzoek in opdracht van de Europese Commissie hebben slechts drie EU-lidstaten (Duitsland, Finland en Spanje) een afdwingbaar recht ingevoerd voor werknemers om aan hun werkgever informatie te vragen over lonen voor gelijk werk of werk van gelijke waarde, opgesplitst per geslacht⁷⁵. De invoering van een dergelijk recht zou in heel wat lidstaten, waaronder België, moeilijk liggen, precies omwille van de reeds genoemde culturele gevoeligheid bij verschillende stakeholders om individuele lonen openbaar te maken. Als juridisch obstakel wordt hier onder meer ook verwezen naar nationale wetgeving inzake privacy. Ook nationale wetgeving inzake bedrijfsgeheimen zou een rem zetten op de invoering van een recht om looninformatie te vragen, alsook het – daarmee samenhangende – gebruik van geheimhoudingsclausules in individuele arbeidsovereenkomsten, zoals veelvuldig voorkomend in landen waar lonen enkel worden vastgesteld op basis van individuele onderhandelingen⁷⁶. In de Belgische context is reeds aangevoerd dat het twijfelachtig is dat geheimhoudingsclausules de toets van de bestaande wetgeving zouden kunnen doorstaan⁷⁷.

⁶⁹ Punt 4 Aanbeveling Loontransparantie 2014.

⁷⁰ Punt 5 Aanbeveling Loontransparantie 2014. Deze audits zouden volgens de aanbeveling “op verzoek ter beschikking moeten worden gesteld van de vertegenwoordigers van de werknemers en de sociale partners” en zouden het volgende moeten omvatten: “een analyse van de verhouding van mannen en vrouwen in elke categorie van werknemers of in elke functie, een analyse van het gehanteerde systeem voor functiewaardering en -indeling en gedetailleerde informatie over de beloning en de verschillen in beloning tussen mannen en vrouwen.”

⁷¹ Punt 6 Aanbeveling Loontransparantie 2014.

⁷² Punten 7, 8 en 9 Aanbeveling Loontransparantie 2014.

⁷³ Punten 11 en 12 Aanbeveling Loontransparantie 2014.

⁷⁴ Punten 13, 14 en 15 Aanbeveling Loontransparantie 2014.

⁷⁵ ICF, *Final Report - Study to support the evaluation of the relevant provisions in Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on ‘equal pay for equal work or work of equal value’*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2020, 115.

⁷⁶ A. VELDMAN, *Pay transparency in the EU. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2017, 24-27. Dit zijn veelal landen waar structuren voor collectief overleg eerder zwak zijn en lonen eerder een-op-een worden onderhandeld. Vaak zijn dit Centraal-Europese landen (Veldman noemt Estland, Hongarije, Kroatië, Letland, Liechtenstein en Polen). De Loonkloofwet heeft het voordeel dat onderhandelingen over loonniveaus op één punt worden samengebracht, meer bepaald bij de sociale partners.

⁷⁷ P. FOUBERT en B. CROIMANS, “Geheimen en transparantie in het arbeidsrecht. De invloed van gebrekkige looninformatie op de loonkloof tussen vrouwen en mannen in de Europese Unie en in België” in C. DECLERCK, P. FOUBERT en A. OOMS (eds.), *Geheimen in het recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 217.

26. Acht EU-lidstaten (België, Denemarken, Frankrijk, Italië, Litouwen, Oostenrijk, Portugal en Spanje) voerden, volgens hetzelfde recente onderzoek, een rapporteringsverplichting in in de zin van de Aanbeveling Loontransparantie⁷⁸. In België en Oostenrijk is expliciet voorzien in de wet dat deze rapporten vertrouwelijk moeten blijven⁷⁹. Ook in verband met de invoering van een rapporteringsverplichting verwijzen EU-lidstaten veelvuldig naar de belemmerende werking van wetgeving inzake privacy en vertrouwelijkheid⁸⁰.

27. Nog steeds volgens hetzelfde onderzoek zouden slechts vijf EU-lidstaten een verplichting hebben ingevoerd voor werkgevers om loonaudits uit te voeren: Duitsland, Finland, Frankrijk, Portugal en Zweden⁸¹. Het volgende hoofdstuk zal aantonen dat België wellicht ook in dit lijstje thuishoort. Loonaudits verschillen hierin van loonrapporten dat zij verder gaan dan het loutere vaststellen van een eventuele loonkloof. Zij trachten een verklaring te vinden voor eventuele loonverschillen en vergen soms ook het uitschrijven van een actieplan. Een en ander vereist uiteraard gespecialiseerde kennis. Het feit dat vele bedrijven zulke kennis niet in huis hebben, alsmede de beweerdelijk hoge kosten voor een audit, zijn vaak gehoorde redenen waarom nationale overheden niet vaak kiezen voor een verplichte loonaudit⁸².

28. Tot slot, en opnieuw volgens de meest recente onderzoeksgegevens, zouden drie EU-lidstaten een verplichting of een aanbeveling ingevoerd hebben voor de sociale partners om de problematiek van gelijke beloning te bespreken op het passende niveau⁸³. Het gaat om België, Frankrijk en Luxemburg. Specialisten van landen die hier niet voor kozen, voerden als belemmering onder meer aan: de beperkte ontwikkeling van het collectief overleg in hun land, de autonomie van de sociale partners die niet zou toelaten dat zij tot overleg over een bepaald thema worden gedwongen, alsook het gebrek aan inzicht in de omvang en ernst van de problematiek van loondiscriminatie en de daarmee samenhangende loonkloof⁸⁴.

29. Alle bestaande studies in verband met de omzetting van de Aanbeveling Loontransparantie uit 2014 tonen aan dat deze geen onverdeeld succes is⁸⁵. De aanbeveling laat bijzonder veel ruimte aan de lidstaten, waardoor het niet steeds gemakkelijk is vergelijkingen te maken tussen de verschillende omzettingsregels. Zo is er bijvoorbeeld bijzonder veel variatie tussen de lidstaten onderling voor wat betreft het type ondernemingen dat moet voldoen aan de nationale verplichtingen inzake loontransparantie. Wanneer een nationale verplichting bijvoorbeeld slechts geldt voor

⁷⁸ ICF, *Final Report - Study to support the evaluation of the relevant provisions in Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on 'equal pay for equal work or work of equal value'*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2020, 115.

⁷⁹ Voor België, zie art. 8 Loonkloofwet; art. 15, m, 1° wet 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, BS 27 september 1948, 7.768. De leden van de ondernemingsraad moeten de vertrouwelijkheid van de verstrekte gegevens in acht nemen.

⁸⁰ A. VELDMAN, *Pay transparency in the EU. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2017, 27-32.

⁸¹ ICF, *Final Report - Study to support the evaluation of the relevant provisions in Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on 'equal pay for equal work or work of equal value'*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2020, 115.

⁸² A. VELDMAN, *Pay transparency in the EU. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2017, 32-36.

⁸³ ICF, *Final Report - Study to support the evaluation of the relevant provisions in Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on 'equal pay for equal work or work of equal value'*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2020, 115.

⁸⁴ A. VELDMAN, *Pay transparency in the EU. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2017, 36-39.

⁸⁵ Zie bv. ook EUROFOUND, *Pay transparency in Europe: First experiences with gender pay reports and audits in four Member States*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2018, 1.

ondernemingen met meer dan 250 werknemers, dan spreekt het voor zich dat werknemers van kleine ondernemingen buiten het toepassingsgebied van deze regels vallen – terwijl er aanwijzingen zijn dat de loonkloof groter is in ondernemingen met kleine aantallen werknemers⁸⁶. Ook bestaat er een zeer grote variatie voor wat betreft de mate waarin nationale auditverplichtingen van de werkgevers analyse en opvolging van een eventueel vastgestelde loonkloof vergen⁸⁷. Tot slot is bijvoorbeeld ook de doorgaans vrij beperkte sanctionering van inbreuken op de transparantieregels een reden waarom deze regels in veel EU-lidstaten tot nog toe weinig zoden aan de dijk hebben gezet⁸⁸.

30. De Europese Commissie concludeerde in 2017 dat “[d]e analyse van de door de lidstaten en andere belanghebbenden verstrekte informatie heeft uitgewezen dat de meeste lidstaten wel enkele maatregelen hebben ingevoerd om de loontransparantie te verbeteren, maar dat bij een derde van de lidstaten dergelijke maatregelen niet bestaan. [...] Het ontbreken van zichtbare vooruitgang in de bestrijding van loondiscriminatie, het aanhoudende beloningsverschil tussen vrouwen en mannen, en het beperkte gehoor dat aan de aanbeveling is gegeven, wijzen er [...] op dat aanvullende doelgerichte maatregelen op EU-niveau nodig kunnen zijn. Door een realiteit te maken van loontransparantie, krijgen de burgers de instrumenten in handen om te weten te komen of zij worden gediscrimineerd en zal de toepassing van het beginsel van gelijke beloning in de praktijk verbeteren.”⁸⁹

31. In haar Actieplan voor 2017-2019 maakte de Europese Commissie dan ook haar voornemen bekend om te bekijken of sommige dan wel alle in haar aanbeveling opgenomen loontransparantiemaatregelen juridisch bindend zouden kunnen worden gemaakt⁹⁰. Ook de Raad riep de Commissie in 2019 uitdrukkelijk op om werk te maken van een actieve opvolging van de bepalingen inzake gelijke beloning die zijn neergelegd in de Herschikkingsrichtlijn 2006/54, inclusief de promotie van loontransparantie⁹¹. Het Europees Parlement had de Commissie reeds veel eerder en bij herhaling gewezen op de nood aan een meer doorgedreven actie teneinde de gelijke beloning voor vrouwen en mannen te realiseren, met inbegrip van de expliciete vraag naar maatregelen inzake loontransparantie⁹². Van januari tot april 2019 organiseerde de Europese Commissie een openbare

⁸⁶ EIGE, *Tackling the gender pay gap: not without a better work-life balance*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2019, 11; V. HEDIJA, “Sector-specific gender pay gap: evidence from the European Union Countries”, *Economic Research-Ekonomska Istraživanja* 2017, (1804) 1815-1817. Hedija voert als mogelijke verklaring aan dat grote ondernemingen vaker interne loonregelingen hebben en dat grote bedrijven vaker in handen zijn van buitenlanders die meer de nadruk zouden leggen op het respecteren van wetgeving inzake antidiscriminatie.

⁸⁷ Zie bv. EUROFOUND, *Pay transparency in Europe: First experiences with gender pay reports and audits in four Member States*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2018, 7-8.

⁸⁸ ICF, *Final Report - Study to support the evaluation of the relevant provisions in Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on ‘equal pay for equal work or work of equal value’*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2020, 116-117. Zie ook A. BOSCH en S. BARIT, “Gender pay transparency mechanisms: Future directions for South Africa”, *S.Afr.J.Sci.* 2020, (1) 3.

⁸⁹ Verslag EC aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging van de aanbeveling van de Commissie inzake “Het beginsel van gelijke beloning voor mannen en vrouwen versterken door transparantie”, 20 november 2017, COM(2017)671 def., 11-12.

⁹⁰ Med.EC aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité betreffende het EU-actieplan 2017-2019. De loonkloof tussen vrouwen en mannen aanpakken, 20 november 2017, COM(2017)678 def., 4.

⁹¹ Conclusies EPSCO-raad inzake het dichten van de loonkloof tussen mannen en vrouwen, 13 juni 2019, 10349/19, 17 p.

⁹² Zie o.m. Res.EP met aanbevelingen aan de Commissie over de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor mannen en vrouwen, 18 november 2008, 2008/2012(INI); Res.EP met aanbevelingen aan de Commissie betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannelijke en vrouwelijke werknemers voor gelijke of gelijkwaardige arbeid, 24 mei 2012, 2011/2285(INI); Res.EP over de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannelijke en vrouwelijke werknemers voor gelijke of gelijkwaardige arbeid, 12 september 2013, 2013/2678(RSP); Res.EP over de toepassing van Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de

raadpleging. Deze was gericht op het verzamelen van informatie over de werking en toepassing van het beginsel van gelijke beloning, zoals uitgewerkt in de Herschikkingsrichtlijn 2006/54 en versterkt door de Aanbeveling Loontransparantie uit 2014. De raadpleging spitste zich onder meer toe op problemen die zich zowel op nationaal als EU-niveau voordoen als gevolg van het ontbreken van maatregelen inzake loontransparantie⁹³. Uit deze raadpleging bleek dat veel respondenten ervan overtuigd zijn dat meer loontransparantie kan bijdragen tot een verkleining van de loonkloof en tot een verbetering van het imago van de werkgever. Zij geloven ook dat de voordelen van meer loontransparantie de kosten voor de invoering ervan overstijgen⁹⁴.

32. Toen Ursula von der Leyen eind 2019 de fakkel overnam van Jean-Claude Juncker als voorzitter van de Europese Commissie, stelde zij in haar politieke beleidslijnen bindende regels inzake loontransparantie in het vooruitzicht⁹⁵. In de opdrachtbrief die ze zond naar Helena Dalli, Europees commissaris voor Gelijkheid, vroeg ze uitdrukkelijk naar een wetgevend voorstel inzake loontransparantie⁹⁶. Intussen werkt de administratie van Dalli reeds geruime tijd aan een dergelijk voorstel⁹⁷. De Europese Commissie zou het voorstel voor een richtlijn aannemen in het vierde kwartaal van 2020⁹⁸.

B. De Belgische Loonkloofwet (2012)

33. Zoals hierboven aangehaald, had België reeds bindende regelgeving vóór de EU (niet-bindende) maatregelen aannam. De Loonkloofwet van 22 april 2012 vormde het sluitstuk van een lange voorgeschiedenis met verschillende parlementaire initiatieven die betrekking hadden op meer loontransparantie en het dichten van de loonkloof in België⁹⁹. Zoals hierboven reeds aangegeven, lanceerde deze wet een aantal acties ter bestrijding van de loonkloof¹⁰⁰. Enkele van deze acties werden

Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking), 8 oktober 2015, 2014/2160(INI).

⁹³ Voor meer informatie, zie <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1839-Evaluation-of-the-provisions-in-the-Directive-2006-54-EC-implementing-the-Treaty-principle-on-equal-pay-/public-consultation>

⁹⁴ EUROPEAN COMMISSION, *Evaluation of the EU legal framework on 'equal pay for equal work or work of equal value' Summary report – public consultation Spring 2019*, 7 augustus 2019, Ares(2019)5129474, 5-6.

⁹⁵ U. VON DER LEYEN, *Een Unie die de lat hoger legt. Mijn agenda voor Europa. Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie 2019-2024*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_nl_0.pdf, 12.

⁹⁶ "I want you to develop a new European Gender Strategy to address areas in which women still face additional barriers. As part of this, you will focus on equality in the world of work by putting forward measures to introduce binding pay transparency measures." U. VON DER LEYEN, *Mission letter to Helena Dalli, Commissioner-designate for equality*, Brussel, 10 september 2019, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-helena-dalli_2019_en.pdf.

⁹⁷ EUROPEAN COMMISSION, *Inception Impact Assessment. Strengthening the principle of equal pay between men and women through pay transparency*, 6 januari 2020, Ares(2020)40391, 4 p.

⁹⁸ EUROPEAN COMMISSION, *Gender pay gap – transparency on pay for men and women*, geraadpleegd op 26 oktober 2020, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12098-Strengthening-the-principle-of-equal-pay-between-men-and-women-through-pay-transparency>.

⁹⁹ Grosso modo waren er twee groepen wetsvoorstellen. Een eerste groep voorstellen was erop gericht een wijziging door te voeren in de regelgeving met betrekking tot de sociale balans. Daar ging het dus de facto om loutere loonrapportering. Een tweede groep voorstellen ging verder en vroeg ook het opstellen van een actieplan. Hier ging het dus duidelijk om loonaudits. Zie P. FOUBERT en B. CROIMANS, "Geheimen en transparantie in het arbeidsrecht. De invloed van gebrekkige looninformatie op de loonkloof tussen vrouwen en mannen in de Europese Unie en in België" in C. DECLERCK, P. FOUBERT en A. OOMS (eds.), *Geheimen in het recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 203-218.

¹⁰⁰ Voor een zeer kort overzicht, zie X, "Loonkloof tussen mannen en vrouwen. Wet van 22 april 2012 ter bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen (BS 28 augustus 2012)", *NJW* 2012, 634-635.

ingevoegd in reeds bestaande wetgeving, met name de wetgeving inzake de sociale balans en de Genderwet. Andere vinden hun rechtsgrond enkel en alleen in de Loonkloofwet zelf.

34. Met de Loonkloofwet deed België in 2012 in feite reeds een voorafname op de invulling van de aanbevelingen inzake loontransparantie die de Europese Commissie zo'n twee jaar later, in 2014, zou aannemen. Gelet op het feit dat de Europese Commissie momenteel werkt aan een juridisch bindende regeling inzake loontransparantie, loont het de moeite na te gaan in welke mate de Belgische Loonkloofwet op dit ogenblik beantwoordt aan de vereisten van de Aanbeveling Loontransparantie van 2014, alsook in hoeverre de Loonkloofwet eventueel de tekortkomingen van de aanbeveling (zoals gebleken uit onderzoek) reproduceert.

1. Loonrapportering

35. In de eerste plaats vraagt de Loonkloofwet dat ondernemingen die verplicht zijn een sociale balans op te stellen¹⁰¹ – i.e. alle ondernemingen die een jaarrekening moeten opstellen¹⁰² – daarin hun personeelsgegevens uitsplitsen volgens het geslacht van de werknemer. Het gaat om de volgende rubrieken voor de betrokken periode: (1) het gemiddelde aantal voltijdse en deeltijdse werknemers van het boekjaar en het totale aantal werknemers in voltijdse equivalenten van het boekjaar en van het vorige boekjaar; (2) het aantal gepresteerde uren van de voltijdse en deeltijdse werknemers tijdens het boekjaar en het totale aantal gepresteerde uren van het boekjaar en van het vorige boekjaar; (3) de personeelskosten van de voltijdse en deeltijdse werknemers van het boekjaar en de totale personeelskosten van het boekjaar en van het vorige boekjaar; (4) het totaal van de voordelen boven op het loon van het boekjaar en van het vorige boekjaar¹⁰³. Ingeval het aantal betrokken werknemers voor een bepaalde rubriek minder dan drie bedraagt of gelijk is aan drie, moet deze rubriek niet worden uitgesplitst, om het risico op identificatie te verminderen en zo de privacy van werknemers te beschermen¹⁰⁴. Verder moet de sociale balans ook het aantal voltijdse en deeltijdse werknemers en

¹⁰¹ De verplichting om een uitgesplitste sociale balans voor te leggen geldt alleen voor bedrijven die nu al een sociale balans moeten indienen. De wetgever wilde de ondernemingen, en dan zeker de kleine en middelgrote ondernemingen, geenszins meer werk opleggen. Wetsvoorstel tot wijziging van de regelgeving wat de bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen betreft, Verslag namens de commissie voor de sociale zaken, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 1675/008, 8.

¹⁰² Art. 44 wet 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid, *BS* 30 december 1995, 35.333. Deze bepaling verwijst naar elke onderneming die is onderworpen aan de 'publicatieverplichting', d.w.z. het opstellen en publiceren van de jaarrekening. Kleine vennootschappen, kleine vzw's, ivzw's en stichtingen kunnen de sociale balans opstellen volgens een verkort schema. Het gaat om vennootschappen, vzw's, ivzw's en stichtingen die op de balansdatum van het afgesloten boekjaar hoogstens een van de volgende criteria overschrijden: jaargemiddelde van 50 werknemers; jaaromzet, exclusief btw, van 9.000.000 euro; balanstotaal van 4.500.000 euro. Art. 5:3, I, KB 29 april 2019 tot uitvoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen, *BS* 30 april 2019, 42.246; voorheen waren deze regels in verband met een verkorte sociale balans voor kleine vennootschappen opgenomen in art. 191/3, I, KB 30 januari 2001 tot uitvoering van het Wetboek van Vennootschappen, *BS* 6 februari 2001, 3.008.

¹⁰³ Merk op dat in de sociale balans alle verloningsvormen (zowel de lonen in de strikte zin als de aanvullende voordelen, zoals premies voor groepsverzekeringen, bedrijfswagens, terugbetaling van gsm-gebruik) worden vermeld en uitgesplitst naar het geslacht van de werknemers. Wetsvoorstel tot wijziging van de regelgeving wat de bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen betreft, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 1675/001, 11. Dit is een positief element van de Belgische Loonkloofwet. Deze aanvullende voordelen zijn evenwel niet opgenomen in de cijfers van Eurostat over de loonkloof (zie randnr. 10 en vn. 35).

¹⁰⁴ Art. 4 Loonkloofwet; wetsvoorstel tot wijziging van de regelgeving wat de bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen betreft, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 1675/002, 6-7. Deze bepaling geeft aan dat de verplichting om de gegevens van de sociale balans uit te splitsen volgens het geslacht van de werknemer moet worden toegevoegd aan KB 30 januari 2001 tot uitvoering van het Wetboek van Vennootschappen, *BS* 6 februari 2001, 3.008. Dit KB werd echter opgeheven door KB 29 april 2019 tot uitvoering van het Wetboek van

het totale aantal werknemers in voltijdse equivalenten vermelden op de afsluitingsdatum van het boekjaar. Dezelfde gegevens moeten worden verstrekt, niet alleen volgens de aard van de arbeidsovereenkomst, het studieniveau en de beroepscategorie, maar opnieuw ook volgens geslacht¹⁰⁵. Interessant is hier dat ook de gegevens in verband met de (geheel of gedeeltelijk) door de werkgever gefinancierde opleidingsactiviteiten moeten worden uitgesplitst volgens het geslacht van de werknemers¹⁰⁶.

36. Wanneer de onderneming een zogenaamde 'kleine onderneming' (i.e. met niet meer dan 50 werknemers)¹⁰⁷ is, die een sociale balans volgens een verkort schema mag opstellen, moet er veel minder van de te verstrekken informatie volgens het geslacht van de werknemer worden uitgesplitst. Dit moet enkel gebeuren voor het aantal voltijdse en deeltijdse werknemers en het totale aantal werknemers in voltijdse equivalenten, op de afsluitingsdatum van het boekjaar¹⁰⁸. Opvallend is dat een opsplitsing volgens geslacht vereist blijft voor de gegevens in verband met de door de werkgever gefinancierde opleidingsactiviteiten¹⁰⁹.

37. In EU-termen (zie boven) maken de transparantieplichtingen die de Loonkloofwet heeft toegevoegd aan de wetgeving inzake de sociale balans, een loutere *loonrapportering* uit. Hiermee lijkt de Loonkloofwet dus te beantwoorden aan de rapporteringsplichting zoals opgenomen in de Aanbeveling Loontransparantie uit 2014, waarin sprake is van ondernemingen met minstens 50 werknemers¹¹⁰. De Loonkloofwet vraagt van ondernemingen met hoogstens 50 werknemers een verkorte rapporteringsplicht via de sociale balans; voor ondernemingen met meer dan 50 werknemers geldt een meer uitgebreide rapporteringsplicht (zie boven). Zoals hierboven reeds gemeld met betrekking tot de Aanbeveling Loontransparantie van de Europese Commissie, betekent dit helaas dat voor ondernemingen met hoogstens 50 werknemers slechts beperkte looninformatie beschikbaar is, hoewel kleinere ondernemingen bijzonder vatbaar blijken te zijn voor loonverschillen op basis van geslacht. Net zoals opgelegd door de Aanbeveling Loontransparantie, verplicht de Loonkloofwet de onderneming verder ook om de gemiddelde beloning naar geslacht uit te splitsen per categorie van werknemers of per functie¹¹¹.

38. De sociale balans moet, samen met de jaarrekening, worden neergelegd bij de Nationale Bank van België en worden overgemaakt aan de ondernemingsraad of, bij gebrek daaraan, aan de vakbondsafvaardiging. Indien er ook geen vakbondsafvaardiging is, kunnen de werknemers de sociale

vennootschappen en verenigingen, *BS* 30 april 2019, 42.246. De verplichting tot uitsplitsing volgens geslacht van de gegevens van de sociale balans is sindsdien opgenomen in art. 5:2, I, 1° van voormeld KB 29 april 2019.

¹⁰⁵ Art. 5:2, I, 2° KB 29 april 2019 tot uitvoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen, *BS* 30 april 2019, 42.246.

¹⁰⁶ Art. 5:2, III KB 29 april 2019 tot uitvoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen, *BS* 30 april 2019, 42.246.

¹⁰⁷ Art. 1:24, § 1 Wetboek Vennootschappen en Verenigingen: "Kleine vennootschappen zijn vennootschappen met rechtspersoonlijkheid die op balansdatum van het laatst afgesloten boekjaar, niet meer dan één van de volgende criteria overschrijden:

- jaargemiddelde van het aantal werknemers: 50;
- jaaromzet, exclusief de belasting over de toegevoegde waarde: 9.000.000 euro;
- balanstotaal: 4.500.000 euro."

¹⁰⁸ Art. 5:3, I, 2° KB 29 april 2019 tot uitvoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen, *BS* 30 april 2019, 42.246. Deze bepaling was voorheen opgenomen in art. 191/3, I, 2° KB 30 januari 2001, zie vn. 102.

¹⁰⁹ Art. 5:3, III KB 29 april 2019 tot uitvoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen, *BS* 30 april 2019, 42.246. Voorheen stond deze bepaling in art. 191/3, III KB 30 januari 2001 tot uitvoering van het Wetboek van Vennootschappen, *BS* 6 februari 2001, 3.008.

¹¹⁰ Punt 4 Aanbeveling Loontransparantie 2014.

¹¹¹ Punt 4 Aanbeveling Loontransparantie 2014.

balans raadplegen op de plaats waar het arbeidsreglement moet worden bewaard¹¹². Ook de leden van het Comité voor Preventie en Bescherming op het Werk ontvangen de sociale balans, samen met de jaarrekening¹¹³. Dit lijkt in overeenstemming te zijn met de Aanbeveling Loontransparantie, die vereist dat de werknemers, de vertegenwoordigers van de werknemers en de sociale partners deze per geslacht uitgesplitste informatie moeten ontvangen¹¹⁴. Gelet op het doel van de ondernemingsraad en de vakbondsafvaardiging, namelijk werknemers van de onderneming ten aanzien van de werkgever vertegenwoordigen teneinde inspraakrechten uit te oefenen inzake het sociale en economische beleid van de onderneming¹¹⁵, lijkt het vanzelfsprekend dat ook individuele werknemers inzage kunnen nemen van deze sociale balansen. De Nationale Bank van België heeft een Balanscentrale ontworpen, waarin iedereen de jaarrekeningen en de sociale balansen van Belgische ondernemingen kan raadplegen¹¹⁶.

39. Het voorgaande lijkt op het eerste gezicht in overeenstemming met artikel 23 van de Belgische Grondwet op basis waarvan werknemers een individueel recht op informatie genieten¹¹⁷. Dit betekent dat aan de werknemers welbepaalde en objectieve gegevens ter beschikking gesteld moeten worden¹¹⁸. Het is dus niet omdat in bepaalde ondernemingen geen overlegorganen bestaan, bijvoorbeeld omdat het kleine en middelgrote ondernemingen zijn of wegens gebrek aan kandidaten voor overlegorganen, dat werknemers geen recht zouden hebben om looninformatie op te vragen¹¹⁹. Gelet op het culturele taboe dat op looninformatie rust (*supra*, randnr. 17), is het echter twijfelachtig of veel werknemers actief looninformatie zullen opvragen bij een overlegorgaan of bij een werkgever, dan wel zich zullen richten tot de Balanscentrale.

40. De sociale inspectie controleert het opstellen van de sociale balans en de publicatie en mededeling ervan¹²⁰. Indien ondernemingen zich niet houden aan deze rapporteringsverplichtingen, riskeren zij de sancties die zijn neergelegd in het Sociaal Strafwetboek¹²¹. In functie van de precieze

¹¹² Art. 45bis wet 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid, *BS* 30 december 1995, 35.333; art. 19 KB 4 augustus 1996 betreffende de sociale balans, *BS* 30 augustus 1996, 23.039.

¹¹³ Art. 45bis wet 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid, *BS* 30 december 1995, 35.333.

¹¹⁴ Punt 4 Aanbeveling Loontransparantie 2014.

¹¹⁵ F. HENDRICKX, *Inleiding tot het Belgische arbeidsrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 281 en 290. Bij gebrek aan een ondernemingsraad, zal de vakbondsafvaardiging de taken, rechten en opdrachten kunnen uitoefenen die aan deze raad worden toegekend. Art. 24 Cao nr. 5 betreffende het statuut van de syndicale afvaardigingen van het personeel der ondernemingen, *BS* 1 juli 1971, 8.338.

¹¹⁶ Art. 22 KB 4 augustus 1996 betreffende de sociale balans, *BS* 30 augustus 1996, 23.039. Zie de website van de Nationale Bank van België, meer bepaald de rubriek 'Balanscentrale': <https://www.nbb.be/nl/balanscentrale>.

¹¹⁷ Art. 23, eerste lid Gw. waarborgt het recht om een menswaardig leven te leiden. Volgens het derde lid, 1° van datzelfde artikel omvatten die rechten inzonderheid het recht op werknemersbetrokkenheid, meer bepaald het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen.

¹¹⁸ J. PEETERS, "Kennis is macht. Enkele bedenkingen bij de effectiviteit van het recht van werknemers op informatie in ondernemingen zonder overlegorganen", elders opgenomen in dit nummer.

¹¹⁹ Peeters erkent evenwel dat het geenszins duidelijk is hoe het sociaal grondrecht op informatie, bij afwezigheid van overlegorganen en bij gebrek aan een wetgevend kader voor dergelijke situaties, concreet gerealiseerd kan worden. Hij onderzoekt verschillende juridische pistes, met name (1) de rechtstreekse werking van grondrechten, (2) de interpretatieve werking van grondrechten, (3) de afdwinging van grondrechten via het gelijkheidsbeginsel en (4) de overheidsaansprakelijkheid. Zie J. PEETERS, "Kennis is macht. Enkele bedenkingen bij de effectiviteit van het recht van werknemers op informatie in ondernemingen zonder overlegorganen", **elders opgenomen in dit nummer.**

¹²⁰ Art. 26 KB 4 augustus 1996 betreffende de sociale balans, *BS* 30 augustus 1996, 23.039.

¹²¹ Art. 204-206 Sociaal Strafwetboek 6 juni 2010, *BS* 1 juli 2010, 43.712.

inbreuk op de verplichtingen inzake de sociale balans is er sprake van sancties van niveau 2 of 3¹²². Het is opvallend dat er geen specifieke sanctie gekoppeld is aan het ontbreken van een opsplitsing van de gegevens op basis van het geslacht van de werknemers. Er wordt in het Sociaal Strafwetboek daarentegen wel concreet verwezen naar het niet opnemen van bepaalde andere rubrieken in de sociale balans, zoals het overzicht van de tewerkgestelde personen of het overzicht van vormingsactiviteiten en opleidingen, waarbij de opsplitsing per geslacht vereist is¹²³. De toepassing van deze sancties blijkt in elk geval uiterst beperkt tot zelfs onbestaande voor wat betreft de uitsplitsing van gegevens op grond van geslacht. Er blijkt ook niet systematisch te worden bijgehouden of ondernemingen zich effectief houden aan de verplichting om gegevens op basis van het geslacht van de werknemer op te splitsen. De Nationale Bank van België maakt een analyse van de gegevens die ondernemingen jaarlijks aan hen moeten overmaken via de verplichte sociale balansen. Deze analyse wordt echter bemoeilijkt doordat veel ondernemingen hun rubrieken niet moeten uitsplitsen naar geslacht, omdat het aantal betrokken werknemers minder dan drie bedraagt of gelijk is aan drie (*supra*, randnr. 35). Bovendien bevatten de uitsplitsingen naar geslacht in 2014, het laatste jaar waarvoor een analyse van de sociale balans gepubliceerd werd, nog tal van fouten¹²⁴. Een Belgische expert die meewerkte aan een onderzoek in opdracht van de Europese Commissie, schatte de mate waarin de Belgische ondernemingen zich houden aan de rapporteringsplicht zoals opgelegd door de Loonkloofwet, op slechts 50 %¹²⁵.

2. Loonaudit

41. Ondernemingen met minstens 50 werknemers moeten boven op de voormelde loonrapportering om de twee jaar een gedetailleerde analyse van de bezoldigingsstructuur maken. Deze analyse moet het mogelijk maken te bepalen of de onderneming een genderneutraal bezoldigingsbeleid voert en, indien dat niet het geval is, daartoe te komen via overleg met de personeelsafvaardiging¹²⁶. Over deze analyse moet een zogenaamd analyseverslag worden opgesteld

¹²² Art. 101 Sociaal Strafwetboek 6 juni 2010, *BS* 1 juli 2010, 43.712: “De sanctie van niveau 2 bestaat uit hetzij een strafrechtelijke geldboete van 50 tot 500 euro, hetzij een administratieve geldboete van 25 tot 250 euro. De sanctie van niveau 3 bestaat uit hetzij een strafrechtelijke geldboete van 100 tot 1000 euro, hetzij een administratieve geldboete van 50 tot 500 euro.” Art. 102 Sociaal Strafwetboek 6 juni 2010, *BS* 1 juli 2010, 4.712: “De opdecimen [...] op strafrechtelijke geldboeten zijn eveneens van toepassing op de administratieve geldboeten bedoeld bij dit wetboek. [...]”. Art. 1 wet 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten, *BS* 3 april 1952, 2.606 bepaalt dat de strafrechtelijke geldboeten met ingang van 1 januari 2017 moeten worden verhoogd met zeventig opdecimen, wat neerkomt op een verhoging met 700 % of een vermenigvuldiging met acht.

¹²³ Art. 204, § 2 Sociaal Strafwetboek 6 juni 2010, *BS* 1 juli 2010, 43.712.

¹²⁴ P. HEUSE, “De sociale balans 2014”, *NBB Economisch Tijdschrift* 2017, (91) 102-103; H. VAN HOVE en D. DE VOS, *De loonkloof tussen vrouwen en mannen in België. Rapport 2017*, Brussel, IGVM, 2017, 62-63. Ook de christelijke vakbond (ACV/CSC) analyseerde in 2014 meer dan 4187 sociale balansen en kwam tot de conclusie dat 39 % van de ondernemingen de verplichte opsplitsing volgens geslacht niet maakte: 8 % van de ondernemingen maakte helemaal geen opsplitsing volgens geslacht en 31 % van de ondernemingen verschaft onrealistische cijfergegevens. J. POLLET, *39% van de ondernemingen leeft loonkloofwet niet na*, <http://blogs.acv-online.be/ACVBHV/post/2014/04/10/39-ondernemingen-leeft-loonkloofwet-niet-na.aspx#continue>; A. DEMAGOS, *L'écart salarial entre hommes et femmes. Effectivité potentielle de la loi du 22 avril 2012*, Brussel, Larcier, 2015, 174.

¹²⁵ ICF, *Final Report - Study to support the evaluation of the relevant provisions in Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on 'equal pay for equal work or work of equal value'*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2020, 119.

¹²⁶ Art. 8 Loonkloofwet; art. 13/1 Genderwet. Deze laatste bepaling voorziet: “Deze analyse is het voorwerp van onderzoek en overleg binnen de organisatie overeenkomstig de bepalingen van deze wet.” Het gaat hier om het onderzoek en overleg van art. 13/1, § 2, tweede lid Genderwet. De parlementaire voorbereiding van de Loonkloofwet licht toe dat het ondernemingshoofd het analyseverslag van de bezoldigingsstructuur moet overmaken aan de ondernemingsraad of het Comité voor Preventie en Bescherming op het Werk (CPBW; nu:

en overgemaakt aan de leden van de ondernemingsraad of, bij gebrek daaraan, aan de vakbondsafvaardiging. Deze moeten de betrouwbaarheid van de hun verstrekte gegevens in acht nemen¹²⁷. Het analyseverslag moet de volgende inlichtingen bevatten, behalve ingeval het aantal betrokken werknemers minder dan drie bedraagt of gelijk is aan drie: (1) de bezoldigingen en rechtstreekse sociale voordelen; (2) de patronale bijdragen voor buitenwettelijke verzekeringen; (3) het totaal van de andere, extralegale voordelen boven op het loon die werden toegekend. Al deze inlichtingen moeten telkens worden uitgesplitst volgens het geslacht van de werknemers en medegedeeld volgens een indeling op basis van een aantal parameters, zoals statuut, functieniveau, anciënniteit en opleidingsniveau. De werkgever moet ook vermelden of bij de opstelling van de bezoldigingsstructuur gebruik werd gemaakt van de door het IGVM uitgewerkte 'Checklist Sekseneutraliteit bij functiewaardering en -classificatie'¹²⁸. De werkgever die niet om de twee jaar aan de ondernemingsraad, of bij ontstentenis hiervan aan de vakbondsafvaardiging, een analyseverslag over de bezoldigingsstructuur van de werknemers meedeelt, wordt gestraft met een sanctie van niveau 2¹²⁹.

42. Het is vervolgens de bedoeling dat de ondernemingsraad oordeelt of het wenselijk is een actieplan op te stellen met het oog op de toepassing van een genderneutrale bezoldigingsstructuur binnen het bedrijf. Bij ontstentenis van een ondernemingsraad zal de werkgever in overleg met de vakbondsafvaardiging onderzoeken of het opportuun is om een dergelijk actieplan uit te werken¹³⁰. Indien er een actieplan wordt opgesteld, moet het volgende analyseverslag een voortgangsrapportage inzake de uitvoering van het actieplan bevatten¹³¹. Momenteel is het opstellen en uitvoeren van een actieplan facultatief. Twee recente wetsvoorstellen willen het opstellen en uitvoeren van een actieplan evenwel verplicht maken indien uit het tweejaarlijkse analyseverslag blijkt dat de bezoldigingsstructuur niet genderneutraal is¹³². De Nationale Arbeidsraad (NAR) is het daar echter niet geheel mee eens. De NAR benadrukt dat het eerst gemakkelijker moeten worden voor ondernemingen om een analyseverslag op te stellen vooraleer overwogen kan worden om die actieplannen eventueel

VA). De ondernemingsraad, of desgevallend het CPBW (nu: VA), moet op basis van dit verslag onderzoeken of het nodig is een actieplan op te stellen om te komen tot een genderneutrale bezoldigingsstructuur binnen de onderneming. In dat geval zal in het analyseverslag ook een vooruitgangsrapport inzake de uitvoering van het afgesproken actieplan worden opgenomen. Wetsvoorstel tot wijziging van de regelgeving wat de bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen betreft, *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 1675/001, 14.

¹²⁷ Art. 8 Loonkloofwet; art. 15, m, 1° wet 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, *BS* 27 september 1948, 7.768.

¹²⁸ Art. 15, m, 1° wet 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, *BS* 27 september 1948, 7.768. Voor de checklist, zie IGVM, Checklist Sekseneutraliteit bij functiewaardering en -classificatie, Brussel, IGVM, 2010, 20 p., https://www.genderpaygap.be/sites/default/files/downloads/39%20-%20Checklist_NL.pdf.

¹²⁹ Art. 191/1 Sociaal Strafwetboek 6 juni 2010, *BS* 1 juli 2010, 43.712, ingevoegd door art. 12 wet 12 juli 2013 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen, *BS* 26 juli 2013. De sanctie van niveau 2 bestaat uit hetzij een strafrechtelijke geldboete van 50 tot 500 euro, hetzij een administratieve geldboete van 25 tot 250 euro, te vermeerderen met opdecimen (momenteel komt dit neer op een vermenigvuldiging met factor acht) (art. 101 Sociaal Strafwetboek). Demagos vindt deze sanctie absoluut niet ontradend en pleit ervoor om de geldboete minstens te vermenigvuldigen met het aantal betrokken werknemers. A. DEMAGOS, *L'écart salarial entre hommes et femmes. Effectivité potentielle de la loi du 22 avril 2012*, Brussel, Larcier, 2015, 176.

¹³⁰ Art. 8 Loonkloofwet; art. 15, m, 2° wet 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, *BS* 27 september 1948, 7.768. Een actieplan bevat de volgende elementen: a) de concrete doelstellingen; b) de actiedomeinen en instrumenten om die te bereiken; c) de termijn van realisatie; d) een systeem om de uitvoering op te volgen.

¹³¹ Art. 15, m, 1° wet 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, *BS* 27 september 1948, 7.768.

¹³² Art. 3 wetsvoorstel tot instelling van een verplichte loonpariteit in de privébedrijven, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 28/1; art. 2 wetsvoorstel tot bestrijding van de loonkloof tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 178/1.

verplicht te maken. Momenteel is het immers moeilijk om op basis van het analyseverslag vast te stellen of er een probleem is met de genderneutraliteit van de bezoldigingsstructuur, en ontbreekt het aan omkadering voor ondernemingen om actieplannen op te stellen¹³³.

43. De Loonkloofwet voorziet ook dat de onderneming een personeelslid als bemiddelaar kan aanstellen. Deze kan onder meer bijstand verlenen bij de opmaak van het actieplan en de voortgangsrapportage¹³⁴. Een recent wetsvoorstel wil de aanwijzing van een bemiddelaar inzake de bestrijding van de loonkloof bindend maken wanneer de ondernemingsraad, of bij ontstentenis daarvan de vakbondsafvaardiging, dit voorstelt¹³⁵. De Nationale Arbeidsraad vreest echter dat de traditionele kanalen om conflicten binnen de ondernemingen op te lossen hierdoor in het gedrang kunnen komen, en pleit ervoor om alle kansen te geven aan het sociaal overleg binnen de onderneming¹³⁶.

44. Het is duidelijk dat deze verplichtingen inzake de doorlichting van de loonstructuur aansluiten bij wat in EU-termen een *loonaudit* wordt genoemd¹³⁷. Zoals hierboven reeds vermeld, ligt het verschil tussen loonrapportering en loonaudit precies hierin dat in het geval van een loonaudit een analyse wordt doorgevoerd, eventueel gekoppeld aan een actieplan. De Aanbeveling Loontransparantie voorziet een loonaudit in bedrijven met meer dan 250 werknemers¹³⁸. Vanuit dat perspectief is de verplichting die de Loonkloofwet invoerde, dus veel strikter, want reeds van toepassing op ondernemingen met 50 werknemers¹³⁹. Op inhoudelijk vlak schrijft de aanbeveling voor dat de audit

¹³³ NAR, *Advies over de wetsvoorstellen over de loonkloof tussen mannen en vrouwen*, 18 februari 2020, nr. 2156, 8, <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-2156.pdf>.

¹³⁴ Art. 11 Loonkloofwet *jo.* art. 13/2 Genderwet. De bemiddelaar heeft ook andere taken. Zo hoort hij/zij de werknemer die meent het voorwerp te zijn van een ongelijke behandeling inzake verloning op basis van zijn geslacht, en informeert hem over de mogelijkheid om op informele wijze tot een oplossing te komen via een interventie bij het ondernemingshoofd of bij een lid van de hiërarchische lijn. De bevoegdheden van de bemiddelaar, de vereiste competenties om deze functie te kunnen uitoefenen en de deontologische regels die de bemiddelaar dient te respecteren, werden verder uitgewerkt bij KB 25 april 2014 betreffende de bemiddelaar in het kader van de bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen, *BS* 21 mei 2014, 40.355.

¹³⁵ Art. 4 wetsvoorstel tot bestrijding van de loonkloof tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr.178/1. P. Van Muylder ziet geen meerwaarde in de figuur van de bemiddelaar en is dan ook geen voorstander van de verplichte aanstelling ervan. In navolging van de aanbeveling van het IGVM, pleit hij ervoor om de sociale inspectie ruimere bevoegdheden en middelen te geven inzake het vaststellen en sanctioneren van loondiscriminatie in ondernemingen. Zie P. VAN MUYLDER, "Le médiateur Ecart salarial, instauré par la loi du 22 avril 2012: forces et surtout faiblesses d'une figure...", *Soc.Kron.* 2020, 298-303; H. VAN HOVE en D. DE VOS, *De loonkloof tussen vrouwen en mannen in België. Rapport 2017*, Brussel, IGVM, 2017, 62 voor de aanbeveling in kwestie van het IGVM.

¹³⁶ NAR, *Advies over de wetsvoorstellen over de loonkloof tussen mannen en vrouwen*, 18 februari 2020, nr. 2156, 10, <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-2156.pdf>.

¹³⁷ Zoals hoger reeds aangegeven, is het dan ook niet duidelijk waarom in twee Europese onderzoeksrapporten wordt aangegeven dat België geen loonaudits kent zoals bedoeld in de aanbeveling van 2014. A. VELDMAN, *Pay transparency in the EU. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2017, 32-33; ICF, *Final Report - Study to support the evaluation of the relevant provisions in Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on 'equal pay for equal work or work of equal value'*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2020, 115.

¹³⁸ Punt 5 Aanbeveling Loontransparantie 2014.

¹³⁹ Hoewel de Belgische Loonkloofwet strikter is dan de Europese aanbeveling, is het een gemiste kans dat ondernemingen met minder dan 50 werknemers geen loonaudit moeten uitvoeren. Deze keuze van de wetgever is wellicht ingegeven door de huidige instellingsdrempels voor de ondernemingsraad (100 werknemers) en het Comité voor Preventie en Bescherming op het Werk (CPBW, nu VA) (50 werknemers) (art. 6, § 1 en § 2 wet 4 december 2007 betreffende de sociale verkiezingen, *BS* 7 december 2007). In het verleden is meermaals de vraag gesteld of een verlaging van deze instellingsdrempels nodig is, zodat overlegorganen ook moeten worden opgericht in de kleine en middelgrote ondernemingen (zie NAR, *Advies over de mogelijkheid voor een*

een analyse moet bevatten “van de verhouding van mannen en vrouwen in elke categorie van werknemers of in elke functie, een analyse van het gehanteerde systeem voor functiewaardering en -indeling en gedetailleerde informatie over de beloning en de verschillen in beloning tussen mannen en vrouwen”¹⁴⁰. Ook aan dit voorschrift lijkt de Loonkloofwet te voldoen, hoewel er in het kader van de audit niet expliciet wordt verwezen naar het eventueel gehanteerde functiewaarderingssysteem. De Loonkloofwet bevat echter een afzonderlijke bepaling inzake de evaluatie van het genderneutrale karakter van sectorale functiewaarderings- en classificatiesystemen, waarop hierna nog wordt teruggekomen¹⁴¹. In dit verband past het ook kort te verwijzen naar Cao nr. 25^{ter} die sectoren, maar ook ondernemingen oplegt hun systemen van functiewaardering en hun loonclassificaties te toetsen aan de verplichting tot genderneutraliteit en desgevallend de nodige correcties aan te brengen¹⁴².

45. De Aanbeveling Loontransparantie schrijft voor dat loonaudits op verzoek ter beschikking moeten worden gesteld van de vertegenwoordigers van de werknemers en de sociale partners¹⁴³. Hier dient zich een probleem aan, in die zin dat de Loonkloofwet, zoals hoger reeds vermeld, oplegt dat de leden van de ondernemingsraad en desgevallend de vakbondsafvaardiging de hun via het analyseverslag meegedeelde gegevens vertrouwelijk moeten behandelen¹⁴⁴. Indien het voorschrift zoals nu opgenomen in de aanbeveling bindend zou worden, moet de Belgische wetgeving op dit vlak aangepast worden. Het is immers duidelijk dat geheimhouding niet dienstig is met het oog op het terugdringen van de loonkloof en het informeren van individuele werknemers die mogelijk anderszins gediscrimineerd worden.

46. De Belgische wetgever blijkt zich intussen bewust van deze tekortkoming en heeft twee wetsvoorstellen gelanceerd om de tweejaarlijkse analyseverslagen buiten de onderneming bekend te maken. Het ene wetsvoorstel wil de analyseverslagen publiceren in een voor het publiek toegankelijke gegevensdatabank¹⁴⁵. Dit zou echter afbreuk kunnen doen aan de privacy van de werknemers en de

rechtstreekse deelneming van de werknemers aan de behandeling van welzijnsvraagstukken, 5 juni 2001, nr. 1358, <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/Advies-1358.pdf>; F. DORSSEMENT, “Kaderrichtlijn Informatie en Raadpleging. Een hefboom voor meer werknemersinspraak in Belgische KMO’s? (Richtlijn nr. 2002/14 van 11 maart 2002)”, *NJW* 2005, 758-764; C. DEITEREN en J. GOYVAERTS, “De Kaderrichtlijn informatie en raadpleging: (g)een breekijzer voor werknemersvertegenwoordiging in de K.M.O.?” *Or.* 2006, 1-17; J. PEETERS, “Kennis is macht. Enkele bedenkingen bij de effectiviteit van het recht van werknemers op informatie in ondernemingen zonder overlegorganen”, elders opgenomen in dit nummer). Deze discussie wordt hier opnieuw relevant, aangezien de werknemers uit kleine en middelgrote ondernemingen informatie mislopen over de genderneutraliteit van de bezoldigingsstructuur van hun onderneming. In ondernemingen waar geen overlegorganen bestaan, kan de wetgever ook een vorm van rechtstreekse werknemersparticipatie voorzien zoals in het welzijnsrecht. De werkgever raadpleegt dan zelf rechtstreeks zijn werknemers over elk vraagstuk dat betrekking heeft op de genderneutraliteit van de bezoldigingsstructuur, waarna werknemers volledig discreet hun voorstellen, opmerkingen of advies kunnen optekenen in een register of op een uithangbord. Zie art. 53 wet 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, *BS* 18 september 1996 en de verdere uitwerking ervan in art. II.8-1 – II.8-3 Codex 28 april 2017 over het welzijn op het werk, *BS* 2 juni 2017; J. PEETERS, “Kennis is macht. Enkele bedenkingen bij de effectiviteit van het recht van werknemers op informatie in ondernemingen zonder overlegorganen”, elders opgenomen in dit nummer.

¹⁴⁰ Punt 5 Aanbeveling Loontransparantie 2014.

¹⁴¹ Art. 6 Loonkloofwet.

¹⁴² Cao nr. 25^{ter} 9 juli 2008 tot wijziging van de Cao nr. 25 van 15 oktober 1975 betreffende de gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers, [http://www.cnt-nar.be/CAO-ORIG/cao-025-ter-\(09.07.2008\).pdf](http://www.cnt-nar.be/CAO-ORIG/cao-025-ter-(09.07.2008).pdf).

¹⁴³ Punt 5 Aanbeveling Loontransparantie 2014.

¹⁴⁴ Art. 8 Loonkloofwet; art. 15, m, 1° wet 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, *BS* 27 september 1948, 7.768.

¹⁴⁵ Art. 3 wetsvoorstel tot bestrijding van de loonkloof tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr.178/1.

vertrouwelijkheid van het loonbeleid in de onderneming¹⁴⁶. Het andere wetsvoorstel beoogt dat de analyseverslagen automatisch worden toegezonden aan het IGVM, waarna het IGVM een ‘gelijk loon’-label kan verlenen aan ondernemingen die op het vlak van gelijk loon goed presteren¹⁴⁷. Het IGVM twijfelt echter of het momenteel praktisch haalbaar is om te beslissen over de toekenning van dit label, enerzijds wegens de inhoud en de kwaliteit van de gegevens in het analyseverslag, en anderzijds vanwege het personeel en de materiële middelen waarover het IGVM beschikt. Bovendien lijkt het voorstel evenmin wenselijk. De onafhankelijkheid van het IGVM zou in het gedrang kunnen komen wanneer een procedure wordt opgestart tegen een onderneming waaraan het ‘gelijk loon’-label werd toegekend¹⁴⁸.

3. Verplicht thema van sociaal overleg

47. De Loonkloofwet voerde tot slot ook een verplichting in om van verschillen in verloning een vast thema te maken binnen het sociaal overleg. Dit moet in de eerste plaats gebeuren op interprofessioneel niveau¹⁴⁹. De Centrale Raad voor het Bedrijfsleven moet om de twee jaar in de even jaren een verslag uitbrengen over de loonkostenevolutie. Dit verslag moet ook een analyse bevatten van de evolutie van de loonkloof tussen mannen en vrouwen¹⁵⁰. Om de twee jaar in de oneven jaren sluiten de sociale partners op basis van dit verslag een interprofessioneel akkoord waarin ook “maatregelen in het kader van de bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen worden vastgesteld, in het bijzonder door de functieclassificatiesystemen genderneutraal te maken”¹⁵¹. Op sectoraal niveau moeten collectieve arbeidsovereenkomsten worden afgesloten teneinde bestaande en toekomstige systemen inzake functieclassificatie genderneutraal te maken¹⁵². Voor de toetsing van het genderneutrale karakter van de functiewaarderingssystemen die in sectorale cao’s zijn opgenomen, is een hele procedure voorzien bij de Algemene Directie Collectieve Arbeidsbetrekkingen van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg¹⁵³. Op het niveau van de onderneming moet het analyseverslag waarvan hierboven reeds sprake (zie loonaudit) besproken worden door de leden van de ondernemingsraad of de vakbondsafvaardiging op een speciaal daartoe belegde vergadering. De voornoemde leden moet het verslag minstens vijftien dagen op voorhand ontvangen¹⁵⁴.

¹⁴⁶ NAR, *Advies over de wetsvoorstellen over de loonkloof tussen mannen en vrouwen*, 18 februari 2020, nr. 2156, 5, <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-2156.pdf>.

¹⁴⁷ Art. 2 wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, teneinde goede bedrijfspraktijken te bevorderen en de instelling van een “gelijk loon”-label mogelijk te maken, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 52/1.

¹⁴⁸ NAR, *Advies over de wetsvoorstellen over de loonkloof tussen mannen en vrouwen*, 18 februari 2020, nr. 2156, 6, <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-2156.pdf>.

¹⁴⁹ Art. 2 en 3 Loonkloofwet.

¹⁵⁰ Art. 5, § 2 wet 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen, *BS* 1 augustus 1996, 20.575, zoals gewijzigd door wet 19 maart 2017 tot wijziging van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen, *BS* 29 maart 2017, 42.357.

¹⁵¹ Art. 6, § 1 wet 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen, *BS* 1 augustus 1996, 20.575, zoals gewijzigd door wet 19 maart 2017 tot wijziging van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen, *BS* 29 maart 2017, 42.357.

¹⁵² Art. 5 Loonkloofwet; art. 8, § 3 wet 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen, *BS* 1 augustus 1996, 20.575, zoals gewijzigd door wet 19 maart 2017 tot wijziging van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen, *BS* 29 maart 2017, 42.357.

¹⁵³ Art. 6 Loonkloofwet; art. 50/1 en 50/2 wet 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *BS* 15 januari 1969, 267.

¹⁵⁴ Art. 7 Loonkloofwet; art. 13/1, §2, tweede lid Genderwet.

48. Deze verplichtingen lijken in overeenstemming te zijn met de Aanbeveling Loontransparantie van de Europese Commissie. De aanbeveling maakt melding van de verplichting voor de sociale partners om de kwestie van gelijke beloning, met inbegrip van loonaudits, te bespreken op het passende niveau van de collectieve onderhandelingen, en dit zonder afbreuk te doen aan de autonomie van de sociale partners en in overeenstemming met het nationale recht en de nationale praktijk¹⁵⁵. In de literatuur is opgemerkt dat maatregelen in verband met sociaal overleg over gelijke beloning afbreuk zouden kunnen doen aan de autonomie van de sociale partners, aangezien zij in zekere mate de inhoud van het sociaal overleg bepalen¹⁵⁶. Verschillende EU-lidstaten, zoals Bulgarije, Italië, Portugal en Slowakije, hebben aangegeven dat ze geen stimulansen voor sociaal overleg hebben ingevoerd in uitvoering van de Europese aanbeveling omwille van de autonomie van de sociale partners¹⁵⁷. Nochtans bleek bij een raadpleging over dit onderwerp dat de Europese werknemersorganisaties maatregelen in verband met sociaal overleg niet als een bedreiging voor hun autonomie zagen¹⁵⁸. Ook de werknemersorganisaties in België leken niet afkerig te staan ten aanzien van de verplichting tot sociaal overleg zoals opgelegd in de Loonkloofwet. Zowel het ABVV als het ACV waren ingenomen met de wetsvoorstellen gericht op de bestrijding van de loonkloof. Het VBO, de UCM en UNIZO waren de wetsvoorstellen niet gunstig gezind, maar dit was eerder omdat ze vreesden voor administratieve overlast voor ondernemingen¹⁵⁹.

V. BESLUIT: BELGISCHE LOONTRANSPARANTIE MET EEN HOGERE EFFECTIVITEIT?

49. Zoals uit deze bijdrage is gebleken, is de effectiviteit van het recht op gelijk loon voor gelijk(waardig) werk voor vrouwen en mannen in België niet optimaal. Dat mag blijken uit het feit dat de loonkloof het voorbije decennium nog nauwelijks is gedaald. Ook het aantal procedures waarin loondiscriminatie op grond van geslacht wordt geclaimd, blijft zeer klein. De oorzaken voor dit gebrek aan effectiviteit zijn talrijk. De Belgische wetgever focuste reeds tien jaar geleden op een van de belangrijkste factoren: het gebrek aan loontransparantie. Nog voor de EU zich in 2014 op dit vlak manifesteerde met een niet-bindende aanbeveling, zette België reeds de trend met de Loonkloofwet van 2012. Dit was toen bepaald vooruitstrevend. Toch lijkt deze wet tot nog toe weinig zoden aan de dijk te hebben gezet. Nu de Europese Commissie het plan heeft opgevat om bindende regels inzake loontransparantie voor te stellen, werd de Loonkloofwet in deze bijdrage onder de loep genomen vanuit het perspectief van de aanbeveling van de Commissie en het praktijkgerichte onderzoek dat de voorbije jaren in die context gebeurde. Uit deze analyse is gebleken dat er in België eigenlijk nog geen sprake is van volledige en 'nuttige' loontransparantie.

50. In de eerste plaats is de groep bestemmelingen van de loongegevens te beperkt. Ondernemingen moeten aan loonrapportering doen via de sociale balans. Die sociale balans moet worden overhandigd aan de ondernemingsraad of de vakbondsafvaardiging. Ontbreken beide organen, dan moeten werknemers de sociale balans kunnen inkijken op de plaats van het

¹⁵⁵ Punt 6 Aanbeveling Loontransparantie 2014.

¹⁵⁶ M. SMITH, "Social regulation of the gender pay gap in the EU", *Eur.J.Ind.Relat.* 2012, (365) 375; A. DEMAGOS, *L'écart salarial entre hommes et femmes. Effectivité potentielle de la loi du 22 avril 2012*, Brussel, Larcier, 2015, 167; A. VELDMAN, *Pay transparency in the EU. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2017, 36-39; J. HOFMAN, M. NIGHTINGALE, M. BRUCKMAYER en P. SANJURJO, *Equal Pay for Equal Work. Binding pay-transparency measures. Study for the Committee on Employment and Social Affairs*, Luxemburg, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies of the European Parliament, 2020, 18.

¹⁵⁷ A. VELDMAN, *Pay transparency in the EU. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2017, 36-39.

¹⁵⁸ EUROPEAN COMMISSION, *Impact Assessment on Costs and Benefits of Measures to Enhance the Transparency of Pay*, 7 maart 2014, SWD(2014)59 final, 46.

¹⁵⁹ Wetsvoorstel tot wijziging van de regelgeving wat de bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen betreft. Verslag namens de Commissie voor sociale zaken, *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 1675/008, 3-4.

arbeidsreglement. De vragen die vervolgens rijzen, zijn: communiceren de ondernemingsraad en/of vakbondsafvaardiging spontaan over lonen, uitgesplitst naar geslacht, naar (individuele) werknemers toe? Of moeten (individuele) werknemers deze informatie zelf opvragen? Gelet op het culturele taboe (zie hoger) dat rust op het openbaren van looninformatie, lijkt de kans klein dat Belgische werknemers deze informatie actief zullen opvragen. De Belgische wetgever heeft er, wellicht mede vanuit die optiek, voor gekozen om werknemers geen recht toe te kennen om uit eigen beweging informatie te vragen over de niveaus van beloning. Het culturele taboe is hieraan wellicht niet vreemd geweest. De analyses van de bezoldigingsstructuur, de Belgische loonaudits, zijn met zekerheid niet raadpleegbaar door individuele werknemers. De Loonkloofwet vermeldt immers uitdrukkelijk dat leden van de ondernemingsraad en vakbondsafvaardiging vertrouwelijk moeten omspringen met de erin opgenomen gegevens. Het spreekt voor zich dat dit problematisch is. Wanneer de EU bindende maatregelen zal nemen inzake transparantie, is de kans zeer groot dat deze vertrouwelijkheid zal sneuvelen. Het lijkt erop dat de Belgische wetgever zich bewust is van het probleem. Twee recente wetsvoorstellen willen de analyseverslagen buiten de onderneming bekendmaken. Het evenwicht tussen transparantie en vertrouwelijkheid van de gegevens zal hierbij echter gerespecteerd moeten worden.

51. In de tweede plaats is ook gebleken dat bedrijven met weinig personeelsleden nog te vaak ontsnappen aan het uitsplitsen van loongegevens op basis van geslacht. Hoger werd aangevoerd dat de wetgever heeft willen vermijden dat loongegevens te gemakkelijk toegankelijk zouden zijn aan individuele werknemers. Niettegenstaande het reële risico op het doorbreken van de anonimiteit, lijkt het niet slecht na te denken over alternatieven die kunnen helpen potentiële loondiscriminatie bij kleinere ondernemingen te verminderen. Er zijn immers aanwijzingen dat de loonkloof juist groter is in kleine ondernemingen. Gelet op het feit dat het recht op gelijk loon voor gelijk(waardig) werk niet afhankelijk mag zijn van de vraag of iemand werkt voor een grote of een kleine onderneming, zou een oplossing kunnen liggen in een recht voor individuele werknemers om informatie te vragen over de niveaus van beloning, ingedeeld op basis van geslacht. Er zijn landen waar een dergelijk recht reeds enige tijd bestaat, met name Finland, Ierland en Noorwegen¹⁶⁰. Zo zou het individuele recht op informatie van werknemers uit artikel 23 van de Belgische Grondwet ook op de best mogelijke manier worden verwezenlijkt.

52. In de derde plaats kan ook de controle van de verplichtingen die ondernemingen hebben inzake loontransparantie, wellicht veel beter dan nu het geval is. Aan deze verplichtingen zijn vaak beperkte sancties gekoppeld. Zo is er geen specifieke sanctie voor het ontbreken van een opsplitsing van gegevens op basis van het geslacht van de werknemers in de sociale balans. De sociale inspectie controleert dit aspect van de sociale balans niet systematisch en sanctioneert het zelden tot nooit. Er lijken evenmin specifieke sancties verbonden aan de niet-naleving van de analyses van de bezoldigingsstructuur, de Belgische loonaudits, en het sociaal overleg over de loonkloof zoals opgelegd door de Loonkloofwet. Een gebrekkige kennis van en voeling met het thema van gelijk loon voor gelijk werk bij de inspectiediensten, en bij uitbreiding bij de gerechtelijke instanties, zou mede aan de basis van deze gebrekkige controles kunnen liggen.

53. Tot slot werd in het kader van het onderzoek voor deze bijdrage vastgesteld dat de wetgeving inzake loontransparantie vaak moeilijk leesbaar is en verspreid ligt over verschillende wetten en uitvoeringsbesluiten. Dit kluwen aan regels maakt de zaken onnodig complex voor zowel ondernemingen als individuele werknemers. De Belgische wetgever zou de implementatie van de

¹⁶⁰ In Noorwegen is dit recht het meest vergaand. De loongegevens moeten vertrouwelijk worden gehouden, en de betrokken werknemers moeten op de hoogte worden gebracht, doch moeten niet hun toestemming verlenen om de gegevens aan de verzoekende werknemer mee te delen. A. VELDMAN, *Pay transparency in the EU. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2017, 25-26.

toekomstige Europese richtlijn kunnen aangrijpen om de Belgische regelgeving inzake loontransparantie overzichtelijker te maken, en bij voorkeur te regelen in één wetgevend instrument. De effectiviteit van het recht op gelijk loon voor gelijk(waardig) werk voor vrouwen en mannen zou er ongetwijfeld wel bij varen. Mede vanuit dit perspectief lijkt het recentelijk gelanceerde wetsvoorstel om, naar het voorbeeld van de federale Antidiscriminatiewetten¹⁶¹, de toepassing en doelmatigheid van de Loonkloofwet om de vijf jaar te evalueren¹⁶², dan ook geen slecht idee.

¹⁶¹ Art. 52 wet 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007 (Antidiscriminatiewet) voorziet in een vijfjaarlijkse evaluatie van de Antidiscriminatiewet, de Genderwet en de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 18 augustus 1981 (Antiracismewet).

¹⁶² Art. 6 wetsvoorstel tot bestrijding van de loonkloof tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 178/1. De NAR steunt dit voorstel, maar suggereert om de evaluatie om de zes jaar uit te voeren, al naargelang de periodiciteit van de analyseverslagen over de bezoldigingsstructuur van de werknemers. NAR, *Advies over de wetsvoorstellen over de loonkloof tussen mannen en vrouwen*, 18 februari 2020, nr. 2156, 12, <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-2156.pdf>.