

Vergaderjaar 2018–2019

35 157

Voorstel van wet van de leden Ploumen, Özütok, Jasper van Dijk en Van Brenk tot wijziging van de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen in verband met de invoering van een certificaat als bewijs dat vrouwen en mannen gelijk loon ontvangen voor arbeid van gelijke waarde (Wet gelijke beloning van vrouwen en mannen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het is nu nauwelijks meer voor te stellen, maar enkele decennia geleden was het nog heel normaal dat vrouwelijke ambtenaren bij hun huwelijk ontslagen werden. Zij werden immers toch huisvrouw en moeder. Gelukkig zijn er sindsdien grote stappen gezet, zowel wettelijk – zoals met de inwerkingtreding van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen op 15 maart 1980 – maar ook in de dagelijkse praktijk. Het is nu volstrekt normaal dat mannen en vrouwen allebei werken en samen afspraken maken over de verdeling van werk en zorg in het gezin.

Daarom is het bijna niet voor te stellen dat ook in 2018 het allerminst vanzelfsprekend is dat mannen en vrouwen hetzelfde betaald krijgen voor hetzelfde werk. Sterker nog, vrouwen krijgen gemiddeld gezien flink minder betaald. WomenInc en Loonwijzer berekenden dat een vrouw in haar werkende leven 300.000 euro minder verdient dan een man.¹ Om hetzelfde salaris te verdienen moeten vrouwen nog altijd bijna vijftig dagen per jaar meer werken dan mannen.²

Daar zijn verschillende verklaringen voor. Nog steeds werken vrouwen bijvoorbeeld meer in deeltijd en minder in leidinggevende functies. Maar als rekening wordt gehouden met dergelijke factoren blijft er nog steeds een fors loonverschil over. Dit loonverschil is hardnekkig en blijft bestaan door tal van andere redenen, die lastig te duiden zijn. Ongelijke beloning en loondiscriminatie is sinds lange tijd verboden, maar verdwijnt helaas niet vanzelf, vooral omdat werkgevers bijna nooit vrouwelijke werknemers bewust minder betalen dan hun mannelijke collega's. Werkgevers die worden geconfronteerd met het feit dat dit in hun onderneming plaatsvindt, schrikken daar zelf ook vaak van.

¹ www.womeninc.nl/loonverschil.

² <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81901NED&D1=0&D2=0,10-12&D3=I&HDR=T,G2&STB=G1&VW=T>, 16,5% loonverschil, uitgaande van 260 werkdagen per jaar.

De initiatiefnemers van dit wetsvoorstel zijn daarom van mening dat er iets moet veranderen. Niet langer kan oogluikend worden toegestaan dat vrouwen minder verdienen dan mannen. Daarom beogen de initiatiefnemers met dit wetsvoorstel een radicale verandering te bewerkstelligen ten aanzien van het probleem rond ongelijke beloning. Niet langer de werknemer moet verantwoordelijk zijn om loondiscriminatie te constateren en aan te kaarten, maar de werkgever krijgt de plicht te laten zien dat in de onderneming gelijk loon voor gelijk werk wordt geboden. Daarmee wordt ongelijke beloning een probleem van de samenleving als geheel. Net zoals de oplossing. Daarmee kan volgens de initiatiefnemers door middel van dit wetsvoorstel loondiscriminatie spoedig tot het verleden behoren. Zoals eigenlijk in 1980 al was beoogd met de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

2. Achtergrond problematiek

Het gemiddelde beloningsverschil tussen mannen en vrouwen is een hardnekkig verschijnsel. Want hoewel vrouwen al jarenlang een inhaalslag maken qua arbeidsparticipatie en opleidingsniveau, is er nog steeds sprake van een forse loonkloof. In 2016 verdienden vrouwen bij de overheid 8 procent minder dan mannen, in het bedrijfsleven was het verschil 19 procent.³ Concreet betekent dit dat in 2016 het gemiddelde uurloon bij mannen bij de overheid 28 euro was en bij vrouwen 26 euro. In het bedrijfsleven was dit voor mannen 22 euro per uur en voor vrouwen 18 euro per uur. Dit wordt aangeduid als het *ongecorrigeerde beloningsverschil* of de *loonkloof*. Sinds enige jaren wordt dit ongecorrigeerde beloningsverschil kleiner. De loonkloof tussen mannen en vrouwen was in 2008 in Nederland (alle werknemers, zelfstandigen niet meegenomen) nog 20 procent en in 2016 is dit gedaald naar 15,5 procent. Nederland staat daarmee op de negentiende plaats van Europa, waar de loonkloof gemiddeld 16,2 procent is. Van alle landen in de Europese Unie deed in 2016 tweederde het beter dan Nederland.⁴

Het is lastig om exact aan te wijzen welke oorzaken dit beloningsverschil heeft. Niet automatisch is er ook daadwerkelijk sprake van ongelijk loon voor gelijk werk. Om dat aan te tonen is immers noodzakelijk dat werknemers met elkaar worden vergeleken binnen dezelfde onderneming. Het College voor de Rechten van de Mens – voorheen de Commissie Gelijke Behandeling – heeft in de afgelopen jaren drie van dit soort onderzoeken uitgevoerd. Op basis daarvan kunnen conclusies worden getrokken ten aanzien van de mate waarin loondiscriminatie plaatsvindt en op welke wijze dit ontstaat.

Het eerste onderzoek naar de mechanismen achter beloningsongelijkheid werd in 2011 gedaan bij algemene ziekenhuizen.⁵ Het College concludeerde dat de salarisverschillen steeds in het nadeel zijn van vrouwen, significant zijn en zich uitstrekken over alle functiegroepen en ziekenhuizen. Het ging om verschillen tussen de 35 euro en 279 euro bruto per maand. Als oorzaak van deze salarisverschillen is gekeken naar de beloningsmaatstaven. Van de 44 beloningsmaatstaven worden er 32 als niet neutraal gekwalificeerd. De grootste verschillen bij gelijkwaardige functies worden veroorzaakt door salarisonderhandelingen en salarisgaranties.

³ CBS, Monitor loonverschillen mannen en vrouwen, 2016, November 2018.

⁴ Atria, Factsheet Loonkloof, 2018.

⁵ Commissie Gelijke Behandeling, Gelijke beloning van mannen en vrouwen bij de algemene ziekenhuizen in Nederland, 2011.

In 2016 werd eenzelfde onderzoek uitgevoerd naar de beloningsverschillen bij hogescholen.⁶ Het gemiddelde beloningsverschil binnen de hogescholen is 10,8 procent in het nadeel van vrouwen. Er zijn vijf functiegroepen onderzocht, daarin is het verschil tussen de 0,2 procent en 4,3 procent. Bij vier van deze functiegroepen is dit in het nadeel van vrouwen. Bij 85 procent van de salarisvergelijkingen tussen gelijke functies is er mogelijk sprake van beloningsonderscheid bij gelijk werk. Als belangrijkste oorzaken worden te lage inschaling op basis van werkervaring, aansluiting bij laatstverdiende salaris, salarisonderhandelingen, salarisgaranties en het bevorderingspercentage genoemd. Tot slot is in 2017 onderzoek gedaan naar gelijke beloning binnen de verzekeringsbranche.⁷ Mannen verdienen bij verzekeringsmaatschappijen gemiddeld 3.999 euro per maand, vrouwen 3.465 euro. Dat betekent dat de loonkloof 13,3 procent bedraagt in het nadeel van vrouwen. De gecorrigeerde loonkloof is tussen de 0,2 procent en 3 procent in het nadeel van vrouwen. Net als in de eerdere twee onderzochte branches is er in de verzekeringssector sprake van niet-neutrale beloningsmaatstaven, waarvan mannen in grotere mate meer profiteren dan vrouwen. Het gaat dan onder meer om te hoge of te lage inschaling van het aanvangssalaris, salarisonderhandelingen en aansluiting bij het laatstverdiende salaris.

De initiatiefnemers zijn van mening dat op basis van de vergelijkende onderzoeken die zijn gedaan door het College voor de Rechten van de Mens de conclusie kan worden getrokken dat zowel in de publieke sector, de semipublieke sector als in de private sector sprake is van ongelijke beloning. In overgrote meerderheid is dit in het nadeel van vrouwen. Het is voor individuele werknemers erg moeilijk om een vermoeden van loondiscriminatie aan te tonen. Het is namelijk aan de werknemer om in een beroepsprocedure feiten aan te voeren die doen vermoeden dat er sprake is van ongelijke beloning.⁸ Daarmee wordt ongelijke beloning een individueel probleem, in plaats van het probleem van de betreffende onderneming of zelfs de gehele samenleving. Er zijn daarom maar weinig gevallen waarbij werknemers een zaak maken van ongelijke beloning.

3. Noodzaak wettelijke maatregel

Het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen is zeer hardnekkig. De gevolgen ervan zijn groot. Bijna de helft van de vrouwen in Nederland is niet economisch zelfstandig.⁹ Dat betekent dat vrouwen (en eventuele kinderen) niet rond kunnen komen van hun inkomen, waardoor vrouwen bij een (dreigende) echtscheiding of bij huiselijk geweld extra kwetsbaar zijn. Bijna twee miljoen vrouwen waren in 2016 financieel kwetsbaar, twee keer zoveel als bij mannen.¹⁰

Het bieden van ongelijk loon voor arbeid van gelijke waarde is in strijd met verschillende wetten en verdragen:

- artikel 23 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie,
- artikelen 3, derde lid, en 157 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU),

⁶ College voor de Rechten van de Mens, Verdient een man meer? Gelijke beloning van mannen en vrouwen bij hogescholen, 2016.

⁷ College voor de Rechten van de Mens, Gelijke beloning verzekerd? Gelijke beloning van mannen en vrouwen bij verzekeringsorganisaties, 2017.

⁸ Artikel 7:646, lid 12, Burgerlijk Wetboek en artikel 6a Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

⁹ https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Emancipatiemonitor_2016.

¹⁰ https://www.fnv.nl/site/over-de-fnv/acties-en-campagnes/koopkracht-en-echte-banen/1309238/A4_WITBOEK_EQUAL_PAY_ECHTE_BANEN_LR_corr.pdf.

- artikelen 3 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR),
- artikel 1 van het twaalfde protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM),
- artikelen 7:646, 7:648 en 7:649 van het Burgerlijk Wetboek,
- de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (1980),
- de Algemene wet gelijke behandeling (1994).

Desondanks is er tot op heden onvoldoende vooruitgang. Het verschil in beloning bij het bedrijfsleven is in de periode 2008 tot 2016 met slechts drie procent afgenomen tot negentien procent. In dat tempo duurt het dus nog 60 jaar voordat mannen en vrouwen hetzelfde betaald krijgen.

Dat komt volgens de initiatiefnemers omdat deze wetsartikelen onvoldoende mogelijkheden bieden om ongelijke beloning tegen te gaan. Loondiscriminatie is immers gelet op bovenstaande wetten al decennialang verboden, maar toch komt het nog voor. Initiatiefnemers willen daarom met dit wetsvoorstel extra mogelijkheden verankeren om loondiscriminatie tegen te gaan en strafbaar te stellen.

Op dit moment ligt het bewijsvermoeden om ongelijke beloning aan te tonen bij de werknemer. Het is aan de individuele werknemer om erachter te komen of zij mogelijk onterecht minder verdient dan een collega die hetzelfde werk doet. Het is echter erg moeilijk voor werknemers om achter deze informatie te komen. Volgens de initiatiefnemers wordt hierdoor van de werknemers een onredelijke hoeveelheid acties gevraagd:

- Een werknemer zal normaal gesproken eerst het gesprek met een andere werknemer aangaan met de vraag wat deze verdient. Vervolgens moet zij erop vertrouwen dat de collega naar waarheid antwoord heeft gegeven over de hoogte van diens salaris.
- Een werknemer kan ook direct naar de werkgever gaan met de vraag of er sprake is van gelijke beloning. Dat wordt vaak als risico gezien voor de werkrelatie, en nog steeds moet de werknemer er vervolgens op vertrouwen dat de werkgever naar waarheid de vraag over de hoogte van het salaris beantwoordt.
- Als de werknemer heeft vastgesteld dat een andere werknemer – met dezelfde achtergrondkenmerken en dezelfde functie – anders betaald krijgt, is het aan de werknemer om het gesprek daarover met de werkgever aan te gaan.
- Indien de werkgever niet wil meewerken aan een vergelijking van de salarissen, ontkent dat er sprake is van ongelijke beloning of weigert de salarissen aan te passen, is het aan de werknemer om een beroepsprocedure te starten.

De initiatiefnemers zijn van mening dat dit onwenselijke drempels oplevert. Het is geen vanzelfsprekendheid om als werknemers onderling specifiek over het salaris te spreken. Ook is het voor veel werknemers niet eenvoudig om dit op te brengen bij de werkgever. De werknemer loopt hiermee immers het risico op een blijvend conflict binnen de onderneming. Datzelfde geldt ook voor het eventueel aanhangig maken van een klacht als er sprake is van ongelijke beloning.

Daarbij menen de initiatiefnemers dat er teveel vertrouwd moet worden op de informatie die andere werknemers of de werkgever verstrekken over de salarissen. Een werknemer zal snel geneigd zijn te vertrouwen op een mondelinge toelichting over de salarissen, aangezien de stap om naar loonstrookjes te vragen groot is.

Tot slot zijn de initiatiefnemers van mening dat de regeling dat de werknemer feiten moet aantonen die doen vermoeden dat er sprake is van ongelijke beloning – zoals vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek en in de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen – principieel onjuist is. Het is de werkgever die volgens de initiatiefnemers wettelijk verantwoordelijk moet zijn voor het feit dat er geen sprake mag zijn van loondiscriminatie tussen mannen en vrouwen. Het moet dus ook aan de werkgever zijn om aan te tonen of in de onderneming sprake is van gelijk loon voor gelijk werk.

Verschillende organisaties hebben Nederland aanbevolen om extra stappen te ondernemen om ongelijke beloning tegen te gaan. In 2010 heeft het VN-comité inzake de uitbanning van discriminatie van vrouwen (CEDAW) de regering aanbevolen meer te doen om ongelijke beloning tegen te gaan.¹¹

Het College voor de Rechten van de Mens heeft naar aanleiding van de verschillende onderzoeken die zijn uitgevoerd adviezen opgesteld voor werkgevers en de overheid. De overheid wordt geadviseerd maatregelen te nemen om de loonkloof te verkleinen en de inspectie SZW daarbij een toezichthoudende rol te laten spelen.¹²

Initiatiefnemers hebben ook gekeken naar de wijze waarop andere Europese landen ongelijke beloning tegengaan. In IJsland is in 2017 een wet aangenomen die certificering verplicht stelt bij ondernemingen met meer dan 25 werknemers. Een certificaat kan alleen worden verkregen als de onderneming aantoonbaar ongelijke beloning tegengaat. In Duitsland zijn bedrijven met meer dan 200 werknemers verplicht informatie over het beloningsbeleid openbaar te maken. Ondernemingen met meer dan 500 werknemers zijn verplicht gemiddelde lonen op te nemen in het jaarverslag en daarin melding te maken van de wijze waarop gewerkt wordt aan het bestrijden van loonongelijkheid.

In het Verenigd Koninkrijk is in 2017 een wet aangenomen die bedrijven met meer dan 250 werknemers verplicht om informatie te verzamelen en openbaar te maken over het bonusbeleid en aantallen mannen en vrouwen in de verschillende salarisschalen.

De initiatiefnemers zijn van mening dat Nederland ten opzichte van andere Europese landen achterloopt op het gebied van wetgeving om ongelijke beloning tegen te gaan. De initiatiefnemers zien met name mogelijkheden vergelijkbaar met de IJslandse wetgeving en hebben met dit wetsvoorstel daarom wat betreft gelijke beloning van vrouwen en mannen aansluiting gezocht bij de IJslandse wetgeving. Het wetsvoorstel is daarmee ook in lijn met het advies zoals gegeven door het College voor de Rechten van de Mens.

Op basis van het vorenstaande zijn de initiatiefnemers van mening dat aanvullende wetgeving noodzakelijk is om ongelijke beloning tussen mannen en vrouwen tegen te gaan en dat dit wetsvoorstel daar een belangrijke bijdrage aan kan leveren.

4. Werking van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel bevat meerdere instrumenten. Een belangrijke wijziging is dat het aanvoeren van feiten die een onderscheid doen vermoeden niet meer bij de werknemer is neergelegd maar bij de werkgever. Door werkgevers te verplichten aan te tonen dat in de onderneming gelijk loon voor gelijk werk wordt betaald, verschuift het probleem van het individu naar het collectief. Vrouwen staan dan niet meer alleen tegenover vaak

¹¹ CEDAW, Slotcommentaar van het CEDAW comité over de vijfde rapportage van Nederland, 2010.

¹² www.mensenrechten.nl/dossier/gelijke-beloning-mv

machtigere werkgevers. De positie van werknemers wordt daarnaast versterkt door hen te allen tijde op verzoek het recht van inzage te geven in het salaris van collega's in dezelfde of vergelijkbare functies.

De verschuiving van de bewijslast naar de werkgever wordt – net als in IJsland – vormgegeven via een certificeringssysteem. Grote ondernemingen dienen een certificaat te verkrijgen waaruit blijkt dat zij vrouwen en mannen gelijk belonen. Dat houdt in dat vrouwen en mannen in dezelfde functie voor hetzelfde aantal uur, gelijk beloond worden.

De certificering wordt gedaan door een onafhankelijke instantie. De certificerende instelling ontwikkelt een onafhankelijke en transparante standaard op basis waarvan de certificering plaatsvindt. De standaard is een kwaliteitskader waarin wordt uitgewerkt hoeveel het verschil in beloning tussen vrouwen en mannen mag afwijken van exact gelijke beloning. Wanneer dit verschil significant is moet gesproken worden over ongelijke beloning.

Ondernemingen dienen dit certificaat te verkrijgen. Zij leveren informatie over de geanonimiseerde brutolonen per functie en standaardgegevens over hun personeel aan. Indien ze voldoen aan de standaard, krijgt de onderneming een certificaat als bewijs dat vrouwen en mannen gelijk betaald krijgen. De onderliggende toetsing kan worden ingezien door werkgevers, zodat zij weten waar zij goed scoren en wat zij kunnen verbeteren. Het certificaat dient elke drie jaar vernieuwd te worden. Welke ondernemingen een certificaat hebben, is openbare informatie en wordt gepubliceerd op de website van de certificeringsinstantie.

Het is vervolgens, conform het advies van het College voor de Rechten van de Mens, aan de Inspectie SZW om toezicht te houden. Wanneer een werkgever zich niet aan deze wet houdt, kan de inspectie SZW in het uiterste geval een bestuurlijke boete opleggen van de vijfde categorie, met de mogelijkheid van boeteverhoging in geval van recidive. Er wordt hiermee aangesloten bij het systeem van boeteoplegging, zoals opgenomen in de arbeidsomstandighedenwetgeving.

Individueel die vermoeden dat er sprake is van ongelijke beloning, kunnen zich wenden tot het College voor de Rechten van de Mens om een klacht in te dienen. Voordat een werknemer zich met een klacht kan wenden tot het College dient hij of zij zich eerst met de klacht te wenden tot de desbetreffende ondernemer. De ondernemer heeft twee maanden de tijd om de klacht af te handelen. Als de ondernemer de klacht niet binnen deze termijn heeft afgehandeld of naar het oordeel van de werknemer niet naar behoren heeft afgehandeld, kan de werknemer de klacht indienen bij het College. Ook kan de werknemer direct bij het College een klacht indienen als in de desbetreffende onderneming helemaal geen klachtenregeling bestaat.

Naast de certificering dient de werkgever in het jaarverslag informatie te verstrekken over de omvang van de verschillen in beloning tussen vrouwelijke en mannelijke werknemers. Als er sprake is van ongelijke beloning van vrouwen en mannen dient dit te worden toegelicht en verklaard in het jaarverslag. Ook moet in dat geval in het jaarverslag worden aangegeven hoe de beloningsverschillen kleiner gemaakt zullen worden. Op deze wijze kan de Ondernemingsraad hierop toezien.

Om ook vanuit de politiek druk uit te kunnen blijven oefenen krijgt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de wettelijke taak om het parlement elke twee jaar te informeren over de ontwikkelingen van de loonkloof in Nederland, de verwachtingen en welk beleid er op dit gebied wordt ontwikkeld om de beloningsverschillen te verkleinen.

5. Regeldruk

Inhoudelijke naleving

De Wet gelijke beloning van vrouwen en mannen zal van toepassing worden op ondernemingen met meer dan vijftig werknemers, dat betreffen ongeveer 16.800 ondernemingen¹³. Tevens wordt het wetsvoorstel van toepassing op kleinere ondernemingen die vrijwillig een certificaat aanvragen.

De onderneming wordt verplicht om te rapporteren over de verhouding van het basissalaris en de beloning van vrouwen tot mannen, voor elke werknemerscategorie. Hoe deze verhouding eruit ziet, wordt bekeken aan de hand van een standaard. In IJsland is een standaard opgesteld waarbij iedere drie jaar gegevens moeten worden aangeleverd over competenties, verantwoordelijkheid, belastingen en arbeidsomstandigheden (binnen elk kenmerk zijn er verschillende factoren zoals opleidingsniveau, werkervaring (in jaren), aanstelling (uren per week), functieniveau conform functie-indeling bij de onderneming). Deze worden met elkaar vergeleken in een puntenschaal systeem waarmee het loon wordt bepaald. De gegevens die moeten worden geleverd zijn dan de eerdergenoemde gegevens (en onderliggende factoren) naast geslacht en leeftijd. Deze gegevens zijn beschikbaar in de personeelssystemen. Met deze gegevens kan vervolgens worden beoordeeld of er al dan niet sprake is van ongelijke beloning tussen vrouwen en mannen.

Voor dit wetsvoorstel moet in Nederland door de certificeringsinstantie een standaard ontwikkeld worden. Daarbij kan IJsland als voorbeeld dienen. Bij de Nederlandse standaard moet in elk geval genderspecifieke informatie aangeleverd worden opgesplitst in:

- Werkervaring (in jaren)
- Aanstelling (uren per week)
- Opleidingsniveau
- Functieniveau conform functie-indeling bij de onderneming

Alle gegevens worden geanonimiseerd aangeleverd. Het uitgangspunt is om bij de standaard het salarisniveau tussen werknemers in eenzelfde functie te vergelijken. Omdat binnen de onderneming wordt vergeleken, kan een organisatie zelf functieniveaus benoemen en hoeven er geen standaarden voor functies te worden gemaakt. Wel dient de onderneming bij de aanvraag van het certificaat alle gegevens aan te leveren op de wijze die krachtens artikel 10, vijfde lid, is voorgeschreven.

Deze gegevens moeten worden verantwoord aan de certificeringsinstantie. Indien de certificeringsinstantie de aanvraag voor een certificaat afwijst omdat er sprake is van ongelijke beloning tussen vrouwen en mannen, kan de onderneming hiertegen in bezwaar gaan. Via de hoorplicht van artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht krijgt de organisatie de kans te verklaren waarom er een verschil in beloning is.

Als er binnen een onderneming sprake is van ongelijke beloning, dan dient de onderneming een plan van aanpak aan te leveren op welke wijze gelijke beloning tussen vrouwen en mannen alsnog tot stand wordt gebracht. De onderneming dient vervolgens jaarlijks op basis van bovenstaande criteria te verantwoorden of er sprake is van gelijke beloning.

Rapportage over de loonverschillen en certificering in het jaarverslag wordt gebaseerd op reeds bekende informatie die wordt aangeleverd ten behoeve van de certificering.

¹³ Informatie aangeleverd door CBS aan de indieners, oktober 2018.

Administratieve lasten

De inhoudelijke nalevingskosten bestaan voor bedrijven uit twee componenten. Allereerst het aanleveren van gevraagde gegevens in verband met een verzoek tot het verkrijgen van een certificaat. Daarnaast dient informatie omtrent gelijke beloning te worden opgenomen in de jaarstukken. Aangezien de aan te leveren gegevens over het personeel doorgaans reeds bekend zijn bij ondernemingen, zullen de administratieve lasten beperkt zijn.

6. Constitutionele paragraaf

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd om de beloningsverschillen, die bestaan tussen vrouwen en mannen die werkzaam zijn binnen dezelfde onderneming, op te heffen. Het wetsvoorstel waarborgt gelijke behandeling op grond van geslacht waardoor een hoger beschermingsniveau wordt geboden van het gelijkheidsbeginsel, zoals dat is neergelegd in artikel 1 van de Nederlandse Grondwet en de gelijke behandelingswetgeving. Ook op internationaal niveau geldt het gelijkheidsbeginsel als een fundamenteel principe. In de Europese Unie is de gelijkheid van vrouwen en mannen gecodificeerd in artikel 23 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en in artikel 3, derde lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie. Dit beginsel is wat betreft gelijke beloning voor vrouwen en mannen in het Europese recht nader uitgewerkt in een aanbeveling van de Europese Commissie.¹⁴ Hierin worden een aantal suggesties voor maatregelen gegeven welke de lidstaten kunnen gebruiken om gelijke beloning voor vrouwen en mannen in wetgeving te verankeren, waaronder het recht van werknemers op informatie over de beloningsniveaus en het bieden van effectief toezicht en handhaving. Dit wetsvoorstel komt aan deze aanbeveling tegemoet omdat wordt voorzien in een inzagerecht met betrekking tot beloningen en een nieuw handhavingssysteem via certificering. Ook in andere internationale verdragen die door Nederland zijn geratificeerd speelt het gelijkheidsbeginsel een belangrijke rol, zoals in de artikelen 3 en 26 van het IVBPR en artikel 1 van het twaalfde Protocol bij het EVRM. Ook voor deze bepalingen geldt dat dit wetsvoorstel een hoger beschermingsniveau biedt.

7. Privacy

Gegevens worden geanonimiseerd aangeleverd. Ook bij vervolgonderzoek zal gebruik worden gemaakt van geanonimiseerde gegevens door de certificeringsinstantie. Daarmee blijft de privacy van werknemers gewaarborgd.

8. Internetconsultatie

Het concept initiatiefwetsvoorstel is zes weken opengesteld voor internetconsultatie. Van deze gelegenheid hebben 50 particulieren en 14 organisaties gebruik gemaakt. Onderstaand wordt ingegaan op de meest voorkomende reacties.

Ongeveer de helft van de reacties was positief over het initiatiefwetsvoorstel. Het probleem werd breed erkend, en ook de noodzaak om hier als overheid in op te treden. De andere helft was negatief om uiteenlopende redenen. Een veel voorkomende reden is dat het recht van inzage in strijd zou zijn met de privacy van werknemers.

¹⁴ Aanbeveling 2014/124/EU.

Naast bovenstaande redenen gaven meerdere particulieren, maar ook organisaties als Atria en FNV, aan dat de grens van 50 werknemers te hoog is en dat kleinere bedrijven ook vrijwillig in de gelegenheid moeten worden gesteld om een certificaat te halen. Deze suggestie vinden de initiatiefnemers waardevol en daarom is artikel 10 hierop aangepast.

Meerdere particulieren, maar ook organisaties als VNO/NCW, Raad Nederlandse Detailhandel, Detailhandel Nederland en Vakcentrale voor Professionals (VCP) gaven aan wat loon en arbeid van gelijke waarde betekent. De initiatiefnemers sluiten voor deze begrippen aan bij de huidige Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en wijzigen niets in de huidige uitleg van deze begrippen.

9. Financiële gevolgen

Dit voorstel zal naar verwachting niet leiden tot een flinke toename van kosten voor de overheid.

Globaal zijn de volgende kosten voor de overheid te onderscheiden:

- kosten die het zbo moet gaan maken voor de uitoefening van de certificering;
- kosten voor het toezicht en de handhaving;
- kosten in verband met de bestuurlijke rechtsbescherming (bezwaar, beroep, hoger beroep);
- kosten voor het College voor de Rechten van de Mens i.v.m. de nieuwe klachtenregeling.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

A, D, L en M

Deze onderdelen wijzigen de indeling van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (hierna: WGB). Op dit moment is de wet alleen onderverdeeld in paragrafen. Met dit wetsvoorstel komt er een onderverdeling in hoofdstukken en paragrafen, waarbij de huidige paragrafen hoofdstukken worden en in het nieuwe hoofdstuk 2 een aantal paragrafen wordt ingevoegd (zie onderdelen E, G en J).

B

De definitie van loon wordt verplaatst van artikel 7, tweede lid, naar artikel 1. Artikel 1 bevat namelijk de definities van begrippen die worden gehanteerd in de huidige Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Het verplaatsen van de definitie van loon naar artikel 1 past beter in de structuur van de wet. De definitie van loon wordt inhoudelijk niet gewijzigd.

Ook worden in artikel 1 twee nieuwe definities opgenomen, namelijk de definitie van onderneming en van ondernemer. In de huidige paragraaf over gelijke beloning worden deze begrippen ook al gebruikt, maar zijn deze niet als definitie opgenomen in de wet. Dit onderdeel voorziet hierin. Inhoudelijk is aangesloten bij de definities zoals die worden gebruikt in de Wet op de ondernemingsraden. Dit betekent dat ook (semi) publieke instellingen binnen de reikwijdte vallen van dit wetsvoorstel.

C

Aan artikel 6a wordt een nieuw lid toegevoegd, dat een zwaardere bewijslast introduceert voor ondernemers die in strijd met artikel 10, eerste lid, handelen doordat zij niet in het bezit zijn van het vereiste certificaat. Een werknemer die werkzaam is voor een dergelijke ondernemer en die meent dat deze in diens nadeel een onderscheid in loon maakt of heeft gemaakt, hoeft namelijk geen feiten meer aan te voeren die het onderscheid in loon doen vermoeden. Een dergelijk vermoeden wordt namelijk al geacht te bestaan door het feit dat de ondernemer niet in het bezit is van het vereiste certificaat. Het is dan aan de ondernemer om het vermoeden in een concreet geval te weerleggen door middel van feiten. Deze verzwaarde bewijslast geldt niet voor ondernemers zonder certificaat die minder dan 50 werknemers in dienst hebben.

Verder wordt het eerste lid van artikel 6a opnieuw vastgesteld. In de huidige bepaling is de omkering van de bewijslast in algemene zin voor de WGB geregeld. Hierbij is vereist dat de betreffende werknemer feiten aanvoert die het vermeende onderscheid doen vermoeden. In het huidige artikel 6a is gebruik gemaakt van een archaïsche formulering. Omdat dit wetsvoorstel een nieuw lid toevoegt aan artikel 6a, wordt tevens van de gelegenheid gebruik gemaakt om de formulering van het huidige artikel 6a qua formulering te moderniseren. Het wetsvoorstel verandert inhoudelijk niets aan het huidige artikel 6a, maar voorziet wel in aanpassing van de formulering, zodat deze beter aansluit bij de overige tekst van het wetsvoorstel.

E

Dit onderdeel voegt in hoofdstuk 2 (nieuw) een paragraaf in:
§ 1. Algemeen. De artikelen 7 tot en met 9 maken deel uit van deze paragraaf.

F

Artikel 7 wordt opnieuw vastgesteld en behelst het recht voor vrouwen en mannen in dezelfde onderneming om gelijk loon te ontvangen voor arbeid van gelijke waarde dan wel, bij gebreke daarvan, voor arbeid van nagenoeg gelijke waarde. Dit recht wordt nu normatief geformuleerd en vormt een nadere uitwerking van artikel 646, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Hierin is opgenomen dat geen onderscheid mag worden gemaakt tussen mannen en vrouwen in de arbeidsvoorwaarden. Het begrip arbeid van gelijke waarde is nader uitgewerkt in het reeds bestaande artikel 8 en het begrip gelijk loon is nader uitgewerkt in het reeds bestaande artikel 9.

G

Dit onderdeel voegt in hoofdstuk 2 (nieuw) na artikel 9 een paragraaf in:
§ 2. Certificering. De artikelen 10 en 11 (nieuw) maken deel uit van deze paragraaf.

H

Artikel 10 wordt opnieuw vastgesteld en bevat in het eerste lid de verplichting voor ondernemers die een onderneming in stand houden waarin in de regel ten minste 50 personen werkzaam zijn, om in het bezit te zijn van een certificaat waaruit blijkt dat de ondernemer gelijk loon verstrekt aan mannen en vrouwen die arbeid verrichten van gelijke waarde dan wel, bij gebreke daarvan, van nagenoeg gelijke waarde. Voor

het aantal van 50 personen is aangesloten bij de verplichting voor een ondernemer om een ondernemingsraad in te stellen, zoals geregeld in artikel 2 van de Wet op de ondernemingsraden.

Er wordt gesproken over «in de regel 50 werkzame personen» om aan te geven dat het personeelsbestand van werknemers enigszins duurzaam dient te zijn. De ondernemer die een onderneming met 45 werknemers in stand houdt en vanwege een pieksituatie tijdelijk 10 extra personen aanstelt, is niet verplicht een certificaat aan te vragen.

Verder wordt in het tweede lid de mogelijkheid geïntroduceerd voor een onderneming waarbij minder dan 50 personen werkzaam zijn om vrijwillig te kiezen voor het verkrijgen van een certificaat. Deze kleine(re) ondernemingen zijn dus niet verplicht om een certificaat te bezitten, maar ze kunnen op deze manier wel makkelijk kenbaar maken dat vrouwen en mannen in hun onderneming gelijk loon voor arbeid van gelijke waarde ontvangen.

Het certificaat wordt op aanvraag van de ondernemer verstrekt door een certificerende instelling die bij algemene maatregel van bestuur wordt aangewezen (lid 3). Deze certificerende instelling is een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Op die manier wordt verzekerd dat de certificaten op onafhankelijke wijze worden verstrekt, ook voor (semi) publieke instellingen.

Een certificaat is drie jaar geldig (lid 4). Na drie jaar moet de ondernemer het certificaat laten verlengen. De certificerende instelling toetst dan opnieuw of de ondernemer voldoet aan de voorwaarden die gelden voor de verlening van het certificaat.

Bij algemene maatregel van bestuur wordt verder geregeld op welke wijze ondernemers een aanvraag moeten doen voor (de verlenging van) het certificaat en op welke gronden een certificaat kan worden geweigerd (lid 5).

De verlening of weigering van een certificaat is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Daardoor is de rechtsbescherming van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op het besluit van de certificerende instelling. Een belanghebbende, zoals de ondernemer, kan tegen dit besluit bezwaar maken bij de certificerende instelling zelf, in beroep gaan bij de rechtbank en hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

I

In het voorgestelde artikel 11, eerste lid, wordt geregeld dat de certificerende instelling een onafhankelijk toetsingskader vaststelt op grond waarvan de certificering plaatsvindt. Het toetsingskader is transparant en toegankelijk zodat willekeur in de certificering van ondernemers wordt voorkomen. Ook is het de bedoeling dat ondernemers inzage krijgen in het toetsingskader, zodat zij kunnen zien op welke punten zij goed scoren en wat ze kunnen verbeteren.

Daarnaast houdt de certificerende instelling een openbaar register bij waarin wordt opgenomen aan of van welke ondernemers het certificaat is verleend, geweigerd, geschorst of ingetrokken (lid 2). Enerzijds zal dit ertoe leiden dat ondernemers uit zichzelf het certificaat zullen aanvragen, omdat zij anders op een negatieve wijze in de publiciteit komen. Anderzijds kunnen werknemers gemakkelijk controleren of hun (toekomstige)

werkgever rekening houdt met een gelijke beloning van vrouwen en mannen.

Over het toetsingskader en het openbaar register kunnen nadere regels worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur (lid 3).

J

Onderdeel J voegt na artikel 11 (nieuw) enkele nieuwe paragrafen in: paragraaf 3 (Jaarverslag, artikel 11a), paragraaf 4 (Toezicht op de naleving, artikelen 11b en 11c), paragraaf 5 (Sancties, artikelen 11d, 11e en 11f) en paragraaf 6 (Politieke verantwoording, artikel 11g).

Artikel 11a (Jaarverslag)

Dit nieuwe artikel regelt dat de ondernemer voor wie in de regel meer dan 50 personen werkzaam zijn in het bestuursverslag informatie opneemt over de verschillen in het loon tussen bij de onderneming werkzame vrouwen en mannen die arbeid van gelijke waarde dan wel, bij gebreke daaraan, arbeid van nagenoeg gelijke waarde verrichten. De onderneming die niet verplicht is op basis van de wet een bestuursverslag te publiceren, kan voor de publicatie van deze gegevens een daarmee vergelijkbaar document gebruiken. Indien sprake is van ongelijk loon tussen vrouwen en mannen, dient de ondernemer aan te geven op welke wijze de verschillen in loon ongedaan gemaakt zullen worden. Door deze verplichtingen kan de ondernemingsraad beter toezien op het beloningsbeleid en de beloningsverschillen binnen een onderneming.

Artikel 11b (Toezicht op de naleving)

De Inspectie SZW zal krachtens dit artikel aangewezen worden als toezichthouder.

Artikel 11c

Dit artikel roept een klachtenregeling in het leven voor werknemers ingeval onverklaarbare verschillen bestaan in het loon tussen vrouwen en mannen die arbeid van gelijke waarde dan wel, bij gebreke daarvan, arbeid van nagenoeg gelijke waarde verrichten bij de onderneming waar de werknemer werkzaam is. Omdat het voor een werknemer vaak lastig is vast te stellen of dergelijke verschillen in loon bestaan, kan de werknemer op grond van het eerste lid een ondernemer verzoeken inzage te bieden in de geanonimiseerde gegevens van het loon van andere werknemers in dezelfde of vergelijkbare functies. De ondernemer is verplicht deze inzage te bieden. Omdat in kleine ondernemingen geanonimiseerde gegevens snel herleidbaar kunnen zijn naar specifieke personen, geldt de verplichting om inzage te bieden alleen voor ondernemingen die 50 of meer werknemers in dienst hebben.

Indien een werknemer, al dan niet na inzage in het loon van andere werknemers, constateert dat sprake is van onverklaarbare verschillen in loon, kan hij of zij een klacht indienen bij de ondernemer (lid 2). De ondernemer dient de betrokken ondernemingsraad of het daarmee vergelijkbare medezeggenschapsorgaan direct op de hoogte te stellen van de klacht en heeft twee maanden om de klacht af te handelen. Als de ondernemer de klacht niet binnen deze termijn heeft afgehandeld of naar het oordeel van de werknemer niet naar behoren heeft afgehandeld, kan de werknemer de klacht indienen bij het College voor de Rechten van de Mens (lid 3). Het College kan naar aanleiding van de klacht onderzoeken of de ondernemer nog voldoet aan de voorwaarden die gelden voor afgifte

van het certificaat of dat anderszins sprake is van schending van het recht op gelijke beloning. Als de behandeling van een klacht door het College is afgerond, informeert het College de certificerende instelling en de Inspectie SZW over de inhoud van de klacht en over de uitkomst van de beoordeling door het College (lid 5). De Inspectie SZW en de certificerende instelling kunnen deze informatie gebruiken bij de handhaving respectievelijk de beoordeling van de verlening of verlenging van certificaten.

Artikel 11d

In dit artikel wordt het niet naleven van een aantal bepalingen uit dit wetsvoorstel aangemerkt als overtreding. Dit betreft het niet in het bezit hebben van het certificaat (artikel 10, eerste lid), het niet opnemen van de vereiste informatie in het jaarverslag (artikel 11a), het weigeren inzage te bieden in de geanonimiseerde gegevens van het loon op verzoek van een werknemer (artikel 11c, eerste lid) en het niet informeren van de ondernemingsraad over ingediende klachten (artikel 11c, vierde lid).

Artikel 11e

Als de Inspectie SZW heeft vastgesteld dat een ondernemer die in het bezit is van een certificaat niet meer aan de voorwaarden daarvoor voldoet, is zij bevoegd het certificaat te schorsen of in te trekken. Ook als een onderneming onjuiste of onvolledige informatie heeft verstrekt bij de aanvraag of als het certificaat anderszins onrecht aan een onderneming is verstrekt, kan dit een reden zijn tot intrekking of schorsing van het certificaat. Een intrekking of schorsing is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De ondernemer kan dus bezwaar maken bij de Inspectie SZW, in beroep gaan bij de rechtbank en hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De Inspectie SZW maakt tevens melding van elke schorsing of intrekking bij de certificerende instelling. De certificerende instelling verwerkt deze gegevens in het openbare register, bedoeld in artikel 11, tweede lid. Zie onderdeel I.

Artikel 11f

Dit artikel geeft de Inspectie SZW de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen aan de ondernemer voor wie ten minste 50 personen werkzaam zijn. De hoogte van de bestuurlijke boete bedraagt maximaal het bedrag van de vijfde categorie, zoals vastgelegd in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (per 1 januari 2018 € 83.000). Als een ondernemer voor de tweede keer binnen vijf jaar in overtreding is, wordt het boetebedrag met 100 procent verhoogd. Het boetebedrag wordt met 200% verhoogd als een ondernemer voor de derde keer binnen vijf jaar in overtreding is.

Indien één overtreding langer voortduurt dan het tijdstip waarop de bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden, kan de overtreding vanaf dat tijdstip worden aangemerkt als een nieuwe overtreding waarvoor dus ook weer een nieuwe bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Het is dus niet mogelijk voor een onderneming om éénmalig de bestuurlijke boete te voldoen en vervolgens de overtreding in stand te laten zonder dat daarvoor een nieuwe sanctie kan worden opgelegd. In een beleidsregel worden nadere regels gesteld over de hoogte van de boete voor de overtredingen. Het is de bedoeling de hoogte van de boete in de beleidsregel dusdanig wordt vastgesteld dat in de toekomst een preventieve werking hiervan uitgaat.

Artikel 11g

Dit artikel regelt de politieke verantwoording. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid informeert de beide Kamers der Staten-Generaal iedere twee jaar over de ontwikkeling van de loonverschillen tussen vrouwen en mannen in de afgelopen vijf jaar, de verwachting met betrekking tot die ontwikkeling voor de komende vijf jaar, de voorgenomen maatregelen om die loonverschillen te beperken en het aantal op grond van deze wet begane overtredingen en opgelegde sancties in de afgelopen drie jaar.

K

Dit onderdeel bevat een technische aanpassing naar aanleiding van de gewijzigde indeling van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Zie de toelichting bij onderdelen A, D, L en M.

N

Dit wetsvoorstel beoogt geen veranderingen aan te brengen in het huidige toezicht regime, zoals dat is geregeld in artikel 21. Deze wijziging brengt tot uitdrukking dat de in hoofdstuk twee voorgestelde regeling slechts dient ter aanvulling en niet ter vervanging van het huidige toezicht.

O

Dit onderdeel stelt artikel 23 opnieuw vast en breidt het toepassingsbereik van de bestaande voorhangbepaling uit, zodat nieuwe delegatiegrondslagen hier ook onder komen te vallen. Het parlement wordt gedurende vier weken in de gelegenheid gesteld opmerkingen over een voorgehangen ontwerp-besluit te maken en daarover met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van gedachten te wisselen.

Artikel II

Dit artikel voorziet in de evaluatie van deze wet binnen vijf jaar na inwerkingtreding. Hierbij is rekening gehouden met de overgangsperiode van twee jaar (zie de toelichting bij artikel III).

Artikel III

Dit artikel voorziet in een overgangsregime van twee jaar voor ondernemers die een onderneming in stand houden waarin in de regel ten minste 50 personen werkzaam zijn, die is opgericht voor inwerkingtreding van deze wet. Ondernemers die een reeds bestaande onderneming in stand houden krijgen daarmee twee jaar de tijd om eventuele verschillen in loon tussen mannen en vrouwen die binnen die onderneming arbeid van gelijke waarde dan wel, bij gebreke daarvan, arbeid van nagenoeg gelijke waarde verrichten, weg te nemen en de certificering te regelen. Vanaf twee jaar na inwerkingtreding is de wet van toepassing op elke ondernemer die in Nederland een onderneming met ten minste vijftig werkzame personen in stand houdt.

Artikel IV

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. Het moment van inwerkingtreding wordt vastgesteld bij koninklijk besluit.

Artikel V

Dit artikel bevat de citeertitel van deze wet.

Ploumen
Özütok
Jasper van Dijk
Van Brenk