Fiche 3: Richtlijn beloningstransparantie en handhavingsmechanismen voor gelijke beloning mannen en vrouwen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen

b) Datum ontvangst Commissiedocument

4 maart 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM (2021) 93

d) EUR-Lex

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0093

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SEC(2021) 101 final – SWD(2021) 41 final – SWD(2021) 42 final

f) Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

h) Rechtsbasis

Artikel 157, lid 3 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Met het richtlijnvoorstel wil de Commissie minimumvoorschriften vaststellen om de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid te versterken, met name door middel van maatregelen op het gebied van beloningstransparantie en versterkte handhavingsmechanismen.

Gelijke arbeid en gelijkwaardige arbeid
Lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat werkgevers beschikken over beloningsstructuren die waarborgen dat vrouwen en mannen gelijk worden beloond voor gelijke of gelijkwaardige arbeid. Daartoe moeten instrumenten of methoden worden vastgesteld om de waarde van arbeid te kunnen beoordelen en vergelijken. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld gender-neutrale systemen voor functiewaardering en functie-indeling.

Transparantieverplichtingen
Het voorstel bevat onder meer transparantiemaatregelen die zien op de fase vóór indiensttreding. Werkgevers mogen sollicitanten niet vragen naar het laatst verdiende loon en moeten bij de publicatie van een vacature of voorafgaand aan het sollicitatiegesprek informatie verstrekken over het aanvangsniveau of de aanvangsschaal van beloning.

Verder moeten werkgevers aan hun werknemers een toegankelijke beschrijving beschikbaar stellen van genderneutrale criteria voor het bepalen van de beloningsniveaus en de loopbaanontwikkeling van werknemers. Werknemers krijgen het recht om informatie te vragen over hun individuele beloningsniveau en de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde beloningsniveaus voor categorieën van werknemers die gelijke of gelijkwaardige arbeid verrichten.

Voor werkgevers met ten minste 250 werknemers geldt een jaarlijkse rapportageverplichting. Zij moeten informatie over beloningsverschillen, waaronder het gemiddelde verschil in beloning tussen alle mannelijke en vrouwelijke werknemers, publiek beschikbaar maken. Zij moeten aanvullend binnen hun organisatie informatie over beloningsverschillen - verdeeld over categorieën werknemers die werk van gelijke waarde verrichten - aan hun werknemers en hun vertegenwoordigers openbaar maken.
Werkgevers met ten minste 250 werknemers moeten in samenwerking met de werknemersvertegenwoordigers een gezamenlijke beloningsevaluatie (joint pay assessment) uitvoeren wanneer het beloningsverschil ten minste 5 procent bedraagt in een categorie van werknemers en dit verschil niet gerechtvaardigd is op basis van objectieve en genderneutrale factoren.

Rechtsmiddelen en handhaving
Lidstaten moeten zorgen voor gemakkelijke toegang tot gerechtelijke procedures ter handhaving van de rechten en verplichtingen met betrekking tot het beginsel van gelijke beloning. Daarnaast moet een werknemer die schade heeft geleden als gevolg van een inbreuk met betrekking tot gelijke beloning het recht krijgen op volledige schadevergoeding. De bewijslast in juridische procedures over beloningsonderscheid moet zo worden geregeld dat de werknemers feiten moet aanvoeren die directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden, terwijl het aan de werkgever is te bewijzen dat daarvan geen sprake is.

De lidstaten moeten voorschriften vaststellen ten aanzien van sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de nationale bepalingen die zijn vastgesteld op grond van de richtlijn. De lidstaten moeten verder zorgen dat minimumniveaus voor boetes worden vastgesteld voor inbreuken op de rechten en verplichtingen met betrekking tot gelijke beloning.

Lidstaten moeten ervoor zorgen dat onder meer organen voor gelijke behandeling en werknemersvertegenwoordigers gerechtelijke en administratieve procedures kunnen aanspannen (namens een of meerdere werknemers) voor het handhaven van rechten en verplichtingen met betrekking tot het beginsel van gelijke beloning.

Lidstaten moeten verder monitoren of het principe van gelijk loon wordt nageleefd en hiertoe een toezichtsorgaan aanwijzen. Ook moeten lidstaten de Commissie jaarlijks en tijdig actuele gegevens over het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen verstrekken.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft in haar impact assessment aandacht besteed aan de problemen rond de implementatie en naleving van het bestaande juridische kader dat is gericht op gelijk loon. Gekeken is naar diverse beleidsopties om deze problemen aan te pakken. De maatregelen die in het richtlijnvoorstel worden geïntroduceerd zijn door de Commissie als het meest evenredig en coherent beoordeeld, om de doelen uit het voorstel te kunnen realiseren.

De impact voor de lidstaten is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de mate waarin nationale wetgeving dient te worden aangepast op basis van dit voorstel en de bredere sociaaleconomische context. Door de invoering van dit voorstel kunnen volgens de Commissie verschillende voordelen worden verwacht. Onder andere een verbetering van de positie van vrouwelijke werknemers, verhoogde naleving van het recht op gelijk loon voor werk van gelijke waarde. Meer gelijkheid in beloning kan zorgen voor een afname van inkomensongelijkheid in lidstaten. Loontransparantie kan verder zorgen voor een verschuiving richting meer gendergelijkheid. Betere handhavingsinstrumenten kunnen zorgen voor betere toegang tot en betere naleving van het recht op gelijke beloning.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Loonkloof en gecorrigeerde beloningsverschillen

Als het gaat om verschil in beloning, kan onderscheid worden gemaakt tussen de loonkloof (het ongecorrigeerde beloningsverschil) en het gecorrigeerde beloningsverschil. Bij de loonkloof gaat het om het verschil in gemiddelde beloning (uurloon) tussen mannen en vrouwen. Na correctie van verschillende achtergrondkenmerken die van invloed zijn op de beloning, zoals sector, opleidingsniveau en functieniveau, kan het gecorrigeerde beloningsverschil worden vastgesteld. Op die manier kan worden gekeken in hoeverre sprake is van beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen bij werk van gelijke waarde.

Cijfers

In de praktijk blijkt dat er nog steeds sprake is van een beloningsverschil tussen mannen en vrouwen. Hoewel dit verschil de afgelopen jaren is afgenomen, verloopt deze afname langzaam. De CBS-monitor loonverschillen mannen en vrouwen 2018[1] laat zien dat het ongecorrigeerde loonverschil (de loonkloof) tussen mannen en vrouwen in 2018 in het bedrijfsleven 19 procent en bij de overheid 8 procent bedroeg. Na correctie van verschillende achtergrondkenmerken waarvan bekend is dat deze van invloed zijn op de beloning, bedraagt het loonverschil in 2018 in het bedrijfsleven 7 procent en bij de overheid 4 procent. Over de jaren heen is, sinds 2008, een lineaire afname te zien van zowel het ongecorrigeerde als het gecorrigeerde beloningsverschil.

Aanpak loonkloof

Om het ongecorrigeerde beloningsverschil, de loonkloof, te laten afnemen is het van belang de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt verder te versterken. Er zijn door het kabinet verschillende maatregelen genomen die bijdragen aan het stimuleren van vrijwillige uitbreiding van uren door met name vrouwen. Bijvoorbeeld de uitbreiding van het geboorteverlof voor partners, investeringen in de kinderopvang, verlaging van de lasten op arbeid, de reeds bestaande Wet flexibel werken en bewustwordingscampagnes. Verder kan ook de invoering van betaald ouderschapsverlof[2] bijdragen aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie van vrouwen.
Een ander punt dat bijdraagt aan de verschillen in positie van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt is het gegeven dat mannen vaker in hogere functies of in sectoren met een hoger salaris werkzaam zijn. Een wetsvoorstel gebaseerd op het SER advies "Diversiteit in de top, tijd voor versnelling" [3] is inmiddels door de Tweede Kamer aangenomen en wordt nu door de Eerste Kamer behandeld.[4] Het wetsvoorstel bestaat uit twee maatregelen: een ingroeiquotum voor vrouwen in de raad van commissarissen van beursvennootschappen en een zelf op te stellen passend en ambitieus streefcijfer voor de raad van commissarissen, de raad van bestuur en de subtop van grote vennootschappen, met de verplichting een plan op te stellen om de doelen te bereiken en daarover – naast rapportage in het bestuursverslag – aan de door de SER te ontwikkelen infrastructuur te rapporteren.

Aanpak gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde

Het recht op gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde is wettelijk geregeld in het Burgerlijk Wetboek en in de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen. Er bestaan diverse (collectieve) mogelijkheden voor bevordering en handhaving van gelijke beloning tussen mannen en vrouwen. Zo heeft de ondernemingsraad (OR) mede de wettelijke taak om de gelijke behandeling van mannen en vrouwen te bevorderen. De ondernemer dient ook ten minste één keer per jaar informatie over het gevoerde sociale beleid, onder andere over de bevordering van gelijke behandeling, te verstrekken aan de OR alsmede informatie over de hoogte en inhoud van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken per verschillende groep van de in de onderneming

[1] Monitor loonverschillen mannen en vrouwen, 2018.
[2] De beoogde datum van inwerkingtreding is 2 augustus 2022.
[3] https://www.ser.nl/nl/Publicaties/diversiteit-in-de-top
[4] Kamerstukken II 2020/21, 35 628, nr. 2.

werkzame personen. Het cao-instrumentarium biedt ook ruimte voor collectieve waarborgingsmogelijkheden en afspraken over beloningsbeleid. Verder is de handhaving van gelijke beloning belegd in het rechtssysteem. Via de burgerlijk rechter zijn er mogelijkheden voor (collectieve of individuele) gerechtelijke procedures. Ook kunnen werknemers of de OR het College voor de Rechten van de Mens om een oordeel vragen wanneer zij van mening zijn dat sprake is van ongelijke beloning.

In het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2018-2021 staan verschillende maatregelen opgenomen gericht op het tegengaan van discriminatie op de arbeidsmarkt, waar ook de aanpak van ongelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde deel van uitmaakt. Zo heeft de Stichting van de Arbeid op 21 september 2020 haar digitale handreiking *Gelijke beloning voor mannen en vrouwen* gepubliceerd. Hierin zijn handvatten en achtergrondinformatie opgenomen ter bevordering van gelijke beloning. Ook de NVP-Sollicitatiecode draagt bij aan het dichten van de loonkloof en is gericht op het voorkomen van (vaak onbedoelde) arbeidsmarktdiscriminatie en het verkleinen van beloningsverschillen. Verder heeft de overheid tot eind 2019 een campagne van WOMEN Inc. gesubsidieerd om vrouwen en werkgevers bewust te maken van de loonkloof. In 2021 is opnieuw een subsidie verstrekt aan WOMEN Inc. gericht op gelijke beloning.

b) Beoordeling en inzet ten aanzien van dit voorstel

Op hoofdlijnen staat het kabinet positief tegenover dit richtlijnvoorstel. Hoewel het loonverschil tussen vrouwen en mannen de afgelopen jaren in Nederland verder is afgenomen, gaat deze daling te langzaam. Het is daarom van belang in te blijven zetten op een verdere afname van beloningsverschillen. Gelijke beloning voor vrouwen en mannen is een belangrijk onderwerp en het doel van het richtlijnvoorstel, het bevorderen van gelijke beloning, wordt dan ook ondersteund. Het sluit aan bij de ambitie die het kabinet de afgelopen regeerperiode heeft gehad bij het realiseren van gelijke behandeling op de arbeidsmarkt. Beloningstransparantie kan, zoals eerder ook door het kabinet is geuit[5], als maatregel bijdragen aan bewustwording bij bedrijven, organisaties en werknemers en op maatschappelijk en organisatieniveau het gesprek op gang brengen. Dit kan het verder terugdringen van beloningsverschillen tussen vrouwen en mannen bevorderen. Tevens kan het voorstel bijdragen aan een gelijk speelveld binnen de EU.

Op een aantal punten is het Nederlands beleid reeds in lijn met het richtlijnvoorstel. Het kabinet heeft wel een aantal opmerkingen en kanttekeningen bij onderdelen van het voorstel, specifiek bij de (technische) uitvoerbaarheid en toepasbaarheid in de Nederlandse situatie.
Zo moet het uitgangspunt zijn dat de lidstaten voldoende ruimte krijgen om voor de lidstaat passende maatregelen te nemen.[6] Te gedetailleerde voorschriften hebben daarom in beginsel niet de voorkeur. Verder dienen de administratieve lasten voor werkgevers proportioneel en zo beperkt mogelijk te zijn. Onderstaand wordt nader ingegaan op de belangrijkste elementen van het voorstel.

[5] Kamerstuk 2019/20, 29 544, nr. 1018
[6] Kamerstukken II 2018/19, 21501-31, nr. 527.

Gelijke arbeid en gelijkwaardige arbeid

Het ontwikkelen van instrumenten en methoden om de waarde van arbeid te beoordelen en te vergelijken kan bijdragen aan het vergroten van inzicht in beloningsverschillen. De bepalingen in de richtlijn vergen op meerdere punten nadere uitwerking door de lidstaten. Het is van belang dat lidstaten voldoende ruimte krijgen om dit zelf in te vullen. In Nederland is de loonvorming een verantwoordelijkheid van sociale partners. Op basis van de huidige formulering in het richtlijnvoorstel lijken de lidstaten de vrijheid en ruimte te krijgen om dit zelf in te vullen zodat de totstandkoming en invulling van genoemde beloningsstructuren en instrumenten voor beoordeling en vergelijking ook aan sociale partners kan worden over gelaten. Het kabinet zal aan de Commissie vragen om bevestiging van deze interpretatie.

In de richtlijn is opgenomen dat bij gebrek aan een reële referentiepersoon het toegestaan is een vergelijking te maken met een hypothetische referentiepersoon of ander bewijsmateriaal te gebruiken als aanknopingspunt voor een vermoeden van vermeende discriminatie. Het kabinet vraagt zich af wat dit in de praktijk precies betekent en hoe dit doorwerkt in een eventuele juridische procedure en in het bijzonder met betrekking tot de bewijslast van de werkgever.

Definities

In het richtlijnvoorstel wordt in brede zin gesproken over werknemersvertegenwoordiging. Zo is opgenomen dat vertegenwoordigers van werknemers een procedure voor gelijke beloning kunnen starten. Werknemersvertegenwoordiging is echter een breed begrip, waar zowel ondernemingsraden als vakbonden onder kunnen vallen. Deze hebben verschillende rollen en bevoegdheden op dit terrein. Het kabinet zet er daarom op in dat bij de implementatie aan lidstaten voldoende ruimte wordt gelaten dit begrip nader in te vullen zodat dit past bij de nationale situatie.

Loontransparantiemaatregelen

Loontransparantie kan een effectief middel zijn om gelijke beloning voor werk van gelijke waarde te bevorderen. Loontransparantie kan bijdragen aan bewustwording bij bedrijven, organisaties en werknemers en op maatschappelijk en organisatieniveau het gesprek op gang brengen. Via loontransparantie en het recht op informatie voor medewerkers wordt de positie van de werknemer versterkt. Het kabinet vraagt zich nog wel af hoe de verschillende transparantiemaatregelen in de praktijk zullen uitwerken, in het bijzonder ook in het midden- en kleinbedrijf.

In de eerdere consultatiefase heeft het kabinet het standpunt ingenomen dat rapportagemaatregelen gericht op loontransparantie het beste kunnen gelden voor organisaties met meer dan 250 werknemers, ook met het oog op het beperken van de administratieve lasten. Het antwoord van het kabinet op de consultatie is gedeeld met de Tweede Kamer.[7] Het kabinet acht het positief dat er in het richtlijnvoorstel gekozen is voor deze grens van 250 medewerkers.

[7] Kamerstuk 2019/20, 22 112, nr. 2881

Hoe en waar werkgevers moeten rapporteren over de transparantieverplichtingen, wordt in het richtlijnvoorstel vrijgelaten voor verdere invulling door de lidstaten. Ook dit wordt positief door het kabinet beoordeeld.

Privacyaspecten
De richtlijn schrijft voor dat onder meer de informatieverstrekking overeenkomstig de Algemene Verordening Gegevensbescherming dient te geschieden. Het kabinet acht het van belang dat de privacy van werknemers te allen tijde wordt geborgd. In de richtlijn is verder opgenomen dat indien de verstrekking van informatie zou leiden tot directe of indirecte bekendmaking van de beloning van een identificeerbare collega-werknemer, lidstaten kunnen besluiten dat alleen de werknemersvertegenwoordigers of de organen voor gelijke behandeling toegang hebben tot die informatie. De werknemersvertegenwoordiging of de organen voor gelijke behandeling kunnen de werknemer adviseren over een mogelijke vordering. Het kabinet vraagt zich onder meer af hoe dit als het gaat om de werknemersvertegenwoordiging vorm zou moeten krijgen en of het mogelijk en wenselijk is om de OR op dit punt een adviserende rol toe te kennen. Verder lijkt het voorstel (mede) advisering aan één of meerdere afzonderlijke werknemers te omvatten terwijl de medezeggenschapsrechten van de OR in beginsel niet op individuele werknemers betrekking (kunnen) hebben. Daarnaast vraagt het kabinet zich af of dit als het gaat om de werknemersvertegenwoordiging een voldoende oplossing biedt voor het beschermen van de privacy van werknemers.

Handhavingsmechanismen ter bevordering van gelijke beloning
Een deel van de instrumenten die in het voorstel worden geïntroduceerd, zijn reeds (deels) opgenomen in de Nederlandse wet- en regelgeving. Zo kan reeds een collectieve claim worden ingediend bij het College voor de Rechten van de Mens of bij een civiele rechtbank. Stichtingen en verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid (zoals o.a. vakbonden) kunnen een collectieve actie instellen. De OR beschikt niet over rechtspersoonlijkheid en kan dus geen collectieve claim indienen namens een of meerdere werknemers. Wel kunnen werknemers of de OR het College voor de Rechten van de Mens om een oordeel vragen wanneer zij van mening zijn dat sprake is van ongelijke behandeling, waaronder ongelijke beloning.

In het richtlijnvoorstel wordt een verjaringstermijn voor claims voor gelijk loon van minimaal 3 jaar voorgesteld. Voor de Nederlandse situatie kan dit vertaald worden in de (huidige) 5 jaar die op dit moment is vastgelegd voor loonvorderingen

In de richtlijn is sprake van een verschuiving van de bewijslast naar de werkgever. Wanneer de werknemer feiten aanvoert die directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden is het aan de werkgever te bewijzen dat geen directe of indirecte discriminatie heeft plaatsgevonden. Het kabinet merkt op dat in Nederland de bewijslast reeds bij de werkgever ligt. Indien de werknemer in rechte feiten aanvoert die een onderscheid in beloning kunnen doen vermoeden, is het aan de werkgever om te bewijzen dat geen sprake is van onderscheid.[8] Dit sluit aan bij het

[8] Artikel 646, lid 12 BW en Artikel 6a WGB.

richtlijnvoorstel. De richtlijn schrijft daarnaast een verdere omkering van de bewijslast voor in situaties waarin de werkgever bepaalde verplichtingen met betrekking tot beloningstransparantie niet in acht heeft genomen. In die situaties is het aan de werkgever om in gerechtelijke of administratieve procedures inzake (in)directe discriminatie aan te tonen dat geen sprake is van dergelijke discriminatie. De werknemer hoeft in deze situatie dus zelf geen feiten aan te voeren die het onderscheid doen vermoeden. Deze omkering van de bewijslast gaat verder dan op dit moment in Nederland het geval is. Hoewel het hiermee voor de werknemer zo gemakkelijk mogelijk wordt gemaakt, legt dit wel meer belasting bij de werkgever, aangezien deze bij iedere mogelijke stelling over ongelijkheid in beloning een onderzoek dient in te stellen en de stelling moet betwisten.

Ten slotte vormt de proceskostenveroordeling een aandachtspunt in het kader van het Nederlandse burgerlijk procesrecht. Het burgerlijk procesrecht is in iedere lidstaat een innerlijk consistent systeem en de lidstaten hebben procedurele autonomie. Het heeft niet de voorkeur van het kabinet dat wordt afgeweken van het beginsel dat de in het ongelijk gestelde partij wordt veroordeeld in de proceskosten, ten behoeve van één soort procedure. Het kabinet zal in de onderhandelingen aandacht vragen voor het behoud van de procedurele autonomie voor lidstaten ten aanzien van dit punt.

Sancties en boetes

De uitwerking en vaststelling van sancties bij de overtreding van de artikelen uit het richtlijnvoorstel wordt qua invulling aan de lidstaten gelaten. Daar oordeelt het kabinet positief over. Wel wordt specifiek gesproken over sancties én boetes. Het kabinet heeft kanttekeningen bij het opnemen van een boetebepaling, omdat het van belang is dat door de lidstaat zelf bepaald kan worden of en welke maatregelen uit de richtlijn zouden moeten vallen onder een boetebepaling. Handhaving anders dan via een boetebepaling ligt in enkele gevallen meer voor de hand. Zo kennen art. 7:646 BW en de Nederlandse Wet gelijke behandeling m/v geen boetebepalingen, maar levert niet-naleving een onrechtmatige daad op die civielrechtelijk wordt behandeld en waarbij de werkgever schadeloosstelling kan worden opgelegd. Op diverse punten zou privaatrechtelijke handhaving beter aansluiten bij de Nederlandse praktijk. Het kabinet zet daarom een kanttekening bij de wijze waarop dit artikel nu is vormgegeven en zet erop in dat dit ter nadere uitwerking aan de lidstaat zou moeten worden gelaten.

Monitoren van de loonkloof

Het richtlijnvoorstel verplicht de lidstaten om jaarlijks actuele statistieken aan de Commissie (Eurostat) te verstrekken over beloningsverschillen. Het CBS produceert en levert op dit moment op vrijwillige basis al jaarlijks voor Nederland over beloningsverschillen aan de Commissie (Eurostat). Het voorstel is daarom in lijn met de bestaande Nederlandse praktijk. Wel is een uitleg van de Commissie gewenst waarom de Commissie niet gekozen heeft voor een voorstel tot wijziging van verordening (EG) 530/1999[9], omdat deze verordening het bestaande kader is voor

[9] Verordening (EG) Nr. 530/1999 van de Raad van 9 maart 1999 betreffende structuurstatistieken van lonen en loonkosten

de productie en levering van structuurstatistieken van lonen en loonkosten en daarom volgens het kabinet beter zou passen in de bestaande systematiek voor de productie Europese statistieken.

Het voorstel verplicht lidstaten ook tot de inrichting van een toezichtsorgaan, een orgaan binnen de overheid dat diverse taken krijgt ten aanzien van het tegengaan van beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen. Het kabinet ziet de toegevoegde waarde van een dergelijk orgaan, maar is ook van mening dat de taken en bevoegdheden in het richtlijnvoorstel vrij specifiek en gedetailleerd worden vastgelegd. Het zou meer aan de lidstaten gelaten kunnen worden hoe een dergelijk orgaan wordt ingericht en welke taken bij dit orgaan worden belegd, waarbij ook de mogelijkheid wordt opengelaten de taken te verdelen over meerdere organen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten zijn nog bezig een formeel standpunt over het voorstel te formuleren. Naar verwachting zal er redelijk brede steun in de Raad zijn voor het aanpakken van een aantal oorzaken en aspecten van de loonkloof via het vergroten van de loontransparantie op de werkvloer. Belangrijke punten waar aandacht voor zal zijn, zijn de te verwachten administratieve belasting voor werkgevers en lidstaten bij de uitvoering en handhaving van de voorstellen en de inschatting van de effectiviteit van die voorstellen in relatie tot genoemde administratieve belasting (‘kosten en baten’).
Het Europees Parlement heeft nog geen formeel standpunt ingenomen t.a.v. het voorstel, maar zal naar verwachting positief zijn over het voorstel. Samira Rafaela (Renew/D66), als lid van de FEMM-commissie, is aangewezen als rapporteur bij het richtlijnvoorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De Commissie baseert de bevoegdheid voor het voorstel op artikel 157, lid 3 VWEU. Op grond van dit artikel nemen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen aan om de toepassing te waarborgen van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in werkgelegenheid en beroep, met inbegrip van het beginsel van gelijke beloning voor gelijke of gelijkwaardige arbeid. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor deze rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als positief. Het algemene doel dat de Commissie met dit voorstel wil bereiken is om via de vaststelling van beloningstransparantienormen, ervoor te zorgen dat het grondrecht op gelijke beloning in de hele EU wordt gehandhaafd.

Deze doelstellingen kunnen volgens de Commissie onvoldoende door de lidstaten zelf worden verwezenlijkt. De Commissie constateert dat het recht op gelijke beloning in de praktijk niet adequaat wordt toegepast en gehandhaafd en dat de nationale beloningstransparantiemaatregelen versnipperd en schaars zijn, waardoor het risico wordt vergroot dat de concurrentie wordt

verstoord omdat de sociale normen ongelijk zijn. Bedrijven concurreren dan op een ongelijk speelveld, hetgeen de werking van de interne markt belemmert.

Het kabinet onderschrijft deze constateringen van de Commissie en ziet een meerwaarde in optreden van de Unie voor een gecoördineerde aanpak om een gelijk niveau van bescherming te waarborgen en op deze manier bij te dragen aan een gelijker speelveld tussen lidstaten.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit positief, met een kanttekening. De keuze van de Commissie voor een richtlijn is begrijpelijk, gezien de beperkte effecten van bestaande regelgeving en (Europese) initiatieven op dit terrein. Het kabinet onderschrijft verder de overwegingen van de Commissie dat de voorgestelde (loontransparantie) maatregelen kunnen bijdragen aan het doel van het voorstel, namelijk het verder terugdringen van beloningsverschillen. Indien wordt gekozen voor regelgeving is het kabinet tegelijkertijd, zoals toegelicht in de brief aan de Tweede Kamer over de toekomst van de sociale dimensie van de EU[10], voorstander van doelregelgeving boven gedetailleerde middelregelgeving. Daarmee bedoelt het kabinet dat indien gekozen wordt voor regelgeving, lidstaten voldoende ruimte dienen te houden om hieraan zelf invulling te geven. In algemene zin voldoet het richtlijnvoorstel aan de uitgangspunten van de Kamerbrief.

Het kabinet plaatst wel een kanttekening bij de proportionaliteit van de verplichting tot het instellen van sancties en boetes. Hoewel de uitwerking en vaststelling van sancties aan de lidstaten wordt gelaten, regelt de richtlijn wel expliciet de verplichting tot het instellen van sancties én boetes. Het kabinet zet erop in dat de wijze van handhaving verder aan de lidstaten wordt gelaten, zodat bijvoorbeeld enkel privaatrechtelijke handhaving mogelijk is.

Tenslotte heeft het kabinet nog een aandachtspunt bij de proportionaliteit de voorgestelde inrichting van een toezichtsorgaan. De taken en bevoegdheden van het toezichtsorgaan die volgen uit het voorstel zijn vrij specifiek en gedetailleerd. Het zou meer aan de lidstaten gelaten kunnen worden hoe een dergelijk orgaan wordt ingericht en welke taken bij dit orgaan worden belegd.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel vereist geen aanvullende middelen vanuit het EU-budget.

Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Onderdelen van de richtlijn kunnen resulteren in financiële consequenties. Zo zullen kosten verbonden zijn aan monitoring, het verder uitwerken van instrumenten en methoden in

[10] Kamerstukken II, 2018-2019, 21 501-31, nr. 527

samenwerking met sociale partners, het aanwijzen van een toezichtsorgaan en t.a.v. dataverzameling voor de Rijksoverheid. Ook zullen er bijvoorbeeld financiële consequenties zijn voor het inrichten van de handhaving. Ook zijn er gevolgen te verwachten voor de rijksoverheid en medeoverheden als werkgever, t.a.v. de rapportageverplichtingen en mogelijke gerechtelijke procedures. Het is op voorhand lastig in te schatten hoe hoog deze kosten zullen zijn.

Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

De voorgestelde richtlijn heeft directe financiële consequenties voor het bedrijfsleven. Dit volgt onder andere uit het recht op informatie en voor werkgevers met meer dan 250 medewerkers ten aanzien van de rapportageverplichtingen die volgen uit het richtlijnvoorstel. Zie hiervoor ook onderdeel d) hieronder. De omvang van de financiële consequenties is op dit moment nog niet volledig duidelijk. Het kabinet zal daarom verduidelijking vragen van de financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De voorgeschreven instrumenten leiden tot extra administratieve lasten voor werkgevers. Specifiek voor werkgevers met meer dan 250 medewerkers zijn er administratieve lasten om te voldoen aan de rapportageverplichtingen. Uit de impact assessment van de Europese Commissie komt naar voren dat de jaarlijkse kosten voor de rapportageverplichtingen tussen €379 en €890 per organisatie liggen. De kosten voor een gezamenlijke beloningsevaluatie worden ingeschat tussen €1.180 en €2.266 per organisatie. Het kabinet vraagt zich af waar deze kosten op zijn gebaseerd en zet erop in dat deze lasten zo beperkt mogelijk blijven.

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*

Het voorstel beoogt het gelijk speelveld in de EU te vergroten. Gelijke regels voor beloningstransparantie zorgen voor eerlijke concurrentie tussen ondernemingen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De richtlijn zal moeten leiden tot aanpassing van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (en mogelijk Boek 7:655 BW, vanwege nieuwe informatieverplichtingen van de werkgever aan de werknemer). De thans nog civiele Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen zal deels bestuursrechtelijk moeten worden gehandhaafd als de boetebepalingen in de voorgestelde richtlijn blijven.

Toepassing van de lex silencio positivo is niet aan de orde.

N.B. Indien het initiatiefwetsvoorstel Wet gelijke beloning van vrouwen en mannen (Kamerstukken 35157) kracht van wet krijgt, zal daar ook rekening mee moeten worden gehouden.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan
N.v.t.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid
De Commissie stelt een implementatietermijn van twee jaar voor. Het kabinet is voorstander van een langere implementatietermijn. Een aantal bepalingen moet in samenwerking met sociale partners (verder) uitgewerkt worden en het ontwikkelen van onder meer systemen en methodes om de waarde van arbeid te beoordelen vergen een zorgvuldige uitwerking waar voldoende tijd voor moet bestaan.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
Uiterlijk acht jaar na inwerkingtreding van de wetgeving op basis van de richtlijn evalueert de Commissie de prestaties in de EU-lidstaten. Naar verwachting is dit haalbaar.

e) Constitutionele toets
Het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen is neergelegd in artikel 1 van de Grondwet. Dit richtlijnvoorstel beoogt de realisatie van dit beginsel voor wat betreft de gelijke beloning van mannen en vrouwen te bevorderen. Het voorstel is dan ook wat het kabinet betreft in overeenstemming met artikel 1 van de Grondwet. Wel gelden de hierboven genoemde aandachtspunten met betrekking tot de bescherming van de privacy van werknemers in het voorstel. Als aan deze aandachtspunten onvoldoende tegemoet gekomen wordt, kan dit raken aan het recht op privacy (artikel 10 van de Grondwet).

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving
Er worden in het kader van de rapportage- en informatieverplichtingen nieuwe taken neergelegd bij een nog te bepalen toezichtsorgaan en afhankelijk van de verdere uitwerking bij eventuele andere instanties, zoals het College voor de rechten van de Mens. Deze instanties zullen bij de implementatie van de richtlijn moeten worden betrokken. Ook voor de sociale partners ligt er een rol in de uitvoering. De voorstellen uit de richtlijn ten aanzien van sancties en boetes, heeft ook implicaties voor de uitvoering en handhaving. Als de boetebepalingen zouden blijven bestaan zal hiertoe in de handhaving een lichaam moeten worden aangewezen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden
Geen implicaties voor ontwikkelingslanden.