VOORONTWERP VAN DECREET over beloningstransparantie en maatregelen voor een gelijke beloning

Samenvatting

Met dit decreet wordt de Europese Richtlijn 2023/970 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 gedeeltelijk omgezet.

Het Vlaams overheidspersoneel, het personeel van de lokale en provinciale overheden en de onderwijsinstellingen kunnen op basis van dit decreet informatie bekomen over hun individueel beloningsniveau en de genderloonkloof binnen hun organisatie in het algemeen. De maatregelen in dit decreet beogen de beloningsverschillen volgens gender die niet worden gerechtvaardigd op basis van objectieve, genderneutrale criteria in kaart te brengen, te voorkomen en te verhelpen. Het aangeduide toezichtsorgaan ziet toe op de correcte naleving van deze regelgeving.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

1. Via voorliggend voorontwerp van decreet wordt de richtlijn (EU) 2023/970 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 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 (hierna: richtlijn loontransparantie) gedeeltelijk omgezet voor het personeel van de Vlaamse diensten, het personeel van de lokale en provinciale overheden (hierna: de lokale besturen) en het personeel van de onderwijsinstellingen.

2. De richtlijn loontransparantie wordt daarnaast ook gedeeltelijk omgezet via een decretaal initiatief tot wijziging van het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid en het decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut (VMRI).

B. Inhoud

Probleemstelling

1. Het recht op gelijke beloning van mannelijke en vrouwelijke personeelsleden voor gelijke of gelijkwaardige arbeid (het "beginsel van gelijke beloning") werd verankerd in artikel 157 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).

De Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de 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 (hierna: Richtlijn 2006/54/EG) introduceerde op dit vlak een discriminatieverbod. Deze richtlijn

bepaalt namelijk dat, wat betreft gelijke arbeid of arbeid waaraan gelijke waarde wordt gekend, directe en indirecte discriminatie op grond van geslacht ten aanzien van alle elementen en voorwaarden van beloning moet worden afgeschaft. Met name wanneer voor de vaststelling van de beloning gebruik wordt gemaakt van een systeem voor functie-indeling, moet dit systeem volgens deze richtlijn berusten op identieke genderneutrale criteria die zodanig zijn opgesteld dat elke discriminatie op grond van geslacht is uitgesloten.

2. Volgens een evaluatie[1] van de Commissie van de Richtlijn van 2006/54/EG wordt de toepassing van het beginsel van gelijke beloning belemmerd door het gebrek aan transparantie in loonstelsels, het gebrek aan rechtszekerheid betreffende het begrip "gelijkwaardige arbeid" en procedurele belemmeringen voor slachtoffers van discriminatie. Personeelsleden beschikken niet over de informatie die zij nodig hebben om met succes een vordering tot gelijke beloning in te stellen, in het bijzonder informatie over de beloningsniveaus voor categorieën personeelsleden die gelijke of gelijkwaardige arbeid verrichten. Volgens het verslag zullen door meer transparantie gendervooroordelen en discriminerende praktijken in de beloningsstructuren van een onderneming of een organisatie aan het licht kunnen komen. Personeelsleden, werkgevers en sociale partners zouden dan, aldus het verslag, op passende wijze actie kunnen ondernemen om de toepassing van het recht op gelijke beloning voor gelijke of gelijkwaardige arbeid (het "recht op gelijke beloning") te waarborgen.

Ondanks de inspanningen om het recht op gelijke beloning te bewerkstelligen blijft de genderloonkloof in de Europese Unie bestaan en nam deze de afgelopen 10 jaar op Europees niveau slechts minimaal af.[2]

3. Om de toepassing van het in artikel 157 VWEU neergelegde beginsel van gelijke beloning en het in artikel 4 van Richtlijn 2006/54/EG neergelegde discriminatieverbod te versterken stelt de richtlijn loontransparantie minimumvoorschriften vast, met name door middel van beloningstransparantie en versterkte handhavingsmechanismen.

De richtlijn loontransparantie voert voor personeelsleden het recht in om schriftelijke informatie te vragen over hun individuele beloningsniveau en de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde beloningsniveaus voor categorieën van personeelsleden die dezelfde of gelijkwaardige arbeid verrichten.

Bovendien verplicht de richtlijn loontransparantie werkgevers om periodiek te rapporteren over de loonkloof tussen mannelijke en vrouwelijke personeelsleden. Wanneer uit die rapportage een verschil in het gemiddelde beloningsniveau tussen vrouwelijke en mannelijke personeelsleden van ten minste 5% in een categorie van personeelsleden blijkt en dit verschil niet gerechtvaardigd wordt op basis van objectieve, genderneutrale criteria moet een gezamenlijke beloningsevaluatie worden opgemaakt. Op basis van die gezamenlijke beloningsevaluatie moeten werkgevers de beloningsverschillen in kaart brengen, verhelpen en voorkomen.

4. We erkennen het belang en de doelstelling van deze Europese richtlijn inzake loontransparantie. Voor de Vlaamse overheid, de lokale besturen en het Vlaams onderwijs geldt echter dat de basisprincipes van loontransparantie reeds stevig verankerd zijn. De richtlijn bevestigt dus grotendeels de manier waarop wij vandaag al werken.

We zullen erop toezien dat de omzetting niet leidt tot onnodige administratieve lasten. We engageren ons om de omzetting zorgvuldig uit te voeren, met

[1] 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_nl
[2] Overweging 15 van richtlijn 2023/970.

maximale efficiëntie en minimale administratieve last. Daarbij maken we zoveel mogelijk gebruik van bestaande systemen, data en rapporteringskanalen.

C. Totstandkomingsprocedure

De Raad van State, afdeling Wetgeving, gaf advies nr. 78.990/3 op donderdag 2 april.

II. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1
Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 2
Dit artikel verwijst naar de richtlijn die wordt omgezet: de richtlijn (EU) 2023/970 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 ter versterking van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke en gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen (hierna: richtlijn loontransparantie).

Artikel 3
Met dit artikel worden definities toegevoegd die geïntroduceerd worden door de richtlijn loontransparantie en die nu ook gebruikt worden in dit decreet. Punten 5° en 7° en 8° van dit artikel zijn definities die worden opgenomen om het toepassingsgebied van het decreet te definiëren.

Personeelsleden van de Vlaamse administratie, de strategische adviesorganen, de administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, de Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie en de lokale overheden vallen onder het toepassingsgebied van dit decreet:

Artikel I.3.1°, e) Bestuursdecreet - provinciegouverneurs en arrondissementscommissarissen.

Artikel I.3.2° Bestuursdecreet - Vlaamse administratie:
a) de departementen;
b) de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid;
c) de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid;
d) de publiekrechtelijke vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen;
f) de Dienst van de Bestuursrechtscolleges;
g) de onderwijsinspectie.

Artikel I.3.3°, a) Bestuursdecreet – strategische adviesraden.

Artikel I.3.4° Bestuursdecreet - Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie:

a) het Fonds voor Innoveren en Ondernemen;
b) het Financieringsinstrument voor de Vlaamse Visserij- en Aquacultuursector - FIVA;
c) het Fonds Culturele Infrastructuur - FoCI;
d) het Garantiefonds Huisvesting;
e) het Grindfonds;
f) het Vlaams Financieringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant;
g) het Pendelfonds;
i) het Topstukkenfonds;
j) het Vlaams Brusselfonds;
k) het Vlaams Fonds voor de Lastendelging - VFLD;
l) het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds - VLIF;
m) de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening - de Watergroep;
n) het Vlaams Fonds voor de Letteren - VFL;
o) de Vlaamse Radio en Televisie - VRT;
p) de nv Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek - VITO;
q) het Eigen Vermogen Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek - ILVO;
r) het Eigen Vermogen Flanders Hydraulics;
s) het Eigen Vermogen Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek - INBO;
t) het ondersteunend centrum van het Agentschap voor Natuur en Bos - ANB;
u) het Eigen Vermogen Digitaal Vlaanderen - DV;
v) het Eigen Vermogen van het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen - KMSKA;
z) Het Eigen Vermogen Xperta.

Artikel I.3.5° Bestuursdecreet - lokale overheden:

a) de gemeenten;
b) de districten;
c) de provincies;
d) de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;
e) de samenwerkingsvormen, vermeld in deel 3, titel 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
f) de interlokale onderwijsvereniging, vermeld in het decreet van 28 november 2008 betreffende de interlokale onderwijsvereniging (ILOV);
g) de welzijnsverenigingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
h) de autonome verzorgingsinstellingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
i) de verzelfstandigde agentschappen die opgericht zijn door een provincie of een gemeente;
j) de polders en de wateringen;

k) de besturen van de erkende kerk- of geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten.

De gemeenten en openbare centra van maatschappelijk welzijn hebben een eigen rechtspersoonlijkheid en zijn daarom aparte juridische werkgevers. Ze worden voor de toepassing van dit decreet ook zo beschouwd.

Ook de onderwijsinstellingen vallen onder het toepassingsgebied van het decreet. Daarvoor wordt verwezen naar de instellingen die opgenomen zijn in de decreten met de rechtspositieregeling voor personeelsleden in het onderwijs. Het gaat daarbij niet alleen om scholen en universiteiten maar om het onderwijs in de brede zin van het woord:
- scholen uit het basis- en secundair onderwijs;
- centra voor deeltijds beroepssecundair onderwijs;
- scholengemeenschapsinstellingen;
- academies voor deeltijds kunstonderwijs;
- centra voor volwassenenonderwijs;
- onderwijsinternaten;
- centra voor leerlingenbegeleiding en in voorkomend geval de permanente ondersteuningscellen daarvan;
- centra voor basiseducatie;
- pedagogische begeleidingsdiensten;
- leersteuncentra;
- hogescholen;
- universiteiten.

De verplichtingen die aan de onderwijsinstellingen opgelegd worden hebben betrekking op de besturen van die instellingen. Het gaat dus niet om de aparte scholen die onder eenzelfde bestuur vallen maar om het overkoepelende schoolbestuur.

Punt 1° tot en met 3° en punt 6° zijn definities waarin de in dit ontwerp van decreet gebruikte terminologie wordt toegelicht: dit betreft een overname van de definities zoals ingevoegd door artikel 3, eerste lid, van de richtlijn loontransparantie.

Het begrip "objectieve en genderneutrale criteria" onder punt 6° bevat de criteria op basis waarvan beloningsverschillen volgens gender door de werkgever kunnen gerechtvaardigd worden. Op basis van de richtlijn loontransparantie wordt er binnen deze criteria in het ontwerp van decreet ook ruimte gelaten om rekening te houden met de specifieke factoren die relevant zijn voor een bepaalde functie (zie artikel 4, vierde lid, van de richtlijn loontransparantie). Op die manier kunnen werkgevers beloningsverschillen volgens gender rechtvaardigen indien deze te wijten zijn aan specifieke factoren die verband houden met een bepaalde functie. Zo werden bijvoorbeeld bepaalde criteria toegevoegd omwille van de specifieke context van de publieke sector: niveau, rang en graad.

Artikel 4
De richtlijn loontransparantie is volgens artikel 2, eerste lid, van de richtlijn van toepassing op werkgevers in de publieke en particuliere sector. Met dit artikel wordt het decreet van toepassing verklaard op het personeel van de Vlaamse diensten en op de lokale overheden en onderwijsinstellingen en hun personeel.

De toepassing geldt voor alle personeelsleden, zowel de zogenaamd statutaire personeelsleden als de zuiver contractuele personeelsleden. Dat betekent dat met betrekking tot de contractuele personeelsleden de regels uit dit decreet gelden en niet eventueel andersluidende federale wetgeving.

Artikel 5
Met dit artikel wordt het verboden voor werkgevers om tijdens de selectieprocedure aan sollicitanten vragen te stellen over hun verloning tijdens huidige of eerdere arbeidsverhoudingen.

Artikel 6
Het eerste lid bepaalt dat het personeel van de Vlaamse diensten en het personeel van de lokale overheden en van de onderwijsinstellingen jaarlijks wordt geïnformeerd over het recht om informatie te vragen over het individuele beloningsniveau en de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde beloningsniveaus voor categorieën van personeelsleden die dezelfde of gelijkwaardige arbeid verrichten.

Het tweede lid bepaalt dat zij dat kunnen via hun vakorganisatie, via hun werkgever of via het Vlaams Mensenrechteninstituut.

Deze bepaling is een omzetting van artikel 7, eerste, derde en vierde lid, van de richtlijn loontransparantie.

Artikel 7
Met dit artikel wordt een informatieverplichting ingevoerd over onder meer de genderloonkloof binnen een organisatie. De eerste paragraaf bepaalt welke informatie de werkgever precies moet verstrekken over hun organisatie. Belangrijk hierbij is dat de representatieve vakorganisaties toegang moeten krijgen tot de door de werkgever toegepaste methoden bij het verzamelen van deze informatie. De frequentie van het aanleveren van deze informatie hangt af van het aantal personeelsleden van de werkgever. Het aantal personeelsleden gaat om het aantal unieke medewerkers (uitgedrukt in koppen) en niet om het aantal voltijds equivalenten (VTE).

De informatie uit de eerste paragraaf van dit artikel moet, conform artikel 29, tweede lid van de richtlijn loontransparantie, worden meegedeeld aan één centraal

orgaan per lidstaat. Het behoort tot de bevoegdheid van het federale niveau om dit orgaan aan te duiden. Het voorliggende decreet zorgt voor de verwijzing naar het nog federaal aan te duiden orgaan.

De werkgever kan de informatie uit de eerste paragraaf ook publiek beschikbaar maken (bijvoorbeeld op een website) indien zij daarvoor kiezen. De werkgever heeft hierbij de vrijheid om zelf te kiezen voor het al dan niet publiek beschikbaar maken van deze informatie en hoeft dus ook niet op verzoeken tot actieve openbaarmaking in te gaan. Dit belet niet dat elke burger het recht heeft om bestuursdocumenten in te kijken met toepassing van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

De meeste personeelsleden uit het onderwijs worden via het derde betalersysteem betaald door de agentschappen van het ministerie van onderwijs en vorming. De agentschappen beschikken daardoor over heel wat informatie over de loonkloof. De richtlijn laat toe dat lidstaten de gevraagde informatie zelf opstellen op basis van administratieve gegevens. Voor het onderwijs wordt dan ook de mogelijkheid opgenomen dat de informatie over de loonkloof door de agentschappen van het ministerie van onderwijs verstrekt wordt in de plaats van de onderwijsinstellingen zelf. Dit geldt vanzelfsprekend alleen met betrekking tot de personeelsleden die door de agentschappen betaald worden, niet met betrekking tot de personeelsleden die de onderwijsinstellingen zelf betalen.

Deze bepaling is een omzetting van artikel 9, eerste tot en met zevende lid, van de richtlijn loontransparantie.

Artikel 8

Personeelsleden, alsook de representatieve vakorganisaties en de organen voor gelijke behandeling kunnen de werkgever vragen om binnen een redelijke termijn en in ieder geval binnen twee maanden de gegevens die werden verstrekt op grond van artikel 7 te verduidelijken en om beloningsverschillen volgens gender te rechtvaardigen op basis van de objectieve en genderneutrale criteria (zie ook artikel 7, vierde lid, van de richtlijn loontransparantie).

Wanneer blijkt dat de beloningsverschillen volgens gender niet worden gerechtvaardigd op basis van objectieve en genderneutrale criteria is de werkgever verplicht om deze beloningsverschillen te corrigeren binnen een redelijke termijn in samenwerking met de representatieve vakorganisaties of het orgaan voor gelijke behandeling.

Deze bepaling is een omzetting van artikel 9, negende en tiende lid, van de richtlijn loontransparantie. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de vastgelegde beloningsstructuren (salarisschalen) gebaseerd zijn op objectieve en genderneutrale criteria teneinde gelijke of gelijkwaardige arbeid te waarborgen.

Artikel 9
In dit artikel worden in de eerste paragraaf de voorwaarden bepaald waaraan cumulatief moet voldaan zijn opdat een werkgever verplicht is om een gezamenlijke beloningsevaluatie op te maken. De tweede paragraaf bepaalt de vereiste inhoud van deze gezamenlijke beloningsevaluatie.

De derde paragraaf bepaalt dat voor het personeel van de Vlaamse diensten en het personeel van de lokale overheden en van de onderwijsinstellingen door de Vlaamse Regering een toezichtsorgaan wordt aangeduid als toezichtsorgaan voor de verzameling van de gezamenlijke beloningsevaluatie. Wellicht zal ook op federaal niveau een overkoepelend toezichtsorgaan worden aangeduid. De richtlijn loontransparantie laat namelijk toe dat lidstaten meerdere toezichtsorganen aanwijzen, zolang de informatie op basis van artikel 7 van dit ontwerp van decreet door het centraal orgaan voor gelijke behandeling op Belgisch niveau wordt verzameld.

Deze bepaling is een omzetting van artikel 10 en artikel 29 (3), d), van de richtlijn loontransparantie.

Artikel 10
Dit artikel stelt dat de verplichtingen in het decreet beloningstransparantie bestraft worden met hetzelfde sanctieniveau als beloningtransparantie in het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid.

Artikel 11
Dit artikel voert een aanpassing door aan artikel 36, §1, tweede lid, van het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid. De verwijzing naar hoofdstuk II van de richtlijn loontransparantie wordt vervangen door een verwijzing naar hoofdstuk 2 van voorliggend decreet over beloningstransparantie.

Deze wijziging wordt doorgevoerd naar aanleiding van advies 78.730/3 van de Raad van State. De Raad van State gaf aan dat een internrechtelijke bepaling niet naar een richtlijn hoort te verwijzen, maar wel naar de internrechtelijke bepalingen waarin die richtlijn is omgezet, nl. naar de beloningstransparantieverplichtingen bedoeld in voorliggend ontwerp van decreet en niet naar de richtlijn loontransparantie zelf.

Artikel 12
Dit artikel voert een aanpassing door aan artikel 22, §2, tweede lid, van het decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut. De opsomming van personeelsleden in voormeld artikel wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 4 van voorliggend ontwerp van decreet.

Dit artikel werd ingevoegd in navolging van advies 78.730/3 van de Raad van State, waarin wordt aangegeven dat het VMRI informatie moet kunnen overmaken aan alle personeelsleden ten aanzien waarvan de Vlaamse Gemeenschap en het

Vlaamse Gewest bevoegd zijn. Door in de bepaling van het VMRI-Decreet te verwijzen naar het toepassingsgebied van voorliggend ontwerp van decreet wordt een mogelijke discrepantie tussen het toepassingsgebied in voorliggend ontwerp van decreet en de bepaling in het VMRI-Decreet vermeden.

Artikel 13
Dit artikel bevat de bepaling van inwerkingtreding. Deze datum van inwerkingtreding volgt uit artikel 34 van de richtlijn loontransparantie.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Binnenland, Steden- en Plattelandsbeleid, Samenleven, Integratie en Inburgering, Bestuurszaken, Sociale Economie en Zeevisserij,

Hilde CREVITS

De Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk,

Zuhal DEMIR

De Vlaamse minister van Welzijn en Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen

Caroline GENNEZ

Bijlagen:

- Ontwerp van decreet;
- Concordantietabel;
- Richtlijn 2023/970 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 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.