Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 949

Wijziging van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en enige andere wetten in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 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 (Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 september 2026

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake bovengenoemd wetsvoorstel. Zij is de Kamerfracties erkentelijk voor hun inbreng, waaruit blijkt dat Kamerfracties belang hechten aan het doel van het wetsvoorstel om gelijke beloning tussen mannen en vrouwen te waarborgen.

De beantwoording van deze vragen in deze nota volgt de inhoudsopgave van het verslag. Alle vragen zijn derhalve binnen de paragraaf waar ze in het verslag gesteld zijn, beantwoord. Daarbij is het uitgangspunt om vragen binnen een paragraaf zoveel mogelijk op volgorde waarin ze zijn gesteld te beantwoorden. Hier is enkel van afgeweken als vragen van verschillende partijen binnen een paragraaf gelijk of gelijkluidend waren, waardoor clustering en/of combinatie van vragen voor de hand lag. Bij paragraaf 2 en 4 is een onderverdeling in deelparagrafen per thema gemaakt, om daarmee de leesbaarheid van deze paragrafen te vergroten. Ook in deze deelparagrafen zijn vragen gecombineerd en/of geclusterd beantwoord, wanneer het gelijksoortige vragen over eenzelfde thema betroffen.

De nota naar aanleiding van het verslag wordt in overeenstemming met de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aangeboden. Eveneens wordt deze in overeenstemming met de Staatssecretaris van Onderwijs en Emancipatie aangeboden gelet op haar coördinerende rol voor het emancipatiebeleid.

Doel wetsvoorstel en implementatietermijn

De regering wil in algemene zin het volgende meegeven. De regering werkt aan het verbeteren van de positie van vrouwen op de arbeids-

kst-36949-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

markt[1]. Het recht op gelijk loon is één van de aspecten die daaraan bijdraagt. Het recht op gelijke loon voor mannen en vrouwen is niet nieuw, het is reeds sinds 1975 opgenomen in Nederlandse wetgeving. Daar waar het recht op gelijk loon op papier dus al geregeld is, blijkt de praktijk weerbarstiger. Er bestaat namelijk nog steeds een loonkloof tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt. Dit geldt voor Nederland, maar ook voor vrijwel alle andere landen binnen de Europese Unie. Eerder beleid op basis van vrijwilligheid heeft tot onvoldoende daling van de loonverschillen geleid. Er bestaat geen gouden formule om de loonkloof tussen mannen en vrouwen op te lossen. De Europese wetgever (hierna: Uniewetgever) acht bindende maatregelen in de vorm van transparantie noodzakelijk, omdat loondiscriminatie door een algemeen gebrek aan transparantie onopgemerkt blijft of moeilijk te bewijzen is. Daartoe is de Richtlijn (EU) 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 (hierna: Richtlijn) vastgesteld. Dit wetsvoorstel, waarmee de Richtlijn wordt geïmplementeerd, heeft tot doel gelijk loon voor mannen en vrouwen te bevorderen door invoering van loontransparantiemaatregelen. Hiermee onderschrijft de regering het belang van bindende maatregelen ten aanzien van loontransparantie en beoogt de regering het recht op gelijk loon voor mannen en vrouwen beter te kunnen effectueren.

Met het wetsvoorstel worden diverse loontransparantiemaatregelen geïmplementeerd. De verwachting is dat juist in samenhang de verschillende transparantiemaatregelen elkaar versterken. Met de combinatie van verschillende transparantiemaatregelen, wordt de werkgever verplicht actief maatregelen te treffen die bijdragen aan meer openheid over looninformatie- en verschillen. Dit begint al vanaf het moment dat een werkgever een vacature uitzet, en loopt door bij werknemers die reeds dienst zijn. Het voeren van een open gesprek over loonverschillen wordt door meer transparantie eenvoudiger. Dit helpt werknemers om verschillen aan te kaarten en zet zo een belangrijke stap richting gelijk loon voor mannen en vrouwen. Werknemers worden met het wetsvoorstel ook beschermd tegen minder gunstige behandeling na het opvragen van salarisinformatie bij de werkgever.

Uit de vragen komt verder een aantal terugkerende en fundamentele thema's naar voren: de effectiviteit van de maatregelen, de doelmatigheid, de beleidsruimte die Nederland bij de implementatie heeft, de privacy van werknemers en de uitvoering van de maatregelen. De regering gaat hieronder op deze onderwerpen in.

Gevolgen latere inwerkingtreding

Diverse leden stellen vragen over de latere inwerkingtreding en de gevolgen hiervan. Vanuit de Richtlijn was de implementatiedeadline vastgesteld op 7 juni 2026. De regering heeft steeds gestreefd naar tijdige inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Gedurende het implementatietraject is gebleken dat het tijdpad voor tijdige implementatie niet haalbaar was. Hierover is uw Kamer in september 2025 geïnformeerd.[2] Daarbij is aangegeven dat één van de belangrijkste reden voor de vertraging was dat meer tijd nodig was om de nationale regelgeving en de uitvoering ervan zo vorm te geven dat werkgevers de verplichtingen effectief en met

[1] Dit najaar zal uw Kamer de emancipatienota namens de Staatssecretaris van OCW ontvangen, waarin wordt ingegaan op het kabinetsbeleid rond emancipatie van vrouwen en lhbtiq+ personen, waaronder de arbeidsmarkt.
[2] Kamerstukken II 2024/25, 21 501-31, nr. 800.

zo beperkt mogelijke administratieve lasten kunnen uitvoeren. Er was tijd nodig om de bepalingen uit de Richtlijn zorgvuldig in te passen in het nationale stelsel. De regering streeft ernaar het wetsvoorstel per 1 januari 2027 in werking te kunnen laten treden.

Noodzaak en doeltreffendheid

Verschillende fracties vragen naar de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen (noodzaak en doeltreffendheid). De regering benadrukt dat loontransparantie geen doel op zichzelf is. Het doel is dat het recht op gelijk loon voor gelijk of gelijkwaardig werk beter wordt nageleefd en dat ongerechtvaardigde loonverschillen daadwerkelijk kunnen worden aangepakt. Een loonverschil is daarbij niet zonder meer een ongerechtvaardigd loonverschil; daarvoor kan een objectieve verklaring bestaan. Juist door transparantie wordt het mogelijk om onderscheid te maken tussen gerechtvaardigde verschillen en verschillen waarvoor geen objectieve rechtvaardiging bestaat. De werking van de wet zal worden gemonitord en geëvalueerd, waarbij onder meer wordt gekeken naar de ontwikkeling van loonverschillen, het gebruik van het informatierecht, loonrapportages en -evaluaties en het aantal procedures bij het College voor de Rechten van de Mens en de rechter.

Doelmatigheid en regeldruk

Een tweede terugkerend punt is of de lasten voor werkgevers in verhouding staan tot het doel van de wet (vragen over proportionaliteit, doelmatigheid en vragen over regeldruk). De doelstellingen uit dit wetsvoorstel vloeien in beginsel voort uit de Richtlijn. De regering onderschrijft dat nieuwe verplichtingen werkbaar moeten zijn, waarbij het (reeds bestaande recht) op gelijk loon daadwerkelijk moet kunnen worden geëffectueerd. Transparantie is daarvoor essentieel: zonder inzicht in loonstructuren en loonverschillen is het voor werknemers moeilijk om een mogelijk ongerechtvaardigd loonverschil te signaleren en voor werkgevers moeilijk om loonverschillen te verklaren en waar nodig weg te nemen. Daarom worden de verplichtingen zo praktisch mogelijk uitgewerkt. Daarbij wordt zo veel mogelijk aangesloten bij bestaande gegevens en processen, zoals de loonaangifte, worden definities en berekeningswijzen gestandaardiseerd en komt er een verplicht rapportagesjabloon voor de loonrapportage.

Beleidsruimte

De Richtlijn is zuiver geïmplementeerd, in lijn met de Aanwijzingen voor de regelgeving.[3] Er zijn derhalve geen andere regels in het wetsvoorstel opgenomen dan die voor de implementatie noodzakelijk zijn. Verder is het van belang onderscheid te maken tussen verplichtingen waarvoor de Richtlijn geen of slechts beperkte beleidsruimte laat en onderdelen waarvoor lidstaten wel keuzes kunnen maken. Verschillende fracties vragen naar mogelijkheden om verplichtingen te beperken of anders vorm te geven, bijvoorbeeld voor kleinere werkgevers. De Richtlijn schrijft de kern van deze verplichtingen echter dwingend voor. Zo moeten werkgevers vanaf honderd werknemers rapporteren over loonverschillen en schrijft de Richtlijn voor welke informatie daarbij moet worden verstrekt. Ook de verplichting tot een systeem van functiewaardering en -indeling en de belangrijkste transparantieverplichtingen vloeien rechtstreeks uit de Richtlijn voort. Op deze onderdelen laat de Richtlijn de regering niet de keuze voor een lichter nationaal regime. Waar de Richtlijn wél beleidsruimte biedt, heeft de regering deze ruimte waar mogelijk

[3] Aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

benut om de administratieve lasten en uitvoeringslasten te beperken. Bijvoorbeeld door het uitzonderen van werkgevers met minder dan 50 werknemers van de verplichting om toegang te verschaffen tot de criteria voor het bepalen van loonontwikkeling.

Het wetsvoorstel betreft daarmee een zo zuiver mogelijke implementatie van de Richtlijn, zonder nationale verplichtingen die verder gaan dan noodzakelijk. Voor een gedetailleerd overzicht van de beleidsruimte wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen en de bijlage. In de tabel in deze bijlage is per artikel weergegeven of en zo ja hoeveel beleidsruimte aan de lidstaten is toegekend en hoe deze beleidsruimte in Nederland in dit wetsvoorstel is toegepast.

Privacy

De privacy van werknemers is door enkele fracties aan de orde gesteld. De regering onderkent dat looninformatie in kleine groepen herleidbaar kan zijn tot individuele werknemers. Tegelijkertijd moet een werknemer over voldoende informatie beschikken om een mogelijk ongerechtvaardigd loonverschil effectief te kunnen beoordelen en zo nodig in rechte aan de orde te kunnen stellen. De verwerking van persoonsgegevens vindt plaats binnen de kaders van de AVG. De Richtlijn biedt daarnaast op specifieke onderdelen beleidsruimte, maar die ruimte is niet bedoeld als mogelijkheid om transparantieverplichtingen te beperken. De regering heeft daarom gezocht naar een evenwicht tussen effectieve rechtsbescherming en bescherming van persoonsgegevens. De specifieke keuzes en waarborgen worden bij de beantwoording van de vragen nader toegelicht.

Uitvoering

Ten slotte komt uit de vragen van diverse fracties naar voren dat een succesvolle implementatie staat of valt met een goede uitvoering. De regering neemt deze zorg serieus. Mede naar aanleiding van adviezen van de Raad van State en het ATR zijn de nadere regelgeving, het rapportagesjabloon, de handreikingen, voorlichting en ondersteuning zo vormgegeven dat de regeldruk zoveel mogelijk wordt beperkt en dat het voor werkgevers, werknemers en werknemersvertegenwoordigers duidelijk is wat hun rechten en verplichtingen zijn. Daartoe zijn en worden diverse stakeholders betrokken in de uitwerking, zoals sociale partners en softwareontwikkelaars. Ook wordt voorzien in een samenhangend stelsel van civielrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving en toezicht. Verder zal een jaar na inwerkingtreding een invoeringstoets worden uitgevoerd om tijdig in beeld te krijgen of er knelpunten ontstaan in de uitvoering van dit wetsvoorstel.

De regering is ervan overtuigd dat dit wetsvoorstel noodzakelijk is om een bestaand fundamenteel recht beter in de praktijk te laten werken. Het voorstel creëert geen nieuw recht op gelijke beloning, maar zorgt ervoor dat dit recht beter kenbaar, controleerbaar en handhaafbaar wordt. De Richtlijn laat op de kern van deze verplichtingen geen ruimte om de doelstelling terzijde te schuiven; waar Nederland wél keuzes kan maken, zijn deze keuzes gericht op proportionaliteit, uitvoerbaarheid en beperking van de regeldruk. Daarmee biedt het wetsvoorstel naar het oordeel van de regering een evenwichtige wijze om de Richtlijn uit te voeren en tegelijkertijd daadwerkelijk bij te dragen aan het terugdringen van ongerechtvaardigde loonverschillen. De regering vertrouwt erop dat de onderstaande beantwoording de vragen en zorgen van de leden op dit punt wegneemt en ziet het wetsvoorstel als een noodzakelijke stap om gelijk loon voor gelijk of gelijkwaardig werk daadwerkelijk te kunnen realiseren.

Inhoudsopgave

I.	**Algemeen**		**5**
	1.	**Inleiding**	**5**
	2.	**Hoofdlijnen van de Richtlijn**	**13**
	3.	**Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving**	**35**
	4.	**Implementatie in de Nederlandse wetgeving**	**43**
	5.	**Betrokken partijen**	**66**
	6.	**Onderdelen die geen implementatie behoeven**	**68**
	7.	**Gevolgen**	**68**
	8.	**Toezicht en sanctionering**	**76**
	9.	**Financiële gevolgen**	**80**
	10.	**Evaluatie**	**80**
	11.	**Advies en consultatie**	**82**
	12.	**Inwerkingtreding**	**91**
	13.	**Voorlichting en ondersteuning**	**92**
II.	**Artikelsgewijs**		**93**

I. Algemeen

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie constateren dat het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) tot een negatief eindoordeel is gekomen, onder meer omdat de benutting van de nationale beleidsruimte beperkt zou zijn, de regeldrukkosten aanzienlijk zijn en de werkbaarheid onder druk staat. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering het eindoordeel van het ATR weegt en op welke wijze het wetsvoorstel naar aanleiding daarvan is aangepast.
De regering heeft het advies van het ATR over het wetsvoorstel ter implementatie van de Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen (hierna: wetsvoorstel) zorgvuldig bestudeerd en gewogen met inachtneming van de Unierechtelijke uitgangspunten voor de implementatie van richtlijnen.

De regeldrukkosten waarop het ATR wijst, vloeien in belangrijke mate voort uit transparantieverplichtingen die de Richtlijn dwingend voorschrijft. Lidstaten kunnen deze verplichtingen niet aanpassen of slechts gedeeltelijk implementeren. Wel kan nationale beleidsruimte zo goed mogelijk worden benut om de regeldruk zoveel mogelijk te beperken. Het ATR noemt daarbij de omvang van de rapportageplicht (met name voor werkgevers met 100 tot en met 149 werknemers), de keuze voor rapportage op werkgeverniveau in plaats van concernniveau en het ontbreken van sectorspecifieke uitzonderingen, ondanks bestaande cao-systematiek. De regering deelt het standpunt niet dat de Richtlijn de lidstaten op deze punten beleidsruimte biedt. De Richtlijn schrijft de rapportageverplichting voor alle rapportageplichtige werkgevers dwingend voor. Dat geldt voor de inhoud van de rapportage, de ingangsdatum van de verplichting en de rapportagefrequentie. Ook de keuze voor rapportage op werkgeverniveau is dwingend voorgeschreven. De verplichting rust op de werkgever die het loonbeleid binnen de organisatie bepaalt. In de meeste gevallen betreft dit de individuele werkgever en niet het concern. Tot slot biedt de Richtlijn geen ruimte om sectorspecifieke uitzonderingen op een of meer verplichtingen te maken.

Wel heeft de regering bij de uitwerking van de rapportageverplichting gebruikgemaakt van de mogelijkheid om aan te sluiten bij bestaande processen die voor werkgevers al bekend zijn. Mede naar aanleiding van het advies van het ATR is daarom afgestapt van de definitie van

werkgever in de Wet op de ondernemingsraden en is in plaats daarvan zoveel mogelijk aangesloten bij de definities en processen in de loonaangifteketen. Daarbij zijn onder meer het zogenoemde RSIN-nummer van de werkgever alsmede de verschillende looncomponenten reeds bekend en vindt de benodigde gegevensverzameling al grotendeels plaats. De regering heeft de rapportageverplichting op basis van deze uitgangspunten inmiddels nader uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur (hierna: de AMvB) die ter consultatie is voorgelegd.[4] Het ATR heeft daarover positief geadviseerd.[5] Waar de Richtlijn bovendien ruimte biedt om kleine werkgevers uit te zonderen van transparantieverplichtingen, heeft Nederland van die mogelijkheid gebruikgemaakt (artikel 6, tweede lid, van de Richtlijn). Voor een uitgebreid overzicht van de beschikbare beleidsruimte en de wijze waarop Nederland daarvan gebruik heeft gemaakt, wordt verwezen naar de beantwoording van de vraag van de leden van de PVV in de paragraaf 2. Hoofdlijnen van de Richtlijn en naar de bijlage bij deze Nota naar aanleiding van het verslag. Ook is in de memorie van toelichting uiteengezet dat voor de verplichting te beschikken over functiewaardering en -indeling werkgevers cao-afspraken kunnen maken en via die weg een vermindering van regeldruk kunnen ervaren.

Ten slotte wijst het ATR, zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken, op de werkbaarheid van de transparantieverplichtingen, met name voor middelgrote werkgevers. In dat verband benadrukt het ATR het belang van heldere communicatie en de tijdige beschikbaarheid van ondersteunende instrumenten. Gedurende het gehele implementatieproces – ook na advies van ATR – heeft mijn ministerie heeft hiervoor verschillende stappen gezet. Deze licht ik nader toe bij de beantwoording van de vragen in de paragraaf over ondersteuning in deze nota naar aanleiding van het verslag.

Gevolgen latere inwerkingtreding

De leden van de PRO-fractie vragen welke redenen er zijn voor de vertraging van de implementatie van de Richtlijn.
De regering heeft steeds gestreefd naar tijdige inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Gedurende het implementatietraject is gebleken dat het tijdpad voor tijdige implementatie niet haalbaar was. Hierover is uw Kamer in september 2025 geïnformeerd.[6] Daarbij is aangegeven dat één van de belangrijkste redenen voor de vertraging was dat meer tijd nodig was om de nationale regelgeving en de uitvoering ervan zo vorm te geven dat werkgevers de verplichtingen effectief en met zo beperkt mogelijke administratieve lasten kunnen uitvoeren. Er was tijd nodig om de bepalingen uit de Richtlijn zorgvuldig in te passen in het nationale stelsel. Dat geldt in het bijzonder voor de implementatie van de bepalingen uit de Richtlijn waarbij (een bepaalde mate van) beleidsruimte aanwezig was. Zie hiervoor ook de tabel in de bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag. In deze fase is veel overleg gevoerd met verschillende partijen, waaronder werkgeversorganisaties, vakbonden en softwareontwikkelaars. Onder meer het vraagstuk rondom ter beschikking gestelde arbeidskrachten was complex. Daarnaast was extra tijd nodig om de rapportageverplichting op een zodanige wijze vorm te geven dat deze uitvoerbaar is voor werkgevers en waarbij de regeldruk zo veel als mogelijk wordt beperkt. Daartoe moesten onder meer keuzes gemaakt

[4] Besluit implementatie richtlijn loontransparantie, www.internetconsultatie.nl
[5] Adviescollege Regeldruk, advies besluit implementatie richtlijn loontransparantie, https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/2026/07/29/atr-advies-besluit-implementatie-richtlijn-loontransparantie-mannen-en-vrouwen
[6] Kamerstukken II 2024/25, 21 501-31, nr. 800.

worden over de inrichting van de rapportageverplichting en over welke onderdelen in de wet of in lagere regelgeving moesten landen. Het conceptbesluit en de conceptregeling zijn in juni respectievelijk juli jl. in internetconsultatie gegaan.[7] Tot slot heeft ook het vinden van een geschikt monitoringsorgaan en het aanwijzen van een monitoringsorgaan tijd gekost.

De leden van de PRO-fractie vragen hoeveel extra geld vrouwen naar inschatting zijn misgelopen door de vertraging bij de implementatie van de Richtlijn
Het mislopen van loon vanwege ongerechtvaardigde loonverschillen is het gevolg van het niet naleven van het recht op gelijk loon door werkgevers. Dat recht is reeds geldend recht. Werknemers kunnen zich nu ook op dat recht beroepen en nabetaling van misgelopen loon vorderen. Een late implementatie van de Richtlijn staat daaraan niet in de weg. De verplichtingen uit dit wetsvoorstel dienen ertoe te leiden dat ongerechtvaardigde loonverschillen eerder aan het licht komen. Hoeveel inkomsten werknemers naar inschatting zijn misgelopen als gevolg van de vertraagde implementatie van de Richtlijn is echter niet in kaart te brengen, maar uiteraard beoogt de regering het wetsvoorstel zo snel mogelijk op een effectieve manier in te voeren

De leden van de PRO-fractie vragen welke gevolgen de Europese Commissie verbindt aan het niet tijdig implementeren van de Richtlijn door Nederland? De leden van de PVV-fractie vragen de regering toe te lichten welke gevolgen het niet halen van de implementatietermijn heeft voor werkgevers, werknemers en de Nederlandse staat.
Op het moment dat een lidstaat een richtlijn niet tijdig heeft geïmplementeerd zal de Europese Commissie automatisch een inbreukprocedure starten. Het belangrijkste doel hiervan is de lidstaat ertoe te bewegen alsnog het Unierecht na te komen. Als eerste stap in een inbreukprocedure zal de lidstaat in gebreke worden gesteld, waarbij de lidstaat zich kan verweren op de vermeende inbreuk. Op basis hiervan kan de Europese Commissie besluiten de zaak aanhangig te maken bij het Europese Hof van Justitie. Indien het Europese Hof van Justitie oordeelt dat een lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen kan zij op verzoek van de Europese Commissie een boete en een dwangsom aan de lidstaat opleggen.

Richtlijnen van de Europese Unie vereisen uitvoeringsmaatregelen door de lidstaat, zoals omzetting in nationale regelgeving. Op het moment dat een lidstaat een richtlijn niet tijdig implementeert kunnen burgers of bedrijven in beginsel dan ook niet rechtstreeks een beroep doen op de maatregelen die zijn opgenomen in een richtlijn. In het geval van de Richtlijn loontransparantie betekent dit dat werknemers pas een beroep kunnen doen op de maatregelen uit deze richtlijn, zoals het recht op informatie, op het moment dat onderhavig wetsvoorstel in werking is getreden. Ook de verplichtingen voor werkgevers, zoals de rapportageverplichting en de verplichting tot het hebben van een systeem voor functiewaardering en -indeling, gaan pas gelden op het moment dat het wetsvoorstel in werking is getreden. Vooruitlopend daarop kunnen werkgevers zich wel alvast voorbereiden op de verschillende maatregelen of er vrijwillig voor kiezen om bepaalde maatregelen alvast toe te passen, zoals het verbod om te vragen naar het salaris uit de huidige of een eerdere dienstbetrekking.

[7] Zie: Besluit implementatie richtlijn loontransparantie, www.internetconsultatie.nl en Regeling implementatie richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen, www.internetconsultatie.nl

In verticale verhoudingen, dat wil zeggen tussen een burger en de Staat of een overheidsorgaan, kan dit anders zijn. Onder het begrip «staat» valt niet alleen de rijksoverheid, maar ook decentrale- en semioverheden en privaatrechtelijke lichamen en entiteiten waaraan een overheidsinstantie een taak van algemeen belang heeft toevertrouwd.
In deze verhoudingen kunnen bepalingen uit een richtlijn van de Europese Unie wel rechtstreekse werking hebben op het moment dat de richtlijn na afloop van de implementatietermijn nog niet of niet correct door de lidstaat is geïmplementeerd. Voorwaarde daarvoor is wel dat de desbetreffende richtlijnbepaling voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is. De directe werking in verticale verhoudingen betekent dat werknemers die werkzaam zijn bij een overheidswerkgever zich in de periode tussen het moment van verstrijken van de deadline en de daadwerkelijke inwerkingtreding van het wetsvoorstel al zullen kunnen beroepen op enkele bepalingen uit de Richtlijn. Voor overheidswerkgevers geldt dat zij zich in die periode al moeten houden aan enkele verplichtingen. In de memorie van toelichting is een inschatting gegeven van de maatregelen die in aanmerking komen voor directe werking in verticale verhoudingen. Genoemd worden onder meer het verbod om te vragen naar het salaris uit de huidige of een eerdere dienstbetrekking of de verplichting informatie te verstrekken aan sollicitanten over het loon of de bandbreedte van het loon. Zie hiervoor verder pagina 9 en 10 van de memorie van toelichting. Hierbij merkt de regering op dat het uiteindelijk aan de rechter is om vast te stellen of een bepaling in aanmerking komt voor directe werking.

Tot slot kunnen burgers onder bepaalde voorwaarden de overheid aansprakelijk stellen voor schade die het gevolg is van niet-tijdige implementatie. Burgers kunnen onder bepaalde voorwaarden de overheid aansprakelijk stellen voor schade als gevolg van een inbreuk op het Europees recht. Naar aanleiding van jurisprudentie van het Hof van Justitie zijn er drie voorwaarden voor aansprakelijkheid van een overheid: 1) de geschonden regel strekt ertoe rechten aan particulieren toe te kennen; 2) de schending kan aan de lidstaat worden toegerekend; 3) er is een direct causaal verband tussen de schending en de schade. In het geval de te late implementatie van de Richtlijn door de rechter wordt aangemerkt als een schending van het Unierecht, zal betrokkene moeten onderbouwen dat er schade is geleden en dat die schade direct verband houdt met de te late implementatie van de Richtlijn. De regering de kans dat schade als gevolg van onrechtvaardige loonverschillen daadwerkelijk voortvloeit uit de vertraagde implementatie van de Richtlijn vooralsnog beperkt. Zie voor een nadere toelichting de antwoorden in paragraaf 2, onder het kopje Gevolgen latere inwerkingtreding

De leden van de PRO-fractie hebben zorgen over de mate van verantwoordelijkheid die wordt gelegd bij individuele vrouwen, die een verzoek tot informatie moeten doen bij de werkgever om inzicht te krijgen in loonverschillen op de werkvloer. De regering schrijft dat naarmate het normaler wordt geacht om een informatieverzoek in te dienen, het in de praktijk makkelijker wordt om die stap daadwerkelijk te zetten. De leden van de PRO-fractie vragen zich af of hier geen sprake is van een cirkelredenatie. Deze leden beamen dat een informatieverzoek makkelijker zal zijn, wanneer dit normaler is; zij vragen echter wat de regering gaat doen om te helpen deze normalisering in gang te zetten.

In de publiekscampagne die is voorzien zal aandacht worden besteed aan het recht op informatie. Het normaliseren van dit recht zal hier nadrukkelijk onderdeel van uitmaken. Het wetsvoorstel bevat de verplichting voor werkgevers om werknemers jaarlijks te informeren over het recht op informatie en hoe dit kan worden uitgeoefend. Het kabinet ziet dit als

belangrijk instrument om de normalisering van een beroep op het recht op informatie in gang te zetten.

De leden van de PVV-fractie vragen of de in de memorie van toelichting genoemde cijfers over de loonkloof voldoende inzicht geven in het verschil tussen het ongecorrigeerde en het gecorrigeerde loonverschil.
Het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) voert al sinds langere tijd elke twee jaar in opdracht van het Ministerie van SZW onderzoek uit naar de loonverschillen tussen mannen en vrouwen in Nederland. Zij kijkt daarbij naar feitelijke (ongecorrigeerde) loonverschillen en statistisch gecorrigeerde loonverschillen. De cijfers uit het meest recente onderzoek, Monitor Loonverschillen mannen en vrouwen, 2024[8], zijn opgenomen in de memorie van toelichting. Bij het feitelijk loonverschil gaat het om het verschil in gemiddeld uurloon tussen mannen en vrouwen, zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met andere factoren. Dit feitelijk loonverschil geeft een beeld van de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Bij de berekening van het statistisch gecorrigeerde loonverschil wordt rekening gehouden met verschillende achtergrondkenmerken, zoals opleidingsniveau, leidinggeven of bedrijfstak. Hierbij wordt gekeken in welke mate geslacht nog een rol speelt in de beloning van werknemers wanneer rekening wordt gehouden met deze achtergrondfactoren. Dit cijfer geeft een beeld van loonverschillen tussen mannen en vrouwen bij gelijkwaardige arbeid binnen de overheid en het bedrijfsleven.

In dit wetsvoorstel krijgen werkgevers de verplichting om te rapporteren over loonverschillen binnen hun eigen organisatie, op basis van loongegevens over jaarloon en uurloon. Hieronder valt zowel het basisloon als aanvullende en variabele componenten. Hierbij wordt uitgegaan van gegevens uit de loonaangifteketen, zodat dit voor werkgevers uitvoerbaar is en alle werkgevers loonverschillen op gelijke wijze berekenen. Werkgevers dienen daarbij het loonverschil binnen hun organisatie te berekenen, alsmede loonverschillen binnen categorieën van werknemers die gelijk of gelijkwaardig werk verrichten. Daarbij krijgen werkgevers de gelegenheid om loonverschillen toe te lichten en bijvoorbeeld aan te geven in hoeverre objectieve factoren ten grondslag liggen aan deze loonverschillen. In de communicatie over dit wetsvoorstel en de loonrapportage zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan welke inzichten deze cijfers geven.

De leden van de PVV-fractie vragen nader toe te lichten welke betekenis de cijfers over loonverschillen hebben voor de noodzaak en de vormgeving van de voorgestelde maatregelen.
De cijfers uit het laatste CBS-onderzoek naar loonverschillen tussen mannen en vrouwen laten zien dat in Nederland geen sprake is van een gelijkwaardige positie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Ook als rekening wordt gehouden met verschillende achtergrondkenmerken blijven loonverschillen bestaan. Deze verschillen nemen over de jaren heen af, maar deze daling gaat langzaam. Dit terwijl het recht op gelijk loon voor mannen en vrouwen al geruime tijd wettelijk is geregeld. De regering acht het daarom van belang met dit wetsvoorstel verschillende bindende maatregelen te introduceren. Door de invoering van transparantiemaatregelen wordt het voeren van een open gesprek over loonverschillen eenvoudiger. Dit helpt werknemers om verschillen aan te kaarten en is een belangrijke stap richting gelijk loon voor mannen en vrouwen. Ook biedt het wetsvoorstel betere rechtsbescherming aan werknemers die een beroep doen op het recht op gelijk loon.

[8] CBS, Monitor Loonverschillen 2024, https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2025/monitor-loonverschillen-mannen-en-vrouwen-2024

De leden van de CDA-fractie vragen welke meetbare resultaten de regering na drie jaar en na vijf jaar verwacht op het gebied van het verkleinen van ongerechtvaardigde loonverschillen, het aantal informatieverzoeken door werknemers, het aantal loonevaluaties en het aantal gevallen waarin ongerechtvaardigde verschillen daadwerkelijk zijn verholpen.
De regering verwacht dat het totaalpakket aan maatregelen een belangrijke bijdrage zal leveren in het verkleinen van ongerechtvaardigde loonverschillen tussen mannen en vrouwen. De regering erkent echter ook dat oorzaken van de loonkloof veelzijdig zijn en dat het lastig aan de voorkant te voorspellen is wat precies de impact zal zijn van de individuele maatregelen. De regering laat daarom een nulmeting en evaluatiekader ontwikkelen, om de impact van de maatregelen te kunnen monitoren. Zie hiervoor ook de vragen in de paragraaf 10 Evaluatie van de Nota naar aanleiding van het verslag. Het aantal informatieverzoeken door werknemers heeft de regering in het kader van de berekening van regeldruk ingeschat op 5 procent van de werknemers jaarlijks. Dit komt neer op 450.000–490.000 werknemers. Het aantal loonevaluaties hangt af van het aantal werkgevers waar een loonverschil van 5 procent of meer uit de loonrapportage komt. Dit aantal is op voorhand niet in te schatten.

De leden van de FVD-fractie vragen de regering nader uiteen te zetten welk concreet probleem het wetsvoorstel oplost. De leden van de FVD-fractie vragen daarbij de regering nader uiteen te zetten in welke mate de voorgestelde maatregelen naar verwachting daadwerkelijk zullen bijdragen aan het verkleinen van vermeende loonverschillen.
Een ongerechtvaardigd loonverschil tussen mannen en vrouwen is een schending van het recht op gelijk loon voor mannen en vrouwen. Dat recht is al lange tijd verankerd in internationale verdragen, het Unierecht en het nationale recht. Desondanks is in Nederland nog steeds sprake van loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Mannen en vrouwen die vergelijkbaar werk doen onder dezelfde voorwaarden en dezelfde omstandigheden, krijgen daarvoor niet altijd hetzelfde loon, zo blijkt uit de monitor Loonverschillen van het CBS. De afgelopen jaren zijn die loonverschillen gedaald, maar deze daling gaat langzaam. De regering acht het van belang dat ongerechtvaardigde loonverschillen op basis van geslacht worden aangepakt. De regering verwacht dat het totaalpakket aan maatregelen een belangrijke bijdrage zal leveren aan het verkleinen van ongerechtvaardigde loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Op dit moment bestaan in Nederland geen bindende transparantiemaatregelen en blijven loonverschillen tussen mannen en vrouwen veelal onopgemerkt. Ook zijn deze loonverschillen moeilijk te bewijzen. Met de maatregelen in het wetsvoorstel worden loonverschillen inzichtelijk gemaakt en de positie van werknemers versterkt. De invoering van transparantiemaatregelen kan naar verwachting een open gesprek over loonverschillen eenvoudiger maken. Dit helpt werknemers om verschillen aan te kaarten en is een belangrijke stap richting gelijk loon voor mannen en vrouwen.

De leden van de FVD-fractie vragen de regering nader uiteen te zetten welk deel van de door het CBS geconstateerde loonverschillen resteert nadat voor verschillende factoren is gecorrigeerd?
Het CBS brengt zowel het feitelijk loonverschil als het statistisch gecorrigeerde loonverschil in kaart. In het laatste CBS-onderzoek stonden de verschillen tussen mannen en vrouwen in 2024 centraal. Daarbij zijn de loonverschillen bij de overheid en in het bedrijfsleven in kaart gebracht. In 2024 lag het uurloon van vrouwen in het bedrijfsleven gemiddeld 14,5 procent lager dan dat van mannen. Bij de overheid was dit verschil in 2024 4,5 procent. Wanneer uurlonen van mannen en vrouwen met vergelijkbare achtergrondkenmerken en vergelijkbare banen worden

vergeleken, wordt dit verschil kleiner. Het CBS noemt dit het statistisch gecorrigeerd loonverschil. In 2024 lag het statistisch gecorrigeerde uurloon van vrouwen in het bedrijfsleven 6,1 procent lager dan dat van mannen. Bij de overheid lag dit 1,7 procent lager.

De leden van de FVD-fractie vragen de regering of zij het wenselijk vindt dat in de communicatie over loonverschillen ongecorrigeerde cijfers worden gebruikt, zonder dat daarbij een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen verklaarbare en onverklaarbare loonverschillen?
De regering probeert zich in haar eigen communicatie altijd duidelijk uit te drukken als het gaat om loonverschillen, welke verschillende cijfers hierover bestaan en welk inzicht deze cijfers geven. De regering is zich ervan bewust dat de verschillende cijfers en het inzicht dat deze cijfers geven in de loonverschillen tussen mannen en vrouwen tot verwarring kunnen leiden. Cijfers over de ongecorrigeerde loonverschillen (de loonkloof) geven daarbij een ander beeld/inzicht dan cijfers over statistisch gecorrigeerde loonverschillen voor werk van gelijke waarde. De ongecorrigeerde cijfers laten de feitelijke inkomensongelijkheid zien tussen mannen en vrouwen en geven daarmee een beeld van de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt en de ongelijkheid tussen vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt of in een specifieke organisatie. Zo kan een loonverschil bijvoorbeeld ontstaan doordat meer mannen dan vrouwen in hogere functies werkzaam zijn in een organisatie of dat vrouwen meer in deeltijd werken. In de communicatie wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan welk inzicht de verschillende cijfers geven. Bijvoorbeeld als het gaat om de loonrapportage en de algemene toelichting over welke inzichten de betreffende cijfers hieruit geven over loonverschillen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bereid is het standpunt over subsidiariteit van de EU ten aanzien van deze maatregelen uit het voorstel te heroverwegen? De leden van de SGP-fractie vragen of de regering zich in de toekomst gaat verzetten tegen direct en indirect ingrijpen in de loonvorming op de nationale arbeidsmarkt?
De regering benadrukt dat de Richtlijn en dit wetsvoorstel geen regels opleggen over loonvorming. De Richtlijn stelt minimumvoorschriften vast die zijn gericht op het bevorderen van de naleving van het recht op gelijk loon voor mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van meer loontransparantie en een betere rechtsbescherming. De Richtlijn is gebaseerd op artikel 157, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Op grond van dit artikel kan de Uniewetgever volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vaststellen om de toepassing van het beginsel van gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid in de lidstaten te waarborgen.

De regering staat positief tegenover de bevoegdheid van de Europese Unie om op dit terrein minimumvoorschriften vast te stellen. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid is, naar de overtuiging van de regering, door de Uniewetgever tevens voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat de Europese Unie slechts optreedt wanneer de doelstellingen van het voorgenomen optreden niet voldoende door de lidstaten afzonderlijk kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het optreden beter op het niveau van de Unie kunnen worden bereikt. Gelijkheid van mannen en vrouwen is een kernwaarde van de Europese Unie, een grondrecht en een kernbeginsel van de Europese pijler van sociale rechten. Desondanks bestaat in geen enkele lidstaat volledige gelijkheid tussen mannen en vrouwen en verloopt de vooruitgang op dit terrein langzaam. De lidstaten scoorden

gemiddeld 63,4 op 100 in de Gender Equality Index 2025, een verbetering van 3,5 punten ten opzichte van 2020.[9]
Daarnaast blijkt uit de evaluatie van 2020 van de relevante bepalingen van Richtlijn 2006/54/EG[10] dat de effectieve toepassing van het beginsel van gelijk loon wordt belemmerd door een gebrek aan transparantie in beloningssystemen, onvoldoende rechtszekerheid over het begrip «gelijkwaardige arbeid» en procedurele belemmeringen voor werknemers die een beroep willen doen op hun recht op gelijk loon. Werknemers beschikken veelal niet over de informatie die noodzakelijk is om een mogelijke schending van het beginsel van gelijk loon vast te stellen en zo nodig in rechte aan de orde te stellen. Meer loontransparantie kan ertoe bijdragen dat discriminerende beloningspraktijken zichtbaar worden en daardoor daadwerkelijk kunnen worden aangepakt.[11]

De evaluatie laat bovendien zien dat vergelijkbare inspanningen ter bevordering van gelijk loon naar verwachting niet in alle lidstaten tot stand zullen komen zonder optreden op Unieniveau. De bestaande nationale maatregelen op het gebied van loontransparantie zijn versnipperd en lopen inhoudelijk uiteen. Hierdoor ontstaat niet alleen een verschillend niveau van bescherming van werknemers binnen de Europese Unie, maar ook een risico op verstoring van de mededinging op de interne markt. Wanneer ondernemingen in verschillende lidstaten aan uiteenlopende transparantieverplichtingen zijn onderworpen of wanneer in sommige lidstaten effectieve handhaving van het beginsel van gelijke beloning achterblijft, kan dit leiden tot een ongelijk speelveld. Ondernemingen concurreren dan niet langer onder zoveel mogelijk gelijke voorwaarden, hetgeen de goede werking van de interne markt kan belemmeren.[12]

Tegen deze achtergrond is optreden op het niveau van de Europese Unie gerechtvaardigd. De Richtlijn beoogt een gemeenschappelijk minimumniveau van loontransparantie en rechtsbescherming te waarborgen, terwijl de lidstaten ruimte behouden om verdergaande maatregelen te treffen. Daarmee wordt zowel de bescherming van werknemers als een gelijk speelveld voor ondernemingen binnen de interne markt bevorderd. De regering ziet geen aanleiding het subsidiariteitsstandpunt opnieuw te overwegen.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering een overzichtstabel te maken van de ontwikkeling van de ongecorrigeerde en gecorrigeerde loonverschillen tussen mannen en vrouwen in de afgelopen dertig jaar, aan de hand van CBS-statistieken.
Het CBS doet sinds 2010 (verslagjaar 2008) in opdracht van het Ministerie van SZW tweejaarlijks onderzoek naar de loonverschillen tussen mannen en vrouwen. In dit onderzoek, de Monitor loonverschillen mannen en vrouwen, brengt het CBS zowel het feitelijk loonverschil als het statistisch gecorrigeerd loonverschil in kaart. Eén van de belangrijkste doelen van de Monitor loonverschillen is de trend in loonverschillen te onderzoeken. De opzet van het onderzoek is dan ook lange tijd nauwelijks veranderd. Aangezien gaandeweg op meerdere punten verbeteringen aan de opzet van het onderzoek mogelijk bleken, heeft het CBS de methode aangepast.

---

[9] EIGE, Gender Equality Index, 2025
[10] Europese Commissie, Evaluatie Richtlijn 2006/54/EG, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0050
[11] Overweging 11 van Richtlijn loontransparantie.
[12] Overweging 2 van het eerdere voorstel van de Richtlijn Europese Commissie: eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0093

De Monitor loonverschillen mannen en vrouwen 2022, was het eerste onderzoek volgens de nieuwe methode.[13] Het CBS heeft op basis van de nieuwe methode een reeks vanaf 2014 berekend, waarbij het CBS heeft aangegeven dat verder teruggaan dan 2014 niet mogelijk is met de nieuwe methode. Onderstaande tabel op basis van de monitor loonverschillen laat vanaf 2014 de ontwikkeling zien van zowel het feitelijk loonverschil als het statistisch gecorrigeerde loonverschil.

		2014	2016	2018	2020	2022	2024
Feitelijk loonverschil	Bedrijfsleven	19,2%	18,7%	18,1%	17,3%	16,4%	14,5%
	Overheid	9,6%	9,6%	8,5%	6,7%	5,1%	4,5%
Statistisch gecorrigeerde loonverschil	Bedrijfsleven	9,6%	8,2%	7,9%	7%	6,9%	6,1%
	Overheid	6,4%	4,8%	4,1%	2,9%	1,8%	1,7%

Gegevens over loonverschillen in de periode van voor 2014 zijn als gevolg van het gebruik van uiteenlopende methoden en brondata, niet met elkaar te vergelijken en zijn om die reden niet opgenomen. De reeks vanaf 2014 geeft het meest betrouwbare beeld van de loonverschillen over de afgelopen jaren.

De leden van de SGP-fractie vragen of het klopt dat uit de ontwikkeling van de ongecorrigeerde en gecorrigeerde loonverschillen tussen mannen en vrouwen blijkt dat de afname van het loonverschil sinds 2023 sneller verloopt dan het langjarige gemiddelde.
Voor de statistisch gecorrigeerde loonverschillen is sinds 2023 slechts één meetpunt (2024) beschikbaar. Op basis hiervan kan geen uitspraak worden gedaan over een trend. Daarbij is de afname bij de overheid tussen 2022 en 2024 gestagneerd, terwijl deze in het bedrijfsleven niet groter was dan in eerdere jaren. Uit de ontwikkeling van de gecorrigeerde loonverschillen tussen mannen en vrouwen kan dus niet worden geconcludeerd dat de afname sinds 2023 sneller verloopt dan het langjarig gemiddelde.[14]

Voor de ongecorrigeerde loonverschillen zijn er wel meerdere meetpunten. Uit deze data blijkt dat het loonverschil tussen 2008 en 2025 gemiddeld met 0,6 procentpunt per jaar afnam. In de recente periode was de afname groter: respectievelijk 0,7, 1,3 en 1,0 procentpunt in de jaren 2022–2023, 2023–2024 en 2024–2025. De afname verloopt hiermee sneller dan het langjarige gemiddelde, al is hiervoor geen eenduidige verklaring.

2. Hoofdlijnen van de Richtlijn

Gevolgen latere inwerkingtreding

De leden van de PRO-fractie vragen de regering uiteen te zetten welke factoren hebben geleid tot de vertraging. De leden van de PRO-fractie vragen daarbij te expliciteren welke onderdelen door externe, oncontroleerbare factoren zijn veroorzaakt, en welke het gevolg zijn van het te laat in gang zetten van de benodigde processen.
Zie voor een toelichting over de vertraging ook de beantwoording van de vraag van de leden van uw fractie in paragraaf 1 van deze Nota naar aanleiding van het verslag. De uitwerking van het wetsvoorstel heeft meer tijd gekost dan de beschikbare tijd tot aan de implementatiedeadline. Daaraan lagen meerdere factoren ten grondslag. De richtlijn bevat diverse verplichtingen die nadere uitwerking en inbedding in het nationale systeem en aansluiting bij de praktijk vroegen. Daarbij speelt mee dat de

[13] CBS, Monitor Loonverschillen 2024, https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2025/monitor-loonverschillen-mannen-en-vrouwen-2024
[14] CBS, Monitor Loonverschillen 2024, https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2025/monitor-loonverschillen-mannen-en-vrouwen-2024

vormgeving van de overige instrumenten voor de omzetting van de Richtlijn – de onderliggende lagere regelgeving, het uitvoeringstraject en de ontwikkeling van ondersteuning, communicatie en handreikingen – sterk afhankelijk zijn van de inhoud en vormgeving van het wetsvoorstel. Omdat de verplichtingen uit het wetsvoorstel direct na de implementatietermijn in werking dienen te treden, moet evenwel alle voorbereiding hiervoor gelijktijdig met dezelfde capaciteit plaatsvinden. Dit heeft tijd gekost. Tot slot heeft ook het vinden van een geschikt monitoringsorgaan en het aanwijzen van een monitoringsorgaan tijd gekost.

De leden van de PRO-fractie vragen de regering aan te geven op welke manier zij gaat onderzoeken hoe aan de Europese Commissie kan worden gerapporteerd over de loonkloven tussen mannen en vrouwen in kalenderjaar 2026.
Ingevolge artikel 31 van de Richtlijn verstrekken de lidstaten aan de Commissie (Eurostat) jaarlijks actuele nationale, onbewerkte gegevens voor de berekening van de loonkloof. Die statistische gegevens worden uitgesplitst naar geslacht, economische sector, arbeidstijd (voltijds/deeltijds), economische zeggenschap (publieke/private eigendom) en leeftijd, en worden berekend op jaarbasis. De gegevens worden met ingang van 31 januari 2028 voor het referentiejaar 2026 toegezonden. De regering verwacht hier tijdig aan te kunnen voldoen, omdat dit statistische gegevens betreffen waarover het CBS reeds beschikt, die los staan van de nieuwe transparantieverplichtingen. Artikel 29, lid 4 van de Richtlijn verplicht lidstaten om op uiterlijk 7 juni 2028 en vervolgens om de twee jaar onder meer de loonrapportages aan de Europese Commissie verstrekken. Voor kalenderjaar 2026 zal hier, vanwege de latere ingangsdatum voor de loonrapportages in de Nederlandse situatie over kalenderjaar 2027 in plaats van 2026, niet aan kunnen worden voldaan. Wel kan in 2028 aan de EC worden gerapporteerd over 2027 en de daaropvolgende jaren volgens de verplichting uit de Richtlijn.

Het CBS doet in opdracht van het Ministerie van SZW reeds elke twee jaar onderzoek naar de loonverschillen tussen mannen en vrouwen in Nederland. Daarbij wordt zowel het feitelijk loonverschil als het statistisch gecorrigeerde loonverschil in kaart gebracht. Het eerstvolgende onderzoek door het CBS is het onderzoek over de cijfers van 2026. In overleg met het CBS wordt bezien of het reeds geplande onderzoek kan worden aangepast of aangevuld opdat zoveel mogelijk overeenkomstig de verplichting in de Richtlijn aan de Europese Commissie wordt gerapporteerd.

De leden van de PRO-fractie vragen de regering wat het gevolg is als Nederland niet aan de Europese Commissie rapporteert over de loonkloven tussen mannen en vrouwen in kalenderjaar 2026.
De verplichting voor lidstaten om informatie te verschaffen aan de Europese Commissie over de loonkloven in kalenderjaar 2026 op basis van de nieuwe rapportageverplichting volgt uit de Richtlijn (artikel 29, lid 4). Op het moment dat een lidstaat een richtlijn niet tijdig of niet correct heeft geïmplementeerd zal de Europese Commissie automatisch een inbreukprocedure starten. Het belangrijkste doel hiervan is de lidstaat ertoe te bewegen alsnog het Unierecht na te komen. Als eerste stap in een inbreukprocedure zal de lidstaat in gebreke worden gesteld, waarbij de lidstaat zich kan verweren op de vermeende inbreuk. Op basis hiervan kan de Europese Commissie besluiten de zaak aanhangig te maken bij het Europese Hof van Justitie. Indien het Europese Hof van Justitie oordeelt dat een lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen kan zij op verzoek van de Europese Commissie een boete en een dwangsom aan de lidstaat opleggen.

De leden van de PRO-fractie vragen in hoeverre door de vertraging het recht op schadevergoeding ontstaat voor vrouwen over het jaar 2026 (en potentieel 2027, 2028 en 2029 bij werkgevers met minder dan 150 werknemers) als zij er na ingang van de Wet loontransparantie met terugwerkende kracht achter komen dat zij onrechtmatig ongelijk beloond zijn, en dit eerder aan het licht was gekomen als de Richtlijn op tijd geïmplementeerd was.
Werknemers kunnen reeds aanvoeren dat zij schade hebben geleden doordat ongerechtvaardigde loonverschillen als gevolg van de vertraagde implementatie niet eerder aan het licht zijn gekomen. Zij zouden de Staat daarvoor mogelijk aansprakelijk kunnen stellen. Daartoe is het volgende van belang. Het recht op gelijk loon voor vrouwen en mannen is al geregeld in de nationale wetgeving, onder meer in de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (hierna: Wgbmv) en artikel 7:646 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). De huidige wetgeving biedt werknemers al ondersteuning bij het verkrijgen van de informatie die nodig is om een loonvergelijking te maken. Artikel 7 van de Wgbmv, zoals dat momenteel luidt, verplicht werkgevers het loon te vergelijken met dat van een werknemer van het andere geslacht die arbeid van gelijke waarde verricht. Om te bepalen of twee functies van gelijke waarde zijn, schrijft artikel 8 Wgbmv voor dat werkgevers een objectief en betrouwbaar functiewaarderingssysteem gebruiken. Beschikt een werkgever niet over een dergelijk systeem, dan stelt hij de waarde van het werk zo objectief mogelijk vast op basis van de beschikbare informatie. Ook bevat artikel 7:646, twaalfde lid, BW al een regeling voor omkering van de bewijslast bij vermoedens van ongerechtvaardigde loonverschillen. Daarnaast geldt bij niet-tijdige implementatie het beginsel van richtlijnconforme uitleg van nationale bepalingen. Dit houdt in dat de rechter bestaande nationale bepalingen, voor zover mogelijk, uitlegt in het licht van de Richtlijn, ook wanneer de nationale implementatiewetgeving nog niet in werking is getreden, zodat recht op gelijk loon voor vrouwen en mannen zo effectief mogelijk wordt gehandhaafd. Dit geldt onder meer voor de bepalingen van de Richtlijn die de rechtsbescherming van werknemers versterken. Alle overwegende acht de regering de kans dat schade als gevolg van onrechtvaardige loonverschillen daadwerkelijk voortvloeit uit de vertraagde implementatie van de Richtlijn vooralsnog beperkt.

De leden van de CDA-fractie vragen welke concrete juridische en praktische risico's de regering ziet door de latere implementatie en de latere eerste rapportage. De leden van de CDA-fractie vragen de regering verder welke maatregelen de regering neemt om de risico's van de te late implementatie voor werknemers, werkgevers en de Staat te beperken.
Op het moment dat een lidstaat een richtlijn niet tijdig of niet correct heeft geïmplementeerd zal de Europese Commissie automatisch een inbreukprocedure starten. Het belangrijkste doel hiervan is de lidstaat ertoe te bewegen alsnog het Unierecht na te komen. Als eerste stap in een inbreukprocedure zal de lidstaat in gebreke worden gesteld, waarbij de lidstaat zich kan verweren op de vermeende inbreuk. Op basis hiervan kan de Europese Commissie besluiten de zaak aanhangig te maken bij het Europese Hof van Justitie. Indien het Europese Hof van Justitie oordeelt dat een lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen kan zij op verzoek van de Europese Commissie een boete en een dwangsom aan de lidstaat opleggen.

Het recht op gelijk loon voor vrouwen en mannen is al geregeld in de nationale wetgeving, waaronder in de Wgbmv. De civiele rechter legt dit recht ruim uit en past het ruim toe. Werknemers kunnen daarom al een civiele procedure starten wanneer zij vermoeden dat sprake is van ongerechtvaardigde loonverschillen tussen mannen en vrouwen. In een

dergelijke procedure kunnen zij, eventueel met terugwerkende kracht, schadevergoeding of andere compensatie vorderen, ook zonder tijdige omzetting van de Richtlijn. Daarnaast geldt bij niet-tijdige implementatie het beginsel van richtlijnconforme uitleg van nationale bepalingen. Dit houdt in dat de rechter bestaande nationale bepalingen, voor zover mogelijk, uitlegt in het licht van de Richtlijn, ook wanneer de nationale implementatiewetgeving nog niet in werking is getreden, zodat recht op gelijk loon voor vrouwen en mannen zo effectief mogelijk wordt gehandhaafd. Dit geldt onder meer voor de bepalingen van de Richtlijn die de rechtsbescherming van werknemers versterken. Ten slotte kunnen burgers onder bepaalde voorwaarden de overheid aansprakelijk stellen voor schade als gevolg van een inbreuk op het Europees recht. Gelet op de mogelijkheden die de huidige wetgeving al biedt om ongelijk loon aannemelijk te maken, in combinatie met de mogelijkheid voor de rechter om nationale bepalingen richtlijnconform uit te leggen acht de regering de kans beperkt dat er schade als gevolg van onrechtvaardige loonverschillen daadwerkelijk voortvloeit uit de vertraagde implementatie van de Richtlijn Zie in dat verband verder ook de antwoorden op vragen van de leden van de fractie van PRO en de PVV in paragrafen 1 en 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Het kabinet streeft ernaar de risico's van te late implementatie zoveel mogelijk te beperken. Naast de zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van het wetsvoorstel, zet het kabinet zich in om werknemers te wijzen op het recht op gelijk loon en het kabinet ondersteunt de overheid als werkgever bij de verplichtingen die reeds gelden met ingang van het verstrijken van de implementatietermijn op 7 juni 2026.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre met de introductie van dit het wetsvoorstel het risico bestaat dat werknemers ook met terugwerkende kracht een loonclaim doen. Deze leden vragen de regering uiteen te zetten welke mogelijkheden en rechten ontstaan als gevolg van dit voorstel op dit punt.
Het recht op gelijk loon voor vrouwen en mannen is al geregeld in de nationale wetgeving, waaronder in de Wgbmv. De civiele rechter legt dit recht ruim uit en past het ruim toe. Werknemers kunnen daarom al een civiele procedure starten wanneer zij vermoeden dat sprake is van ongerechtvaardigde loonverschillen tussen mannen en vrouwen. In een dergelijke procedure kunnen zij al een loonvordering instellen, ook zonder tijdige omzetting van de Richtlijn en ongeacht de grootte van de onderneming. Een loonvordering kent een verjaringstermijn van vijf jaar. De Richtlijn en het wetsvoorstel veranderen dit niet. Wel kunnen de nieuwe procedurele transparantieverplichtingen uit het wetsvoorstel werknemers ertoe aanzetten vaker een beroep te doen op het recht op gelijk loon voor vrouwen en mannen.

Proportionaliteit, subsidiariteit en gelijk speelveld

De leden van de D66-fractie lezen dat Europese lidstaten ruimte hebben bij de implementatie van de Richtlijn. Zij vragen de regering aan te geven welke implementatiekeuzes andere lidstaten hebben gemaakt en wat daar de uitkomsten van waren. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de wijze waarop Nederland de richtlijn implementeert in sterke mate afwijkt van ons omliggende c.q. vergelijkbare landen.
De Richtlijn laat op onderdelen ruimte voor nadere invulling en aanpassing in de nationale praktijk. Bijvoorbeeld ten aanzien van de rol van de arbeidsinspectie, sociale partners, werknemersvertegenwoordiging en het inrichten van het systeem voor handhaving en sancties. Lidstaten kunnen dit zodanig inrichten, dat dit aansluit bij de nationale praktijk. Op dit moment zijn veel lidstaten nog bezig met de implementatie

van de Richtlijn in nationale wetgeving, waardoor een overzicht van de implementatiekeuzes van andere lidstaten en de wijze waarop de omzetting van de Richtlijn in Nederland daarvan afwijkt niet te geven is.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten welke effecten de Richtlijn heeft op het gelijke speelveld voor werkgevers in de Europese Unie, mede gelet op de reeds bestaande verplichtingen in de Nederlandse wet.
Het beginsel van gelijke beloning voor gelijke of gelijkwaardige arbeid was reeds verankerd in artikel 157 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie en geldt daarmee voor alle lidstaten. In Nederland is dit beginsel geïmplementeerd in de Wgbmv. De richtlijn voegt hieraan een transparantieverplichting aan toe. Dit is een nieuwe verplichting die geldt voor alle lidstaten. Daarmee creëert de richtlijn een gelijk speelveld voor alle Europese werkgevers op het terrein van loontransparantie.

Bij de implementatie is gekozen voor zuivere omzetting. Nederland gaat niet verder dan de richtlijn vereist. Dit betekent dat de administratieve lasten voor Nederlandse werkgevers niet zwaarder zijn dan strikt noodzakelijk, hetgeen bijdraagt aan het gelijke speelveld ten opzichte van werkgevers in andere lidstaten. De richtlijn laat echter op sommige onderdelen ruimte voor nationale invulling. Dit kan leiden tot verschillen tussen lidstaten, waardoor werkgevers die actief zijn in meerdere lidstaten met enigszins uiteenlopende regels te maken kunnen krijgen. Dit kan het gelijke speelveld enigszins onder druk zetten maar dat is inherent aan de implementatieruimte die de richtlijn biedt.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen over de proportionaliteit en subsidiariteit van voorliggend wetsvoorstel. Deze leden vragen de regering de gekozen maatregelen in het licht van deze twee begrippen nader te onderbouwen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen tevens op welke wijze de regering heeft getoetst en beoordeeld of de lasten voor werkgevers in verhouding staan tot de onzekerheid over de daadwerkelijke effecten? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen ook in hoeverre de regering heeft onderzocht of minder ingrijpende maatregelen, zoals vrijwillige rapportage of sectorspecifieke afspraken, hetzelfde doel zouden kunnen bereiken. Aanvullend vragen deze leden welke maatregelen de regering de voorliggende jaren genomen heeft, die blijkbaar onvoldoende resultaat hebben gehad, om het beoogde doel te bereiken.
Ten aanzien van de beoordeling van de proportionaliteit en subsidiariteit verwijst de regering naar het BNC-fiche dat eerder met uw Kamer is gedeeld.[15] Ten aanzien van subsidiariteit wil de regering het volgende opmerken. De regering staat positief tegenover de bevoegdheid van de Europese Unie om op dit terrein minimumvoorschriften vast te stellen. Daarnaast is voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat de Europese Unie slechts optreedt wanneer de doelstellingen van het voorgenomen optreden niet voldoende door de lidstaten afzonderlijk kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het optreden beter op het niveau van de Unie kunnen worden bereikt. Gelijkheid van mannen en vrouwen is een kernwaarde van de Europese Unie, een grondrecht en een kernbeginsel van de Europese pijler van sociale rechten. Desondanks bestaat in geen enkele lidstaat volledige gelijkheid tussen mannen en vrouwen en verloopt de vooruitgang op dit terrein langzaam. De lidstaten scoorden gemiddeld 63,4 op 100 in de Gender Equality Index 2025, een verbetering van 3,5 punten ten opzichte van 2020.[16] Daarnaast blijkt uit de evaluatie van 2020 van de relevante

[15] Kamerstukken II, 2020/21, 22 112, nr. 3086
[16] EIGE, Gender Equality Index, 2025

bepalingen van Richtlijn 2006/54/EG[17] dat de effectieve toepassing van het beginsel van gelijk loon wordt belemmerd door een gebrek aan transparantie in beloningssystemen, onvoldoende rechtszekerheid over het begrip «gelijkwaardige arbeid» en procedurele belemmeringen voor werknemers die een beroep willen doen op hun recht op gelijk loon. Werknemers beschikken veelal niet over de informatie die noodzakelijk is om een mogelijke schending van het beginsel van gelijk loon vast te stellen en zo nodig in rechte aan de orde te stellen. Meer loontransparantie kan ertoe bijdragen dat discriminerende beloningspraktijken zichtbaar worden en daardoor daadwerkelijk kunnen worden aangepakt.[18]

De evaluatie laat bovendien zien dat vergelijkbare inspanningen ter bevordering van gelijk loon naar verwachting niet in alle lidstaten tot stand zullen komen zonder optreden op Unieniveau. De bestaande nationale maatregelen op het gebied van loontransparantie zijn versnipperd en lopen inhoudelijk uiteen. Hierdoor ontstaat niet alleen een verschillend niveau van bescherming van werknemers binnen de Europese Unie, maar ook een risico op verstoring van de mededinging op de interne markt. Wanneer ondernemingen in verschillende lidstaten aan uiteenlopende transparantieverplichtingen zijn onderworpen of wanneer in sommige lidstaten effectieve handhaving van het beginsel van gelijke beloning achterblijft, kan dit leiden tot een ongelijk speelveld. Ondernemingen concurreren dan niet langer onder zoveel mogelijk gelijke voorwaarden, hetgeen de goede werking van de interne markt kan belemmeren.[19] Tegen deze achtergrond is optreden op het niveau van de Europese Unie gerechtvaardigd. De Richtlijn beoogt een gemeenschappelijk minimumniveau van loontransparantie en rechtsbescherming te waarborgen, terwijl de lidstaten ruimte behouden om verdergaande maatregelen te treffen. Daarmee wordt zowel de bescherming van werknemers als een gelijk speelveld voor ondernemingen binnen de interne markt bevorderd.

Ten aanzien van de proportionaliteit kan het volgende worden opgemerkt. De keuze van de Commissie voor een richtlijn is begrijpelijk, gezien de beperkte effecten van bestaande regelgeving en (Europese) initiatieven op dit terrein. Uit de evaluaties en uitvoeringsverslagen van de Europese Commissie blijkt dat het gebrek aan transparantie in beloning een van de belangrijkste obstakels is bij de effectieve uitvoering en handhaving van het beginsel van gelijk loon.[20] Ook in Nederland is er een gebrek aan transparantie over lonen en kan het bevorderen van die transparantie bijdragen aan het beter effectueren van het recht op gelijk loon en het verkleinen van de loonkloof. Andere maatregelen bijvoorbeeld in de sfeer van loonvorming zijn niet automatisch minder ingrijpend, omdat daarmee wordt ingegrepen in de onderhandelingsvrijheid van werkgever en werknemer. Met het instrument van loontransparantie wordt beoogd een evenwicht te vinden tussen het versterken van het recht op gelijk loon en het uitgangspunt van onderhandelingsvrijheid. De regering staat dan ook achter de keuze van de Uniewetgever om, onder meer door middel van loontransparantie de loonkloof tussen mannen en vrouwen verder te verkleinen.

---

[17] Europese Commissie, Evaluatie Richtlijn 2006/54/EG, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0050

[18] Overweging 11 van Richtlijn.

[19] Overweging 2 van het eerdere voorstel van de Richtlijn Europese Commissie: eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0093

[20] Zie de evaluaties en uitvoeringsverslagen van de Commissie, respectievelijk SWD(2020) 50 en COM(2013) 861 final.

Tegelijkertijd plaatste het kabinet in het BNC-fiche bij het oorspronkelijke voorstel van de Commissie wel een kanttekening bij de proportionaliteit van de verplichting tot het instellen van sancties en boetes. Hier heeft het kabinet tijdens de onderhandelingen dan ook op ingezet. De definitieve bepaling over sancties en boetes in de Richtlijn laat meer ruimte voor aansluiting bij de Nederlandse praktijk en een verdeling tussen civielrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. Ook is het uitgangspunt van de regering steeds geweest de Richtlijn zo lastenluw mogelijk te implementeren. Zo kunnen bijvoorbeeld ten aanzien van systemen voor functiewaardering en -indeling cao-afspraken benut worden om aan deze verplichting te voldoen.
De Richtlijn laat echter geen ruimte voor vrijwillige rapportage of sectorspecifieke afspraken. De Richtlijn schrijft immers dwingende transparantiemaatregelen voor. De regering is gebonden deze maatregelen te implementeren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen ook welke maatregelen de regering in voorgaande jaren heeft genomen. In het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2018–2021, het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2021–2024 en het Offensief Gelijke kansen staan verschillende maatregelen opgenomen gericht op het tegengaan van discriminatie op de arbeidsmarkt, waar ook de aanpak van loonverschillen onderdeel van uitmaakt.[21] Hoewel de regering al sinds langere tijd inzet op het tegengaan van loonverschillen, blijkt dat loonverschillen in de praktijk slechts zeer langzaam dalen. De transparantieverplichtingen moeten worden gezien als onderdeel van een totaalpakket om ongerechtvaardigde loonverschillen tegen te gaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de Kamer tijdens de onderhandelingen die hebben geleid tot de richtlijn is geïnformeerd, wat de precieze kabinetsinzet is geweest en hoe de uiteindelijke richtlijn zich hiertoe verhoudt.
Na de presentatie van het voorstel door de Europese Commissie, is een BNC-fiche opgesteld en gedeeld met de Tweede Kamer[22]. Gedurende de onderhandelingen is de Tweede Kamer geïnformeerd via de geannoteerde agenda's en verslagen van de Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid en de (schriftelijke) commissiedebatten over de Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid. Over het eindresultaat van de triloogonderhandelingen over het richtlijnvoorstel is uw Kamer geïnformeerd op 20 december 2022.[23]

In het BNC-fiche stelde het kabinet zich op hoofdlijnen positief tegenover het Richtlijnvoorstel. Het kabinet had wel een aantal opmerkingen en kanttekeningen bij onderdelen van het voorstel, specifiek bij de (technische) uitvoerbaarheid en toepasbaarheid in de Nederlandse situatie. Zo stelde het kabinet zich op het standpunt dat de lidstaten voldoende ruimte zouden krijgen om, voor de lidstaat, passende maatregelen te nemen. Te gedetailleerde voorschriften zouden daarom in beginsel niet de voorkeur hebben. Verder gaf het kabinet aan dat de administratieve lasten voor werkgevers proportioneel en zo beperkt mogelijk dienden te zijn. Hier heeft het kabinet zich tijdens de onderhandelingen ook voor ingezet. Zo is de inzet doorlopend geweest om de rapportageverplichting pas te laten gelden voor werknemers met 250 of meer werknemers. In de fase van de totstandkoming van een triloogakkoord kwam deze grenswaarde ter discussie te staan. Het Europees

[21] Zie respectievelijk Kamerstukken II, 2018/19 29 544, nr. 834; Kamerstukken II, 2022/23, 29 544, nr. 1119; Kamerstukken II, 2024/25, 29 544/30 950, nr. 1272
[22] Kamerstukken II, 2020/21, 22 112, nr. 3086
[23] Kamerstukken II, 2022/23, 21 501, nr. 31

Parlement zette in op verlaging van de grenswaarde voor rapportage naar werkgevers vanaf 50 werknemers. Nederland heeft zich daarbij steeds actief ingezet voor zo hoog mogelijke grenswaarden en minder frequente rapportageverplichtingen voor ondernemingen met minder dan 250 werknemers. In het komen tot een akkoord tussen Raad, Commissie en EP, is het compromis van werkgevers met 100 of meer werknemers bereikt. Werkgevers met werknemers tussen de 100 en 249 werknemers, dienen elke drie jaar te rapporteren.

Ook heeft het kabinet in het BNC-fiche een kanttekening geplaatst bij de boetebepaling uit de Richtlijn. Tijdens de onderhandelingen heeft Nederland zich steeds ingezet op vrijheid van lidstaten ten aanzien van de inzet van boetes op overtredingen rond de verplichtingen uit de Richtlijn. Dit omdat op diverse punten privaatrechtelijke handhaving beter aansluit bij de Nederlandse praktijk. In de uiteindelijke Richtlijn is de bepaling over sancties en boetes meer open vormgegeven dan in het oorspronkelijke voorstel, waardoor deze bepaling meer ruimte bood om het systeem van handhaving beter aan te laten sluiten bij de Nederlandse praktijk.

Beleidsruimte, zuivere implementatie en administratieve lasten

De leden van de PVV-fractie vragen de regering inzichtelijk te maken op welke onderdelen van de Richtlijn nationale beleidsruimte bestond.
De richtlijn biedt op verschillende onderdelen ruimte voor nationale invulling. Deze ruimte betreft in het bijzonder begripsbepalingen, de betrokken instanties, transparantieverplichtingen en de rechtsbescherming. Zo kunnen lidstaten enkele begrippen nader invullen wanneer de richtlijn deze niet definieert, zoals «sollicitant», of wanneer de richtlijn verwijst naar het nationale recht, zoals bij «loon», «arbeidsverhouding» en «arbeidsovereenkomst». Wat betreft de betrokken instanties bepaalt de richtlijn welke instanties betrokken moeten zijn bij de versterking van het recht op gelijk loon en welke bevoegdheden zij in grote lijnen moeten hebben. Het gaat om de arbeidsinspectie, werknemersvertegenwoordigers, organen voor gelijke behandeling en de monitoringsinstantie. Lidstaten kunnen bij de aanwijzing van deze instanties en de toekenning van bevoegdheden zoveel mogelijk aansluiten bij de nationale regelgeving en praktijk. Wat betreft de transparantieverplichtingen bepaalt de richtlijn grotendeels dwingend welke werkgevers rapportageplichtig zijn, welke informatie de loonrapportage bevat en hoe vaak werkgevers rapporteren. Voor ter beschikking gestelde arbeidskrachten laat de richtlijn wel ruimte. Hoewel de transparantiemaatregelen ook voor deze arbeidskrachten gelden, bepaalt de richtlijn niet welke werkgever (inlener of uitlener) en op welke wijze over loonverschillen rapporteert. De regering heeft gekozen voor de implementatieoptie die de Europese Commissie hiervoor als voorkeur heeft genoemd. Zie voor een nadere onderbouwing pagina 43 van de memorie van toelichting. Ten slotte omschrijft de Richtlijn in het kader van rechtsbescherming voor onderwerpen als compensatie, verjaringstermijnen en proceskosten het doel van de verplichting. Lidstaten kunnen aansluiten bij het nationale recht en de nationale praktijk. Andere regels, zoals de toegestane bewijsmiddelen bij werk van gelijke waarde en de omkering van de bewijslast, zijn dwingend.

Naast enige beleidsruimte biedt de richtlijn daarnaast op verschillende onderdelen expliciet ruimte om strengere regels voor werkgevers of gunstigere regels voor werknemers vast te stellen. Zo kunnen lidstaten strengere regels stellen wanneer de richtlijn een minimumvoorschrift bevat. Werkgevers met minder dan 50 werknemers kunnen worden vrijgesteld van de verplichting informatie over loonontwikkeling te verstrekken. Lidstaten kunnen op grond van het nationale recht werkgevers met minder dan 100 werknemers verplichten een loonrap-

portage op te stellen. Lidstaten kunnen een gunstigere bewijsregeling voor werknemers invoeren en een gunstiger regeling voor de toegang tot bewijsmateriaal behouden of invoeren.

Tot slot kunnen lidstaten op enkele onderdelen zelf keuzes maken. Zij kunnen bijvoorbeeld onderdelen a tot en met f van de loonrapportage op basis van reeds beschikbare gegevens opstellen. Ook kunnen lidstaten bepalen dat alleen werknemersvertegenwoordigers, de arbeidsinspectie of het orgaan voor gelijke behandeling toegang hebben tot informatie wanneer verstrekking daarvan de beloning van een identificeerbare werknemer direct of indirect openbaar zou maken.

Nederland heeft gekozen voor zuivere implementatie. Het wetsvoorstel bevat daarom geen regels die de richtlijn niet voorschrijft. Bij de implementatie is zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande regelgeving en de nationale praktijk. Bij het gebruik van de beleidsruimte is ook rekening gehouden met de omzettingstermijn van de richtlijn. Voor een gedetailleerd overzicht per artikel wordt verwezen naar de bijlage.

De leden van de JA21-fractie vragen de regering aan te geven op welke punten bewust is afgezien van nationale keuzes of aanvullingen die binnen de richtlijn mogelijk waren en welke argumenten daarbij doorslaggevend zijn geweest. De leden van de JA21-fractie vragen verder of de regering alternatieve implementatievarianten onderzocht heeft onderzocht en zo ja, welke varianten zijn overwogen en om welke redenen uiteindelijk is gekozen voor de voorgestelde implementatiestrategie.
Bij het maken van verschillende nationale keuzes die de Richtlijn toestaat, is het uitgangspunt gehanteerd dat niet meer of strengere regels worden opgenomen dan de Richtlijn verplicht voorschrijft en dat administratieve lasten zoveel mogelijk worden beperkt. Daarom is afgezien van een mogelijkheid om ook werkgevers met minder dan 100 werknemers te verplichten om te rapporteren teneinde de administratieve lasten voor het midden- en kleinbedrijf zoveel mogelijk te beperken. Verder heeft Nederland daarom geen gebruik gemaakt van de in de Richtlijn geboden mogelijkheid om gunstigere bewijsregels in te voeren dan de Richtlijn dwingend voorschrijft. Van de mogelijkheid voor de lidstaten sancties en beëindigingsvoorwaarden in te voeren om de naleving van het beginsel van gelijke beloning bij de uitvoering van overheidsopdrachten en concessies te waarborgen is evenmin gebruik gemaakt.De Richtlijn regelt voorts dat lidstaten werkgevers met minder dan 50 werknemers kunnen vrijstellen van de verplichting tot het verschaffen van toegang tot het beleid voor loonontwikkeling. Nederland heeft van deze mogelijkheid wel gebruik gemaakt, om administratieve lasten te beperken.

Voor enkele maatregelen zijn er alternatieve implementatievarianten overwogen. Zo is niet gekozen voor het opstellen van loonrapportages op basis van bestaande administratieve gegevens, zoals belasting- of socialezekerheidsgegevens. Dit onder meer omdat dit onvoldoende administratieve lasten wegnam. Zie hiervoor ook de vraag van de leden van de fractie van D66, in de paragraaf hoofdlijnen van de Richtlijn, onderdeel loonrapportage. Daarnaast is niet gekozen voor een beperkte toegang tot looninformatie voor alleen werknemersvertegenwoordigers, de Nederlandse Arbeidsinspectie of het orgaan voor gelijke behandeling. Deze bepaling is uitdrukkelijk facultatief en niet noodzakelijk voor de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens

Hoewel de Richtlijn dwingend voorschrijft dat alle transparantiemaatregelen ook gelden voor arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld, regelt de Richtlijn niet welke werkgever (inlener of uitlener) en op welke wijze over de loonverschillen binnen deze groep werknemers moet

worden gerapporteerd. De Europese Commissie heeft in toelichtende workshops voor lidstaten twee opties voor de implementatie van dit onderdeel van de Richtlijn gegeven, namelijk rapporteren door de inlener of rapporteren door de uitlener. Beide opties leiden tot administratieve lasten. In dat laatste geval rapporteert de uitlener per inlener afzonderlijk over eventuele loonverschillen. De Nederlandse regering heeft gekozen voor de optie die volgens de Europese Commissie de voorkeur verdient, namelijk rapporteren door de inlener. De inlener is beter in staat om loonverschillen binnen zijn eigen organisatie in kaart te brengen en het loon van de ter beschikking gestelde arbeidskracht dient te worden gebaseerd op het loon van de inlener. Daarom komt dit in de ogen van de regering het beste tegemoet aan het doel van de richtlijn. Zie voor een nadere onderbouwing, pagina 43 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering aan te geven welke keuzes zijn gemaakt om de regeldruk en uitvoeringslasten voor werkgevers, in het bijzonder voor het midden- en kleinbedrijf, zoveel mogelijk te beperken.
Bij de implementatie van de Richtlijn is gekozen voor een zuivere implementatie, waarbij alleen verplichtingen die dwingend zijn voorgeschreven zijn omgezet in het wetsvoorstel. Waar de Richtlijn lidstaten beleidsvrijheid geeft, is gestreefd naar een uitwerking die de administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt, rekening houdend met de bestaande nationale regelgeving en praktijk. Zo kunnen de lidstaten ingevolge de Richtlijn werkgevers met minder dan 100 werknemers voorschrijven een loonrapportage op te stellen. De regering heeft van die mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

Voor kleine werkgevers zijn specifieke uitzonderingen getroffen. De Richtlijn schrijft voor dat werkgevers met minder dan 50 werknemers kunnen worden vrijgesteld van de verplichting om toegang te verschaffen tot de criteria voor het bepalen van loonontwikkeling. Van deze mogelijkheid heeft Nederland wel gebruik gemaakt. Dit vermindert de last voor het midden- en kleinbedrijf. Ook is de frequentie van de loonrapportage ingevolge de Richtlijnafhankelijk van de organisatiegrootte. Werkgevers met 100 tot 249 werknemers hoeven maar om de drie jaar te rapporteren, terwijl werkgevers met 250 of meer werknemers jaarlijks moeten rapporteren. Dit beperkt de last voor kleinere organisaties.

Om de uitvoeringslasten voor werkgevers verder te verkleinen wordt voor de loonrapportage aangesloten bij bestaande gegevens uit de loonaangifteketen, zodat geen nieuwe administratieve systemen hoeven te worden opgebouwd. Verder is het mogelijk om systemen voor functiewaardering en -indeling per cao vast te leggen, waarmee de regeldruk voor individuele werkgevers wordt beperkt. Ook met ondersteuning van werkgevers bij het nakomen van hun loontransparantieverplichtingen, onder meer door handreikingen, zet het kabinet in op zo min mogelijk regeldruk en uitvoeringslasten. Hierbij is samengewerkt met diverse relevante partijen, zoals werkgevers(organisaties), om de uitwerking en ondersteuning zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de praktijk.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in een overzicht aan te geven welke verplichtingen uit het wetsvoorstel gelden voor alle werkgevers, welke verplichtingen alleen gelden voor werkgevers met ten minste vijftig werknemers, welke verplichtingen alleen gelden voor werkgevers met ten minste honderd werknemers en welke verplichtingen specifiek gevolgen hebben voor uitleners en inleners.

Hieronder is in overzicht een overzicht toegelicht welke verplichtingen uit het wetsvoorstel gelden voor welke werkgevers. De omvang van de werkgever wordt vastgesteld aan de hand van het totaal aantal werknemers in het voorgaande kalenderjaar. Ter beschikking gestelde arbeidskrachten die in dat jaar zijn uitgeleend aan een inlener worden meegerekend bij de inlener.

Alle verplichtingen zijn ook van toepassing op werkgevers die arbeidskrachten ter beschikking stellen als bedoeld in de Waadi. Daarbij gelden alle verplichtingen voor de uitlener, met dien verstande dat de uitlener niet rapporteert over ter beschikking gestelde arbeidskrachten die zijn uitgeleend aan een inlener. De inlener rapporteert over die groep.

Aantal werknemers	Verplichtingen	Vanaf wanneer
< 50	Alle algemene transparantieverplichtingen: transparantie in het sollicitatieproces, een systeem voor functiewaardering en -indeling), toegang tot criteria voor het bepalen van het loon en de loonniveaus. Geen verplichting om toegang te geven tot de criteria voor loonontwikkeling. Geen loonrapportage en loonevaluatie.	Vanaf inwerkingtreding van het wetsvoorstel
50–99	Alle algemene transparantieverplichtingen, waaronder begrepen toegang geven tot de criteria voor loonontwikkeling. Geen loonrapportage en loonevaluatie.	Vanaf inwerkingtreding van het wetsvoorstel
100–149	Alle transparantiemaatregelen. Loonrapportage en loonevaluatie, eenmaal per 3 jaar.	Voor de loonrapportage en loonevaluatie: uiterlijk 7 juni 2031, eerste rapportage over kalenderjaar 2030
150–249	Alle transparantieverplichtingen Loonrapportage en loonevaluatie, eenmaal per 3 jaar.	Voor de loonrapportage en loonevaluatie: uiterlijk 7 juni 2028, eerste rapportage over kalenderjaar 2027
250 of meer	Algemene transparantieverplichtingen Jaarlijkse loonrapportage en loonevaluatie.	Voor de loonrapportage en loonevaluatie: uiterlijk 7 juni 2028, eerste rapportage over kalenderjaar 2027

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de Kamer voor de plenaire behandeling kan informeren over de planning van de algemene maatregel van bestuur, het rapportageformat, de softwareondersteuning en de ICT-voorziening van het monitoringsorgaan, zodat de Kamer kan beoordelen of inwerkingtreding per 1 januari 2027 realistisch en verantwoord is.
Een ontwerp voor de AMvB is in juni jl. opengesteld voor internetconsultatie, de reacties daarop worden momenteel beoordeeld en waar mogelijk verwerkt, en deze zal zodra het wetsvoorstel door uw Kamer is aangenomen ter advisering worden aangeboden aan de Raad van State. Ook de ministeriële regeling is in concept gereed en is in juli jl. in internetconsultatie gegaan, gelijktijdig met het sjabloon voor de rapportageverplichting. Daarnaast is het (beoogde) monitoringsorgaan tijdig gestart met de voorbereidingen, waaronder de inrichting van de ICT voorziening, voor de eerste loonrapportage in 2028 (over 2027). Daarmee is de regering van mening dat inwerkingtreding per 1 januari 2027 realistisch en verantwoord is.

De leden van de JA21-fractie constateren dat de regering kiest voor een zo zuiver mogelijke implementatie van de richtlijn. Naar het oordeel van deze leden dient de ruimte die de richtlijn biedt juist te worden benut wanneer daarmee fundamentele rechten (privacy) beter kunnen worden beschermd of wanneer de uitvoerbaarheid van wetgeving kan worden verbeterd.

Deze leden vragen de regering nader toe te lichten welke algemene uitgangspunten zij heeft gehanteerd bij de implementatie van deze richtlijn.
Bij de implementatie van de Richtlijn zijn alleen de verplichtingen die dwingend zijn voorgeschreven omgezet in nationale regelgeving. Daarbij is rekening gehouden met doelmatigheid en doeltreffendheid. De regering streeft naar een balans tussen het versterken van loontransparantie en het beperken van administratieve lasten voor werkgevers, met name voor het midden- en kleinbedrijf. Waar de Richtlijn ruimte biedt, is getracht deze in te vullen met zo laag mogelijke uitvoeringslasten, in lijn met bestaande nationale regelgeving en praktijk. Hiernaast is samenwerking met betrokken partijen, zoals sociale partners en het College voor de Rechten van de Mens, een belangrijk uitgangspunt geweest om de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de wetgeving te waarborgen.

Specifiek voor privacy geldt dat de Richtlijn is geïmplementeerd met inachtneming van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Dit houdt in dat de verwerking van loongegevens in het kader van de loonrapportage en andere transparantiemaatregelen voldoen aan de eisen van de AVG, met name wat betreft doelbinding, proportionaliteit en subsidiariteit. Zo is bijvoorbeeld geregeld dat alleen noodzakelijke gegevens worden verzameld en openbaar gemaakt. Daarnaast is erop toegezien dat de toegang tot en het gebruik van loongegevens beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk is voor het bereiken van de doelen van de Richtlijn.

De leden van de JA21-fractie vragen hoe de keuze voor een zo zuiver mogelijke implementatie zich verhoudt tot het uitgangspunt dat Europese regelgeving dient aan te sluiten bij de Nederlandse uitvoeringspraktijk en bestaande wet- en regelgeving.
Zuivere implementatie betekent dat geen andere regels in het implementatievoorstel worden opgenomen dan voor de implementatie van de Richtlijn noodzakelijk zijn. Hierbinnen laat de Richtlijn op onderdelen ruimte om de implementatie hiervan in te passen in de Nederlandse wet- en regelgeving en nationale praktijk. Waar deze ruimte bestaat, is daar gebruik van gemaakt.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Afdeling advisering van de Raad van State erop wijst dat de voorgestelde maatregelen aanzienlijke administratieve lasten veroorzaken, terwijl de effectiviteit van toezicht en handhaving beperkt kan zijn. Deze leden vragen de regering toe te lichten waarom de gekozen implementatie zowel de minst belastende als een evenredige wijze van uitvoering van de richtlijn vormt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering de gemaakte keuzes rond de wijze van implementatie op hoofdlijnen te onderbouwen in het licht van de minimale vereisten uit de richtlijn. Zij vragen de regering daarbij aan te geven waar hiervan is afgeweken c.q. leidt de invulling tot zwaardere administratieve lasten dan hoogstnoodzakelijk.
De verplichtingen volgen uit de Richtlijn. Zo liggen de transparantieverplichtingen, waaronder de loonrapportage en loonevaluatie, gedetailleerd vast in de Richtlijn. Nederland is gehouden de Richtlijn om te zetten in nationale regelgeving. Ook met het uitgangspunt van zuivere implementatie, blijft staan dat de maatregelen aanzienlijke gevolgen hebben, vooral voor werkgevers, zo benadrukt ook de Raad van State.

De Richtlijn laat op onderdelen wel beleidsruimte voor nadere invulling. Daar waar de Richtlijn ruimte laat aan lidstaten om met het oog op de vermindering van de regeldruk minder vergaande maatregelen voor te stellen, is zoveel mogelijk van die ruimte gebruik gemaakt. Voor werkgevers met minder dan vijftig werknemers heeft dit erin geresulteerd

dat zij worden uitgezonderd van de verplichting om toegang te verschaffen tot de criteria voor het bepalen van de loonontwikkeling. Nederland heeft de mogelijkheid om een deel van de loonrapportage geautomatiseerd namens de werkgever vast te stellen onderzocht, maar dit bleek onvoldoende tegemoet te komen aan gewenste lastenverlichting. Voor een nadere toelichting hierbij verwijst de regering naar het nader rapport en naar de vraag van de leden van D66 in deze nota, in paragraaf 2 onder het kopje loonrapportage. In de nadere uitwerking in lagere regelgeving is gezocht naar ruimte om de administratieve lasten verder te beperken, bijvoorbeeld door voor de loonbegrippen in het kader van de loonrapportage aan te sluiten bij de informatie die werkgevers ook moeten op te stellen voor de loonaangifte. Tot slot wordt gewerkt aan goede ondersteuning voor werkgevers bij het voldoen aan de verplichtingen. Op bovenstaande wijze is getracht de administratieve lasten voor werkgevers, in het bijzonder ook voor kleine werkgevers, zoveel mogelijk te beperken. De inrichting van het systeem van handhaving en sancties is in de Richtlijn meer open vormgegeven. Ook daarbij is gekeken naar een systeem dat past binnen de Nederlandse praktijk en bestaande werkwijze.

Maatregelen

Systeem voor functiewaardering en -indeling

De leden van de D66-fractie lezen dat werkgevers zelf objectieve, genderneutrale criteria moeten vaststellen voor functiewaardering. Deze leden vragen hoe ervoor wordt gezorgd dat vergelijkbare functies ook tussen sectoren op een vergelijkbare wijze worden gewaardeerd, zodat onderwaardering van «vrouwelijke» beroepen beter zichtbaar wordt.
Het wetsvoorstel bevat de verplichting voor werkgevers om te beschikken over een systeem van functiewaardering en -indeling dat gelijk loon voor gelijkwaardige arbeid waarborgt. Het systeem omvat alle criteria die relevant zijn voor de waardering en indeling van functies. Functies dienen in ieder geval te worden beoordeeld op de criteria: vaardigheden, inspanningen, verantwoordelijkheden en arbeidsomstandigheden. Deze verplichting geldt voor werkgevers in alle sectoren. De lezing van de leden van de D66-fractie dat werkgevers zelf objectieve en genderneutrale criteria moeten vaststellen ligt dus genuanceerder. De gehanteerde criteria mogen mannen noch vrouwen benadelen. Ook niet in de toepassing ervan.

Het doel van een goed systeem van functiewaardering en -indeling is het waarborgen van gelijk loon voor gelijk werk binnen de organisatie van de werkgever. Het systeem is niet bedoeld voor een vergelijking tussen sectoren. Onderdelen van het systeem van functiewaardering en -indeling kunnen wel op cao-niveau worden geregeld. Onderwaardering van vrouwelijke beroepen wordt met een juiste toepassing van het systeem van functiewaardering en -indeling voorkomen. Het European Institute for Gender Equality (EIGE) heeft een hulpmiddel ontwikkeld voor het opzetten van een goed systeem van functiewaardering en -indeling.[24] Dat hulpmiddel bevat onder meer een module die is gericht op het herkennen van onbewuste vooroordelen ten aanzien van mannen en vrouwen in relatie tot de waardering van werk. Het hulpmiddel van EIGE wordt vertaald naar het Nederlands en zal in de communicatie rondom het wetsvoorstel onder de aandacht worden gebracht.

De leden van de PRO-fractie lezen dat iedere werkgever dient te beschikken over een systeem voor functiewaardering en -indeling dat

[24] EIGE, Gender neutral job evaluation, https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-neutral-job-evaluation?language_content_entity=en

gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid waarborgt. Zij vragen de regering welke eisen worden gesteld aan deze systemen voor functiewaardering en in hoeverre de keuze voor- en inrichting van een bepaald functiewaarderingssysteem ruimte biedt om loonverschillen in minder of meerdere mate zichtbaar te maken. Voorts vragen zij op welke manieren werkgevers ondersteund worden in het realiseren van eerlijke functiewaarderingssystemen? Ook vragen zij of de regering heeft overwogen om een keurmerk te introduceren.
Gelijk loon voor gelijk of gelijkwaardig werk begint bij een indeling en waardering van functies die op objectieve en genderneutrale wijze plaatsvindt. Een systeem voor functiewaardering en -indeling die hier niet aan voldoet, maakt het moeilijker om ongerechtvaardigde loonverschillen zichtbaar te maken. Het wetsvoorstel stelt daarom specifieke eisen aan dat systeem. Zo moet een systeem voor functiewaardering en -indeling alle criteria omvatten die relevant zijn voor de waardering en indeling van functies. De criteria vaardigheden, inspanningen, verantwoordelijkheden en arbeidsomstandigheden moeten in ieder geval worden gehanteerd. De gehanteerde criteria moeten objectief zijn en genderneutraal. Ook mogen de criteria niet direct of indirect gehanteerd gebaseerd zijn op het geslacht van de werknemers en moeten ze op objectieve wijze worden toegepast. Verder is het van belang dat gedragsvaardigheden, oftewel soft skills, niet ondergewaardeerd worden. De verplichting om deze gedragsvaardigheden te betrekken, is expliciet geregeld in de Richtlijn. Functies waarin traditioneel veel waarde wordt gehecht aan gedragsvaardigheden, zoals communiceren, samenwerken, empathie, zorgvuldigheid, conflicthantering en organiseren, worden verhoudingsgewijs vaak door vrouwen vervuld. Deze vaardigheden worden bij functiewaardering regelmatig minder zwaar meegewogen dan bijvoorbeeld technische kennis, fysieke inspanning of leidinggevende verantwoordelijkheden. Dat kan ertoe leiden dat functies die overwegend door vrouwen worden vervuld lager worden ingeschaald, terwijl zij objectief gezien evenveel waarde hebben. Om dit te voorkomen is geregeld dat gedragsvaardigheden niet ondergewaardeerd worden. De gehanteerde criteria en de categorieën van werknemers die volgen uit het systeem van functiewaardering en -indeling worden door de werkgever vastgesteld met de ondernemingsraad (of vakbond, indien het systeem van functiewaardering en -indeling op cao-niveau wordt vastgesteld).

Om werkgevers te ondersteunen bij het realiseren van een deugdelijk systeem van functiewaardering is in opdracht van SZW door het Verwey-Jonker Instituut een handreiking opgesteld.[25] Ook heeft EIGE hiervoor een (Engelstalig) hulpmiddel ontwikkeld dat nog wordt vertaald naar het Nederlands. Verder wordt in opdracht van SZW een digitale training voor werknemersvertegenwoordigers ontwikkeld. Zo kunnen zij hun rol in het kader van het systeem van functiewaardering en -indeling goed uitoefenen en hebben zij handelingsperspectief.

De regering vindt het niet haar rol om een keurmerk voor systemen voor functiewaardering en -indeling van functiewaarderingssysteemhouders te introduceren. Indien sociale partners een voorkeur hebben voor bepaalde functiewaarderingssystemen, dan zijn zij daarin vrij die systemen te adviseren aan hun achterban. Uiteindelijk moet ook de werknemersvertegenwoordiging instemmen met het systeem van functiewaardering en -indeling dat een werkgever hanteert. De regering acht dit gegeven een belangrijke kwaliteitswaarborg.

[25] Verwey Jonker Instituut, handreiking loonstructuren, 2026, https://open.overheid.nl/details/a50f1517-bd20-4c05-bf4f-bbc0268c837a

Transparantieverplichtingen

De leden van de PRO-fractie vragen de regering toe te lichten hoe zij toeziet op de naleving van het verbod op vragen naar salarisgeschiedenis, aangezien dit een aanzienlijke cultuuromslag vereist binnen wervings- en selectieprocessen.
Het verbod, dat behelst dat de werkgever niet naar de salarisgeschiedenis van de sollicitant mag vragen, is belangrijk. In de eerste plaats maakt dit verbod heel duidelijk dat een sollicitant mag aangeven dat deze vraag niet gesteld mag worden. Als deze vraag toch gesteld wordt, weet de sollicitant dat op deze vraag geen antwoord hoeft te worden gegeven. De sollicitant kan vervolgens diverse stappen ondernemen. Bijvoorbeeld advies vragen bij Antidiscriminatievoorzieningen (ADV), dit signaal doorgeven aan vakbonden, een verzoek om een oordeel doen bij het College voor de Rechten van de Mens of een civiele procedure starten bij de rechter. In de publiekscampagne die is voorzien zal aandacht worden besteed aan dit verbod.

De leden van de PRO-fractie vragen wat de gevolgen zijn wanneer een werkgever wel naar het laatstverdiende loon vraagt.
De sollicitant mag weigeren informatie over het laatstverdiende of huidige loon te verstrekken zonder dat dit negatieve consequenties mag hebben voor de sollicitant. In het geval de werkgever de verplichtingen uit het wetsvoorstel, waaronder het verbod om te vragen naar het laatstverdiende loon, niet naleeft, is het aan de werkgever om aan te tonen dat geen sprake is van verboden onderscheid, tenzij de werkgever aantoont dat het niet naleven van de verplichting onmiskenbaar onopzettelijk en van geringe aard was. Uit artikel 18, tweede lid, van de Richtlijn volgt ondubbelzinnig dat de omkering van de bewijslast geldt bij het niet naleven van alle transparantieverplichtingen, dus ook in het geval de werkgever het verbod om te vragen naar het laatstverdiende of het huidige loon niet naleeft. Het voorgestelde artikel 11a dat de omkering van de bewijslast op nationaal niveau regelt, verwijst echter abusievelijk niet naar dat verbod. Immers, niet wordt verwezen naar het zevende lid van artikel 3. Bij nota van wijziging is dit hersteld.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering om de redenering achter het verbod op het vragen naar het salaris bij de huidige of vorige baan nader toe te lichten en daarbij aan te geven hoe dit verbod bijdraagt aan het beoogde doel van dit wetsvoorstel?
Het loon van een werknemer dient te worden bepaald op basis van een goed systeem van functiewaardering en -indeling met genderneutrale en objectieve criteria. Met zo'n systeem wordt aan een functie een bepaalde relatieve waarde toegekend ten opzichte van de andere functies binnen de organisatie. Aan die waarde koppelt de werkgever vervolgens het loon. Zo wordt gelijk loon voor gelijkwaardige arbeid geborgd.

Het loon baseren op het loon van een sollicitant in een huidige of vorige baan ondermijnt het principe van gelijk loon voor gelijkwaardige arbeid binnen de organisatie van de werkgever. Het College voor de Rechten van de Mens heeft onderzoek gedaan naar gelijk loon en de onderliggende mechanismen die beloningsonderscheid kunnen veroorzaken. Daarbij heeft zij neutrale en niet-neutrale maatstaven geïdentificeerd. Een niet-neutrale maatstaf is een beloningscriterium, waarvan de toepassing het risico van beloningsonderscheid op grond van geslacht in zich draagt. Aansluiting bij het laatst verdiende salaris wordt daarbij gezien als een van de niet-neutrale maatstaven waarbij de risico's op beloningsonder-

scheid het grootst is.[26] Door een verbod op het vragen naar de salarisgeschiedenis wordt voorkomen dat bestaande loonverschillen automatisch worden meegenomen naar een nieuwe functie. Het loon moet worden bepaald op basis van wat iemand meebrengt voor de functie, zoals relevante kennis, vaardigheden en werkervaring.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe zij werknemers in staat wil stellen om effectief beroep te doen op het recht op informatie en hoe zij wil voorkomen dat gebruik van dit recht wordt ontmoedigd door werkgevers.
Het wetsvoorstel bevat de verplichting voor werkgevers om werknemers jaarlijks te informeren over het recht op informatie en hoe dit kan worden uitgeoefend. De regering ziet dit als belangrijk instrument om de normalisering van een beroep op het recht op informatie in gang te zetten. Ook regelt het wetsvoorstel een omkering van de bewijslast op het moment dat de werkgever de transparantiemaatregelen, waaronder het recht op informatie, niet naleeft. De werknemer hoeft dan in een civiele procedure bij de rechter geen onderbouwing te geven voor het vermoeden van ongelijk loon. Het is in die situatie aan de werkgever om aan te tonen dat de werkgever het recht op gelijk loon naleeft. In de publiekscampagne die is voorzien zal aandacht worden besteed aan het recht op informatie. Het normaliseren van dit recht zal hier nadrukkelijk onderdeel van uitmaken.

De leden van de PRO-fractie vragen op welke manier voor het recht op informatie wordt vastgesteld of er sprake is van gelijk of gelijkwaardig werk.
Werkgevers dienen te beschikken over een deugdelijk systeem van functiewaardering en -indeling dat gelijk loon voor gelijkwaardige arbeid dient te waarborgen. Op basis van dat systeem kunnen categorieën van werknemers met gelijke of gelijkwaardige arbeid worden samengesteld. De werknemersvertegenwoordiging moet instemmen met deze indeling. Deze categorieën van werknemers dienen vervolgens voor de vergelijking voor het recht op informatie.

De leden van de PRO-fractie vragen of werkgevers verplicht worden de salarisindicatie proactief te delen, bij voorkeur in de vacaturetekst, of op aanvraag van de sollicitant.
In het wetsvoorstel zijn verschillende maatregelen opgenomen die zien op de fase voor indiensttreding. Eén daarvan is de verplichting voor werkgevers om informatie te verstrekken aan sollicitanten over het loon of de bandbreedte van het loon. Werkgevers moeten deze informatie proactief verstrekken, voorafgaand aan de onderhandelingen over het loon. Dit kan bijvoorbeeld door deze informatie op te nemen in een vacaturetekst. Deze verplichting geldt voor alle werkgevers, ongeacht het aantal werknemers.

Loonrapportage

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten waarom in de uitwerking van de rapportageverplichting wordt gekozen voor een gedifferentieerde aanpak met een afbakening op basis van het aantal werknemers. De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering niet gekozen heeft voor een uniforme rapportageverplichting. De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering rekening houdt met de gevolgen voor bedrijven die het ene jaar net onder en het andere jaar net boven de rapportagegrens zitten.

[26] College voor de Rechten van de Mens, Gelijke beloning verzekerd? December 2017

De gedifferentieerde aanpak voor de rapportageverplichting met een afbakening op basis van het aantal werknemers wordt dwingend voorgeschreven door de Richtlijn. Ook het moment van eerste rapportage en de frequentie van rapporteren op basis van het aantal werknemers volgt expliciet uit de Richtlijn.

Werkgevers met 100 of meer werknemers moeten zich voorbereiden op de verplichting om periodiek loonrapportages op te stellen. Met het oog op de rechtszekerheid en de uitvoerbaarheid is in de Richtlijn de ingangsdatum en de rapportagefrequentie gekoppeld aan de grootte van de onderneming. De consequentie dat een werkgever dan soms onder en soms boven de grens uitkomt is daarbij onvermijdelijk. Het systeem werkt als volgt. In 2028 stellen werkgevers voor het eerst het aantal werknemers vast aan de hand van het voorgaande kalenderjaar, namelijk het kalenderjaar 2027. Dat aantal bepaalt of de werkgever de eerste loonrapportage in 2028 moet opstellen (bij 150 of meer werknemers) of pas in 2031 (bij 100 tot en met 149 werknemers). Het aantal werknemers bepaalt ook de rapportagefrequentie, namelijk jaarlijks voor werkgevers met 250 of meer werknemers en eens per drie jaar voor werkgevers met 100 tot en met 249 werknemers. In elk volgend rapportagejaar stelt de werkgever opnieuw vast, aan de hand van het aantal werknemers in het voorgaande kalenderjaar, of de rapportageplicht geldt en welke rapportagefrequentie van toepassing is. Voor een uitwerking hiervan wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (blz. 129). De werkgever is verantwoordelijk voor het vaststellen van de rapportagedatum en de rapportagefrequentie.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering een overzicht kan verschaffen van de afbakeningen die op dit moment gelden voor andere gedifferentieerde rapportageverplichtingen voor bedrijven.
De wetgeving op het gebied van de jaarverslaggeving op basis van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (artikel 2:395a-398 BW) gaat integraal uit van een gedifferentieerde aanpak. De verplichtingen voor het opstellen van een jaarrekening en een bestuursverslag verschillen per categorie onderneming en er zijn vijf categorieën: micro-, kleine, middelgrote en grote ondernemingen en beursvennootschappen.[27] De omvang van de eerste vier categorieën wordt bepaald door drie criteria: het balanstotaal, de netto-omzet en het aantal werknemers. Als de onderneming op twee opeenvolgende jaren op twee van de drie criteria de grens overschrijdt, moet ze aan de eisen van de grotere categorie voldoen. De beursgenoteerde vennootschappen moeten de meest uitgebreide jaarverslaggeving opstellen, ongeacht de omvang van de onderneming. Van de vier overige categorieën moeten grote ondernemingen de meeste informatie verschaffen (maar minder dan beursvennootschappen) en iedere volgende categorie heeft steeds meer vrijstellingen. Reden hiervoor zijn de proportionaliteit van de wetgeving, de lasten die deze met zich brengt en de informatiebehoefte die er is bij de gebruikers van de jaarverslaggeving. Die zijn bij een kleine winkelier op de hoek die zijn bedrijf in een besloten vennootschap heeft ondergebracht, anders dan bij grote multinationals. Voor specifieke onderdelen van de wetgeving op het gebied van de jaarverslaggeving, kunnen ook weer andere criteria gelden. Zo geldt de duurzaamheidsrapportering op basis van de Corporate

[27] De criteria luiden als volgt. Voor micro-ondernemingen een balanstotaal van niet meer dan € 450.000, een netto-omzet van niet meer dan € 900.000 en minder dan 10 werknemers. Voor kleine ondernemingen een balanstotaal van niet meer dan € 7.5 miljoen, een netto-omzet van niet meer dan € 15 miljoen en minder dan 50 werknemers. Voor middelgrote ondernemingen een balanstotaal van niet meer dan € 25 miljoen, een netto-omzet van niet meer dan € 50 miljoen en minder dan 250 werknemers. Voor grote ondernemingen een balanstotaal van meer dan € 25 miljoen, een netto-omzet van meer dan € 50 miljoen en ten minste 250 werknemers.

Sustainability Reporting Directive (CSRD) voor ondernemingen met meer dan 1.000 werknemers en een netto-omzet van meer dan € 450 miljoen.[28]

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom een gedeeltelijk vooringevulde loonrapportage niet leidt tot lastenverlichting. Deze leden wijzen erop dat bij de aangifte inkomstenbelasting ook geldt dat de belastingplichtige verantwoordelijk is voor het verifiëren van de date en het invullen van ontbrekende data, maar dat de vooringevulde gegevens desondanks leiden tot een flink mindere administratieve last. Zij vragen de regering waarom een dergelijke redenatie niet op gaat bij de loonrapportages.
Elke keuze voor automatisering vraagt om een zorgvuldige afweging, waarbij de meerwaarde van automatisering moet worden afgewogen tegen de tijd en middelen die daarvoor nodig zijn. De regering heeft onderzocht of de verantwoordelijkheid voor de rapportageverplichting kan worden overgenomen door de rapportage op basis van informatie vanuit de overheid zelf samen te stellen, maar daar niet voor gekozen. Verschillende factoren hebben hierbij een rol gespeeld. Niet is uitgesloten dat een gedeeltelijk vooringevulde loonrapportage de administratieve lasten enigszins kan verminderen. Echter, niet alle benodigde informatie is reeds in de loonaangifte aanwezig, waardoor voor deze geautomatiseerde route aanpassingen van bestaande overheidssystemen nodig is. Overigens blijkt uit gesprekken met werkgevers dat de grootste administratieve lasten niet voortvloeien uit het opstellen van de rapportage, maar uit het analyseren van de beloningsgegevens, het verklaren en waar nodig wegnemen van loonverschillen en het inrichten van het beloningsbeleid. Om de administratieve last te verminderen is ervoor gekozen de rapportage zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de gegevens uit de salarisadministratie en de bestaande loonaangifte. Softwareontwikkelaars ontwikkelen software om de rapportage vanuit de salarissystemen van de werkgevers geautomatiseerd op te laten stellen. Bovendien wordt gebruik gemaakt van de bestaande definities van looncomponenten vanuit de loonaangifte en vindt de verzameling van relevante data reeds plaats via salarissoftware. De uitvoerbaarheid van de voorgestelde uitwerking en de vraag of in de toekomst verdere vormen van automatisering nodig zijn, zal via monitoring en evaluatie in de gaten worden gehouden. Zie verder ook de toelichting in het nader rapport.

De leden van de D66-fractie lezen dat het Ministerie van SZW in gesprek is met de softwareontwikkelaars teneinde de softwareondersteuning zo spoedig mogelijk gereed te hebben. De leden van de D66-fractie vragen hoe het staat met deze gesprekken.
Er vindt regelmatig overleg plaats tussen het Ministerie van SZW en softwareleveranciers. Ook zijn softwareleveranciers betrokken bij de totstandkoming van de begrippenlijst voor de rapportage, zoals opgenomen in de concept regeling implementatie Richtlijn Loontransparantie mannen en vrouwen. Deze concept regeling is begin juli jl. opengesteld voor internetconsultatie.[29] Ook het concept sjabloon voor de loonrapportage is besproken met softwareontwikkelaars. In dit sjabloon wordt verduidelijkt hoe de loonrapportage moet worden ingevuld. Het concept sjabloon is gelijktijdig met de concept regeling in internetconsultatie gegaan.

---

[28] Richtlijn (EU) 2022/2464 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 537/2014, Richtlijn 2004/109/EG, Richtlijn 2006/43/EG en Richtlijn 2013/34/EU, met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen (PbEU 2022, L 322).

[29] Regeling implementatie richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen, www.internetconsultatie.nl

De leden van de D66-fractie vragen of de regering verwacht dat de softwareondersteuning op tijd beschikbaar is voor werkgevers.
De werkgevers vanaf honderdvijftig werknemers moeten voor het eerst uiterlijk 7 juni 2028 rapporteren over kalenderjaar 2027. De verwachting is dat de softwareondersteuning tijdig beschikbaar is voor de loonrapportage door deze werkgevers. Voorwaardelijk hiervoor is dat softwareleveranciers zo snel mogelijk duidelijkheid hebben over definitieve definities en berekeningswijzen, zowel in het wetsvoorstel als in de onderliggende lagere regelgeving

De leden van de PRO-fractie vragen de regering toe te lichten welke overwegingen ten grondslag liggen aan het besluit om werkgevers met minder dan 100 werknemers uit te zonderen van de rapportageplicht. De leden van de PRO-fractie vragen de regering toe te lichten hoe de grens van 100 voor de rapportageverplichting is bepaald.
De Richtlijn schrijft expliciet voor dat de rapportageverplichting geldt voor werkgevers vanaf 100 werknemers. Deze grens van 100 werknemers is het resultaat van de triloogonderhandelingen over de Richtlijn. Hoewel de Richtlijn daartoe ruimte biedt is er niet voor gekozen de rapportageverplichting ook te laten gelden voor werkgevers met minder dan 100 werknemers. Dit zou niet aansluiten bij het uitgangspunt dat is gehanteerd bij de totstandkoming van het wetsvoorstel om alleen verplichtingen op te nemen die vanuit de Richtlijn noodzakelijk zijn.

De leden van de PRO-fractie vragen hoeveel werknemers er werkzaam zijn voor een werkgever die niet aan de rapportageverplichting hoeft te voldoen.
De rapportageverplichting geldt voor werkgevers vanaf 100 werknemers. Hieronder is in de tabel weergegeven hoeveel bedrijven een organisatiegrootte tot 100 werknemers hebben[30]. Er is geen actuele informatie beschikbaar over hoeveel werknemers er exact werkzaam zijn. Wel blijkt uit informatie van het CBS uit 2024 dat er 3.394.6000 werknemers waren die werkzaam zijn in een organisatie van 0–100 werkzame personen.[31]

Organisatiegrootte	Aantal bedrijven	Minimum	Maximum
2	192.455	384.910	–
3–4	90.665	271.995	362.660
5–9	65.715	328.575	591.435
10–19	34.315	343.150	651.985
20–49	21.255	425.100	1.041.495
50–99	7.255	362.750	718.245
Totaal	411.660	2.116.480	3.365.820

De leden van de PRO-fractie vragen hoeveel mensen werken voor een werkgever met tussen de 100–149 werknemers.
Er zijn op basis van de CBS informatie geen cijfers beschikbaar over hoeveel mensen er werken voor een werkgever met tussen de 100–149 werknemers (CBS differentieert alleen tussen 100–500 werknemers). Wel is beschikbaar dat er 2.585 bedrijven zijn met tussen de 100–149 werknemers[32]. Het gaat dus om minimaal 258.500 en maximaal 387.750 werknemers die werken voor een werkgever met 100–149 werknemers.

De leden van de PRO-fractie vragen waarom het voor werkgevers vanaf 150 werknemers wel mogelijk is om vanaf 2028 te rapporteren, en voor de werkgevers met minder dan 150 werknemers niet. De leden van de

[30] CBS, Bedrijven; bedrijfsgrootte en rechtsvorm, 2026 2e kwartaal
[31] CBS, Banen van werknemers; bedrijfsgrootte en economische activiteit
[32] CBS, Bedrijven; bedrijfsgrootte en rechtsvorm, 2026 2e kwartaal

PRO-fractie vragen waarom een lange periode van drie jaar extra nodig is voor werkgevers met tussen de 100–149 werknemers.
In de Richtlijn is opgenomen dat de rapportageverplichting geldt voor werkgevers vanaf honderd werknemers. Eveneens is opgenomen wanneer deze werkgevers voor het eerst moeten rapporteren. Daarbij maakt de Richtlijn een onderscheid naar het aantal werknemers. Opgenomen is dat werkgevers vanaf honderdvijftig werknemers uiterlijk 7 juni 2027 voor het eerst moeten rapporteren over kalenderjaar 2026. Voor werkgevers met tussen de honderd en honderdvijftig werknemers is in de Richtlijn geregeld dat zij uiterlijk 7 juni 2031 voor het eerst moeten rapporteren over kalanderjaar 2030. De reden voor deze differentiatie naar startjaar en rapportagefrequentie is om de regeldruk voor middelgrote en kleine werkgevers te beperken. Met het wetsvoorstel wordt hierbij aangesloten, met dien verstande dat het moment waarop werkgevers vanaf honderdvijftig werknemers voor het eerst moeten rapporteren één jaar is opgeschoven. Hoewel de Richtlijn daartoe ruimte biedt is er niet voor gekozen het moment van eerste rapportage voor werkgevers met tussen de honderd en honderdvijftig werknemers naar voren te halen door hen ook te laten rapporteren over kalenderjaar 2027. Dit zou niet aansluiten bij het uitgangspunt dat is gehanteerd bij de totstandkoming van het wetsvoorstel om alleen verplichtingen op te nemen die vanuit de Richtlijn noodzakelijk zijn. Het naar voren halen van de rapportageverplichting voor deze groep werkgevers zou een nationale kop vormen.

De leden van de SGP-fractie lezen dat er mogelijk nog elementen kunnen worden toegevoegd aan de verplichte rapportage middels lagere regelgeving en vragen de regering toe te lichten waar zij aan denkt.
De wet bepaalt limitatief over welke gegevens werkgevers moeten rapporteren. Er bestaat geen delegatiegrondslag op basis waarvan via lagere regelgeving nieuwe elementen aan deze lijst kunnen worden toegevoegd. De lagere regelgeving zal uitsluitend voorzien in een nadere invulling van de bestaande verplichting. De loonbegrippen basisloon, brutoloon en aanvullende of variabele componenten worden in een AMvB nader gedefinieerd en afgebakend. Deze begrippen bepalen welke loonbestanddelen worden betrokken bij de berekening van de loonverschillen. In een ministeriële regeling wordt uitgewerkt hoe werkgevers de loonverschillen concreet berekenen en rapporteren. De bijlage bij deze ministeriële regeling bevat berekeningswijzen voor de rapportagegegevens, de afgeleide loonbegrippen zoals het brutojaarloon, brutouurloon en de bijbehorende gemiddelden en medianen, alsmede de bepalingswijzen voor overige begrippen die nodig zijn voor een correcte uitvoering van de rapportageverplichting.

De leden van de SGP-fractie vragen of de verwachting is dat mogelijk in de toekomst gebruik gemaakt gaat worden van de mogelijkheid om middels lagere regelgeving verplichtingen nader uit te werken.
Zowel de AMvB als de ministeriële regeling zijn opgesteld en hebben voor internetconsultatie opengestaan.[33] In de AMvB zijn de loonbegrippen basisloon, brutoloon en aanvullende of variabele componenten gedefinieerd. De ministeriële regeling werkt uit hoe werkgevers de loonverschillen concreet berekenen en rapporteren. Beide regelingen treden gelijktijdig met de wet in werking, zodat werkgevers duidelijkheid hebben over de wijze waarop zij aan de rapportageverplichting moeten voldoen.

[33] Zie: Besluit implementatie richtlijn loontransparantie, www.internetconsultatie.nl en Regeling implementatie richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen, www.internetconsultatie.nl

Loonevaluatie

De leden van de PRO-fractie vragen de regering toe te lichten wie de verantwoordelijkheid draagt voor de verschillende stappen die nodig zijn om te beoordelen of de evaluatieverplichting van toepassing is.
Het is aan de werkgever om na afronding van de loonrapportage te beoordelen of de evaluatieverplichting van toepassing is. Daartoe zal de werkgever in de eerste plaats moeten kijken naar de hoogte van de loonkloof in een categorie van werknemers. Als sprake is van een verschil van vijf procent of meer is het aan de werkgever om te beoordelen of deze verschillen kunnen worden gerechtvaardigd op basis van objectieve en genderneutrale criteria. Indien de werkgever concludeert dat ook nadat rekening is gehouden met deze criteria, een verschil van vijf procent of meer resteert in een categorie van werknemers is de werkgever evaluatieplichtig. Dit is alleen anders als de werkgever het verschil dat resteert binnen zes maanden na de loonrapportage heeft kunnen verhelpen.

De werkgever is verantwoordelijk voor de beslissing of er een evaluatieverplichting bestaat, maar de ondernemingsraad is daar wel bij betrokken. De loonrapportage wordt door de werkgever aan de ondernemingsraad voorgelegd en besproken op een overlegvergadering. Daarmee kan de ondernemingsraad signaleren dat een evaluatie nodig is. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving van de evaluatieverplichting en of de verplichte onderdelen zijn opgenomen.

De leden van de PRO-fractie vragen de regering toe te lichten wat er gebeurt wanneer een werkgever niet welwillend is wat betreft het opstellen van een loonevaluatie.
Een werkgever is verplicht een loonevaluatie uit te voeren indien uit de loonrapportage blijkt dat sprake is van een loonkloof van vijf procent of meer in een categorie van werknemers, dit verschil niet kan worden gerechtvaardigd op basis van objectieve en genderneutrale criteria en de werkgever deze ongerechtvaardigde loonkloof niet binnen zes maanden na de loonrapportage heeft verholpen. De werkgever moet de ondernemingsraad hierbij betrekken. De ondernemingsraad kan de werkgever erop wijzen dat hij aan zijn verplichtingen moet voldoen. De Arbeidsinspectie houdt risicogericht toezicht op de naleving van de verplichtingen uit het wetsvoorstel, waaronder de evaluatieverplichting, en of verplichte onderdelen daarin zijn opgenomen. Daarnaast kunnen klachten en meldingen van burgers, organisaties en anderen door de Arbeidsinspectie meegenomen worden in hun toezicht. Een klacht van bijvoorbeeld een werknemer over het niet of niet op juiste wijze uitvoeren van een loonevaluatie kan voor de Arbeidsinspectie aanleiding zijn om een onderzoek te doen bij de werkgever naar de naleving van de verplichtingen die volgen uit het wetsvoorstel.

Ook vragen de leden van PRO wie de objectieve en genderneutrale criteria opstelt, en wie bepaalt of het verschil op basis van deze criteria al dan niet te verklaren is.
Het wetsvoorstel schrijft voor dat een objectief en genderneutraal systeem van functiewaardering en -indeling in ieder geval de criteria vaardigheden, inspanningen, verantwoordelijkheden en arbeidsomstandigheden moet omvatten. De werkgever stelt deze op en legt de criteria ter instemming voor aan de werknemersvertegenwoordiging. Indien de criteria op cao-niveau worden vastgesteld, dan gebeurt dit met de vakbond.

Het bestuur van de werkgever dient de getrouwheid van de informatie uit de rapportage te bevestigen. Dit doet zij na raadpleging van de ondernemingsraad. De ondernemingsraad kan vervolgens vragen stellen aan de

werkgever over de loonrapportage. Daarbij kan de ondernemingsraad specifiek ingaan op de vraag in hoeverre de geconstateerde loonverschillen zijn te verklaren aan de hand van genderneutrale en objectieve criteria. Of een loonverschil daadwerkelijk objectief gerechtvaardigd is, moet in de regel worden beoordeeld op basis van de omstandigheden van het individuele geval.

Er komt in opdracht van SZW een digitale training voor werknemersvertegenwoordigers die hen helpt hun rol hierbij te vervullen. Ook de handreiking voor een goed systeem van functiewaardering en -indeling (die in opdracht van SZW door het Verwey-Jonker Instituut is opgesteld) kan hierbij voor werkgevers en werknemersvertegenwoordigers behulpzaam zijn. Dat geldt ook voor het digitale hulpmiddel dat het European Institute voor Gender Equality (EIGE) heeft ontwikkeld. Op de website van het College voor de Rechten van de Mens wordt ook informatie gegeven over hoe ongelijk loon kan worden herkend. Binnen de organisatie van de werkgever bepaalt de werkgever of loonverschillen die volgen uit de loonrapportage verklaarbaar zijn op basis van genderneutrale en objectieve criteria.

De leden van de PRO-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat sprake is van een afhankelijkheidsrelatie tussen de werknemersvertegenwoordigers, vaak de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging, en de werkgever.
Naar de Wet op de Ondernemingsraden (hierna: WOR) hebben de ondernemingsraad en de personeelsvertegenwoordiging een onafhankelijke positie in de onderneming en zijn ze niet ondergeschikt aan de werkgever. Dit wordt versterkt met een bescherming tegen benadeling van de leden, zoals geregeld in artikel 21 van de WOR, en ontslagbescherming op grond van artikel 7:670 BW. Tegelijkertijd functioneren leden van de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging naast hun rol als vertegenwoordiger ook als werknemer binnen de organisatie. Hierdoor is niet uit te sluiten dat ze soms een zekere afhankelijkheid ervaren ten opzichte van de werknemer.

De leden van de PRO-fractie vragen of de regering deelt dat de afhankelijkheidsrelatie tussen de werknemersvertegenwoordigers en de werkgever ondermijnend kan zijn voor de controlerende taak van de werknemersvertegenwoordiging in dit proces.
Het wettelijk kader biedt een stevige basis voor een onafhankelijke positie. Zoals ook bij andere taken van de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging, is een ervaren afhankelijkheidspositie bij de controlerende taak van de ondernemingsraad in het kader van de loontransparantie echter nooit helemaal uit te sluiten.

De leden van de PRO-fractie vragen of de regering heeft overwogen om de vakbonden een rol te geven in dit proces, om dat risico te ondervangen.
Bij de implementatie is overal waar de Richtlijn een taak toebedeelt aan de werknemersvertegenwoordigers gekeken naar wie deze taak het beste kan vervullen; de vakbonden of de ondernemingsraad, en hoe dit het beste aansluit bij de bestaande Nederlandse praktijk. Aangezien de controlerende taak van de ondernemingsraad al onderdeel is van het systeem van *checks and balances* bij loontransparantiemaatregelen, is er niet voor gekozen om de vakbonden een rol te geven in dit proces. Dit mede omdat het maatregelen en verplichtingen op het niveau van de individuele werkgever betreffen. Een rol voor de vakbonden ligt dan minder voor de hand. Daar waar in cao's afspraken worden gemaakt over systemen voor functiewaardering en -indeling, hebben de vakbonden wel een rol. Daar waar het op het niveau van de individuele werkgever is, ook bijvoorbeeld

ten aanzien van de loonrapportage en loonevaluatie, is in de ogen van de regering een rol voor de ondernemingsraad passender. Dit sluit aan bij de rol die de ondernemingsraad in de WOR heeft, specifiek het instemmingsrecht op een belonings- of een functiewaarderingssysteem.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering het risico inschat dat als gevolg van de grens van vijf procent voor de evaluatieverplichting kleinere verschillen buiten beeld blijven.
De rapportageverplichting geldt voor werkgevers vanaf honderd werknemers. Als uit de loonrapportage blijkt dat sprake is van loonverschillen tussen mannen en vrouwen is het aan de werkgever om te beoordelen of deze verschillen kunnen worden verklaard op grond van objectieve en genderneutrale criteria. Verschillen die de werkgever niet kan rechtvaardigen op basis van deze criteria moet de werkgever verhelpen, met betrokkenheid van de ondernemingsraad. Hiervoor is niet relevant hoe groot de loonverschillen tussen mannen en vrouwen zijn. Werkgevers en werknemersvertegenwoordigers mogen de werkgever vragen om toelichting en verduidelijking bij de loonverschillen. Wanneer uit de loonrapportage volgt dat sprake is van een loonverschil tussen mannen en vrouwen van vijf procent of meer in een categorie van werknemers, moet de werkgever beoordelen of de evaluatieverplichting van toepassing is. Dit is het geval wanneer de loonkloof niet gerechtvaardigd kan worden op basis van objectieve en genderneutrale criteria en de werkgevers deze ongerechtvaardigde loonkloof niet binnen zes maanden heeft verholpen. Deze verschillen moeten op basis van een plan van aanpak en in nauwe samenwerking met de ondernemingsraad worden verholpen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom in het kader van de evaluatieverplichting wordt uitgegaan van een percentage van 5 procent en waarom niet is gekozen voor bijvoorbeeld 0 of 10 procent. De leden lezen dat wanneer het gemiddelde loonverschil voor werk van gelijke waarde groter is dan 5 procent, dit verschil niet op basis van objectieve en genderneutrale criteria is te verklaren. Kan de regering toelichten waarom hier voor een percentage van 5 procent is gekozen, en niet voor bijvoorbeeld 0 of 10 procent?
Dit percentage van 5 procent volgt direct uit de Richtlijn, hier is geen beleidsruimte. Het is aannemelijk dat dit percentage de uitkomst is van de zoektocht van de Uniewetgever tussen de beperking van administratieve lasten en het doel van de richtlijn om de toepassing van het beginsel van gelijke beloning te versterken. Dit percentage wordt ook expliciet meegenomen in de evaluatie. De regering wil daarbij opmerken dat het percentage van 5 procent niet iets zegt over of het loonverschil voor werk van gelijke waarde wel of niet te verklaren is. Bij een loonverschil van 5 procent of meer én wanneer dit verschil niet te verklaren is door objectieve en genderneutrale factoren én wanneer dit verschil niet binnen zes maanden door de werkgever is opgelost, dient een werkgever een loonevaluatie uit te voeren.

3. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

De leden van de PRO-fractie vragen de regering toe te lichten op welke punten volgens de regering geen sprake is van overlap tussen de initiatiefwet van de leden Mutluer en Dobbe en onderhavig wetsvoorstel.[34]
Beide voorstellen beogen hetzelfde doel, het tegengaan van loonverschillen tussen mannen en vrouwen. De maatregelen die daartoe worden voorgesteld verschillen. Het belangrijkste verschil tussen beide wetsvoor-

[34] Wet gelijke beloning van vrouwen en mannen, Kamerstukken II 2018/19, 35 157, nr. 2.

stellen is het certificaat waarover werkgevers moeten beschikken als bewijs dat vrouwen en mannen gelijk loon ontvangen voor werk van gelijke waarde. Deze maatregel is opgenomen in het initiatiefvoorstel, maar maakt geen onderdeel uit van onderhavig wetsvoorstel. Dit certificaat geldt voor werkgevers ten minste 250 werknemers. Daarbij wordt in het initiatiefwetsvoorstel een certificerende instantie ingevoerd, die een openbaar register bijhoudt waarin melding wordt gemaakt van de verlening, weigering, schorsing en intrekking van de certificaten. In dit wetsvoorstel worden transparantieverplichtingen voor alle werkgevers ingevoerd, waarbij voor werkgevers met 100 of meer werknemers een verplichte loonrapportage geldt.
Een andere maatregel die afwijkt in het initiatiefvoorstel is de volgende. Een ondernemer die een onderneming in stand houdt waarin in de regel ten minste 50 personen werkzaam zijn, biedt op verzoek van een werknemer inzage in de geanonimiseerde gegevens van het loon van andere werknemers die binnen de onderneming arbeid van gelijke waarde dan wel, bij gebreke daarvan, arbeid van nagenoeg gelijke waarde verrichten. Dit komt grotendeels overeen met het Recht op informatie uit dit wetsvoorstel, waarbij in dit wetsvoorstel geldt dat het Recht op informatie van toepassing is op iedere werkgever, ongeacht organisatiegrootte.

De leden van de PRO-fractie vragen de regering wanneer zij een nadere reactie op het initiatiefvoorstel van de leden Mutluer en Van Dobbe naar de Tweede Kamer zal sturen.
Het initiatiefvoorstel van de leden Mutluer en Van Dobbe is op 7 maart 2019 ingediend bij uw Kamer. Op 2 februari 2021 heeft de eerste termijn van de zijde van uw Kamer plaatsgevonden. Op het moment dat de behandeling van dit wetsvoorstel wordt voortgezet in uw Kamer zal de regering met een reactie hierop komen.

De leden van de PRO-fractie merken op dat regering ervoor kiest om de Wet implementatie Richtlijn loontransparantie niet van toepassing te verklaren in Caribisch Nederland. In hoeverre is het bestuur in Caribisch Nederland betrokken bij dit besluit? Is de regering voornemens stappen te zetten om ook in Caribisch Nederland de loonkloof te bestrijden, en zo ja, op welke manier?
Over het voor nu niet van toepassing verklaren van de Richtlijn loontransparantie heeft vooralsnog geen overleg plaatsgevonden met de eilandsbesturen. Op basis van de uitkomsten van een breder rechtsvergelijkend onderzoek dat is verricht naar het arbeidsrecht tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland[35], zal de regering zich nader op de toepasselijke wet- en regelgeving op het terrein van arbeidsrecht in Caribisch Nederland beraden. Dat geldt ook voor de loontransparantieverplichtingen. Het rapport «Arbeidsrecht Caribisch Nederland» is in dat verband met de bestuurscolleges en de Centraal Dialoog Bonaire gedeeld, maar het gesprek erover moet goeddeels nog plaatsvinden.

Wat betreft de voornemens van de regering wordt in algemene zin opgemerkt dat de opgave voor Caribisch Nederland groot is en een breed scala aan vraagstukken beslaat, waaronder ook de bestrijding van ongerechtvaardigde loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Een gecombineerde inzet is nodig op het terrein van arbeidsrecht, het moderniseren en uitbreiden van het sociale zekerheidsstelsel en het versterken van de bestaanszekerheid. De afgelopen jaren is een belangrijke stap gezet door het minimumloon fors te verhogen om zowel vrouwen als mannen in Caribisch Nederland een toereikend inkomen te bieden. De Wet kinderopvang BES, die op 1 januari jl. in werking is

[35] Kamerstukken II 2025/26, 29 544, nr. 1305

getreden, creëert daarnaast een belangrijke randvoorwaarde zodat ouders arbeid en zorg beter kunnen combineren. Ook de voorgenomen uitbreiding van het verlofstelsel levert daar een bijdrage aan. Cijfers van het CBS laten overigens zien dat de verschillen in het persoonlijk mediane inkomen van vrouwen en mannen in de loop der jaren is afgenomen. In 2024 was het mediane inkomen van vrouwen en mannen op Bonaire en Saba nagenoeg gelijk. Op Sint Eustatius was het inkomen van vrouwen in 2024 hoger dan dat van mannen.[36]

De leden van de PRO-fractie vragen de regering per punt uit het wetsvoorstel uiteen te zetten waarom verdere inperking van de administratieve lasten niet mogelijk is.
De Richtlijn laat op een groot deel van de verplichtingen geen ruimte voor verdere inperking van de administratieve lasten. Hiervoor verwijst de regering ook naar de inleiding en de bijlage, waarin wordt ingegaan op de beleidsruimte per verplichting. Daar waar de Richtlijn ruimte laat aan lidstaten om met het oog op de vermindering van de regeldruk minder vergaande maatregelen voor te stellen, is van die ruimte gebruik gemaakt. Voor werkgevers met minder dan vijftig werknemers heeft dit erin geresulteerd dat zij worden uitgezonderd van de verplichting om toegang te verschaffen tot de criteria voor het bepalen van de loonontwikkeling. De administratieve belasting voor de verplichting tot een objectief systeem voor functiewaardering en -indeling is zoveel mogelijk beperkt doordat werkgevers bestaande functiewaarderingssystemen, functiebeschrijvingen en salarisschalen kunnen benutten. Bij de invulling van deze verplichting is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande praktijk. Ook cao's kunnen in dit kader behulpzaam zijn, wanneer de systemen voor functiewaardering en -indeling hierin worden vastgelegd. In de nadere uitwerking in nadere regelgeving wordt daarnaast gezocht naar ruimte om de administratieve lasten verder te beperken, bijvoorbeeld door voor de loonbegrippen in het kader van de loonrapportage aan te sluiten bij de informatie die werkgevers ook moeten op te stellen voor de loonaangifte. In de uitwerking van het recht op informatie wordt hetzelfde loonbegrip gehanteerd. Het recht op informatie bevat het loon van een werknemer, afgezet tegen het – naar geslacht uitgesplitste – gemiddelde loon van werknemers met gelijk of gelijkwaardig werk. Door aan te sluiten bij het loonbegrip dat ook wordt gehanteerd voor de loonrapportage is ook deze informatie relatief eenvoudig uit de loonadministratie van de werkgever te halen. Tot slot wordt gewerkt aan goede ondersteuning voor werkgevers bij het voldoen aan de verplichtingen. Op bovenstaande wijze is getracht de administratieve lasten voor werkgevers, in het bijzonder ook voor kleine werkgevers, zoveel mogelijk te beperken.

Voor ter beschikking gestelde arbeidskrachten is gekozen om de rapportageverplichting bij de inlener te leggen, in plaats van bij de uitlener. Hiervoor is gegevensuitwisseling nodig tussen uitlener en inlener. Zie voor een nadere toelichting hierbij de antwoorden op vragen van de leden van JA21 in de paragraaf 2, onder het kopje beleidsruimte en de antwoorden op vragen van de leden van het CDA in paragraaf 4, implementatie in Nederlandse wetgeving.

De leden van de PRO-fractie constateren dat de regering kiest voor een «zuivere implementatie» om de administratieve lasten voor werkgevers te beperken. De leden van de PRO-fractie vragen of de regering kan reflecteren op het risico dat de wet hierdoor een «papieren tijger» wordt? De leden van de PRO-fractie vragen verder hoe de regering waarborgt dat het recht op gelijke beloning zwaarder weegt dan de vrees voor adminis-

[36] CBS Statline, Caribisch NL, inkomen van personen met inkomen in particuliere huishoudens

tratieve druk, zeker nu is gebleken dat vrijwillig beleid in de afgelopen decennia onvoldoende effect heeft gesorteerd.
Het wetsvoorstel introduceert verschillende nieuwe wettelijke maatregelen om het recht op gelijk loon te waarborgen. Daarbij is, binnen de kaders en doelstellingen van de Richtlijn, bezien hoe de administratieve lasten zoveel mogelijk kunnen worden beperkt. Hoewel het uitgangspunt een zo zuiver mogelijke implementatie van de richtlijn is, blijft het bevorderen van gelijk loon het centrale doel.

De kern van het wetsvoorstel is loontransparantie. Daartoe worden werkgevers onder meer verplicht tot het vaststellen van een objectief en genderneutraal systeem voor functiewaardering en -indeling en worden werkgevers met ten minste 100 werknemers verplicht openbare loonrapportages op te stellen en krijgen werknemers een individueel recht op informatie over loonniveaus, zodat zij ongerechtvaardigde loonverschillen kunnen signaleren en aankaarten. Daarnaast dragen de betrokkenheid van de ondernemingsraad bij de loonrapportage, de objectieve beloningscriteria en loonevaluaties, en de rol van vakbonden bij aan een evenwichtige uitvoering van de nieuwe regels. Tot slot is voor de naleving van de verplichtingen van het wetsvoorstel een rol weggelegd voor civielrechtelijke procedures, het College voor de Rechten van de Mens en de Nederlandse Arbeidsinspectie.

De regering deelt daarom niet de vrees dat het wetsvoorstel een «papieren tijger» wordt. Integendeel, met de invoering van bindende verplichtingen, individuele rechten, betrokkenheid van werknemersvertegenwoordigers en een stelsel van toezicht en handhaving wordt het recht op gelijk loon versterkt, terwijl de administratieve lasten binnen de kaders van de richtlijn zoveel mogelijk zijn beperkt.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering nader te onderbouwen waarom de bestaande nationale regelgeving op het gebied van gelijke behandeling en gelijke beloning onvoldoende wordt geacht. De leden van de FVD-fractie vragen de regering uiteen te zetten waarom Europese regelgeving op dit terrein noodzakelijk wordt geacht. Deze leden vragen welke concrete tekortkomingen in de bestaande Nederlandse wetgeving omtrent gelijke behandeling van mannen en vrouwen aanvullende Europese regelgeving noodzakelijk maken. De leden van de FVD-fractie vragen daarbij de regering uiteen te zetten welk probleem met de Richtlijn wordt opgelost dat niet reeds via bestaande nationale wetgeving kan worden aangepakt.
Het verschillend belonen van mannen en vrouwen enkel op basis van geslacht is niet toegestaan en een schending het recht op gelijk loon voor mannen en vrouwen. Dat recht is al lange tijd verankerd in internationale verdragen, het Unierecht en het nationale recht. Desondanks is in Nederland nog steeds sprake van loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Mannen en vrouwen die vergelijkbaar werk doen onder dezelfde voorwaarden en dezelfde omstandigheden, krijgen daarvoor niet altijd hetzelfde loon, zo blijkt uit de monitor Loonverschillen van het CBS. De afgelopen jaren zijn die loonverschillen gedaald, maar deze daling gaat langzaam. De regering acht het van belang dat ongerechtvaardigde loonverschillen op basis van geslacht worden aangepakt. De regering verwacht dat het totaalpakket aan maatregelen een belangrijke bijdrage zal leveren aan het verkleinen van ongerechtvaardigde loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Op dit moment bestaan in Nederland geen bindende transparantiemaatregelen en blijven loonverschillen tussen mannen en vrouwen veelal onopgemerkt. Ook zijn deze loonverschillen moeilijk te bewijzen. Met de maatregelen in het wetsvoorstel worden loonverschillen inzichtelijk gemaakt en de positie van werknemers versterkt. De invoering van transparantiemaatregelen kan naar

verwachting een open gesprek over loonverschillen eenvoudiger maken. Dit helpt werknemers om verschillen aan te kaarten en is een belangrijke stap richting gelijk loon voor mannen en vrouwen. Europese regelgeving op dit terrein draagt ook bij aan een gelijk speelveld voor ondernemingen binnen de interne markt. Zie verder ook de beantwoording van de vragen van de fractie van de CU in paragraaf 2 over de subsidiariteit en proportionaliteit van dit wetsvoorstel.

De leden van de PVV-fractie vragen welke onderdelen van het wetsvoorstel daadwerkelijk nieuwe bescherming toevoegen voor werknemers en welke onderdelen voornamelijk administratief van aard zijn.
Het wetsvoorstel regelt dat werknemers meer inzicht krijgen in loonverschillen tussen mannen en vrouwen op de werkvloer. Alle transparantiemaatregelen in het wetsvoorstel dragen hieraan bij. Het gaat dan bijvoorbeeld om het hebben van een goed systeem van functiewaardering en -indeling, openheid over de criteria voor loonvorming en loonontwikkeling, het individuele recht op informatie en de loonrapportage. Daarnaast bevat het wetsvoorstel ook maatregelen die de rechtspositie van werknemers versterken. Zo regelt het wetsvoorstel dat een vermoeden van ongerechtvaardigde loonverschillen makkelijker is te onderbouwen. Bijvoorbeeld met informatie uit de loonrapportage of inzage in het gemiddelde naar geslacht uitgesplitste loon van werknemers die gelijk of gelijkwaardig werk doen. Ook regelt het wetsvoorstel een omkering van de bewijslast op het moment dat de werkgever de transparantiemaatregelen niet naleeft. De werknemer hoeft dan in een civiele procedure bij de rechter geen onderbouwing te geven voor het vermoeden van ongerechtvaardigde loonverschillen. Het is in die situatie aan de werkgever om aan te tonen dat de werkgever het recht op gelijk loon naleeft.

De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel werkgevers naar verwachting zowel met de verplichtingen voor duurzaamheidsrapportering als de rapportageverplichting uit onderhavig wetsvoorstel te maken krijgen.
De rapportageverplichting uit onderhavig wetsvoorstel geldt voor werkgevers vanaf honderd werknemers. De verplichte duurzaamheidsrapportering geldt vanaf boekjaar 2027 alleen nog voor bedrijven met meer dan 1.000 werknemers en meer dan € 450 miljoen omzet. Op basis van schattingen betreft dit 220 bedrijven. Het zijn dus de allergrootste ondernemingen die onder beide verplichtingen vallen. Daarmee is de groep werkgevers die te maken krijgen met beide verplichtingen beperkt.

De leden van de CDA-fractie vragen welke overlap er is tussen de duurzaamheidsrapportering en de rapportageverplichting uit onderhavig wetsvoorstel in gegevens en processen.
Ondernemingen die verplicht zijn een duurzaamheidsrapportage uit voeren, moeten daarbij onder andere informatie verschaffen over gendergelijkheid en gelijn loon voor gelijkwaardig werk (artikel 29, tweede lid, onder b, onderdeel i)[37]. Hierin kan enige overlap zitten. Tegelijkertijd zijn de verplichtingen voor de duurzaamheidsrapportage ten aanzien van gelijk loon beperkter dan de verplichtingen uit de Richtlijn. De standaarden hiervoor volgen uit de *European Sustainability Reporting*

[37] Richtlijn (EU) 2022/2464 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 537/2014, Richtlijn 2004/109/EG, Richtlijn 2006/43/EG en Richtlijn 2013/34/EU, met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen (PbEU 2022, L322).

Standards (ESRS).[38] Voor beursvennootschappen geldt bovendien dat het duurzaamheidsrapport digitaal moet worden gelabeld volgens een vastgesteld Europees formaat.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat werkgevers dubbel moeten rapporteren, in het kader van de duurzaamheidsrapportering en de rapportageverplichting uit onderhavig wetsvoorstel, over vergelijkbare informatie.
Niet voorkomen kan worden dat sommige werkgevers zowel moeten voldoen aan de rapportageverplichting uit onderhavig wetsvoorstel als aan de duurzaamheidsrapportage, beide verplichtingen volgen uit EU-regelgeving. De rapportageverplichting uit onderhavig voorstel vervangt niet de verplichting uit de duurzaamheidsrapportering. Evenmin is het omgekeerde het geval. Wel kunnen werkgevers gegevens die zij voor de loonrapportage verzamelen, voor zover deze aansluiten bij de toepasselijke vereisten voor duurzaamheidsrapportering, mede benutten voor de duurzaamheidsrapportage. Door de recente ophoging van de grens voor de duurzaamheidsrapportering wordt het aantal werkgevers dat onder beide verplichtingen vallen beperkt.

De wijze van rapporteren voor beide verplichtingen verschilt. Voor de duurzaamheidsrapportage geldt dat vennootschappen deze jaarlijks in hun bestuursverslag moeten opnemen. Voor de loonrapportage uit dit wetsvoorstel dient de werkgever de loonrapportage aan te leveren bij het monitoringsorgaan en intern binnen de organisatie te delen.

De leden van de JA21-fractie wijzen erop dat in de situaties waarin een functiegroep slechts bestaat uit één man en één vrouw, het recht op informatie feitelijk leidt tot kennisname van het salaris van een individuele collega. Deze leden vragen hoe de regering de spanning met het recht op bescherming van persoonsgegevens beoordeelt. Deze leden vragen voorts de regering nader toe te lichten op welke wettelijke grondslag de verwerking van deze persoonsgegevens plaatsvindt en hoe wordt gewaarborgd dat deze verwerking voldoet aan de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit, zoals dit voortvloeit uit de AGV. De leden van de JA21-fractie merken voorts op dat het recht op bescherming van persoonsgegevens op grond van de AVG en artikel 8 EVRM slechts mag worden beperkt indien een dergelijke beperking noodzakelijk en proportioneel is. Deze leden constateren dat de regering in de memorie van toelichting vooral benadrukt dat het recht op gelijke beloning zwaarwegend is, maar minder uitvoerig motiveert waarom de gekozen wijze van gegevensverstrekking noodzakelijk is. Zij vragen de regering uiteen te zetten welke noodzakelijkheidstoets is uitgevoerd ten aanzien van de verstrekking van beloningsgegevens? Ook vragen zij welke minder privacy-invasieve alternatieven zijn onderzocht en waarom zijn deze afgevallen. De leden van de JA21-fractie vragen hoe de regering beoordeelt dat in kleine functiegroepen de verstrekking van gemiddelde beloningsgegevens feitelijk kan leiden tot openbaarmaking van individuele salarisinformatie. Is in dergelijke gevallen volgens de regering nog steeds sprake van een noodzakelijke en proportionele verwerking van persoonsgegevens, zo vragen deze leden.
Voor de naleving van de transparantieverplichtingen moeten werkgevers gegevens over het loon van werknemers verwerken. Wanneer deze

[38] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32023R2772, zie S1–16 en zie voor de vereenvoudigde standaarden die vanaf boekjaar 2027 gaan gelden standaard S1–15 in de bijlage bij de Gedelegeerde Verordening (EU) .../... van de Commissie van 3.7.2026 tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/2772 wat betreft de vereenvoudiging van bepaalde standaarden voor duurzaamheidsrapportage, C(2026) 5010 final, SWD(2026) 500 final.

gegevens betrekking hebben op categorieën van werknemers, kunnen zij bij kleine categorieën – bijvoorbeeld een categorie met één man en één vrouw – herleidbaar zijn tot een individuele werknemer. Dit kan zich voordoen bij het recht op informatie, waarbij een werknemer informatie kan opvragen over de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde loonniveaus van categorieën van werknemers die dezelfde of gelijkwaardige arbeid verrichten. Hetzelfde geldt voor de rapportageverplichting. Op grond van de Richtlijn moeten werkgevers de loonverschillen uitsplitsen naar categorieën van werknemers. Bij een verzoek om informatie verstrekt de werkgever deze gegevens aan de verzoekende werknemer of diens vertegenwoordiger. In het kader van de rapportageverplichting verstrekt de werkgever de gegevens aan alle werknemers, de ondernemingsraad en de monitoringsinstantie. De monitoringsinstantie maakt de loonverschillen binnen categorieën van werknemers niet openbaar.
De verwerking van persoonsgegevens die voortvloeit uit de loontransparantieverplichtingen van de Richtlijn berust op geldige verwerkingsgrondslagen. Uit de Richtlijn volgt dat deze verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang, namelijk de bescherming van het recht op gelijk loon (artikel 6, eerste lid, onderdeel e, AVG). Voor werkgevers geldt dat zij persoonsgegevens verwerken om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op hen rust (artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG). Daarnaast bepaalt artikel 12, tweede lid, van de Richtlijn dat de gegevens uitsluitend mogen worden verwerkt ten behoeve van het recht op gelijk loon. Daarmee legt de Richtlijn het doel van de verwerking vast. Werkgevers mogen van werknemers verlangen dat ook zij zich aan deze doelbinding houden (artikel 7, zesde lid, van de Richtlijn en het voorgestelde artikel 10f, tweede lid, van de Wgbmv).

De transparantieverplichtingen van de Richtlijn zijn bovendien zo vormgegeven dat een werkgever een werknemer de informatie die nodig is voor de uitoefening van het recht op gelijk loon niet mag onthouden, ook als die informatie in bepaalde gevallen herleidbaar is tot een individuele werknemer. Een werknemer kan het recht op gelijk loon immers niet effectief uitoefenen zonder inzicht in mogelijke loonverschillen. Om die verschillen vast te stellen, moeten de betrokken lonen daadwerkelijk met elkaar kunnen worden vergeleken. Het recht op gelijk loon komt ook toe aan werknemers die zich slechts met één of enkele andere werknemers kunnen vergelijken. Daarom kan het in uitzonderlijke gevallen noodzakelijk en gerechtvaardigd zijn dat het loon van een individuele collega indirect herleidbaar is. Deze keuze vloeit voort uit de afweging die de Uniewetgever heeft gemaakt tussen verschillende grondrechten, namelijk het recht op bescherming van persoonsgegevens enerzijds en het recht op gelijke behandeling (gelijk loon voor gelijk werk) anderzijds. Het recht op bescherming van persoonsgegevens, dat onder meer is neergelegd in artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, is niet absoluut. Bij de toepassing ervan moet rekening worden gehouden met de functie van dit recht in de samenleving en moet het, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, worden afgewogen tegen andere grondrechten.[39] Het beginsel van gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid is zo een grondrecht. Bij de totstandkoming van de transparantieverplichtingen heeft de Uniewetgever doorslaggevend gewicht toegekend aan het belang van informatie voor de bescherming van het recht op gelijk loon. Volgens de Richtlijn zijn de maatregelen die gepaard gaan met de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk om het beginsel van gelijk loon te versterken door directe en indirecte loondiscriminatie uit te bannen. Door het algemene gebrek aan transparantie over loonniveaus blijft discriminatie op grond van geslacht vaak onopgemerkt of is deze moeilijk te bewijzen. Daarom achtte de Uniewet-

[39] Overweging 4 van de preambule van de AVG.

gever bindende transparantiemaatregelen noodzakelijk.[40] De mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens van andere werknemers staat daarom in een evenredige verhouding tot het belang van een effectieve bescherming van het recht op gelijk loon. Dat geldt ook wanneer een werknemer zich slechts met één of enkele andere werknemers kan vergelijken.

Ten aanzien van de proportionaliteit van de verwerking van persoonsgegevens en de vraag of de regering minder ingrijpende alternatieven heeft onderzocht, merkt de regering het volgende op. De Richtlijn schrijft de maatregelen ter versterking van het recht op gelijk loon dwingend voor. Het biedt daarom in beginsel geen ruimte om de transparantieverplichtingen op nationaal niveau algemeen te beperken of daarop uitzonderingen te maken, bijvoorbeeld door een minimumaantal vergelijkbare functies voor te schrijven of kleine functiegroepen van de transparantieverplichtingen uit te zonderen. Wel biedt artikel 12, derde lid, van de Richtlijn lidstaten de mogelijkheid om een alternatieve informatieroute in te voeren. Deze bepaling is uitdrukkelijk facultatief. Het benutten van deze mogelijkheid is dan ook geen voorwaarde voor de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens. Deze alternatieve informatieroute biedt de mogelijkheid om het verwerken van persoonsgegevens zoveel als mogelijk met het oog op het doel van de gegevensverwerking te beperken. De regering heeft van deze optie geen gebruik gemaakt en merkt daartoe het volgende op. Artikel 12, derde lid, van de Richtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid te bepalen dat bij herleidbare looninformatie uitsluitend werknemersvertegenwoordigers, de arbeidsinspectie en het orgaan voor gelijke behandeling toegang tot die informatie krijgen. De aangewezen instantie informeert de werknemer vervolgens over eventuele loonverschillen, zonder de concrete loonniveaus van individuele werknemers bekend te maken. Om te voorkomen dat het loon van individuele werknemers herleidbaar wordt, ontvangt de werknemer in dat geval geen informatie over de omvang van het loonverschil, de frequentie waarmee het voorkomt, de looncomponenten waarop het betrekking heeft of de mogelijke oorzaken ervan. Dit klemt, omdat het voor veel werknemers een ingrijpende stap is om een gesprek over loonverschillen aan te gaan of een civiele procedure te starten wegens een vermoeden van ongerechtvaardigde loonverschillen. De afweging om die stap te zetten verschilt bovendien van geval tot geval. Een werknemer moet daarom zelf, op basis van voldoende informatie, kunnen beoordelen of het zinvol is verdere stappen te ondernemen. Daarvoor moet de werknemer voldoende inzicht hebben in de feiten die aan het mogelijke loonverschil ten grondslag liggen. De regering acht het daarom, mede in het licht van het Unierechtelijke effectiviteitsbeginsel, noodzakelijk dat werknemers zelf toegang hebben tot de informatie die zij nodig hebben om hun rechtspositie te beoordelen. Het College voor de Rechten van de Mens heeft dit standpunt tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel onderschreven.

De regering onderkent dat deze keuze ertoe kan leiden dat looninformatie in uitzonderlijke gevallen herleidbaar is tot een individuele werknemer. Dat gevolg vloeit echter voort uit de wijze waarop de Uniewetgever het recht op loontransparantie heeft vormgegeven, onder meer door artikel 12, derde lid, als een facultatieve bepaling op te nemen. Ten slotte merkt de regering op dat de waarborgen van de AVG onverkort gelden voor de uitvoering van de transparantieverplichtingen door werkgevers. Alles overwegende concludeert de regering dat de verwerking van persoonsgegevens die voortvloeit uit de Richtlijn en uit dit wetsvoorstel

[40] Onder ander overweging 4, 16 en 17 van de preambule van de Richtlijn.

evenwichtig is gelet op de afgewogen grondrechten, en daarmee noodzakelijk en proportioneel.

Ten overvloede wijst de regering er nog op dat uit de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken instanties blijkt dat de alternatieve informatieroute ook vanuit praktisch oogpunt niet goed aansluit bij de Nederlandse praktijk. Voor een nadere onderbouwing wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen van de JA21-fractie in paragraaf 11 (onder het kopje bescherming van persoonsgegevens).

De leden van de FVD-fractie vragen de regering welke beleidsruimte Nederland heeft bij de implementatie van deze Richtlijn en op welke onderdelen sprake is van een gedwongen karakter?
De regels in de Richtlijn kunnen in de basis worden onderverdeeld in drie categorieën. Allereerst bevat de Richtlijn regels die geen beleidsruimte laten aan lidstaten. Bij het ontbreken van beleidsruimte gelden de regels onverkort. Dit betekent dat een lidstaat niet mag afwijken van deze regels. Daarnaast zijn er regels met beperkte beleidsruimte voor lidstaten en regels met ruime beleidsruimte voor lidstaten. Nederland heeft gekozen voor zuivere implementatie. Het wetsvoorstel bevat daarom geen regels die de richtlijn niet voorschrijft. Bij de implementatie is zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande regelgeving en de nationale praktijk. Bij het gebruik van de beleidsruimte is ook rekening gehouden met de omzettingstermijn van de richtlijn. Voor een gedetailleerd overzicht per artikel wordt verwezen naar de bijlage. Zie verder ook de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van de PVV en JA21 in paragraaf 1 inleiding bij deze nota naar aanleiding van het verslag, waarin wordt ingegaan op de beleidsruimte bij het voorstel.

4. Implementatie in de Nederlandse wetgeving

Algemeen/doel wetsvoorstel

De leden van de PRO-fractie vragen of de regering in beeld heeft hoe het komt dat de verschillen in de publieke sector kleiner zijn dan in het bedrijfsleven. Deze leden zien kansen om hier lessen uit te trekken, die toegepast zouden kunnen worden in het bedrijfsleven om de loonkloof sneller te dichten.
Hier kunnen diverse redenen aan ten grondslag liggen, waar geen specifiek onderzoek naar is gedaan. Wel kunnen enkele beelden worden geschetst. Zo wordt over het algemeen binnen de overheid gewerkt met vaste functiesystemen en salarisschalen. Het College voor de Rechten van de Mens onderschrijft dat een goed functiewaarderingssysteem kan helpen om de waarde van arbeid voor verschillende functies objectief te bepalen. Deze vaste salarisschalen beperken ook de onderhandelingsruimte voor individuele werknemers, wat kan bijdragen aan gelijk loon. Verder zijn vrouwen die bij de overheid werken gemiddeld hoger opgeleid dan mannen die bij de overheid werken. Ook werken zij gemiddeld op een hoger beroepsniveau dan mannen. Dit dempt het loonverschil bij de overheid.[41]

De leden van de PRO-fractie merken op dat Nederland niet goed scoort op loonverschillen in vergelijking met andere EU-landen. Deze leden vragen de regering waarom de loonkloof in landen als België, Luxemburg en Italië veel kleiner is dan in Nederland. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de verschillen in Nederland zich verhouden tot verschillen in andere lidstaten.

[41] CBS, Monitor Loonverschillen 2024, *https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2025/monitor-loonverschillen-mannen-en-vrouwen-2024*

De loonkloof verschilt sterk tussen EU-lidstaten. De gemiddelde (ongecorrigeerde) loonkloof in Nederland bedroeg in 2024 11,2 procent, wat nagenoeg gelijk is aan het gemiddelde binnen de Europese Unie (11,1 procent).[42] Het grootst was de loonkloof in 2024 in Letland (18,8%), Tsjechië (18,5) en Oostenrijk (17,6). De loonkloof was het kleinst in Luxemburg (– 0,8%), België (0,7% en Roemenië (3,7%).

Oorzaken voor de verschillen in loonkloof tussen specifieke EU-landen zijn echter niet onderzocht, en kunnen derhalve niet objectief worden verklaard. Wel kunnen aspecten als deeltijdwerk, genderbalans in leidinggevende functies en arbeidsmarktsegregatie (ongelijke verdeling mannen en vrouwen over verschillende sectoren) een rol spelen.[43] Zo werken relatief veel Nederlandse vrouwen, bijna 80 procent van de 20- tot 65-jarige vrouwen in Nederland had in 2023 betaald werk.[44] Gemiddeld in de Europese Unie is de nettoarbeidsparticipatie van vrouwen ruim 70 procent. Nederlandse vrouwen nemen de derde plek in op de EU-ranglijst. Ook in de meeste andere landen werkte ongeveer drie kwart van de vrouwen, maar in Italië, Griekenland en Roemenië is dat duidelijk minder. In deze landen werkte tussen 55 en 60 procent van de vrouwen. Nederlandse mannen en vrouwen werken daarbij gemiddeld het vaakst in deeltijd van alle andere lidstaten. Bijna 61 procent van de vrouwen van 20 tot 65 jaar werkt in deeltijd. Na Nederland werken vrouwen in Oostenrijk (51 procent) en Duitsland (48 procent) het vaakst in deeltijd. In alle andere lidstaten heeft een ruime meerderheid van de werkende vrouwen een voltijdbaan.

De leden van de PRO-fractie geven aan dat Nederland vorig jaar vijftien plaatsen daalde in The Global Gender Gap Report 2025 van het World Economic Forum naar plaats 43. De leden van de PRO-fractie vragen welke samenhang de regering ziet tussen de positie van vrouwen in samenleving in het algemeen en het bestaan van de loonkloof.
De loonkloof geeft zicht op een bredere maatschappelijke ongelijkheid tussen mannen en vrouwen. De loonkloof wordt beïnvloed door de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt en dus door zaken als verschillen in arbeidsduur, beroepen, sectoren, leidinggevende functies en de verdeling van zorgtaken. De aanpak van de loonkloof richt zich daarom zowel op het bevorderen gelijk loon als op een betere verdeling van werk en zorg, toegankelijke kinderopvang en gelijke loopbaankansen.
De Global Gender Gap Index kijkt voor de betrokken landen naar de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen op vier vlakken: economische participatie en kansen, toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en levensverwachting, en politieke invloed. Deze index is breder qua reikwijdte dan enkel de loonkloof tussen mannen en vrouwen. Met de scores op de genoemde vlakken wordt in de index een internationale vergelijking tussen landen inzichtelijk gemaakt. Op deze lijst is Nederland het afgelopen jaar gedaald. Wat betreft de economische positie van vrouwen is sprake van een vooruitgang maar in mindere mate dan in andere landen. Daarnaast zijn er minder vrouwelijke Ministers in 2025 dan eerder. Dat weegt zwaar in deze index. Ook kan de daling niet 1 op 1 worden vertaald naar het bestaan van de loonkloof tussen mannen en vrouwen in Nederland. De loonkloof geeft wel een beeld van de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt. De loonverschillen zijn in Nederland de

[42] Eurostat, Gender pay gap statistics, 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender_pay_gap_statistics#Gender_pay_gap_levels_vary_significantly_across_EU
[43] Europese Unie, Genderloonkloof in de EU, https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/the-eu-s-gender-pay-gap-facts-and-figures/
[44] CBS, Emancipatiemonitor 2024. https://longreads.cbs.nl/emancipatiemonitor-2024/

afgelopen jaren langzaam gedaald[45], wat erop wijst dat de ongelijkheid in inkomen de afgelopen jaren is afgenomen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering in de evaluatie ook onderscheid maakt tussen de algemene loonkloof, het loonverschil bij gelijkwaardig werk en daadwerkelijk ongerechtvaardigde loonverschillen binnen organisaties, zodat helder wordt welk effect dit wetsvoorstel precies heeft.
De regering zal deze aspecten inderdaad meenemen in de evaluatie. Voor de evaluatie van dit wetsvoorstel wordt nog een evaluatiekader ontwikkeld. Daarbij zal in de evaluatie worden gekeken naar loonverschillen (zowel feitelijk als statistisch gecorrigeerde loonverschillen, aantallen loonrapportages en loonevaluaties en andere factoren die een beeld kunnen geven over de werking en effectiviteit van de wet). Zie hiervoor ook de beantwoording van de vragen onder paragraaf 9 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre voorliggend wetsvoorstel, met zware administratieve lasten voor bedrijven als gevolg, daadwerkelijk noodzakelijk is om de verschillen te verkleinen, daar de verschillen al sterk zijn afgenomen.
Nederland heeft zich in Europees verband verbonden aan de Richtlijn. De Richtlijn is het resultaat van een Europese afweging dat, ondanks bestaande wetgeving en eerdere maatregelen, aanvullende maatregelen nodig zijn om het recht op gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid daadwerkelijk te waarborgen. Nederland is daarom gehouden de richtlijn in nationale wet- en regelgeving om te zetten. Ook in Nederland zijn de loonverschillen de afgelopen jaren afgenomen. Tegelijkertijd bestaan er nog steeds loonverschillen tussen mannen en vrouwen die ongerechtvaardigd zijn en in strijd met internationale, Europese en nationale regels. Eerder beleid dat vooral was gebaseerd op vrijwilligheid heeft onvoldoende geleid tot verdere vermindering van de loonverschillen. De regering acht de bindende transparantiemaatregelen uit de Richtlijn daarom ook voor de Nederlandse situatie van toegevoegde waarde. Bij de implementatie heeft de regering nadrukkelijk gekeken naar de administratieve lasten voor werkgevers. Waar de Richtlijn ruimte biedt, is gekozen voor een uitwerking die deze lasten zoveel mogelijk beperkt. De regering is van mening dat de administratieve lasten die uit het wetsvoorstel voortvloeien, gelet op de noodzaak om de loonkloof verder te verkleinen, gerechtvaardigd zijn.

Doelmatigheid, zuivere implementatie, beleidsruimte en regeldruk

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de implementatie van deze richtlijn grote gevolgen heeft voor de administratieve lasten van werkgevers. Deze leden vragen de regering per maatregel toe lichten hoe de maatregel bijdraagt aan het doel van de wet en waarom de maatregel proportioneel is.
De regering merkt op dat de vragen over proportionaliteit in de eerste plaats zijn beantwoord bij de totstandkoming van de Richtlijn en zijn verwerkt in het BNC-fiche dat hierover met uw Kamer is gedeeld.[46] Verwezen wordt naar de antwoorden op de eerdere vragen van de ChristenUnie-fractie over proportionaliteit en subsidiariteit. De regering staat achter de keuzes en afwegingen die daarbij door de Uniewetgever zijn gemaakt.

---

[45] CBS, Monitor Loonverschillen 2024, https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2025/monitor-loonverschillen-mannen-en-vrouwen-2024
[46] Kamerstukken II, 2020/21, 22 112, nr. 3086

De verplichting tot een systeem voor functiewaardering en -indeling zorgt voor een objectieve basis om loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid te waarborgen, waardoor ongerechtvaardigde verschillen direct zichtbaar worden. Deze maatregel is proportioneel omdat werkgevers gebruik kunnen maken van bestaande systemen en ondersteund worden met handreikingen, zonder extra registratieplichten.

De loonrapportageverplichting maakt loonverschillen tussen mannen en vrouwen inzichtelijk, wat werkgevers stimuleert om deze aan te pakken. De maatregel is proportioneel door de gefaseerde invoering, aansluiting bij bestaande loonaangiftegegevens en een beperkte frequentie voor kleinere werkgevers.

De loonevaluatie dwingt werkgevers om ongerechtvaardigde loonverschillen van 5% of meer te onderzoeken en op te lossen, wat de daadwerkelijke gelijkheid bevordert. Deze verplichting is proportioneel omdat ze alleen geldt bij aantoonbare, onverklaarbare verschillen en werkgevers flexibiliteit biedt in de oplossing.

De transparantieverplichtingen, zoals informatie in het kader van het sollicitatieproces en het recht op informatie, versterken de onderhandelingspositie van werknemers en geven meer zicht op mogelijke onrechtvaardige loonverschillen. Deze maatregelen zijn proportioneel omdat ze aansluiten bij bestaande informatie.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering uitgaat van zuivere implementatie en dat zij, waar de Richtlijn ruimte biedt om de lasten te beperken, van die ruimte gebruik heeft gemaakt. Deze leden verzoeken de regering een volledig en uitputtend overzicht te geven van alle bepalingen waarin de Richtlijn lidstaten beleidsruimte laat, met per bepaling de gemaakte keuze en de motivering, zodat de Kamer kan beoordelen of bij elke keuze daadwerkelijk voor de minst belastende variant is gekozen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering tevens of, en zo ja op welke onderdelen, het wetsvoorstel of de bijbehorende lagere regelgeving verder gaat dan de Richtlijn strikt vereist, en wat daarvan in dat geval de rechtvaardiging is.
De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering kiest voor zuivere implementatie en geen andere regels opneemt dan noodzakelijk. Deze leden vragen of de regering in een overzicht kan aangeven op welke punten de richtlijn nationale beleidsruimte biedt, welke keuzes Nederland heeft gemaakt en of daarbij steeds voor de minst belastende optie voor werkgevers is gekozen.
Bij de implementatie van de Richtlijn is gewerkt met een aantal uitgangspunten. Een daarvan is het uitgangspunt van zuivere implementatie. In lijn daarmee zijn geen andere regels in het wetsvoorstel en in de lagere regelgeving opgenomen dan die voor de implementatie noodzakelijk zijn. Benadrukt wordt dat de lagere regelgeving uitsluitend zal voorzien in een nadere invulling van de bestaande verplichting. De regels in de Richtlijn kunnen in de basis worden onderverdeeld in drie categorieën. Allereerst bevat de Richtlijn regels die geen beleidsruimte laten aan lidstaten. Bij het ontbreken van beleidsruimte gelden de regels onverkort. Dit betekent dat een lidstaat niet mag afwijken van deze regels. Daarnaast zijn er regels met beperkte beleidsruimte voor lidstaten en regels met ruime beleidsruimte voor lidstaten. Zie verder ook de bijlage bij deze nota, waarin een overzicht is gegeven van de beschikbare beleidsruimte en de gemaakte keuzes daarbij, en daarnaast de reactie op de vraag van de leden van de PVV in de paragraaf inleiding.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de ambitie van het kabinet om te snijden in administratieve

lasten voor bedrijven. Deze leden vragen of de voorgenomen maatregelen voor het verminderen van de regeldruk, zoals de eerdergenoemde handreiking, voldoende zijn om dit te rechtvaardigen.
Nederland is gehouden aan omzetting van de Richtlijn in nationale wet- en regelgeving. Daartoe dient dit wetsvoorstel. Daarbij zal de regering zich altijd blijven inzetten om de administratieve lasten voor werkgevers binnen de kaders van de Richtlijn zoveel mogelijk te beperken. De vormgeving van de lagere regelgeving is nadrukkelijk bedoeld om administratieve lasten te beperken, door de nadere uitwerking van bijvoorbeeld het loonbegrip zoveel mogelijk te baseren op voor de werkgever bekende begrippen uit de loonaangifte.

Ook wordt op verschillende manieren ondersteuning vormgegeven voor werkgevers, waardoor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel wordt vergroot. Zo is er bijvoorbeeld een handreiking opgesteld die werkgevers helpt bij het voldoen aan de verplichting tot het hebben van een systeem voor functiewaardering en -indeling. Ook het monitororgaan werkt aan duidelijke formats, handreikingen en ondersteuning voor werkgevers, teneinde de rapportageverplichting uitvoerbaar te maken en lasten te beperken.

Ook andere maatregelen zijn ingezet om de administratieve lasten te beperken. In de AMvB is verwerkt dat met het oog op de uitvoerbaarheid en het beperken van administratieve lasten zoveel mogelijk is aangesloten bij bestaande gegevens in de loonaangifteketen die werkgevers al moeten aanleveren bij de Belastingdienst. Ook zijn in de AMvB enkele begrippen uit de wet, zoals basisloon, brutoloon en loonkloof, nader gespecificeerd voor de toepassing van de rapportageverplichting en het recht op informatie. Hierbij is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de omschrijvingen die in het maatschappelijk verkeer reeds gangbaar zijn. Met de nadere uitwerking heeft de regering gebruik gemaakt van de ruimte om naleving van de rapportageverplichting voor werkgevers zo eenvoudig mogelijk te maken.

De regering is van oordeel dat met bovenstaande maatregelen de administratieve lastendruk zoveel als mogelijk wordt beperkt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om uiteen te zetten in hoeverre er in Nederland nu problemen zijn rond de «objectieve en genderneutrale criteria» voor het systeem van functiewaardering- en indeling. Voorts vragen deze leden op basis van welke informatie de regering de noodzaak ziet hier maatregelen voor te moeten nemen.
Nederland is gehouden aan omzetting van de Richtlijn in nationale wet- en regelgeving, waaronder de maatregel voor een objectief systeem voor functiewaardering en -indeling. In Nederland bestaat er binnen veel organisaties en in cao's een goede praktijk van functiewaardering en -indeling. In de implementatie heeft de regering diverse gesprekken gevoerd met sociale partners en experts op het terrein van functiewaardering en beloning. Dit om de verplichting uit de Richtlijn zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de bestaande nationale praktijk. Wanneer dit op dit moment binnen een organisatie al goed is ingericht, zal dit voor werkgevers dan ook weinig tot geen aanpassing behoeven. Uit een steekproefonderzoek van I&O Research blijkt dat 75 procent van de werkgevers de functies in hun organisatie beschrijft.[47] Grotere organisaties gebruiken vaker een functiewaarderingssysteem beheerd of ontworpen door een systeemhouder dan kleinere organisaties. Onderzoek van het College voor de Rechten van de Mens laat zien dat een goed systeem van functiewaardering en -indeling bijdraagt aan het tegengaan

[47] I&O Research, Gendergelijke waardbepaling van werk, 2023

van loonverschillen. Dit kan bijdragen aan het op objectieve wijze vaststellen van beloning, waardoor ongerechtvaardigde loonverschillen tussen mannen en vrouwen worden tegengegaan. Door het verplicht te stellen – zoals de Richtlijn voorschrijft – is het hebben van een objectief systeem voor functiewaardering en -indeling beter afdwingbaar.

De leden van de ChristenUnie-fractie maken zich zorgen om de uitvoerbaarheid en wenselijkheid van de voorgestelde maatregelen. Dit wetsvoorstel introduceert veel nieuwe administratieve verplichtingen voor ondernemers die complex zijn. Deze leden zijn van mening dat een goede ondersteuning daarom noodzakelijk is. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid komt met voorlichtingsinstrumenten en een handreiking. Deze leden vragen hoe de regering verzekert dat deze handreiking en instrumenten de administratieve lasten zoveel mogelijk zullen verlichten. Zij vragen of hier ook een rol voor de Europese Unie is. Deze leden vragen of de regering rekening houdt met eenduidige definities en het tegenaan van het risico dat cijfers verkeerd worden uitgelegd door verschillende werknemers.
De diverse transparantiemaatregelen betekenen in meer of mindere mate een administratieve last voor werkgevers. Daarvoor heeft de regering diverse ondersteuningsmiddelen voorzien om de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken. Zo dient iedere werkgever te beschikken over een goed systeem van functiewaardering en -indeling op basis van objectieve en genderneutrale criteria. In opdracht van SZW is hiervoor een handreiking met checklist ontwikkeld om werkgevers op weg te helpen. Daarbij is aandacht voor de verschillende context waarin werkgevers zich kunnen bevinden. In het hulpmiddel dat EIGE heeft ontwikkeld worden werkgevers, al naar gelang organisatiegrootte, stap-voor-stap meegenomen in het proces om op een goede manier aan deze verplichting te voldoen. Deze hulpmiddelen kunnen aanvullend aan elkaar benut worden. In deze ondersteuningsmiddelen wordt ook aandacht besteed aan het herkennen van ongerechtvaardigde loonverschillen.

Wat betreft de loonrapportageverplichting heeft de regering ervoor gekozen het rapportagesjabloon, de definities en berekeningswijzen te verplichten. Die nadere uitwerking sluit aan bij de bestaande definities uit de loonaangifteketen en waarborgt uniformiteit en eenduidigheid. De uitwerking draagt bovendien bij aan de mogelijkheid om de benodigde loongegevens geautomatiseerd uit de administratie van werkgevers te halen, bijvoorbeeld vanuit de salarissoftwaresystemen. Zo worden de administratieve lasten zo laag mogelijk gehouden. Daarbij komt er ook een handleiding die uitlegt welke stappen de werkgever moet doorlopen om te komen tot de loonrapportage. Verder is er vanuit het beoogde monitoringsorgaan een helpdeskfunctie voor de loonrapportage voorzien en de publicatie van veel gestelde vragen en antwoorden op de website. Wat betreft het risico dat de loonrapportagecijfers verkeerd worden geïnterpreteerd door werknemer is voorzien dat de werkgever in de loonrapportage kan verwijzen naar de eigen website voor een nadere uitleg en duiding van de cijfers. In een digitale training voor werknemersvertegenwoordigers zal ook aandacht worden besteed aan de beoordeling van de loonrapportage, bijvoorbeeld in relatie tot een eventuele loonevaluatie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering te onderbouwen hoe groot de problemen zijn rondom loontransparantie tijdens het sollicitatieproces en waar dit uit blijkt.
Het College voor de Rechten van de Mens heeft onderzoek gedaan naar gelijke beloning en de onderliggende mechanismen die loononderscheid kunnen veroorzaken. Daarbij heeft zij neutrale en niet-neutrale maatstaven geïdentificeerd. Een niet-neutrale maatstaf is een criterium, waarvan de

toepassing het risico van onderscheid op grond van geslacht in zich draagt. Bij onderzoek onder verzekeringsorganisaties door het College voor de Rechten van de Mens bleek dat de toepassing van de volgende niet-neutrale maatstaven de grootste risico's op onderscheid voortbrengen[48]:

- Te hoge of lage inschaling van het aanvangssalaris, bijvoorbeeld om groeiperspectief te bieden;
- Onderhandelingen;
- Aansluiting bij het laatst verdiende salaris;
- Ontbreken van informatie in de personeelsdossiers over toegepaste normen bij inschaling;
- Ontbreken van informatie in de personeelsdossiers over de salarisgroei of over salarisverhoging die de leidinggevende vaststelt bij bevordering naar een hogere functie;
- Onjuiste toepassing bevorderingspercentages;
- Toepassing salarisgaranties, met name na fusie en reorganisatie;
- Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en toeslagen.

Dit laat in kwalitatief opzicht zien dat de toepassing van niet-neutrale maatstaven rondom het sollicitatieproces en indiensttreding van invloed kunnen zijn op onderscheid op grond van geslacht. Hoe groot dit probleem in kwantitatief opzicht is, is niet bekend.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering de problematiek rond loontransparantie ziet in het licht van de huidige krapte op de arbeidsmarkt. Deze leden vragen of de regering verschillen ziet tussen sectoren en vragen of de regering een generieke maatregel in dat licht passend acht.

De regering onderkent dat de huidige krapte op de arbeidsmarkt verschilt per sector en dat werkgevers in verschillende sectoren daardoor met uiteenlopende uitdagingen worden geconfronteerd. Tegelijkertijd is de regering van oordeel dat gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid een fundamenteel uitgangspunt is dat onafhankelijk is van de situatie op de arbeidsmarkt. De Richtlijn biedt bovendien geen ruimte om bepaalde sectoren of werkgevers van de verplichtingen uit te zonderen.

De impact van de maatregelen zal in de praktijk mede afhangen van de mate waarin werkgevers hun systemen voor functiewaardering en -indeling en het beloningsbeleid reeds op orde hebben. Werkgevers die beschikken over een transparant en objectief systeem voor functiewaardering en -indeling zullen naar verwachting relatief minder inspanningen hoeven te leveren om aan de verplichtingen te voldoen. Daarnaast geldt dat werkgevers bij wie uit de voorgeschreven rapportages geen aanwijzingen voor ongerechtvaardigde loonverschillen naar voren komen, geen verdere corrigerende maatregelen hoeven te treffen. De verplichtingen uit de Richtlijn zijn daarmee gericht op het inzichtelijk maken en, waar nodig, aanpakken van ongerechtvaardigde loonverschillen.

De leden van de PRO-fractie vragen of de regering bij de gehanteerde definitie van loonverschillen ook rekening heeft voor het feit dat ook afkomst kan leiden tot loonverschillen. Zij vragen de regering voorts of zij voornemens is dit te monitoren.

Het wetsvoorstel ziet, in navolging op de Richtlijn, op verschillen tussen mannen en vrouwen. De Richtlijn schrijft niet voor verschillen rond andere factoren, zoals afkomst, mee te nemen in bijvoorbeeld de loonrapportage. Wel zal in navolging van de Richtlijn intersectioneel onderscheid worden meegenomen in de communicatie over het wetsvoorstel, om dit onder de aandacht van werkgevers te brengen. De uitkomsten van het onderzoek naar de intersectionele loonkloof van het CBS bieden hiervoor aankno-

[48] College voor de Rechten van de Mens, Gelijke beloning verzekerd? December 2017

pingspunten. Zo blijkt onder meer dat de loonkloof verschilt als rekening wordt gehouden met kruisverbanden tussen kenmerken zoals geslacht en afkomst.[49] Hiermee wordt het beginsel van gelijk loon en het recht op loontransparantie verder bevorderd.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de Nederlandse praktijk ten aanzien van discriminatie op een grond of op een combinatie van gronden – in samenhang bezien – reeds kan worden aangekaart en in de gehele procedure in aanmerking kan worden genomen. De toevoeging van intersectionele discriminatie in de Richtlijn vraagt geen implementatie op wetsniveau volgens de regering. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom dit dan wel het geval zou moeten zijn bij discriminatie tussen expliciet man en vrouw. Deze leden vragen waarom dit onderscheid extra bescherming moeten genieten ten opzichte van andere vormen van discriminatie.
De Richtlijn loontransparantie en het wetsvoorstel veranderen niets aan het bestaande verbod op discriminatie tussen mannen en vrouwen. De Richtlijn en het wetsvoorstel zorgen voor meer openheid over beloning en maken loonverschillen inzichtelijker om deze – waar nodig – te corrigeren.

Bescherming persoonsgegevens/herleidbaarheid

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat het recht op informatie bij kleine categorieën leidt tot herleidbaarheid van individuele lonen. Deze leden vragen daarnaast welke minimale groepsgrootte of andere waarborgen de regering daarbij hanteert. Ook de leden van de FVD-fractie vragen de regering uiteen te zetten hoe de privacy van werknemers wordt gewaarborgd, met name binnen kleinere functiegroepen waar salarisinformatie herleidbaar kan zijn tot individuele personen.
De Richtlijn is geïmplementeerd met inachtneming van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Dit houdt in dat de verwerking van loongegevens in het kader van de loonrapportage en andere transparantiemaatregelen voldoen aan de eisen van de AVG, met name wat betreft doelbinding, proportionaliteit en subsidiariteit. Zo is bijvoorbeeld geregeld dat alleen noodzakelijke gegevens worden verzameld en openbaar gemaakt. Werkgevers moeten voor de naleving van de transparantieverplichtingen gegevens over het loon van werknemers verwerken. Wanneer deze gegevens betrekking hebben op categorieën van werknemers, kunnen zij bij kleine categorieën – bijvoorbeeld een categorie met één man en één vrouw – herleidbaar zijn tot een individuele werknemer. Dit kan zich voordoen bij het recht op informatie en in het kader van de rapportageverplichting, zij het dat in dat laatste geval de loonverschillen binnen categorieën van werknemers enkel worden verstrekt aan werknemers en ondernemingsraad. De werkgevers moet deze gegevens wel verstrekken aan de monitoringsinstantie, maar deze worden niet openbaar gemaakt. Er is in het wetsvoorstel geen sprake van een minimale groepsgrootte, omdat de richtlijn daar geen ruimte voor biedt. Het is aan de werkgever om met de werknemersvertegenwoordiging de categorieën van werknemers met gelijk of gelijkwaardig werk te bepalen. Als waarborg heeft de regering in het wetsvoorstel het uitgangspunt opgenomen dat persoonsgegevens uitsluitend gebruikt worden voor de toepassing van het beginsel van gelijk loon. Zie het voorgestelde artikel 10f, eerste lid. In het tweede lid van dat artikel wordt aanvullend geregeld dat de werkgever van werknemers kan eisen dat zij zich hieraan houden. Verder wordt verwezen naar de antwoorden op de

[49] CBS, Intersectionele loonverschillen; geslacht, herkomst, arbeidsbeperking, 2024, https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2026/25/intersectionele-loonverschillen-2024

vragen van de leden van JA21 in paragraaf 3 *Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving.*

De leden van de JA21-fractie vragen hoe de regering rechtvaardigt dat salarisgegevens in kleine functiegroepen eenvoudig herleidbaar zijn, zonder dat de betrokken werknemer daartegen bezwaar kan maken of vooraf wordt geïnformeerd.
De verwerking van deze persoonsgegevens is gebaseerd op een wettelijke verplichting die op de werkgever rust ter uitvoering van de Richtlijn en de nationale implementatiewetgeving. Daarmee is sprake van een rechtmatige verwerkingsgrond als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG. In deze gevallen is het recht op bezwaar, zoals geregeld in artikel 21 AVG, niet van toepassing. Het verkrijgen van toestemming voor de verwerking – die rechtstreeks uit een wettelijke verplichting voortvloeit – is evenmin vereist.

De overige waarborgen van de AVG blijven echter onverkort van toepassing. Werkgevers moeten voldoen aan de beginselen van dataminimalisatie en passende beveiliging (artikel 5 AVG). Daarnaast rust op de werkgever een informatieplicht op grond van de artikelen 13 en 14 AVG. Dat betekent dat werkgevers werknemers op transparante wijze moeten informeren over het feit dat hun persoonsgegevens in het kader van de loontransparantieverplichtingen kunnen worden verwerkt en verstrekt, met welk doel deze verwerking plaatsvindt, op welke rechtsgrond de verwerking berust en welke rechten zij op grond van de AVG kunnen uitoefenen.

De leden van de JA21-fractie vragen waarom anders niet is gekozen voor een drempelwaarde of een gedifferentieerde transparantieverplichting voor kleinere organisaties of kleine functiegroepen. De leden vragen daarbij of de regering heeft onderzocht welke gevolgen dergelijke waarborgen zouden hebben voor zowel de privacybescherming als de uitvoerbaarheid.
De transparantieverplichtingen zijn in de Richtlijn dwingend geformuleerd. De Richtlijn biedt geen ruimte voor wettelijke inperkingen van of uitzonderingen op de transparantiemaatregelen, zoals het opnemen van een drempel van een minimumaantal vergelijkbare functies of het uitzonderen van kleine functiegroepen. De Richtlijn bepaalt overigens dat de loonrapportageverplichting geldt voor werkgevers vanaf honderd werknemers. Bij de loonrapportage is de mogelijkheid van herleidbaarheid van loongegevens daarmee beperkter, maar niet volledig uitgesloten.

De leden van de JA21-fractie vragen of de regering heeft onderzocht hoe andere lidstaten omgaan met het risico van herleidbaarheid van salarisgegevens en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken.
Er is regelmatig contact geweest met andere lidstaten over de implementatie van de Richtlijn, zowel tijdens de implementatiewerkgroepen als bilateraal. Voor veel andere lidstaten geldt dat zij nog bezig zijn met de implementatie van de Richtlijn in nationale wetgeving en dat hiervoor nog geen definitieve wetteksten beschikbaar zijn. Ook tijdens de onderhandelingen over de Richtlijn is het punt van herleidbaarheid aan bod gekomen. Het verschilt per lidstaat in hoeverre herleidbaarheid van salarisgegevens gevoelig ligt en welke maatregelen hiervoor worden getroffen.

De leden van de JA21-fractie vraagt of is overwogen om, naar Belgisch voorbeeld, voor kleinere werkgevers uitsluitend geaggregeerde gegevens of sectorale vergelijkingsinformatie beschikbaar te stellen indien individuele gegevens eenvoudig herleidbaar zijn?

De Richtlijn biedt geen ruimte om uitsluitend geaggregeerde gegevens of sectorale vergelijkingsinformatie te stellen. Zo is in de Richtlijn bepaald dat het recht op informatie geldt voor alle werknemers, ongeacht de grootte van de organisatie waarin zij werkzaam zijn. Daarbij dient een vergelijking te worden gemaakt op basis van de categorie van werknemers waar de betreffende werknemer werkzaam in is.

Toepassingsgebied – non-binaire personen

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe deze binaire benadering zich verhoudt tot de wens van het kabinet om in te zetten op bescherming van genderidentiteit breder dan de man-vrouw dichotomie.
Het wetsvoorstel is gericht op de bevordering van gelijk loon voor mannen en vrouwen. Hiermee wordt aangesloten bij de Richtlijn. Werknemers die als non-binair geregistreerd staan kunnen eventueel wel bij de werkgever aangeven dat zij als man of vrouw in de rapportage wensen te worden meegenomen. Het recht op informatie geldt voor alle werknemers, ongeacht gender of de grootte van de werkgever. Daarnaast zet het kabinet met het emancipatiebeleid zich in voor de gelijkheid tussen vrouwen en mannen en ook voor gelijkheid voor lhbtiq+ personen.

De leden van de PRO-fractie lezen dat werkgevers verplicht worden te rapporteren over loonverschillen tussen mannen en vrouwen, en dat non-binaire personen een informatieverzoek kunnen doen om vergeleken te worden met de groepen mannen of vrouwen. Deze leden vragen de regering of werkgevers verplicht zijn deze informatie te verschaffen.
Met dit wetsvoorstel wordt het recht op informatie geïntroduceerd. Dit recht houdt in dat werknemers aan hun werkgever schriftelijke informatie kunnen vragen over hun individuele loonniveau en de naar geslacht uitgesplitste loonniveaus voor categorieën van werknemers die dezelfde of gelijkwaardige arbeid verrichten. De werkgever is verplicht op verzoek van de werknemer deze informatie te verstrekken. Het recht op informatie geldt voor alle werknemers, ongeacht gender of de grootte van de werkgever. Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat werkgevers vanaf honderd werknemers periodiek moeten rapporteren over loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Dit betekent dat deze werkgevers worden verplicht de in artikel 10c opgenomen informatie over loonverschillen tussen mannen en vrouwen te verstrekken.

De leden van de PRO-fractie vragen of de personeelsvertegenwoordiging (vaak de ondernemingsraad of vakbond) kan verzoeken om een rapportage waarin non-binaire medewerkers worden meegenomen, of dat dit enkel kan worden gedaan door een individuele non-binaire werknemer.
Werkgevers vanaf honderd werknemers worden met dit wetsvoorstel verplicht om periodiek een loonrapportage op te stellen. Hiertoe is geen voorafgaand verzoek nodig van een werknemer of de werknemersvertegenwoordiging. Met de loonrapportage worden loonverschillen tussen mannen en vrouwen inzichtelijk gemaakt. Werknemers die als non-binair geregistreerd staan kunnen eventueel wel bij de werkgever aangeven dat zij als man of vrouw in de rapportage wensen te worden meegenomen. Het recht op informatie geldt voor alle werknemers, ongeacht gender of de grootte van de werkgever. De werknemer kan zelf een verzoek om informatie doen bij de werkgever. De werknemer kan er ook voor kiezen zich hierbij te laten vertegenwoordigen door een werknemersvertegenwoordiger, zodat de informatie wordt opgevraagd en ontvangen door bijvoorbeeld een vakbondsfunctionaris. Aangezien de ondernemingsraad geen rol vervult in het behartigen van de belangen van individuele werknemers, ligt het niet voor de hand dat de werknemer zich door de ondernemingsraad laat vertegenwoordigen.

De leden van de SGP-fractie waarom de rapportageverplichting wel voor mannen en vrouwen geldt, maar niet voor non-binaire personen. De leden van de PRO-fractie vragen de regering waarom ervoor is gekozen om non-binaire personen niet standaard mee te nemen in de rapportage, maar hen wel te laten meetellen voor het totale aantal werknemers. Ook de leden van de SGP-fractie stellen deze vraag. De leden van de SGP-fractie vragen daarbij aanvullend de regering wat de consequenties kunnen zijn van het wel meenemen van non-binaire personen bij de berekening van het totaal aantal werknemers, maar niet in de rapportageverplichting zelf.
De Uniewetgever neemt verschillende maatregelen om de naleving van de regels over gelijke behandeling te bevorderen. Denk bijvoorbeeld ook aan het tegengaan van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele gerichtheid.[50] De Richtlijn en daarmee het wetsvoorstel zijn gericht op het bevorderen van gelijk loon voor mannen en vrouwen. In het verlengde daarvan ziet de rapportageverplichting zoals opgenomen in de Richtlijn dan ook op de loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Hoewel de Richtlijn niet verbiedt non-binaire personen standaard mee te nemen in de rapportage is er niet voor gekozen werkgevers hiertoe te verplichten. Reden hiervoor is dat dit niet zou aansluiten bij het uitgangspunt dat is gehanteerd bij de totstandkoming van het wetsvoorstel om alleen verplichtingen op te nemen die vanuit de Richtlijn noodzakelijk zijn. De verplichting voor werkgevers om in de loonrapportage inzichtelijk te maken wat loonverschillen zijn tussen mannen, vrouwen en non-binaire personen zou een nationale kop vormen.

De rapportageverplichting geldt voor werkgevers vanaf honderd werknemers. Voor de berekening van het aantal werknemers moeten alle werknemers worden meegenomen. Dit betekent dat ook non-binaire personen worden meegerekend. Het gaat hier namelijk om het bepalen van de grootte van de werkgever. Daarvoor is gender niet relevant.

Voor werkgevers met rond de honderd werknemers kan het meenemen van alle werknemers in de berekening, ongeacht gender, tot gevolg hebben dat zij net wel voldoen aan de grens van honderd werknemers waarmee zij rapportageplichtig zijn. Het niet meenemen van non-binaire personen in de rapportageverplichting heeft tot gevolg dat loonverschillen tussen non-binaire personen en mannen en loonverschillen tussen non-binaire personen en vrouwen niet inzichtelijk worden. Het wel meenemen van non-binaire personen bij de berekening van het totaal aantal werknemers, maar niet in de rapportageverplichting zelf heeft geen gevolgen van voor de wijze van berekening van de loonverschillen tussen mannen en vrouwen.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de regering loontransparantie voor non-binaire personen van belang acht.
De regering stelt voorop dat zij het van belang acht dat iedereen, ongeacht gender, gelijk beloond wordt voor werk van gelijke waarde. De Richtlijn en het wetsvoorstel zijn gericht op de bevordering van gelijk loon voor mannen en vrouwen. Dit betekent niet dat de voorgestelde maatregelen niet bij zullen dragen aan het bevorderen gelijk loon van non-binaire personen. Maatregelen als de verplichting voor werkgevers om te beschikken over een systeem voor functiewaardering en -indeling, de transparantieverplichtingen voor sollicitanten en het recht op informatie kunnen voor alle werknemers, ongeacht gender, een belangrijke bijdrage leveren aan het tegengaan van loonverschillen. Met het totaalpakket aan

[50] Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

maatregelen wordt bijgedragen aan het vergroten van de transparantie over lonen, waarmee het voeren van een gesprek hierover voor iedere werknemer eenvoudiger wordt. De verwachting is dat deze openheid in algemene zijn zal bijdragen aan het tegengaan van ongerechtvaardigde loonverschillen.

De leden van de SGP-fractie vragen welke (mogelijke) effecten de regering ziet als gevolg van het niet meenemen van non-binaire personen in de rapportageverplichting.
De loonrapportage maakt loonverschillen tussen mannen en vrouwen inzichtelijk. Door non-binaire personen niet mee te nemen in de rapportageverplichting worden loonverschillen tussen non-binaire personen en mannen en loonverschillen tussen non-binaire personen en vrouwen daardoor niet inzichtelijk. De rapportageverplichting draagt, als onderdeel van het totaalpakket aan maatregelen, bij aan het vergroten van de transparantie over lonen binnen een organisatie waarmee het voeren van het gesprek over loonverschillen eenvoudiger wordt. De verwachting is dat alle werknemers, ongeacht gender, hier baat bij zullen hebben. Als het gaat om de informatiepositie van een individuele werknemer is met name het recht op informatie van belang. Dit recht houdt in dat werknemers aan hun werkgever schriftelijke informatie kunnen vragen over hun individuele loonniveau en de naar geslacht uitgesplitste loonniveaus voor categorieën van werknemers die dezelfde of gelijkwaardige arbeid verrichten. Non-binaire personen kunnen het recht op informatie uitoefenen door bij de werkgever om een vergelijking te vragen met zowel de groep mannen als vrouwen in de betreffende categorie van werknemers.

Transparantiemaatregelen

De leden van de VVD-fractie vragen de regering te bevestigen dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande cao-afspraken, functiehuizen en functiewaarderingssystemen, en hoe wordt voorkomen dat werkgevers naast bestaande systemen een tweede administratief of juridisch systeem moeten optuigen. Deze leden vragen de regering waarom niet is voorzien in voorzieningen die aansluiten bij de bestaande cao-systematiek, zoals het Adviescollege toetsing regeldruk aan de orde stelde.
Een deugdelijk systeem voor functiewaardering en -indeling vergt dat alle functies binnen de organisatie *van* een werkgever in kaart worden gebracht. Deze functies moeten in onderlinge samenhang worden gewaardeerd op basis van objectieve en genderneutrale criteria. Het systeem voor functiewaardering en -indeling dient in ieder geval de criteria vaardigheden, inspanningen, verantwoordelijkheden, en arbeidsomstandigheden te omvatten. Daarnaast moet het systeem gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid waarborgen. Binnen de geschetste kaders kan zoveel mogelijk worden aangesloten bij bestaande cao-afspraken, functiehuizen en functiewaarderingssystemen. Het wordt daarbij niet van werkgevers gevraagd een tweede administratief of juridisch systeem op te tuigen.

De leden van de PRO-fractie lezen dat werknemersvertegenwoordigers volgens de regering betrokken dienen te worden bij de vaststelling van de categorie van werknemers en de criteria die gebruikt worden in het systeem voor functiewaardering en -indeling. Werkgevers worden volgens de regering ondersteund in het opstellen van een functiewaarderingssysteem. Deze leden vragen of werknemersvertegenwoordigers ook ondersteund worden?
Er komt een digitale training voor werknemersvertegenwoordigers. Deze training helpt werknemersvertegenwoordigers hun rol te vervullen bij de naleving door werkgevers van de verplichtingen in het wetsvoorstel.

Verder zal de algemene informatie en communicatie over het wetsvoorstel ook voor werknemersvertegenwoordigers behulpzaam zijn bij het kennisnemen over het wetsvoorstel en de rol voor de werknemersvertegenwoordiging daarbij.

Alle werkgevers moeten beschikken over een systeem voor functiewaardering en -indeling, terwijl vooral kleinere werkgevers nu vaak geen formeel systeem gebruiken. De leden van de CDA-fractie vragen wat de regering minimaal van kleine werkgevers verwacht om aan deze verplichting te voldoen, en of hiervoor een eenvoudig standaardmodel of sectorspecifieke handreiking beschikbaar komt.
De verplichting geldt op dezelfde wijze voor kleine als voor grote werkgevers. Dit schrijft de Richtlijn verplicht voor. Het systeem voor functiewaardering en -indeling moet alle functies binnen de organisatie omvatten en deze op basis van objectieve en genderneutrale criteria waarderen en indelen. Het systeem moet in ieder geval rekening houden met vaardigheden, inspanningen, verantwoordelijkheden en arbeidsomstandigheden en gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid waarborgen.

De Richtlijn en het wetsvoorstel schrijven niet voor hoe het systeem precies moet worden ingericht. Bij de vormgeving van de verplichting uit de Richtlijn is rekening gehouden dat de formulering hiervan zoveel mogelijk aansluit bij de Nederlandse bestaande praktijk van functiewaardering. Daarmee is er ruimte om aan te sluiten bij de omvang en specifieke situatie van de werkgever. Het staat cao-partijen vrij om hiervoor een model of handreiking te ontwikkelen die ook door kleinere werkgevers kan worden gebruikt. Om werkgevers hierbij te ondersteunen, komen bovendien verschillende hulpmiddelen beschikbaar. Zo is in opdracht van SZW door het Verwey-Jonker Instituut een handreiking met checklist voor functiewaardering en -indeling ontwikkeld. Daarnaast heeft EIGE een hulpmiddel ontwikkeld dat specifiek rekening houdt met functiewaardering en -indeling binnen kleine organisaties.

Daarnaast vragen de leden van de PVV hoe werkgevers die niet beschikken over een formeel systeem voor functiewaardering en -indeling kunnen voldoen aan de nieuwe verplichtingen en welke rol de door het ministerie ontwikkelde handreiking hierbij speelt.
Een deugdelijk systeem voor functiewaardering en -indeling vergt dat alle functies binnen de organisatie van een werkgever in kaart worden gebracht. Deze functies moeten in onderlinge samenhang worden gewaardeerd en ingedeeld op basis van objectieve en genderneutrale criteria. Het systeem voor functiewaardering en -indeling dient in ieder geval de criteria vaardigheden, inspanningen, verantwoordelijkheden, en arbeidsomstandigheden te omvatten. Daarnaast moet het systeem gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid waarborgen.
EIGE heeft in dit kader een hulpmiddel ontwikkeld om werkgevers op weg te helpen. Daarnaast is in opdracht van SZW door het Verwey-Jonker Instituut een handreiking met checklist opgesteld, waarin meer aandacht wordt besteed aan de Nederlandse context bij het opzetten van een goed systeem voor functiewaardering en -indeling. Ook deze handreiking is bedoeld om werkgevers te ondersteunen bij de verplichting te beschikken over een goed systeem van functiewaardering en -indeling. Werkgevers kunnen zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande cao-afspraken, functiehuizen en functiewaarderingssystemen, mits deze voldoen aan de hiervoor geschetste eisen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering kleine werkgevers zonder formeel functiewaarderingssysteem ondersteunt bij het voldoen

aan de verplichting om te beschikken over objectieve en genderneutrale criteria, zonder dat dit leidt tot disproportionele administratieve lasten.
In opdracht van SZW is door het Verwey-Jonker Instituut een handreiking met checklist opgesteld. Daarbij is er aandacht voor de Nederlandse context bij het opzetten van een goed systeem voor functiewaardering en -indeling. Verder heeft ook EIGE een digitaal hulpmiddel ontwikkeld. Dit hulpmiddel wordt nog vertaald naar het Nederlands. Ook wordt er in opdracht van SZW een digitale training voor werknemersvertegenwoordigers gemaakt. Deze training moet hen helpen bij hun rol bij de naleving door de werkgever van de verplichtingen in het wetsvoorstel. De verplichting voor een werkgever om te beschikken over een goed systeem van functiewaardering en -indeling op basis van objectieve en genderneutrale criteria is daar onderdeel van.

Werkgevers moeten voorafgaand aan loononderhandelingen informatie verstrekken over het loon of de bandbreedte van het loon. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan verduidelijken wat een voldoende concrete bandbreedte is. Ook vragen deze leden hoe wordt voorkomen dat werkgevers zeer brede bandbreedtes hanteren waardoor de informatiepositie van sollicitanten in de praktijk nauwelijks verbetert.
De Richtlijn en het wetsvoorstel ter implementatie hiervan geven geen nadere afbakening van hoe hoog de bandbreedte moet zijn. Dit houdt ook enige vrijheid aan de inrichting van het beloningssysteem van werkgevers. Daarbij is het wel van belang dat de bandbreedtes gebaseerd zijn op de betreffende functie en dat daarbij uitgegaan wordt van objectieve en genderneutrale factoren om hiertoe te komen.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe het verbod op het opvragen van salarisgeschiedenis in de praktijk zal worden gehandhaafd.
De sollicitant mag weigeren informatie over het laatstverdiende of huidige loon te verstrekken zonder dat dit negatieve consequenties heeft voor de sollicitant. Het niet naleven van deze verplichting kan in een civielrechtelijke procedure aan een rechter worden voorgelegd. Op de naleving van deze verplichting wordt geen bestuursrechtelijk toezicht gehouden.

De leden van de FVD-fractie vragen of de regering uiteen kan zetten hoe wordt voorkomen dat informatieverzoeken leiden tot verstoringen op de werkvloer, conflicten tussen werknemers of onjuiste conclusies over vermeende discriminatie terwijl sprake is van objectieve verschillen die ook met andere redenen verklaard kunnen worden.
Het wetsvoorstel beoogt een cultuurverandering waarin loonverschillen in goede harmonie bespreekbaar worden op de werkvloer. Een belangrijke maatregel om dat te realiseren is dat werkgevers hun werknemers jaarlijks informeren over hoe gebruik kan worden gemaakt van het individuele recht op informatie. In een gesprek tussen werkgever en werknemer is er de mogelijkheid loonverschillen uit te leggen op basis van objectieve en genderneutrale criteria. Een inzichtelijk en goed systeem van functiewaardering en -indeling maakt dat mogelijk in combinatie met openheid over het beleid voor loonvorming en -ontwikkeling. Een werknemer die vreest voor conflict met de werkgever kan zich laten vertegenwoordigen om het individuele recht op informatie uit te oefenen. Zo kan een werknemer de informatie ook opvragen en ontvangen via een werknemersvertegenwoordiger, bijvoorbeeld een vakbondsfunctionaris. Ook kan een werknemer de informatie opvragen en ontvangen via een orgaan voor gelijke behandeling. De Antidiscriminatievoorzieningen kunnen deze rol vervullen en verlenen reeds bijstand aan burgers.

In opdracht van SZW is door het Verwey-Jonker Instituut een handreiking gemaakt voor een goed systeem van functiewaardering en -indeling. Daarin wordt ook aandacht besteed aan rechtvaardigingsgronden voor

loonverschillen. Ook het hulpmiddel dat EIGE heeft ontwikkeld kan hiervoor behulpzaam zijn. Daarnaast besteedt ook het College voor de Rechten van de Mens op haar website aandacht aan het herkennen van ongelijk loon. Verder zal vanuit het Ministerie van SZW een publiekscampagne worden opgestart, waarin werkenden onder meer worden gewezen op hun rechten en het aangaan van het gesprek met hun werkgever.

Loonverschillen – objectieve rechtvaardiging

De leden van de PRO-fractie vragen wie controleert of de rechtvaardigingsgronden die de werkgever hanteert in geval van loonverschillen objectief zijn.
Ook de leden van de CDA-fractie vragen hoe werkgevers in de praktijk moeten vaststellen of een loonverschil objectief te rechtvaardigen is, welke rol werknemersvertegenwoordigers daarbij precies hebben en wanneer sprake is van voldoende herstel van een ongerechtvaardigd loonverschil.
Objectieve en genderneutrale factoren kunnen leiden tot verschillen in loon die geen verband houden met onderscheid op grond van geslacht. Voor de rechtvaardiging van loonverschillen is het in de eerste plaats van belang dat werkgevers beschikken over een deugdelijk systeem voor het waarderen en indelen van functies (het voorgestelde artikel 8). Een dergelijk systeem maakt het mogelijk om vast te stellen welke functies gelijk of gelijkwaardig werk omvatten en om vervolgens het loon of de loonbandbreedte van deze functies te bepalen. Maar ook een eventueel loonverschil tussen werknemers die gelijk of gelijkwaardig werk verrichten, betekent niet automatisch dat sprake is van een ongerechtvaardigd loonverschil tussen mannen en vrouwen en daarmee van verboden onderscheid. Of een bepaalde factor als objectieve rechtvaardigingsgrond kan worden aangemerkt, hangt af van de specifieke omstandigheden van het geval. Het is niet mogelijk om een uitputtend overzicht te geven van dergelijke factoren. Zo kunnen kenmerken van de personen die de arbeid verrichten een rol spelen. Objectieve verschillen in loon kunnen bijvoorbeeld ontstaan door verschillen in werkervaring of opleiding. Ook organisatiefactoren kunnen, mits deze goed zijn onderbouwd, loonverschillen rechtvaardigen. Voor meer voorbeelden wordt verwezen naar de memorie van toelichting (p. 26–27). Het is in de eerste plaats aan de werkgever om te onderzoeken en beoordelen of loonverschillen objectief gerechtvaardigd zijn. Om werkgevers hierbij te ondersteunen heeft het Ministerie van SZW een handreiking laten ontwikkelen.[51] De sociale partners en het College voor de Rechten van de Mens zijn daarbij betrokken. De handreiking is gebaseerd op internationale standaarden en ondersteunt werkgevers bij het realiseren van een deugdelijk systeem voor functiewaardering en -indeling. Dit hulpmiddel helpt werkgevers ook bij het analyseren van de vraag of loonverschillen objectief gerechtvaardigd kunnen zijn.
In het kader van loonverschillen vervullen werknemersvertegenwoordigers verschillende rollen.

1. Het systeem voor functiewaardering en -indeling dat de werkgever vaststelt, is gebaseerd op objectieve en genderneutrale criteria. Werknemersvertegenwoordigers hebben instemmingsrecht bij de vaststelling van deze criteria.
2. Uit de loonrapportage die geldt voor werkgevers vanaf honderd werknemers kunnen loonverschillen blijken. De loonrapportage biedt ruimte om deze verschillen op basis van objectieve en genderneutrale criteria te rechtvaardigen. Werknemersvertegenwoordigers hebben geen instemmingsrecht bij de vaststelling van de loonrappor-

[51] Verwey Jonker Instituut, handreiking loonstructuren, 2026, https://open.overheid.nl/details/a50f1517-bd20-4c05-bf4f-bbc0268c837a

tage. Wel informeert de werkgever hen over de loonrapportage en vindt hierover overleg plaats. De ondernemingsraad kan vervolgens vragen stellen aan de werkgever over de loonrapportage. Daarbij kan de ondernemingsraad specifiek ingaan op de vraag in hoeverre de geconstateerde loonverschillen zijn te verklaren aan de hand van genderneutrale en objectieve criteria. Ook werknemers binnen de organisatie mogen vragen stellen over de loonrapportage, de werkgever vragen de gegevens te verduidelijken en vragen om toelichting op loonverschillen. Werkgevers moeten hierover uiterlijk binnen twee maanden informatie aan de werknemer verstrekken.

3. De werkgever moet loonverschillen die uit de loonrapportage blijken en die niet op basis van objectieve en genderneutrale criteria kunnen worden gerechtvaardigd, binnen een redelijke termijn verhelpen. Werknemersvertegenwoordigers hebben instemmingsrecht over de wijze waarop de werkgever deze ongerechtvaardigde verschillen verhelpt.
4. In sommige gevallen (kort samengevat: bij een loonverschil van 5 procent of hoger binnen een categorie van werknemers die de werkgever niet binnen zes maanden na de loonrapportage heeft kunnen verhelpen) verhelpt de werkgever ongerechtvaardigde loonverschillen aan de hand van een loonevaluatie. Werknemersvertegenwoordigers hebben instemmingsrecht bij de vaststelling van de loonevaluatie, die onder meer een plan van aanpak bevat om ongerechtvaardigde verschillen te verhelpen. De werkgever verhelpt de loonverschillen in nauwe samenwerking met de werknemersvertegenwoordigers.

De Richtlijn bepaalt niet wanneer sprake is van voldoende herstel. Het uitgangspunt is evenwel dat pas sprake is van voldoende herstel wanneer het ongerechtvaardigde loonverschil in individuele gevallen daadwerkelijk is opgeheven. Afhankelijk van de oorzaak van het vastgestelde ongerechtvaardigde loonverschil kan het herstel bestaan uit een of meer maatregelen, zoals een verhoging van het basissalaris, nabetaling van achterstallig loon, correctie van bonussen of toeslagen, aanpassing van pensioenpremies en pensioenopbouw, correctie van aandelen- of winstdelingsregelingen, aanpassing van toekomstige periodieken en wijziging van de salarisschaal of functiewaardering. Wanneer ongerechtvaardigde loonverschillen voortvloeien uit het systeem van functiewaardering en -indeling of uit het loonbeleid, moet de werkgever bovendien de onderliggende oorzaken wegnemen. Daarmee voorkomt de werkgever dat opnieuw ongerechtvaardigde loonverschillen ontstaan. Daarnaast is het mogelijk dat in een civielrechtelijke procedure van een werknemer tegen de werkgever over gelijk loon blijkt of de rechtvaardigingsgronden die de werkgever hanteert objectief of genderneutraal zijn.

Loonrapportage en loonevaluatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat artikel 9, achtste lid, van de Richtlijn lidstaten de mogelijkheid biedt loonrapportages door de overheid te laten opstellen op basis van reeds beschikbare administratieve gegevens, en dat de regering heeft geconcludeerd hiervan geen gebruik te maken omdat de bestaande data ontoereikend zouden zijn en werkgevers het onderdeel over loonverschillen naar categorieën hoe dan ook zelf moeten aanleveren. Deze leden vragen de regering of de rapportage niettemin zoveel mogelijk kan worden opgesteld op basis van bestaande gegevens uit de loonaangifteketen en de salarisadministratie, en voor welke onderdelen alsnog handmatige bewerkingen, aanvullende datakoppelingen of aparte verklaringen nodig zijn. Deze leden vragen de regering of zij bereid is in de uitvoering maximaal in te zetten op hergebruik van bestaande gegevens, teneinde dubbele uitvraag bij werkgevers te voorkomen.

Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering te onderbouwen waarom de regering niet heeft gekozen voor de mogelijkheid een deel van de loonrapportages door de overheid te laten opstellen. Deze leden geven aan dat de Afdeling advisering van de Raad van State hierover op heeft gemerkt dat centrale overheidsvoorziening de administratieve lasten voor werkgevers zou kunnen verminderen. Zij vragen de regering toe te lichten waarom alsnog de decentrale aanpak de voorkeur heeft.
Elke keuze voor automatisering vraagt om een zorgvuldige afweging, waarbij de meerwaarde van automatisering moet worden afgewogen tegen de tijd en middelen die daarvoor nodig zijn. De regering heeft onderzocht of de verantwoordelijkheid voor de rapportageverplichting kan worden overgenomen door de rapportage op basis van informatie vanuit de overheid zelf samen te stellen, maar daar niet voor gekozen. Verschillende factoren hebben hierbij een rol gespeeld. Niet is uitgesloten dat een gedeeltelijk vooringevulde loonrapportage de administratieve lasten enigszins kan verminderen. Echter, niet alle benodigde informatie is reeds in de loonaangifte aanwezig, waardoor voor deze geautomatiseerde route aanpassingen van bestaande overheidssystemen nodig is. Overigens blijkt uit gesprekken met werkgevers dat de grootste administratieve lasten niet voortvloeien uit het opstellen van de rapportage, maar uit het analyseren van de beloningsgegevens, het verklaren en waar nodig wegnemen van loonverschillen en het inrichten van het beloningsbeleid. Om de administratieve last te verminderen is ervoor gekozen de rapportage zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de gegevens uit de salarisadministratie en de bestaande loonaangifte. Softwareontwikkelaars ontwikkelen software om de rapportage vanuit de salarissystemen van de werkgevers geautomatiseerd op te laten stellen. Bovendien wordt gebruik gemaakt van de bestaande definities van looncomponenten vanuit de loonaangifte en vindt de verzameling van relevante data reeds plaats via salarissoftware. De uitvoerbaarheid van de voorgestelde uitwerking en de vraag of in de toekomst verdere vormen van automatisering nodig zijn, zal via monitoring en evaluatie in de gaten worden gehouden. Zie verder ook de toelichting in het nader rapport.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Richtlijn de rapportageverplichting bij iedere werkgever afzonderlijk legt en dat de regering, naar aanleiding van de consultatie, het werkgeversbegrip heeft losgekoppeld van het ondernemingsbegrip uit de Wet op de ondernemingsraden. Deze leden vragen de regering te verduidelijken op welk niveau moet worden gerapporteerd, te weten concern, juridische entiteit, werkgever in arbeidsrechtelijke zin of vestiging, en hoe wordt voorkomen dat concerns en groepen met meerdere entiteiten of meerdere salaris- en HR-systemen dubbele rapportages of onnodig complexe datakoppelingen moeten opzetten. Deze leden vragen de regering te bevestigen dat rapportage op concernniveau steeds is toegestaan wanneer het beloningsbeleid op dat niveau wordt bepaald.
De Richtlijn schrijft voor dat de transparantieverplichtingen bij de werkgever liggen. Degene met wie de werknemer naar nationaal recht de arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling is aangegaan moet worden aangemerkt als werkgever. Rapporteren op concernniveau is in beginsel niet toegestaan. Elke individuele dochteronderneming rapporteert zelfstandig, omdat dochterondernemingen doorgaans een eigen beloningsbeleid voeren dat per bedrijf kan verschillen. Rapporteren op concernniveau is derhalve wel mogelijk als het moederbedrijf ook daadwerkelijk als werkgever kan worden aangemerkt, bijvoorbeeld omdat het beloningsbeleid op concernniveau wordt bepaald en dochterondernemingen daar geen ruimte hebben om van af te wijken. Geconsolideerde presentatie in de jaarrekening is mogelijk, mits de loongegevens per dochteronderneming worden uitgesplitst.

Voor concerns en groepen met meerdere juridische entiteiten of meerdere slarissystemen geldt dat elke entiteit die zelfstandig rapporteert, daarvoor gebruik kan maken van de gegevens uit de eigen loonadministratie. Doordat de berekeningswijzen voor alle werkgevers gelijk zijn en aansluiten bij de bestaande loonaangifteketen, worden onnodige datakoppelingen tussen entiteiten voorkomen. Elke entiteit put uit haar eigen administratie en hoeft geen gegevens van andere entiteiten te combineren, tenzij er sprake is van de hierboven beschreven uitzondering voor centraal bepaald beloningsbeleid.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering wanneer de definitieve definities, rekenregels en technische specificaties, waaronder die in de aangekondigde algemene maatregel van bestuur, beschikbaar zijn. Deze leden vragen de regering of de regering kan toezeggen dat deze ruim vóór de eerste rapportageverplichting stabiel en getest zijn.
Parallel aan het wetsvoorstel is gewerkt aan de lagere regelgeving. De internetconsultatie voor het ontwerpbesluit is recent afgerond en wordt momenteel verwerkt en de internetconsultatie voor de ontwerpregeling waarin loondefinities en berekeningswijzen worden vastgelegd staat momenteel open voor consultatie.[52] De definities en rekenregels zoals opgenomen bij de ministeriële regeling zijn opgesteld in betrokkenheid met o.a. sociale partners, uitzendbranche en softwareontwikkelaars. Voorwaardelijk voor softwareleveranciers is dat zij zo snel mogelijk duidelijkheid hebben over definitieve definities en berekeningswijzen, zowel in het wetsvoorstel als in de onderliggende lagere regelgeving. Technische specificaties voor bijvoorbeeld gegevensuitwisseling worden parallel ontwikkeld, waarvoor sociale partners, waaronder de uitzendbrancheorganisaties, werken aan de ontwikkeling hiervan. In het wetsvoorstel is geregeld dat het gegevensuitwisseling plaatsvindt op basis van een daartoe opgesteld model, zoals vastgesteld bij collectieve arbeidsovereenkomst of bij regeling van de Minister van SZW. Daarbij geldt dat de eerste rapportage over 2027 plaatsvindt, uiterlijk halverwege 2028. Daarmee is er nog ruimte voor de verdere ontwikkeling van gegevensuitwisseling, voorafgaand aan de eerste rapportage.

De leden van de PRO-fractie merken op dat werkgevers met meer dan 250 werknemers jaarlijks rapporteren over lonen, en kleinere werkgevers slechts om de drie jaar. Zij vragen of de kleinere werkgevers over alle drie voorafgaande kalanderjaren in één keer moeten rapporteren, of slechts over het meest recente kalenderjaar.
De rapportage heeft steeds betrekking op de periode van één kalenderjaar, namelijk het voorgaande kalenderjaar. Werkgevers die om de drie jaar rapporteren, rapporteren daarbij een keer per drie jaar, over het voorgaande kalenderjaar.

De leden van de PRO-fractie vragen de regering of zij de zorg deelt dat het gekozen loonbegrip kan zorgen voor een vertekend beeld, omdat ook arbeidsvoorwaarden als een leaseauto en andere secundaire arbeidsvoorwaarden een verschil in beloning kunnen veroorzaken. Deze leden vragen of de regering kan garanderen dat door deze beperktere invulling geen significante delen van de loonkloof buiten beeld blijven.
De regering heeft geprobeerd in de uitwerking van de loonrapportage een balans te vinden tussen het in beeld brengen van loonverschillen en de uitvoerbaarheid en vergelijkbaarheid voor werkgevers. Dit heeft ertoe geleid dat in de uitwerking zoveel mogelijk is aangesloten bij de loonaangifte. Alle fiscale looncomponenten worden meegenomen in het gehanteerde loonbegrip, waaronder ook de fiscale bijtelling voor een

[52] Zie: Besluit implementatie richtlijn loontransparantie, www.internetconsultatie.nl en Regeling implementatie richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen, www.internetconsultatie.nl

leaseauto. Individueel belast loon wordt in beginsel meegenomen. Alleen bepaalde onbelaste vergoedingen en verstrekkingen blijven buiten beschouwing. Deze vergoedingen en verstrekkingen kunnen onder de werkkostenregeling (WKR) vallen. Voorbeelden hiervan zijn opgenomen onder de toelichting, zoals o.a. kerstpakketten, fiets van de zaak, thuiswerkvergoeding, reiskostenvergoeding, studiekosten en opleidingen voor de vervulling van de dienstbetrekking, noodzakelijke apparatuur, consumpties op het werk. Onder de werkkostenregeling (WKR) kan de werkgever verschillende looncomponenten onbelast aan werknemers verstrekken. Door aan te sluiten bij het fiscale loon uit de bestaande loonaangifteketen gebruiken alle werkgevers dezelfde objectieve bestaande gegevensbron waardoor de rapportage goed vergelijkbaar is tussen bedrijven. Dit voorkomt dat werkgevers afzonderlijke WKR-vergoedingen en voorzieningen moeten waarderen en aan individuele werknemers moeten toerekenen, wat tot extra administratieve lasten en verschillen in waarderingsmethoden zou leiden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van de rapportageverplichting bij de uitwerking in de algemene maatregel van bestuur expliciet te toetsen met werkgevers uit sectoren waar zulke looncomponenten veel voorkomen.
De begrippenlijst voor de rapportage is tot stand gekomen door overleg met softwareleveranciers, die voorbeelden hebben aangeleverd. De begrippenlijst is besproken middels proeftuinen met werkgevers en uitzendbureaus, alsmede de sociale partners. De begrippenlijst is toegevoegd aan de ministeriële regeling, die samen met het rapportagesjabloon die op dit moment openstaat voor internetconsultatie. Hierdoor zijn werkgevers in staat om te reageren op uitvoerbaarheid en proportionaliteit van de rapportageverplichting.

De leden van de PVV-fractie constateren dat de regering heeft gekozen voor een zo zuiver mogelijke implementatie van de richtlijn. Deze leden vragen of de regering nader kan toelichten hoe werkgevers in de praktijk gebruik kunnen maken van gegevens uit de loonaangifteketen ten behoeve van de rapportageverplichtingen en welke ondersteuning daarbij beschikbaar wordt gesteld.
Voor de berekening van de verschillende onderdelen in de rapportage zijn in het ontwerpbesluit richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen de loonbegrippen opgenomen. In de ontwerpregeling zijn de definities en de wijze van berekening opgenomen. De definities zijn gebaseerd op de loonaangifteketen en deze zijn dan ook bekend voor werkgevers en softwareleveranciers. Er is daarnaast een conceptsjabloon opgesteld en parallel aan de ministeriële regeling in internetconsultatie gebracht,[53] dat verduidelijkt hoe de loonrapportage dient te worden ingevuld. Voor het opstellen van de loonrapportage aan de hand van het (verplichte) sjabloon wordt gewerkt aan een handleiding. Deze handleiding bevat de stappen die werkgevers moeten nemen, en bevat eveneens de uitleg om tot een loonrapportage te komen. Het monitoringsorgaan zal ook veelgestelde vragen en de bijbehorende antwoorden op de website opnemen. Ook zal het monitoringsorgaan een helpdeskfunctie bieden voor werkgevers die vragen hebben over het opstellen van de loonrapportage.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe de rapportageverplichtingen ertoe zullen leiden dat de loonverschillen verkleind worden.

---

[53] Regeling implementatie richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen, www.internetconsultatie.nl

De rapportageverplichtingen kunnen loonverschillen verkleinen doordat loonverschillen transparant worden voor werkenden. Werkgevers met ten minste 100 werknemers moeten loonverschillen tussen mannen en vrouwen openbaar maken. Hierdoor worden loonverschillen zichtbaar. Werkgevers dienen ongerechtvaardigde loonverschillen die naar voren komen uit de loonrapportage te verhelpen.

Daarnaast moet een loonevaluatie worden opgesteld als verschillen van ten minste 5% niet objectief zijn te verklaren. Dit verplicht werkgevers tot concrete actie om ongerechtvaardigde verschillen te verhelpen op basis van een concreet plan van aanpak en in nauwe samenwerking met werknemersvertegenwoordigers.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om de grens van 100 werknemers nader toe te lichten. Deze leden vragen waarom de regering niet voor een hogere aantal heeft gekozen om de administratieve lasten te beperken.
De rapportageverplichting voor werkgevers met ten minste 100 werknemers komt voort uit artikel 9 van de Richtlijn. De Richtlijn laat hierbij geen ruimte voor een hoger aantal werknemers, alleen voor een lager aantal.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering voorkomt dat werkgevers veel tijd kwijt zijn aan het verklaren van loonverschillen die voortkomen uit objectieve factoren, zoals verschillende roosters, toeslagen, functiesamenstelling of arbeidsduurpatronen, en niet uit ongelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijkwaardig werk.
De loonkloof is het verschil in gemiddelde loonniveaus. Dit volgt rechtstreeks uit de Richtlijn. Wanneer er in een loonrapportage in een categorie van werknemers met gelijk of gelijkwaardig werk loonverschillen optreden, is het aan de werkgever om na te gaan in hoeverre deze verschillen voortkomen uit objectieve en genderneutrale factoren. Dit kan, afhankelijk van de situatie, een zekere tijdsinvestering van de werkgever vragen. De handreiking voor een goed systeem van functiewaardering en -indeling, die in opdracht van SZW door het Verwey-Jonker Instituut is opgesteld, biedt hiervoor handvatten.

Ter beschikking gestelde arbeidskrachten

Wat betreft uitzendkrachten geldt dat wat betreft de evaluatieverplichting de inlener verantwoordelijk is, zo merken de leden van de PRO-fractie op. Tegelijkertijd is de uitlener formeel de werkgever, waardoor bij een vermoeden van ongelijk loon de werknemer zich tot de uitlener moet wenden. De regering schrijft dat de inlener en uitlener gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het betalen van het juiste loon. De leden van de PRO-fractie vragen in hoeverre de regering hierin een risico ziet dat de inlener en uitlener naar elkaar wijzen. Deze leden vragen hoe de regering voorkomt dat de verantwoordelijkheid daardoor bij de individuele vrouw terechtkomt. Deze leden vragen of het juiste loon in een dergelijk geval vastgesteld dient te worden in vergelijking met de lonen van werknemers van de inlener, of in vergelijking met de lonen van de uitlener.
De inlener en de uitlener hebben een gedeelde verantwoordelijkheid als het gaat om gelijk loon voor terbeschikkinggestelde uitzendkrachten. De invloedssfeer van de inlener en uitlener verschilt echter. De inlener stelt een goed systeem van functiewaardering en -indeling op. Dat systeem bepaalt de waarde van alle functies binnen de organisatie van de inlener en de manier waarop die functies ten opzichte van elkaar worden ingedeeld. Dit geldt ook voor functies die in de praktijk door terbeschikkinggestelde arbeidskrachten worden vervuld. Vervolgens wordt op basis van deze waardering en indeling het loon binnen de organisatie van de

inlener gekoppeld. Dat loon moet door de inlener worden doorgegeven aan de uitlener. Terbeschikkinggestelde arbeidskrachten hebben recht op ten minste gelijkwaardig loon ten opzichte van de eigen werknemers van de inlener die gelijk of gelijkwaardig werk doen. Dit volgt reeds uit de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (artikelen 8 en 8a). Bij de uitlener vindt vaak een «omzetting» van het loon dat de inlener heeft doorgegeven plaats. Die «omzetting» hoeft dus niet precies hetzelfde loon op te leveren, maar het moet wel resulteren in ten minste gelijkwaardig loon voor de terbeschikkinggestelde arbeidskracht ten opzichte van de eigen werknemers van de inlener die gelijk(waardig) werk doen. De uitlener heeft invloed op deze «omzetting» en daarmee op gelijk loon voor mannelijke en vrouwelijke terbeschikkinggestelde arbeidskrachten die gelijk(waardig) werk doen. Van inlener en uitlener wordt verwacht dat zij gezamenlijk analyseren waar een eventueel loonverschil tussen mannen en vrouwen die gelijk(waardig) werk doen ontstaat. Als het loonverschil tussen mannen en vrouwen zich alleen bij terbeschikkinggestelde arbeidskrachten voordoet en de inlener het juiste loon heeft doorgegeven, dan ligt het voor de hand de processen bij de uitlener nader te bestuderen. Doen de loonverschillen tussen mannen en vrouwen zich ook voor bij de eigen werknemers van de inlener, dan ligt het voor de hand dat (een deel) van de oorzaak bij de inlener ligt. Door loonverschillen op deze manier te analyseren kunnen inlener en uitlener elkaar aanspreken op de verantwoordelijkheden binnen hun invloedssfeer om in gezamenlijkheid tot een oplossing te komen. De regering acht dit niet zozeer een risico, maar ziet dit eerder als een proces van wederzijdse controle ten behoeve van gelijk loon voor mannelijke en vrouwelijk terbeschikkinggestelde arbeidskrachten die gelijk(waardig) werk doen. Een individuele werknemer draagt niet de verantwoordelijkheid voor de naleving van het recht op gelijk loon door de werkgever.

Bij ter beschikking gestelde arbeidskrachten kiest de regering ervoor de rapportageverplichting bij de inlener te leggen, terwijl de uitlener de formele werkgever is, de loonadministratie voert en de inlener voor de rapportage afhankelijk is van gegevens van de uitlener. De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering deze keuze uitvoerbaarder en minder belastend acht dan een systematiek waarbij de uitlener rapporteert. Deze leden vragen of de regering daarbij kan ingaan op de gevolgen voor administratieve lasten, aansprakelijkheid bij onjuiste of onvolledige gegevens en de positie van werkgevers die met meerdere uitleners werken.
Wat betreft de keuze om aan de uitlener dan wel de inlener de verplichting op te leggen om te rapporten over loonverschillen bij ter beschikking gestelde arbeidskrachten heeft de regering, samen met de uitzendbranche en werkgeversorganisaties, gezocht naar een uitvoerbare systematiek die zowel uitleners als inleners zou ontlasten en die op steun van beide partijen zou kunnen rekenen. Er is uiteindelijk geen optie gevonden die op steun van beide partijen gezamenlijk kon rekenen. Voor de keuze om de rapportageverplichting op dit punt bij de inlener neer te leggen, heeft de regering rekening gehouden met de mate waarin de inhoud van de rapportage bijdraagt aan transparantie over loonverschillen. Daarnaast heeft de regering meegewogen welke optie tot de minder administratieve lasten leidt.

Dit heeft ertoe geleid dat de regering ervoor heeft gekozen de inlener in de loonrapportage te laten rapporteren over de terbeschikkinggestelde arbeidskrachten. De belangrijkste reden daarvoor is dat de inlener verantwoordelijk is voor het systeem van functiewaardering en -indeling. Dat systeem bepaalt de waarde van het werk van de terbeschikkinggestelde arbeidskracht en moet gelijk loon voor gelijk(waardig) werk waarborgen binnen de organisatie van de inlener. Bij een loonrapportage

over terbeschikkinggestelde arbeidskrachten door de uitlener zou de context van gelijk of gelijkwaardig werk, zoals die wordt bepaald door de (verschillende) inleners, niet goed inzichtelijk zijn. Om die reden acht de regering rapportage door de inlener over loonverschillen bij de inlener tussen mannelijke en vrouwelijke terbeschikkinggestelde arbeidskrachten betekenisvoller.

Verder speelt mee dat rapporteren over de loonverschillen onder ter beschikking gestelde arbeidskrachten door de uitlener niet zou leiden tot aanzienlijk lagere lasten. De Europese Commissie heeft aangegeven dat de loonrapportage bij terbeschikkinggestelde arbeidskrachten, indien deze belegd zou worden bij de uitlener, moet worden uitgesplitst naar afzonderlijke inleners. Een arbeidskracht kan in één rapportageperiode voor meerdere inleners werken. In het geval de uitlener rapportageplichtig is, moet het loon daarom per opdracht en per inlener worden toegerekend en gerapporteerd. Daarmee verschuift de administratieve last vooral van de inlener naar de uitlener, zonder dat deze als zodanig wezenlijk afneemt. Hoewel de uitlener bij deze systematiek geen loongegevens aan de inlener hoeft te verstrekken, biedt rapportage door de uitlener, op basis van de opties die zijn geschetst door de Europese Commissie, alles afwegende daarom geen substantiële lastenvermindering. De Europese Commissie heeft daarbij aangegeven dat rapportage over ter beschikking gestelde arbeidskrachten bij de inlener wat haar betreft de voorkeur verdient. In de gekozen uitwerking van de loonrapportage door de inlener over de terbeschikkinggestelde arbeidskrachten is de administratieve last zo beperkt mogelijk gehouden. Zo hoeven inleners de loonverschillen tussen mannen en vrouwen in het onderdeel over terbeschikkinggestelde arbeidskrachten niet uit te splitsen naar uitleners. Ook kunnen zij een aparte rapportage maken voor uitzendkrachten en voor hun eigen werknemers. Dat beperkt de administratieve last voor inleners die samenwerken met meerdere uitleners. Daarnaast wordt beoogd dat de voor de inlener benodigde gegevens voor de loonrapportage vanuit de uitlener geautomatiseerd kunnen worden aangeleverd.

Wat betreft aansprakelijkheid voor de juistheid en de volledigheid van de loonrapportage dragen de inlener en de uitlener een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de getrouwheid van de loonrapportage over terbeschikkinggestelde arbeidskrachten. Op het moment dat de loonrapportage op onderdelen onvolledig is zal de handhaving gehouden zijn aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het evenredigheidsbeginsel. Wanneer een werknemer in een civielrechtelijke procedure aanvoert dat de loonrapportage onjuist of onvolledig is, is het aan de rechter om te oordelen wie hiervoor en in welke mate in de context van een specifieke situatie verantwoordelijk kan worden gehouden.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe andere EU-lidstaten omgaan met de rapportage over uitzendkrachten en andere driehoeksrelaties. Deze leden vragen voorts of de regering bereid is hierover in Brussel nadere guidance en harmonisatie te vragen.
Hoe de lidstaten omgaan met de rapportage over uitzendkrachten kan verschillen, omdat op dit punt beleidsruimte aan de lidstaten is gelaten. Op dit moment zijn diverse lidstaten nog bezig met de implementatie van de Richtlijn in nationale wetgeving, waardoor niet alle details hierover bekend zijn. De regering heeft in Brussel tijdens de workshops nadere guidance gevraagd ten aanzien van de rapportage over uitzendkrachten. De Europese Commissie heeft daarbij aangegeven dat rapportage over ter beschikking gestelde arbeidskrachten bij de inlener wat haar betreft de voorkeur verdient. De Europese Commissie heeft aangegeven dat de loonrapportage bij terbeschikkinggestelde arbeidskrachten, indien deze

toch belegd zou worden bij de uitlener, zou moeten worden uitgesplitst naar afzonderlijke inleners.

Bij de uitwerking van de richtlijn kiest de regering ervoor om de rapportageverplichting voor uitzendkrachten bij de inlener te leggen, in plaats van bij de uitlener. De uitlener is echter juridisch gezien de werkgever van de uitzendkracht en beschikt over de relevante looninformatie. De leden van de ChristenUnie-fractie vrezen dat dit leidt tot grote onnodige verzwaring en onduidelijkheid. Deze leden vragen waarom heeft de regering hiervoor gekozen heeft? Deze leden vragen of hierover overleg is geweest met de uitzendsector?
De regering heeft ervoor gekozen de inlener in de loonrapportage te laten rapporteren over de terbeschikkinggestelde arbeidskrachten. Voor de regering is de belangrijkste reden om de rapportage over terbeschikkinggestelde arbeidskrachten bij de inlener te beleggen, dat de inlener verantwoordelijk is voor het systeem van functiewaardering en -indeling. Dat systeem bepaalt de waarde van het werk van de terbeschikkinggestelde arbeidskracht en moet gelijk loon voor gelijk(waardig) werk waarborgen binnen de organisatie van de inlener. Bij een loonrapportage over terbeschikkinggestelde arbeidskrachten door de uitlener zou de context van gelijk of gelijkwaardig werk, zoals die wordt bepaald door de (verschillende) inleners, niet goed inzichtelijk zijn. Om die reden acht de regering rapportage door de inlener over loonverschillen bij de inlener tussen mannelijke en vrouwelijke terbeschikkinggestelde arbeidskrachten betekenisvoller.

Bij de afweging voor deze keuze heeft de regering ook de administratieve lasten betrokken. Daarbij is aan de uitzendbranche en werkgeversorganisaties gevraagd om een invulling van de loonrapportageplicht te bedenken die op de steun van zowel uitleners als inleners zou kunnen rekenen. De regering moet helaas concluderen dat er geen uitwerking van de loonrapportageplicht naar voren is gekomen die op steun van de uitzendbranche en de werkgeversorganisaties kan rekenen. De regering heeft voor de afweging ten aanzien van de administratieve lasten doorslaggevend geacht dat rapporteren over de terbeschikkinggestelde arbeidskrachten in de loonrapportage van de uitlener niet zou leiden tot aanzienlijke lastenvermindering. De voornaamste reden daarvoor is dat de Europese Commissie heeft aangegeven dat een loonrapportage over terbeschikkinggestelde arbeidskrachten door de uitlener moet worden uitgesplitst naar inleners. Een terbeschikkinggestelde arbeidskracht kan echter in de rapportageperiode meerdere opdrachten bij verschillende inleners hebben verricht. Voor een loonrapportage door de uitlener moet het loon van de terbeschikkinggestelde arbeidskracht dan – net als bij rapportage door de inlener – worden toegerekend aan één of meer opdrachten van een terbeschikkinggestelde arbeidskracht. De aanvullende verplichting is dan echter dat het loon moet worden uitgesplitst naar inlener. Daardoor is er bij rapportage over terbeschikkinggestelde arbeidskrachten door de uitlener geen aanzienlijke lastenvermindering ten opzichte van rapportage door de uitlener, ook al hoeft de uitlener bij deze optie geen loongegevens te delen met de inlener voor de loonrapportage. In de gekozen uitwerking van de loonrapportage door de inlener over de terbeschikkinggestelde arbeidskrachten is de administratieve last zo beperkt mogelijk gehouden. Zo hoeven inleners de loonverschillen tussen mannen en vrouwen in het onderdeel over terbeschikkinggestelde arbeidskrachten niet uit te splitsen naar uitleners. Dat beperkt de administratieve last voor inleners die samenwerken met meerdere uitleners. Daarnaast wordt beoogd dat de voor de inlener benodigde gegevens voor de loonrapportage vanuit de uitlener geautomatiseerd kunnen worden aangeleverd.

Rechtsbescherming

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten dat een werknemer ook zonder referentiepersoon ander bewijsmateriaal kan aandragen, zoals statistieken of andere beschikbare informatie. Kan een werknemers elk soort bewijs aandragen dat relevant wordt geacht of zit er een begrenzing aan deze mogelijkheid, zo vragen deze leden.
Werknemers moeten, bij gebrek aan een reële referentiepersoon, de mogelijkheid hebben om gebruik te maken van ander bewijsmateriaal. Dit kan bijvoorbeeld een hypothetische referentiepersoon zijn waarmee zij kunnen aantonen dat zij niet op dezelfde wijze zijn behandeld als een hypothetische referentiepersoon van een ander geslacht zou zijn behandeld. Ook mag het werknemers niet worden belet gebruik te maken van ander feitelijk materiaal dat kan wijzen op mogelijk verboden onderscheid, zoals statistieken of andere beschikbare informatie. Welk bewijsmateriaal geschikt is, hangt af van de onderbouwing die de betreffende werknemer aandraagt. Of de werknemer daarmee aannemelijk heeft gemaakt dat gelijke of gelijkwaardige arbeid niet gelijk wordt beloond, beoordeelt de rechter op basis van de vrije bewijsleer (artikel 152, tweede lid, Rv). De Richtlijn schrijft de mogelijkheid om ander bewijsmateriaal te gebruiken, indien geen reële referentiepersoon kan worden vastgesteld, dwingend voor (artikel 19, derde lid, en het voorgestelde artikel 11, derde lid). Deze mogelijkheid maakt het bijvoorbeeld mogelijk om loonongelijkheden in door vrouwen gedomineerde sectoren, zoals de zorgsector, doeltreffender aan te pakken (overweging 28).

De leden van de D66-fractie ondersteunen het versterken van de rechtspositie van werknemers. Deze leden lezen ook dat de regering extra werklast raamt bij zowel de civiele- als bestuursrechter. Zij zijn zodoende benieuwd of de regering een beeld heeft bij het aantal verwachte extra procedures als gevolg van wetswijziging.
Het aantal procedures dat als gevolg van de wetswijziging zal worden gevoerd hangt af van de mate waarin werknemers gebruik zullen maken van hun rechten en de mate waarin werkgevers de verplichtingen naleven. Voor het civielrecht verwacht de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) in de eerste 18 maanden een toename van zaken, naar verwacht daarna gevolgd door een afname. De RvdR heeft het werklasteffect uitgedrukt in kosten die zijn opgenomen in de financiële gevolgen in de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel. De RvdR schat dat het totale werklasteffect voor de rechtspraak, voor zowel de civiele- als bestuursrechter afgerond in 2027 uitkomt op 390.000 euro, in 2028 op 210.00 euro en in 2029 op 160.000 euro. Voor het bestuursrecht is eveneens een inschatting gemaakt, waarbij is uitgegaan van jaarlijks enkele tientallen boetes en dwangsommen.

5. Betrokken partijen

De leden van de PRO-fractie merken op dat in het wetsvoorstel het monitoringsorgaan vooral een verzamelpunt van gegevens lijkt te worden. Deze leden geven aan dat de Richtlijn voorschrijft dat dit orgaan ook oorzaken van de loonkloof analyseert en instrumenten ontwikkelt om deze aan te pakken. Deze leden vragen de regering toe te lichten waarom niet is gekozen voor een sterkere rol. De vragen voorts of de regering bereid is de vormgeving van het monitoringsorgaan te versterken, zodat het een actieve rol kan spelen bij de inhoudelijke beoordeling van rapportages en het ontwikkelen van effectieve beleidsinstrumenten.
In het wetsvoorstel (het voorgestelde artikel 10e) zijn voor de inrichting van het monitoringsorgaan beide taken, het analyseren van oorzaken van de loonkloof en het ontwikkelen van instrumenten om loonverschillen te helpen beoordelen, opgenomen. Het beoogde monitoringsorgaan zal deze

taken dan ook gaan uitvoeren en deze zullen in de loop van volgend jaar verder voorbereid worden. De regering heeft aan de monitoringsinstantie uitsluitend de taken toegekend die de Richtlijn dwingend voorschrijft. Om die reden is bijvoorbeeld niet gekozen voor een rol waarbij het monitoringsorgaan de inhoud van de rapportages beoordeelt.

De leden van de CDA-fractie lezen dat ondernemingsraden, personeelsvertegenwoordigingen en vakbonden een belangrijke rol bij functiewaardering, categorie-indeling, loonrapportage en loonevaluatie krijgen. Deze leden vragen of deze werknemersvertegenwoordigers daarvoor voldoende tijd, kennis en ondersteuning hebben, en welke concrete hulpmiddelen, scholing of e-learning voor inwerkingtreding beschikbaar zijn.
Leden van de ondernemingsraad en van de personeelsvertegenwoordiging kunnen gebruikmaken van de rechten die de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) ze verleent. Leden van ondernemingsraad en van de personeelsvertegenwoordiging hebben recht op scholing onder werktijd en met behoud van salaris. Mochten hier kosten aan verboden zijn, dan draagt de werkgever deze. Ook kan de ondernemingsraad zich laten bijstaan door een deskundige. Wanneer hier kosten aan verbonden zijn komen deze ten laste van de werkgever, mits de ondernemingsraad de werkgever van tevoren hiervan in kennis heeft gesteld. Ook de personeelsvertegenwoordiging kan gebruik maken van een deskundige, maar heeft daar wel toestemming van de werkgever voor nodig als daar kosten aan verbonden zijn. Dit alles betekent dat de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging voor scholing en deskundigheid zich niet alleen binnen de onderneming kan laten bijstaan, maar ook gebruik kan maken van het aanbod aan scholing en deskundigen in de markt. Daarnaast is SZW bezig met het ontwikkelen van een digitale training voor werknemersvertegenwoordigers, bedoeld om hen te helpen bij hun taken binnen de context van de maatregelen uit het wetsvoorstel. Er zijn al een checklist en handreiking voor een goed systeem van functiewaardering gemaakt in opdracht van SZW gemaakt. Deze kunnen ook door werknemersvertegenwoordigers worden benut voor informatie. Dat geldt ook voor het hulpmiddel dat EIGE heeft ontwikkeld in het kader van een goed systeem van functiewaardering en -indeling. Dit hulpmiddel is al beschikbaar op de website van EIGE en wordt nog vertaald naar het Nederlands.

De leden van de FVD-fractie vragen de regering uiteen te zetten in hoeverre de zorgen van werkgeversorganisaties over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel zijn overgenomen. Deze leden vragen op welke punten de consultatie heeft geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en op welke punten de regering ervoor heeft gekozen deze signalen niet te volgen.
De regering heeft de zorgen van de werkgeversorganisaties over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel gehoord. De regering heeft in de uitwerking van het wetsvoorstel getracht de administratieve lasten voor werkgevers binnen de kaders van de Richtlijn zoveel mogelijk te beperken. In het voorliggende wetsvoorstel ziet de regering geen ruimte voor het verder beperken van de administratieve lasten. De vormgeving van de lagere regelgeving is nadrukkelijk bedoeld om administratieve lasten te beperken, door de nadere uitwerking van bijvoorbeeld het loonbegrip zoveel mogelijk te baseren op voor de werkgever bekende begrippen uit de loonaangifte.

Ook wordt op verschillende manieren ondersteuning vormgegeven voor werkgevers, waardoor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel wordt vergroot. Zo is er bijvoorbeeld een handreiking opgesteld die werkgevers helpt bij het voldoen aan de verplichting tot het hebben van een systeem

voor functiewaardering en -indeling. Ook het monitororgaan werkt aan duidelijke formats, handreikingen en ondersteuning voor werkgevers, teneinde de rapportageverplichting uitvoerbaar te maken en lasten te beperken.

Naar aanleiding van de consultatie van het wetsvoorstel, is opgenomen dat wanneer sprake is van een ter beschikking gestelde arbeidskracht de loonrapportage uit twee onderdelen dient te bestaan. Een onderdeel gaat over de eigen werknemers, en het andere over de ter beschikking gestelde arbeidskrachten. Dit is in de AMvB verder uitgewerkt. De overige reacties op punten uit de consultatie van het wetsvoorstel zijn terug te vinden in hoofdstuk 11 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel.

Daarnaast is de uitvoering van in het bijzonder de rapportageverplichting gedeeltelijk geregeld bij AMvB, waar onlangs de internetconsultatie van is gesloten. De vormgeving van de lagere regelgeving is nadrukkelijk bedoeld om administratieve lasten voor werkgevers te beperken. In de AMvB is verwerkt dat met het oog op de uitvoerbaarheid en het beperken van administratieve lasten zoveel mogelijk is aangesloten bij bestaande gegevens in de loonaangifteketen die werkgevers al moeten aanleveren bij de Belastingdienst. Ook zijn in de AMvB enkele begrippen uit de wet, zoals basisloon, brutoloon en loonkloof, nader gespecificeerd voor de toepassing van de rapportageverplichting en het recht op informatie. Hierbij is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de omschrijvingen die in het maatschappelijk verkeer reeds gangbaar zijn. Met de nadere uitwerking heeft de regering gebruik gemaakt van de ruimte om naleving van de rapportageverplichting voor werkgevers zo eenvoudig mogelijk te maken. Ook het monitoringsorgaan is aangewezen bij AMvB, net als de wijze waarop werkgevers informatie moeten aanleveren.

Mochten er onverhoopt uit bijvoorbeeld de invoeringstoets toch nog knelpunten naar boven komen in de uitvoerbaarheid, dan kunnen elementen die zijn opgenomen in een AMvB sneller worden gewijzigd dan wanneer deze zijn opgenomen in de wet.

6. Onderdelen die geen implementatie behoeven

Onder deze paragraaf zijn geen vragen opgenomen.

7. Gevolgen

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering uitgaat van een gemiddelde tijdbesteding van 1 uur per werkgever voor de kennisneming van de nieuwe maatregelen. Deze leden merken op dat de handreiking voor werkgevers 43 pagina's en, met uitzondering van eindnoten, 20.000 woorden beslaat. Hoe verhoudt de inschatting van de regering zich tot de lengte van de handreiking, zo vragen deze leden. Deze leden vragen of de regering na publicatie van de handreiking deze tijdsinschatting nog steeds reëel acht.
In de berekening van de regeldruk is rekening gehouden met incidentele kosten en structurele kosten. Onder de incidentele kosten vallen zowel de kosten voor kennisname als de eenmalige kosten voor het aanpassen van benodigde werkwijzen en systemen in lijn met de verplichtingen. Voor de kennisname van de nieuwe verplichtingen is een tijdbesteding van gemiddeld 1 uur per werkgever opgenomen. Het kabinet zal in haar communicatie richting werkgevers zorgen voor een duidelijk overzicht van de diverse verplichtingen onder het wetsvoorstel. Vervolgens is het na kennisname van de verplichting aan werkgevers om te bepalen in hoeverre zij bestaande werkwijzen en systemen moeten aanpassen, waaronder het systeem voor functiewaardering en -indeling. In opdracht

van SZW is door het Verwey-Jonker Instituut een handreiking voor een systeem van functiewaardering en -indeling opgesteld. Daarbij is een korte checklist «stelsel functiewaardering en -indeling» van drie pagina's beschikbaar. Deze checklist verwijst gericht naar achtergrondinformatie in het rapport voor werkgevers die op onderdelen behoefte hebben aan meer informatie over functiewaardering en -indeling. De regering acht de tijdsinschattingen zoals die zijn benoemd in de memorie van toelichting ook na publicatie van de handreiking en de bijbehorende checklist reëel.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regeldrukberekening specifiek is getoetst bij werkgevers met complexe loonstructuren, meerdere cao's of arbeidsvoorwaardenregelingen, ploegendiensten, overwerk, verschillende variabele beloningselementen, seizoenspieken, internationale activiteiten, meerdere entiteiten of meerdere salaris- en HR-systemen. Deze leden verzoeken de regering die impact afzonderlijk inzichtelijk te maken.
De regeldrukberekening is gebaseerd op ingeschatte gemiddelden. Hierbij is het Handboek Berekening Regeldruk van het ATR benut. Ook zijn gesprekken gevoerd met sociale partners en is een MKB-panel uitgevoerd over het wetsvoorstel. Daarbij kunnen omstandigheden verschillen, waardoor de regeldruk voor individuele werkgevers hoger of lager kan uitvallen dan het gemiddelde. Het afzonderlijk inzichtelijk maken van de regeldruk voor de genoemde factoren, is in de ogen van de regering niet mogelijk. De regeldruk hangt af van de totale inrichting van het systeem van de werkgever en niet van individuele factoren zoals overwerk of seizoenspieken, waarbij het met name bepalend is in hoeverre gegevens vastgelegd zijn in salaris- en HR-systemen. Om de regeldruk te beperken is voor de inrichting van de rapportageverplichting zoveel mogelijk aangesloten bij definities die bekend zijn uit de loonaangifte. Op die manier kunnen werkgevers de loongegevens, waaronder factoren als overwerk, variabele beloningselementen en seizoenspieken geautomatiseerd uit de salarisadministratie halen.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat een breed loonbegrip, inclusief toeslagen, overwerk en variabele componenten, in sectoren waar loonverschillen vaak samenhangen met objectieve factoren zoals roosters, functies, ervaring, cao-systematiek of schaarste, kan leiden tot een onevenredige verklaringslast voor werkgevers. Deze leden vragen de regering hoe zij voorkomt dat deze verklaringslast onevenredig wordt. Ook vragen deze leden of de regering bereid is werkgevers in of bij de rapportage de mogelijkheid te bieden objectieve verklaringen, context en reeds genomen maatregelen toe te lichten.
De regering kan bevestigen dat werkgevers bij de rapportage de mogelijkheid krijgen om een link te plaatsen naar de eigen website, waarmee toelichting kan worden gegeven bij loonverschillen. Op die manier kunnen werkgevers context bieden en reeds genomen maatregelen toelichten.
De Richtlijn gaat uit van een breed loonbegrip, waar zowel het totale loon als de aanvullende looncomponenten apart in de rapportage dienen te worden meegenomen. Op die manier worden ook loonverschillen bij aanvullende en variabele componenten inzichtelijk. Bij de inrichting van de rapportageverplichting heeft de regering hierbij al de keuze gemaakt om uit te gaan van de fiscale looncomponenten op basis van de loonaangifte. Dit vermindert de administratieve lasten en gaat uit van voor de werkgever bekende gegevens. De richtlijn biedt geen ruimte om zaken als toeslag, overwerk en andere variabele componenten volledig buiten de loonrapportage te laten. Deze elementen kunnen mogelijke objectieve verklaringen bieden voor loonverschillen, mits neutraal toegepast.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe de administratieve lasten van dit wetsvoorstel zijn berekend en welke

maatregelen zijn genomen om deze voor werkgevers zo beperkt mogelijk te houden. Deze leden vragen of daarbij ook alternatieven onderzocht zijn die tot minder regeldruk zouden leiden.
Voor een groot deel van de transparantiemaatregelen uit de richtlijn geldt dat de Richtlijn geen ruimte biedt om daarvan af te wijken of alternatieve maatregelen te treffen. Alternatieven zijn dan ook niet onderzocht. Bij de berekening van de regeldrukkosten is uitgegaan van het Handboek Berekening Regeldruk. Ook is input uit gesprekken met sociale partners en vanuit een MKB-panel meegenomen bij de basering van de regeldruk. Daarbij blijven het gemiddelden en kan de regeldruk in een individuele situatie verschillen. Wanneer er bijvoorbeeld al een bestaand objectief en genderneutraal systeem van functiewaardering en -indeling bestaat via een cao-afspraak, zal de regeldruk voor werkgevers afnemen. Verder heeft de regering bij de uitwerking van de rapportage gezocht naar een invulling om de regeldruk waar mogelijk te beperken, door aan te sluiten bij loondefinities uit de loonaangifte. Zie wat betreft de beperking van administratieve lasten ook de antwoorden op de vragen van de JA21-fractie in paragraaf 11.

De leden van de PVV-fractie vragen daarnaast hoe wordt voorkomen dat loonrapportages zonder de juiste context worden uitgelegd. De memorie van toelichting geeft aan dat loonverschillen niet automatisch betekenen dat sprake is van ongelijke beloning. Deze leden vragen hoe de regering voorkomt dat werkgevers op basis van dergelijke cijfers ten onrechte in een negatief daglicht komen te staan.
Werkgevers krijgen in de loonrapportage de mogelijkheid te verwijzen naar de website van de eigen organisatie om daar procentuele loonverschillen tussen mannen en vrouwen uit de loonrapportage nader te duiden en van een toelichting te voorzien. Daarnaast zal het kabinet in de communicatie over dit wetsvoorstel en over de loonrapportage in het bijzonder steeds aandacht hebben voor duiding ten aanzien van de verschillende cijfers en de betekenis daarvan.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering per verplichting kan aangeven welke persoonsgegevens worden verwerkt, op welke grondslag, door wie, hoe lang deze worden bewaard en welke waarborgen gelden tegen oneigenlijk gebruik.
In het kader van de uitvoering van de loontransparantieverplichtingen worden loon- en personeelsgegevens verwerkt door werkgevers, werknemers en verschillende instanties. Het algemene uitgangspunt is dat zoveel mogelijk wordt gewerkt met geaggregeerde gegevens. Bij kleine categorieën werknemers kan informatie over gemiddelde beloningen echter direct of indirect tot een individuele werknemer herleidbaar zijn. In dat geval is sprake van verwerking van persoonsgegevens en is de AVG onverkort van toepassing. Zie ook de antwoorden op de vragen van JA21 over het recht op bescherming van persoonsgegevens in paragraaf 3 Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving.

De werkgever verwerkt de gegevens die nodig zijn voor de transparantieverplichtingen. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld geslacht, functietype/categorie van werk, loonschaal, salaris in de loonschaal, loon in aanvullende/variabele componenten, zoals bonussen en vergoedingen voor opleidingenopname, zwangerschaps- en bevallingsverlof of partnerverlof, ouderschapsverlof of zorgverlof. De werkgever gebruikt deze gegevens onder meer voor het verstrekken van informatie aan werknemers, het opstellen van de loonrapportage en, indien vereist, de loonevaluatie. Voor zover daarbij persoonsgegevens worden verwerkt, is de grondslag in beginsel de noodzaak om te voldoen aan een wettelijke verplichting (artikel 6, eerste lid, onder c, AVG). De werkgever kan daarbij grotendeels gebruikmaken van gegevens die al in de salaris- en perso-

neelsadministratie beschikbaar zijn. Voor uitzendkrachten verstrekt de uitlener de voor de rapportage noodzakelijke loongegevens aan de inlener. Hiervoor is een wettelijke verplichting opgenomen in de Waadi (het voorgestelde artikel 12b Waadi).

De werknemer ontvangt op verzoek informatie over het eigen loonniveau en de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde loonniveaus van werknemers die gelijk of gelijkwaardig werk verrichten. Bij kleine categorieën kan deze informatie herleidbaar zijn tot het loon van een andere werknemer. De werknemer die dergelijke persoonsgegevens ontvangt, valt voor die verwerking eveneens onder de AVG. In aanvulling daarop regelt het wetsvoorstel dat persoonsgegevens die op grond van de loontransparantieregels worden verwerkt, uitsluitend mogen worden gebruikt voor de toepassing van het beginsel van gelijk loon. De werkgever kan werknemers bovendien verplichten deze beperking na te leven.

Werknemersvertegenwoordigers kunnen persoonsgegevens verwerken, bijvoorbeeld in het kader van hun rol bij het verhelpen van ongerechtvaardigde loonverschillen (zie het voorgestelde artikel 27, eerste lid, onderdeel c, onder 4 en 5, WOR). Voor zover daarbij persoonsgegevens worden verwerkt, is de grondslag in beginsel de noodzaak om te voldoen aan een wettelijke verplichting (artikel 6, eerste lid, onder c, AVG)

Het monitoringsorgaan – de taken worden bij de Minister van SZW belegd en zullen worden uitgevoerd door DSU – verzamelt de loonrapportages en loonevaluaties en maakt de daarvoor aangewezen geaggregeerde gegevens openbaar. De openbaarmaking betreft in beginsel gegevens over loonverschillen. De loonverschillen binnen categorieën van werknemers – waar de kans op indirecte herleidbaarheid van loongegevens het grootst is – worden niet openbaar gemaakt. De loonverschillen binnen categorieën van werknemers gebruikt het monitoringsorgaan wel voor onderzoek naar de oorzaken voor loonverschillen en het ontwikkelen van instrumenten om loonverschillen te verhelpen. De grondslag voor zover persoonsgegevens noodzakelijk worden verwerkt, is de uitvoering van een taak van algemeen belang/openbaar gezag (artikel 6, eerste lid, onder e, AVG).

De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving van enkele loontransparantieverplichtingen. De Arbeidsinspectie houdt daarbij geen toezicht op individuele gevallen van ongerechtvaardigde loonverschillen, maar bijvoorbeeld op het naleven van de rapportageverplichting en het hebben van een systeem voor functiewaardering en -indeling. Toezichthouders zijn op grond van hun wettelijke bevoegdheden niet zonder meer beperkt tot het verwerken van uitsluitend geaggregeerde gegevens. Het is daarom niet uitgesloten dat in het kader van een toezichtstraject, voor zover noodzakelijk, ook informatie wordt verwerkt die tot individuele werknemers herleidbaar is. Ook is in het wetsvoorstel de openbaarmaking van inspectiegegevens geregeld. Zo kunnen inspectiegegevens van bedrijven door de Arbeidsinspectie openbaargemaakt worden. De grondslag voor eventuele verwerking van persoonsgegevens door de Arbeidsinspectie is de vervulling van een taak van algemeen belang/ openbaar gezag.

Ook het College voor de Rechten van de Mens en antidiscriminatievoorzieningen kunnen, binnen hun wettelijke taken en bevoegdheden, specifieke informatie over loonverschillen opvragen. Voor zover deze informatie tot personen herleidbaar is, worden deze verwerkt voor de uitvoering van een taak van algemeen belang/openbaar gezag (artikel 6, eerste lid, onder e, AVG).

Wat betreft bewaartermijnen en waarborgen geldt het volgende. Voor bovenvermelde verwerkingsverantwoordelijken geldt als uitgangspunt dat deze niet langer worden bewaard dan strikt noodzakelijk voor het doel waarvoor de persoonsgegevens worden gebruikt. Voor werkgevers geldt in het bijzonder dat een bewaartermijn van loonrapportage van vier jaar. Voor een eventuele loonevaluatie wordt eveneens uitgegaan van vier jaar. De bestaande wettelijke bewaartermijnen van zeven jaar voor loonadministratie worden door dit wetsvoorstel niet gewijzigd.

De belangrijkste waarborgen gelden ingevolge de AVG, waaronder doelbinding, dataminimalisatie en de rechten van betrokkenen, en de specifieke wettelijke bepaling dat persoonsgegevens die in het kader van de loontransparantieregels worden verwerkt uitsluitend mogen worden gebruikt voor de toepassing van het beginsel van gelijk loon. Zie ook de antwoorden op de vragen van JA21 over het recht op bescherming van persoonsgegevens in paragraaf 3 verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de regeldrukkosten kan uitsplitsen naar werkgevers met minder dan vijftig werknemers, vijftig tot honderd werknemers, honderd tot 150 werknemers, 150 tot 250 werknemers en ten minste 250 werknemers, zodat duidelijk wordt welke groepen werkgevers relatief het zwaarst worden geraakt. De leden van de FVD-fractie vragen of de regering concreet uiteen kan zetten welke extra administratieve lasten voortvloeien uit de rapportageverplichtingen, informatieverzoeken, functiewaarderingssystemen en overige verplichtingen uit deze wet. Deze leden vragen hoeveel uren en kosten de regering verwacht dat werkgevers hier jaarlijks aan zullen besteden.
Voor de beantwoording van deze vragen van de leden van CDA en FVD wordt ingegaan op de ingeschatte regeldruk per verplichting, waarbij toelichting wordt gegeven op welke verplichtingen voor welke werkgeversgrootte gelden. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn de regeldrukkosten voor werkgevers en burgers in kaart gebracht. Bij het vaststellen van de regeldruk voor werkgevers is het Standaard Kosten Model (SKM) en de uurtarieven conform het Handboek Meting Regeldrukkosten als uitgangspunt gebruikt. Daarbij is uitgegaan van een gemiddeld uurtarief van 47 euro. Voor controle vanuit het management voor de loonrapportage, is uitgegaan van een uurtarief van 77 euro. Zoals ook in de memorie van toelichting vermeld, zal de regeldruk per individuele werkgever in de praktijk sterk verschillen. Bijvoorbeeld vanwege het al dan niet vallen onder een cao en de aanwezigheid van een HR-afdeling. Hieronder wordt daarom uitgegaan van gemiddelden. Om de inschatting van de regeldruk zo goedmogelijk te kunnen maken is ook een uitvraag gedaan onder een aantal werkgevers(organisaties).

De meeste verplichtingen uit het wetsvoorstel gelden voor alle werkgevers, ongeacht organisatiegrootte. Werkgevers met minder dan 50 werknemers zijn vrijgesteld van de verplichting om toegang te verschaffen tot de criteria voor het bepalen van loonontwikkeling. Daarnaast hoeven werkgevers met minder dan 100 werknemers geen loonrapportage op te stellen en zijn zij niet verplicht tot een loonevaluatie. Dit vermindert de last voor het midden- en kleinbedrijf aanzienlijk. Verder is de frequentie van de loonrapportage afhankelijk gemaakt van de organisatiegrootte. Werkgevers met 100 tot 249 werknemers hoeven maar om de drie jaar te rapporteren, terwijl werkgevers met 250 of meer werknemers jaarlijks moeten rapporteren. Dit beperkt de last voor kleinere organisaties. Op basis van de inschatting van de regeldruk in de memorie van toelichting kan hierbij het volgende beeld per groottecategorie worden gegeven. Daarbij wordt benadrukt dat hierbij is uitgegaan van

ingeschatte gemiddelden en dat de daadwerkelijke regeldruk per werkgever in de praktijk sterk kan verschillen.

Incidenteel

Aantal werknemers	Regeldruk
< 50	– Kennisname 1 uur – Systeem voor functiewaardering en -indeling 1 uur – Transparantieverplichting voor indiensttreding 30 minuten – Recht op informatie 1 uur – Toegang tot criteria loon, loonniveaus: 30 minuten Totaal: 4 uur – € 188 euro
50–99	– Kennisname 1 uur – Systeem voor functiewaardering en -indeling 1 uur – Transparantieverplichting voor indiensttreding 30 minuten – Recht op informatie 1 uur – Toegang tot criteria loon, loonniveaus en loonontwikkeling: 1 uur Totaal: 4.5 uur – € 211,50
100–149	– Kennisname 1 uur – Systeem voor functiewaardering en -indeling 1 uur – Transparantieverplichting voor indiensttreding 30 minuten – Recht op informatie 1 uur – Toegang tot criteria loon, loonniveaus en loonontwikkeling: 1 uur – Loonrapportage en loonevaluatie: 20 uur Totaal: 24,5 uur – € 1.181,50
150–249	– Kennisname 1 uur – Systeem voor functiewaardering en -indeling 1 uur – Transparantieverplichting voor indiensttreding 30 minuten – Recht op informatie 1 uur – Toegang tot criteria loon, loonniveaus en loonontwikkeling: 1 uur – Loonrapportage en loonevaluatie: 20 uur Totaal: 24,5 uur – € 1.181,50
250 of meer	– Kennisname 1 uur – Systeem voor functiewaardering en -indeling 1 uur – Transparantieverplichting voor indiensttreding 30 minuten – Recht op informatie 1 uur – Toegang tot criteria loon, loonniveaus en loonontwikkeling: 1 uur – Loonrapportage en loonevaluatie: 20 uur Totaal: 24,5 uur – € 1.181,50

Structureel:

Aantal werknemers	Verplichtingen + gemiddelde tijdsduur
< 50	– Systeem voor functiewaardering en -indeling: 30 minuten – Transparantieverplichting voor indiensttreding: 10 minuten – Recht op informatie: 10 minuten + 20 minuten per individueel verzoek – Toegang tot criteria loon, loonniveaus: 5 minuten Totaal: 55 minuten – € 43,– + € 15,66,– per individueel verzoek om informatie.
50–99	Systeem voor functiewaardering en -indeling: 30 minuten – Transparantieverplichting voor indiensttreding: 10 minuten – Recht op informatie: 10 minuten + 20 minuten per individueel verzoek – Toegang tot criteria loon, loonniveaus: 5 minuten Totaal: 155 minuten – € – 121,40 + € 15,66,– per individueel verzoek om informatie.
100–149	– Systeem voor functiewaardering en -indeling: 30 minuten – Transparantieverplichting voor indiensttreding: 10 minuten – Recht op informatie: 10 minuten + 20 minuten per individueel verzoek – Toegang tot criteria loon, loonniveaus: 5 minuten – Loonrapportage en evaluatie: 5 uur (1 keer per 3 jaar) Totaal: € 308 1 keer per 3 jaar, € 43 voor de andere 2 jaren + € 15,66,– per individueel verzoek om informatie.

Aantal werknemers	Verplichtingen + gemiddelde tijdsduur
150–249	– Systeem voor functiewaardering en -indeling: 30 minuten – Transparantieverplichting voor indiensttreding: 10 minuten – Recht op informatie: 10 minuten + 20 minuten per individueel verzoek – Toegang tot criteria loon, loonniveaus: 5 minuten – Loonrapportage en evaluatie: 5 uur (1 keer per 3 jaar) Totaal: € 308 1 keer per 3 jaar, € 43 voor de andere 2 jaren + € 15,66,– per individueel verzoek om informatie.
250 of meer	– Systeem voor functiewaardering en -indeling: 30 minuten – Transparantieverplichting voor indiensttreding: 10 minuten – Recht op informatie: 10 minuten + 20 minuten per individueel verzoek – Toegang tot criteria loon, loonniveaus: 5 minuten – Loonrapportage en evaluatie: 5 uur (1 keer per 3 jaar) Totaal: € 308 1 keer per 3 jaar, € 43 voor de andere 2 jaren + € 15,66,– per individueel verzoek om informatie.

De leden van de FVD-fractie vragen de regering uiteen te zetten welk concreet effect op de vermeende loonkloof zij verwacht te realiseren met deze extra regeldruk. Deze leden vragen op basis van welke onderzoeken wordt aangenomen dat de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk effectief zullen zijn en niet enkel voor toenemende regeldruk zullen zorgen.

De doeltreffendheid van het wetsvoorstel ligt in het verkleinen van de loonkloof door loontransparantie en door een betere rechtsbescherming voor werknemers wanneer zij het recht op gelijk loon geldend willen maken. Uit de evaluatie van de richtlijn 2006/54/EG over de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep bleek dat het beginsel van gelijk loon belemmerd wordt door het gebrek aan transparantie in loonstelsels, het gebrek aan rechtszekerheid over het begrip gelijkwaardige arbeid en procedurele belemmeringen voor slachtoffers van discriminatie. Werknemers beschikken niet over de informatie die zij nodig hebben om met succes een vordering tot gelijk loon in te stellen, in het bijzonder informatie over de loonniveaus voor categorieën werknemers die gelijke of gelijkwaardige arbeid verrichten (Richtlijn, overweging 11). Uit de evaluaties en uitvoeringsverslagen van de Europese Commissie blijkt dat het gebrek aan transparantie in loon een van de belangrijkste obstakels is bij de effectieve uitvoering en handhaving van het beginsel van gelijk loon.[54] Daarnaast concludeert het College voor de Rechten van de Mens na een reeks van drie onderzoeken in verschillende arbeidssectoren dat vragen naar het laatstverdiende loon en inschaling op basis van salarisonderhandelingen de grootste risico's op ongerechtvaardigde loonverschillen tussen mannen en vrouwen vormen.[55, 56, 57, 58]

Het wetsvoorstel beoogt de bovengenoemde obstakels weg te nemen. Het Verwey-Jonker Instituut heeft onder meer gekeken naar de effecten van transparantie en coherentie van loonstructuren in andere landen.[59] Daaruit kwam naar voren dat de combinatie van loonstructuren met het verplichtstellen van loonrapportages en daaraan verbonden handhavings-

[54] Zie de evaluaties en uitvoeringsverslagen van de Commissie, respectievelijk SWD(2020) 50 en COM(2013) 861 final

[55] College voor de Rechten van de Mens, Drie onderzoeken tonen werkgeversrisico's voor ongelijke beloning van mannen en vrouwen, www.mensenrechten.nl.

[56] Commissie Gelijke Behandeling (2011), Onderzoek en oordeel. Gelijke beloning van mannen en vrouwen bij de algemene ziekenhuizen in Nederland, www.mensenrechten.nl.

[57] College voor de Rechten van de Mens (2016), Verdient een man meer? Gelijke beloning van mannen en vrouwen bij hogescholen, www.mensenrechten.nl.

[58] College voor de Rechten van de Mens (2017), Gelijke beloning verzekerd? Gelijke beloning van mannen en vrouwen bij verzekeringsorganisaties, www.mensenrechten.nl.

[59] Verwey Jonker Instituut, handreiking loonstructuren, 2026, https://open.overheid.nl/details/a50f1517-bd20-4c05-bf4f-bbc0268c837a

mechanismes en bewustzijnscampagnes de potentie heeft om bij te dragen aan een afname van de genderkloof. Een evaluatie zal moeten aantonen of de maatregelen daadwerkelijk leiden tot vermindering van de loonkloof.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering of zij bereid is zich in Brussel actief in te zetten voor geharmoniseerde definities, rapportageformats, rekenregels en guidance, zodat internationaal opererende werkgevers niet met onnodig uiteenlopende nationale systemen worden geconfronteerd.
Gedurende het implementatieproces van de Richtlijn in nationale wetgeving zijn door de Europese Commissie vier workshops georganiseerd voor lidstaten ter bespreking van de verplichtingen uit de Richtlijn. Hier konden lidstaten vragen stellen en is nadere uitleg gegeven vanuit de Commissie. Verder zal de Commissie komen met formats voor de rapportage aan de Commissie over de loonrapportages. De Richtlijn laat ruimte aan lidstaten om op bepaalde onderdelen systemen zo in te richten dat deze aansluiten bij de nationale praktijk. Dit is in de ogen van de regering ook van belang. Daarom zal de regering zich niet inzetten voor verdere harmonisatie van definities of rapportageformats, juist om deze ruimte ook te houden voor aansluiting bij het nationale systeem. Voor internationaal opererende werkgevers geldt ook nu al dat zij zich moeten houden aan de regels zoals die gelden in het land waar werknemers gevestigd zijn, zoals voor het arbeidsrecht of de loonaangifte. Dit wetsvoorstel sluit hierbij aan.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering de Kamer te informeren over de belangrijkste technische en juridische knelpunten die andere lidstaten ervaren bij de implementatie. Deze leden vragen of de regering daarbij kan aangeven hoe Nederland die ervaringen benut bij de wet- en regelgeving en uitvoering.
Tijdens de fase van implementatie zijn er diverse workshops door de Europese Commissie georganiseerd, waar Nederland actief aan heeft deelgenomen. Doel hiervan was uitwisselen van ervaringen bij de implementatie en het bespreken van vragen en knelpunten tijdens de implementatie. De inzichten die uit deze workshops naar voren zijn gekomen, zijn door Nederland meegenomen in de implementatie van het voorstel. Verder verschilt de nationale praktijk in lidstaten en daarmee de knelpunten die worden ervaren bij de implementatie, bijvoorbeeld ten aanzien van de rol van de arbeidsinspectie, het systeem van handhaving en de rol van de werknemersvertegenwoordigers.

De leden van de SGP-fractie vragen of bij de uitvoering van de wet en verdere uitwerking van (lagere) regelgeving, ook door autoriteit en toezichthouders, het uitgangspunt wordt gehanteerd dat ten allen tijde de meest lastenluwe vorm van implementatie wordt gekozen en hoe de regering dit gaat garanderen.
De regering kan dit bevestigen. De vormgeving van de lagere regelgeving is nadrukkelijk bedoeld om administratieve lasten te beperken, door de nadere uitwerking van bijvoorbeeld het loonbegrip zoveel mogelijk te baseren op voor de werkgever bekende begrippen uit de loonaangifte. Ook het monitororgaan werkt aan duidelijke formats, handreikingen en ondersteuning voor werkgevers, teneinde de rapportageverplichting uitvoerbaar te maken en lasten te beperken.

8. Toezicht en sanctionering

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten wat exact verstaan wordt onder de «eerste periode» na inwerkingtreding van de verschillende verplichtingen waarin de inzet van de Arbeidsinspectie met name erop gericht zal zijn werkgevers te attenderen op de verplichtingen.
De Arbeidsinspectie zal werkgevers in de periode na inwerkingtreding met name attenderen op de nieuwe verplichtingen. Daarbij zet de Arbeidsinspectie vooral in op nalevingscommunicatie. Het gaat om het delen van informatie over de nieuwe verplichtingen en de gevolgen voor werkgevers die daaraan niet voldoen. Volledigheidshalve wijst de regering erop dat de Arbeidsinspectie haar toezichtstaken onafhankelijk uitoefent en gelet daarop zelf het toezicht inricht.

De leden van de VVD-fractie achten het van belang dat een gerapporteerd loonkloofpercentage niet zonder meer wordt opgevat als bewijs van verboden onderscheid, terwijl loonverschillen objectief verklaarbaar kunnen zijn en nadere analyse vergen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe zij voorkomt dat ongecorrigeerde loonrapportages of loonkloofpercentages als zodanig bewijs worden gezien.
In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel benadrukt de regering meermaals het uitgangspunt dat een loonverschil op zichzelf niet betekent dat sprake is van een ongerechtvaardigd loonverschil tussen mannen en vrouwen en daarmee van een verboden onderscheid. Werkgevers krijgen daarom de gelegenheid toelichting te geven bij loonverschillen, door middel van een link naar de eigen website. In de handreiking voor het opstellen van de loonrapportage wordt hieraan aandacht besteed. Ook bij de publicatie van de loonrapportages door de monitoringsinstantie brengt de regering dit uitgangspunt onder de aandacht, zodat bij het raadplegen van de rapportages duidelijk is hoe deze moeten worden gelezen en geïnterpreteerd. Desalniettemin kan een loonrapportage – al dan niet voorzien van een toelichting op de geconstateerde loonverschillen – dienen als onderbouwing van het standpunt van een werknemer dat sprake is van een ongerechtvaardigd loonverschil tussen mannen en vrouwen (zie ook het voorgestelde artikel 11, derde lid, Wgbmv over bewijsmiddelen). Of de werknemer daarmee voldoende heeft onderbouwd dat gelijke of gelijkwaardige arbeid niet gelijk wordt beloond, is ter beoordeling aan de rechter.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij bereid is in het rapportageformat, bij publicatie en in alle publiekscommunicatie standaard op te nemen dat een loonkloof niet automatisch betekent dat sprake is van ongelijke beloning in juridische zin. Deze leden vragen de regering tevens of werkgevers bij de rapportage een toelichting kunnen geven op objectieve verklaringen, context en reeds genomen maatregelen, en hoe wordt geborgd dat die toelichting even zichtbaar is als het loonkloofcijfer zelf.
Het kabinet zal in haar communicatie rond dit wetsvoorstel en de verplichtingen aandacht besteden aan de verschillende begrippen rondom loonverschillen en de inzichten die deze kunnen geven. Zodat voor eenieder duidelijk is wat de cijfers wel en niet zeggen. In de toelichting bij het sjabloon en bij de publicatie van het openbare deel van de loonrapportages zal worden vermeld dat loonverschillen legitiem kunnen zijn. In het sjabloon wordt daarom de mogelijkheid geboden om op vrijwillige basis een verwijzing naar de bedrijfswebsite op te nemen. De werkgever kan op de website van de eigen organisatie dan de eventuele loonverschillen tussen mannelijke en vrouwelijke werknemers duiden en van een toelichting voorzien.

De leden van de PRO-fractie vragen hoe de regering voorkomt dat werkgevers die formeel aan de rapportageverplichting voldoen, maar inhoudelijk onvoldoende doen om de loonkloof aan te pakken, buiten schot blijven.
Het wetsvoorstel bevat een geïntegreerd stelsel van toezicht en controle om te waarborgen dat werkgevers niet alleen formeel voldoen aan de rapportageverplichting, maar ook daadwerkelijk stappen zetten om de loonkloof aan te pakken. Allereerst speelt de ondernemingsraad een cruciale rol. De ondernemingsraad wordt geraadpleegd over de loonrapportage en heeft instemmingsrecht op de objectieve en genderneutrale criteria voor het systeem van functiewaardering en -indeling. Ook het verhelpen van ongerechtvaardigde loonverschillen op basis van de loonevaluatie geschiedt in nauwe samenwerking met de OR. Voor kleinere ondernemingen met een personeelsvertegenwoordiging heeft deze instemmingsrecht op deze onderwerpen. Hierdoor wordt de betrokkenheid van werknemers geborgd. Daarnaast hebben individuele werknemers het recht om informatie op te vragen over hun loon en de loonverschillen binnen hun categorie, wat hen in staat stelt om eventuele ongelijkheden aan te kaarten, bijvoorbeeld bij het College voor de Rechten van de Mens of voor de rechter. Vakbonden kunnen werknemers ondersteunen bij het uitoefenen van deze rechten en, indien nodig, namens hen juridische stappen ondernemen. Tot slot ziet de Arbeidsinspectie toe op de naleving van de rapportage- en evaluatieverplichting en of de verplichte onderdelen zijn opgenomen. Zo ontstaat een meervoudig controlesysteem dat zowel formele als inhoudelijke naleving afdwingt.

De leden van de PRO-fractie vragen welke stappen nodig zouden zijn om de mogelijkheid om werkgevers een boete op te leggen wanneer ze vrouwen minder betalen dan mannen op te nemen in de wet. De leden van de PRO-fractie constateren daarbij dat zelfs wanneer bij de rechter wordt vastgesteld dat sprake is van ongelijke beloning en de vrouw een schadevergoeding kan krijgen, het bedrijf nog steeds geen boete krijgt. Deze leden vragen welke routes er zijn om te zorgen dat hierbij ook een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke boete of sanctie wordt opgelegd.
De regels voor gelijke behandeling hebben vooral betekenis binnen privaatrechtelijke verhoudingen en worden daarom binnen het Nederlandse rechtsstelsel privaatrechtelijk gehandhaafd, bijvoorbeeld door in een civielrechtelijke procedure schadevergoeding te vorderen. De Richtlijn noopt niet tot aanpassing van dat uitgangspunt. Het wetsvoorstel regelt wel, ingevolge de verplichtingen uit de richtlijn, dat de nieuwe verplichtingen ter bevordering van loontransparantie bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. In dat verband is het belangrijk dat de verschillende rollen van betrokken partijen binnen het civiele recht en het bestuursrecht niet vermengen, maar elkaar versterken. Om die reden acht de regering het niet wenselijk om bij een ongerechtvaardigd loonverschil, naast een sanctie binnen het civiele recht, ook een (punitieve) bestuursrechtelijke sanctie voor hetzelfde feit op te leggen. Wel kan een civiele uitspraak voor een werknemer of andere betrokkene aanleiding zijn om een melding te doen bij de Nederlandse Arbeidsinspectie.

Is dat gebeurd, waarbij de informatie over de uitkomst van de civiele procedure wordt gedeeld, dan kan de Arbeidsinspectie (na een beoordeling van de melding) beslissen via een inspectie te controleren of er sprake is van een overtreding en mogelijk een handhavingsprocedure starten. Die procedure kan uiteindelijk resulteren in een herstelsanctie dan wel een punitieve sanctie, zoals een bestuurlijke boete. Een schending van het recht op gelijk loon voor mannen en vrouwen wordt naar Nederlands recht niet strafrechtelijk gehandhaafd. De Richtlijn noopt niet tot aanpassing van dat uitgangspunt.

De leden van de PRO-fractie vragen de regering of zij de zorg deelt dat ook met de huidige maatregelen de drempel hoog blijft voor vrouwen om ongelijke beloning aan te kaarten. De leden van de PRO-fractie vragen daarbij welke manieren de regering ziet om te zorgen dat vrouwen niet individueel de strijd aan hoeven te gaan met hun werkgever.
Op dit moment is het voor werknemers vaak moeilijk om te achterhalen of ze gelijk loon ontvangen als collega's die gelijk werk doen. Daarnaast is het lastig om deze verschillen aan te kaarten. De verschillende maatregelen uit het wetsvoorstel helpen loonverschillen tussen mannen en vrouwen inzichtelijker te maken en dragen daarmee bij aan de versterking van de positie van werknemers. Zo krijgen werknemers het recht om informatie op te vragen bij hun werkgever over het individuele loonniveau en de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde loonniveaus voor categorieën van werknemers. Een werknemer kan zich indien gewenst hierbij laten vertegenwoordigen. Werkgevers moeten daarnaast onder meer toegang verschaffen tot de criteria die worden gebruikt voor het bepalen van het loon, de loonniveaus en de loonontwikkeling van werknemers. Werkgevers vanaf honderd werknemers worden verplicht te rapporteren over loonverschillen. Door de verschillende transparantiemaatregelen wordt het voeren van het open gesprek over loonverschillen eenvoudiger. Daarnaast kunnen vrouwen gebruik maken van diverse kanalen en procedures als het gaat om het aankaarten van loonverschillen. Bijvoorbeeld met hulp van een vakbond, die ook namens een of meerdere werknemers een procedure kan aanspannen. Antidiscriminatievoorzieningen kunnen eveneens advies geven en bijstaan. Het kabinet zal hier in haar voorlichting en communicatie over dit wetsvoorstel ook aandacht voor hebben.

De leden van de PRO-fractie vragen of de regering bereid is de Arbeidsinspectie de opdracht en middelen te geven om diepgaande audits uit te voeren naar loonstructuren en de onderliggende oorzaken van beloningsverschillen.
De regering is niet bereid om aan de Arbeidsinspectie de bevoegdheid toe te kennen of de verplichting op te leggen audits uit te laten voeren naar loonstructuren en de onderliggende oorzaken van beloningsverschillen. Dit past niet bij de rol van de Arbeidsinspectie bij de naleving van gelijkebehandelingswetgeving. Wel wordt in het wetsvoorstel het monitoringsorgaan belast met onder meer het verzamelen en bekend maken van de loonrapportages en loonevaluaties. Dit orgaan zal daarnaast oorzaken van de loonkloof analyseren en instrumenten ontwikkelen om ongelijkheden in de beloning te helpen beoordelen.

De leden van de PVV-fractie vragen welke sancties de Arbeidsinspectie kan opleggen aan werkgevers.
Een aantal verplichtingen uit het wetsvoorstel worden bij niet-naleving als overtreding aangemerkt. Dit geldt voor de verplichting te beschikken over een systeem voor functiewaardering en -indeling, de verplichting transparant te zijn over beleid voor loonvorming en -ontwikkeling, de rapportageverplichting en de verplichting een loonevaluatie uit te voeren. In het wetsvoorstel zijn verschillende toezichts- en handhavingsinstrumenten opgenomen ten behoeve van het toezicht en de handhaving door de Arbeidsinspectie op deze verplichtingen. Hiervoor is aansluiting gezocht bij de bestaande bevoegdheden van de Arbeidsinspectie op grond van andere arbeidswetten. Instrumenten die kunnen worden ingezet zijn een eis tot naleving, een waarschuwing, een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete. Voor een nadere toelichting op deze instrumenten wordt verwezen naar pagina 91 tot en met 93 van de memorie van toelichting.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat goedwillende werkgevers die administratieve fouten maken direct worden geconfronteerd met zware handhavingsmaatregelen.
In de memorie van toelichting wordt in de paragraaf over bestuursrechtelijk toezicht en handhaving ingegaan op de eerste periode na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Zie hiervoor pagina 94. Het is begrijpelijk dat werkgevers enige tijd nodig zullen hebben om volledig aan de verschillende verplichtingen te doen. De Arbeidsinspectie zal werkgevers in de periode na inwerkingtreding met name attenderen op de nieuwe verplichtingen. Daarbij zet de Arbeidsinspectie vooral in op nalevingscommunicatie. Het gaat om het delen van informatie over de naleving van de nieuwe verplichtingen en de gevolgen voor werkgevers die daaraan niet voldoen. Indien nodig kan en zal de Arbeidsinspectie vanaf het begin handhaven. In nog op te stellen beleidsregels wordt nader uitgewerkt hoe de verschillende instrumenten door de Arbeidsinspectie worden toegepast. Daarbij wordt rekening gehouden met het beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit.

De leden van de FVD-fractie constateren dat de Arbeidsinspectie in de consultatiefase heeft gewezen op beperkingen bij het toezicht en vragen de regering uiteen te zetten hoe zij deze signalen van de Arbeidsinspectie beoordeelt. De leden van de FVD-fractie vragen aanvullend waarom de regering desondanks van mening is dat het voorgestelde toezicht- en handhavingsstelsel effectief zal zijn.
De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft in de consultatiefase bedenkingen geuit over de effectiviteit van het toezicht. Het toezicht dat de Arbeidsinspectie kan houden zal voornamelijk administratief van aard zijn. Zo kan gecontroleerd worden of de werkgever een rapportage heeft opgesteld en of deze is gedeeld met de werknemers. Er wordt geen oordeel gegeven over de juistheid van verstrekte gegevens. De Arbeidsinspectie geeft aan dat zij daarmee verwacht dat het toezicht een beperkt effect zal hebben. Hoewel de feitelijke uiteenzetting van het toezicht door de Nederlandse Arbeidsinspectie wordt gedeeld, weegt de regering de mate van de effectiviteit van dat toezicht anders. Met de verschillende maatregelen uit het wetsvoorstel wordt beoogd de transparantie over lonen te vergroten om zo een belangrijke bijdrage te leveren aan het tegengaan van loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Het wetsvoorstel introduceert daartoe verschillende transparantiemaatregelen en belegt taken en bevoegdheden bij verschillende organen. Gekozen is voor een combinatie van intern en extern toezicht. Het externe toezicht wordt deels ingevuld via het civiele recht en deels via het bestuursrecht. De toezichthoudende en handhavende rol van de Arbeidsinspectie maakt deel uit van het bredere pakket aan maatregelen dat met dit wetsvoorstel wordt ingevoerd. Dit pakket draagt bij aan het bevorderen van de transparantie. Ook het voorgestelde toezichts- en handhavingsstelsel levert daaraan een bijdrage. Door met dit stelsel bovendien zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij het Nederlandse stelsel van civielrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving, wordt de effectiviteit van de handhaving vergroot.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering de gemaakte keuzes met betrekking tot het toezicht door de Arbeidsinspectie nader te onderbouwen en aan te geven in hoeverre toezicht door de Arbeidsinspectie op dit punt effectieve inzet is van schaarse inspectiecapaciteit.
De kaders voor de invulling van het toezicht en de sanctionering worden gegeven door de Richtlijn. Zo schrijft de Richtlijn voor dat sprake moet zijn van doeltreffende en evenredige sancties, die van toepassing zijn op inbreuken op de rechten en verplichtingen met betrekking van het beginsel van gelijk loon. Ook verplicht de Richtlijn lidstaten de bevoegdheid tot het opleggen van een boete te regelen. Dit betekent dat boetes onderdeel moeten uitmaken van het sanctie-regime. Gekozen is

voor een combinatie van intern en extern toezicht. Het interne toezicht vindt plaats via een rol voor de ondernemingsraad. Het externe toezicht wordt deels ingevuld via het civiele recht en deels via het bestuursrecht. Hierbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de inrichting in het bestaande Nederlandse systeem als het gaat om civielrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. Voor inbreuken op de bepalingen uit het wetsvoorstel die worden toegevoegd aan de Wgbmv staat de civiele route open. Voor het niet naleven van een aantal niet-individuele verplichtingen, die de groep werknemers of de organisatie als geheel raken, is gekozen voor bestuursrechtelijke toezicht en handhaving door de Arbeidsinspectie. Op deze manier is handhaving door de overheid mogelijk. Voor het toezicht door de Arbeidsinspectie op de naleving van de verplichtingen zoals opgenomen in het wetsvoorstel is vanaf 2027 structureel een bedrag van 500.000 euro gereserveerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering hoe handhaving aangaande transparantie over lonen tijdens het sollicitatieproces vorm krijgt. Zij vragen daarbij aan te geven op welke wijze de Arbeidsinspectie handhavend kan optreden tijdens het sollicitatieproces en controleren of werkgevers zich houden aan de wettelijke verplichtingen.
In het wetsvoorstel zijn maatregelen opgenomen die zien op de periode voor indiensttreding. Zo worden werkgevers verplicht informatie te verstrekken aan sollicitanten over het loon of de bandbreedte van het loon voorafgaand aan de onderhandelingen over het loon. Daarnaast is het verbod opgenomen om te vragen naar de salarisgeschiedenis van de sollicitant. Deze verplichtingen zijn civielrechtelijk ingericht. De Arbeidsinspectie heeft niet de wettelijke bevoegdheden om hier toezicht op te houden.

9. Financiële gevolgen

De leden van de PVV-fractie vragen de regering nader in te gaan op de financiële gevolgen voor de overheid, in het bijzonder de kosten voor de inrichting van het monitoringsorgaan en de ICT-voorziening. Zij vragen of er dekkingsmaatregelen zijn getroffen en zo ja, welke.
De financiële gevolgen voor de overheid van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen bestaan uit verschillende onderdelen. Zo zijn kosten verbonden aan de inrichting van een monitoringsorgaan. Voor de kosten van het monitoringsorgaan is 634.000 euro in 2026, 743.000 euro in 2027, 1,9 miljoen euro in 2028, 1,138 miljoen euro in 2029 en 1,193 miljoen euro in zowel 2030 als 2031 gereserveerd. Daarna is voor de kosten voor het monitoringsorgaan 905.000 euro per jaar gereserveerd. Dit betreft inrichting en uitvoering van het monitoringsorgaan, inclusief inrichting van de ICT voorziening door het monitoringsorgaan. Ook maakt de Nederlandse Arbeidsinspectie kosten voor het handhaven van de Richtlijn. Voor de kosten van de Nederlandse arbeidsinspectie is250.000 euro in 2026, en vanaf 2027 jaarlijks 500.000 euro gereserveerd. De kosten van de implementatie van de Richtlijn zijn gedekt uit de reservering die hiervoor binnen de begroting van het Ministerie van SZW was getroffen. Deze reservering is bij de Voorjaarsnota 2024 in de begroting van SZW ingepast.

10. Evaluatie

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering nog nader beziet op welke wijze een nulmeting het best kan worden gedaan. Heeft de regering inmiddels hier een beter beeld bij, zo vragen deze leden.
Het Ministerie van SZW wil met inachtneming van de doelstellingen van de Richtlijn een evaluatiekader laten opstellen en een nulmeting laten uitvoeren. Momenteel loopt een meervoudige onderhandse offertepro-

cedure voor het verlenen van een opdracht hiertoe aan een onderzoeksbureau. De verwachting is dat uiterlijk eind september 2026 de opdracht gegund kan worden aan een onderzoeksbureau, dat daarna snel kan starten met het uitvoeren van de opdracht.

De nulmeting brengt daarbij de huidige situatie, voorafgaand aan de invoering van de wet, in kaart. In de offerteaanvraag is meegegeven dat in de nulmeting ten minste aandacht besteed dient te worden aan:
– Loontransparantiemaatregelen die organisaties op dit moment hebben;
– Objectieve systemen voor functiewaardering en -indeling van werkgevers;
– Bekendheid van rechten en plichten;
– Naleving en toezicht.

De partij die het onderzoek gaat uitvoeren, dient in ieder geval de bovengenoemde aspecten mee te nemen in de nulmeting. Verder voert het CBS in opdracht van het Ministerie van SZW tweejaarlijks onderzoek uit naar loonverschillen in Nederland. Dit onderzoek wordt ook over kalenderjaar 2026 uitgevoerd, en dient daarmee als nulmeting voor de feitelijke en statistisch gecorrigeerde loonverschillen voorafgaand aan inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

De leden van de PVV-fractie lezen dat het wetsvoorstel zal worden geëvalueerd. Zij vragen de regering op basis van welke indicatoren zal worden beoordeeld of de doelstellingen van het wetsvoorstel zijn bereikt. Zij vragen of daarbij ook de gevolgen voor uitvoerbaarheid, regeldruk en administratieve lasten worden betrokken.
Het Ministerie van SZW wil met inachtneming van de doelstellingen van de Richtlijn een evaluatiekader laten opstellen en een nulmeting uit laten voeren. Momenteel loopt een meervoudige onderhandse offerteprocedure voor het verlenen van een opdracht hiertoe aan een onderzoeksbureau. De verwachting is dat uiterlijk eind september 2026 de opdracht gegund kan worden aan een onderzoeksbureau, dat daarna snel kan starten met het uitvoeren van de opdracht. In de evaluatie dienen de effectiviteit van de transparantieverplichtingen en loonevaluaties te worden meegenomen. In de offerteaanvraag is meegegeven dat het evaluatiekader in ieder geval de volgende aspecten bevat:
– Een beleidstheorie achter de wet
– Een operationalisatie naar meetbare indicatoren
– Een voorstel voor databronnen
– Een evaluatieaanpak voor de toekomstige wetsevaluatie

De operationalisatie naar meetbare indicatoren komt expliciet aan bod in het op te stellen evaluatiekader. Tevens is meegegeven in de opdracht dat in de evaluatie specifiek aandacht dient te worden besteed aan de naleving van de verplichtingen voor werkgevers, de bekendheid van de rechten en plichten onder werknemers, gegevensbescherming en de effectiviteit van de handhaving.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is de Nederlandse evaluatie eerder dan 2031 met de Kamer te delen en daarin in ieder geval te rapporteren over het effect op ongerechtvaardigde loonverschillen, regeldruk, privacy, handhaving, gebruik van het informatierecht, loonevaluaties en de positie van kleine en middelgrote werkgevers.
Het wetsvoorstel zal binnen vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd. De regering is verplicht om de Europese Commissie uiterlijk op 7 juni 2031 in kennis te stellen van de uitvoering van de maatregelen die voortvloeien uit de Richtlijn en de gevolgen ervan in de praktijk. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een nog op te stellen evaluatiekader.

Hiermee wordt beoogd de aanpak voor de evaluatie te ontwikkelen en de basis voor verdere evaluatie te leggen. Effectiviteit van de transparantieverplichtingen en loonevaluaties worden hierin meegenomen.

Het eindrapport met daarin een evaluatiekader en nulmeting, zal naar verwachting begin 2027 worden opgeleverd en zal daarna ook met uw Kamer worden gedeeld.
De evaluatie is voorzien een paar jaar na inwerkingtreding van de wet, ten hoogste na 5 jaar. Om de effecten van de wet goed te kunnen evalueren, is het van belang dat de wet enige tijd in werking is. Een evaluatie voor 2031 is derhalve niet voorzien. Wel wordt een invoeringstoets uitgevoerd een jaar na invoering, die met uw Kamer kan worden gedeeld.

De leden van de FVD-fractie vragen de regering op basis van welke criteria zal worden vastgesteld of deze wet succesvol is. Ze vragen welke concrete doelstellingen worden nagestreefd en wanneer de regering de implementatie geslaagd acht.
Doelstelling van dit wetsvoorstel is door middel van loontransparantie ervoor te zorgen dat het recht op gelijke beloning beter wordt nageleefd. Om op een gedegen manier vast te stellen of de wet succesvol is, wordt een evaluatiekader opgesteld en een nulmeting uitgevoerd. Hiermee wordt beoogd de aanpak voor de evaluatie te ontwikkelen en de basis voor verdere evaluatie te leggen. Effectiviteit van de transparantieverplichtingen en loonevaluaties worden hierin meegenomen. Hierbij zal voor de evaluatie op diverse onderdelen worden ingegaan, denk bijvoorbeeld aan de voortgang ten aanzien van loonverschillen in Nederland, de hoeveelheid verzoeken om informatie, het aantal loonrapportages en -evaluaties en het aantal casussen dat bij het College voor de Rechten van de Mens en/of voor de rechter aanhangig worden gemaakt.

11. Advies en consultatie

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader te onderbouwen waarom zij, anders dan het ATR, van oordeel is dat er geen ruimte is om de rapportageverplichting voor werkgevers met honderd tot honderdvijftig werknemers verder te beperken.
De regels in de Richtlijn kunnen in de basis worden onderverdeeld in drie categorieën. Allereerst bevat de Richtlijn regels die geen beleidsruimte laten aan lidstaten. Bij het ontbreken van beleidsruimte gelden de regels onverkort. Dit betekent dat een lidstaat niet mag afwijken van deze regels. Daarnaast zijn er regels met beperkte beleidsruimte voor lidstaten en regels met ruime beleidsruimte voor lidstaten. In de bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag wordt dit onderscheid op hoofdlijnen inzichtelijk gemaakt voor de afzonderlijke bepalingen uit de Richtlijn. De Richtlijn schrijft voor dat werkgevers vanaf honderd werknemers moeten rapporteren over loonverschillen en over welke onderdelen. De Richtlijn laat daar geen ruimte andere keuzes te maken.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering op welke wijze zij de werkbaarheid voor werkgevers heeft geborgd nu het ATR zorgen heeft geuit over de rapportageverplichting?
In de nadere uitwerking van de loonrapportageverplichting is zoveel mogelijk tegemoetgekomen aan de zorgen van het ATR bij het wetsvoorstel. In de recente toets van het ATR van 29 juli 2026 op het ontwerpbesluit heeft het ATR aangegeven dat de praktische werkbaarheid van het volledige loonrapportageproces mede afhangt van de nadere uitwerking in de ministeriële regeling, het rapportagesjabloon en de definities en berekeningswijzen. Ook het model voor informatie-uitwisseling tussen inleners en uitleners, zoals dat wordt uitgewerkt door de uitzendbranche is daarbij van belang. De nadere uitwerking van de

loonrapportageplicht in de conceptregeling sluit dan ook zoveel mogelijk aan bij bestaande processen en in het maatschappelijk verkeer gangbare definities. Bijvoorbeeld bij definities uit de loonaangifte. Naast de voorgeschreven definities en berekeningswijzen in de conceptregeling, wordt in het ontwerpbesluit ook het rapportagesjabloon verplicht. Deze nadere uitwerking van de loonrapportageplicht draagt bij aan de mogelijkheid om de benodigde loongegevens geautomatiseerd uit de administratie van werkgevers te halen, bijvoorbeeld vanuit de salarissoftwaresystemen. Hiermee wordt de uitvoerbaarheid vergroot en worden de administratieve lasten beperkt. Bij de internetconsultatie van de ontwerpregeling kan ook worden gereageerd op het conceptrapportagesjabloon. Om werkgevers verder te ondersteunen bij de loonrapportage zal het monitoringsorgaan een handreiking beschikbaar stellen. Deze handreiking zal werkgevers stap voor stap meenemen in het proces van het opstellen van de loonrapportage aan de hand van het verplichte rapportagesjabloon. Voor het systeem van functiewaardering en -indeling zijn al hulpmiddelen beschikbaar. Zo is er door het Verwey-Jonker Instituut een handreiking met checklist gemaakt om werkgevers op weg te helpen. Daarnaast is hiervoor een hulpmiddel op de website van EIGE beschikbaar. Uit het systeem van functiewaardering en -indeling volgen de categorieën van werknemers met gelijk of gelijkwaardig werk die noodzakelijk zijn voor de loonrapportage. Verder komt er een digitale training, primair voor werknemersvertegenwoordigers. Deze training ondersteunt werknemersvertegenwoordigers bij hun rol in het kader van de naleving van de verplichtingen in het wetsvoorstel door de werkgever. De informatie die deze training biedt kan ook worden benut door werkgevers.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering per belangrijke consultatiereactie aan te geven welke aanbevelingen zijn overgenomen, welke niet en waarom zij deze niet heeft overgenomen.
Tijdens de internetconsultatie zijn diverse reacties ontvangen van betrokken partijen, waaronder sociale partners, werkgevers- en werknemersorganisaties, en andere geïnteresseerden. De regering heeft deze reacties beoordeeld en hierop gereageerd. De belangrijkste aanbevelingen die zijn meegenomen in het wetsvoorstel betreffen het beperken van de administratieve lasten voor werkgevers, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij bestaande gegevensstromen, het aanpassen van de regels voor de loonrapportage voor ter beschikking gestelde arbeidskrachten en het verder verduidelijken van het begrippenkader. Daarnaast is er aandacht besteed aan ondersteuning van werkgevers, onder meer door het ontwikkelen van handreikingen. Aanbevelingen die niet zijn overgenomen, hebben vaak te maken met de zuivere implementatie van de Richtlijn. Een gedetailleerd overzicht over de internetconsultatie en toetsen en de aanpassingen is te vinden in hoofdstuk 11 van de memorie van toelichting.[60]

De leden van de PVV-fractie vragen de regering in te gaan op de kritiek van de Afdeling Advisering van de Raad van State over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de voorgestelde maatregelen.
De doelmatigheid van de maatregelen wordt bereikt door het beperken van administratieve lasten voor werkgevers. Dit wordt bereikt door aan te sluiten bij bestaande gegevens, zoals die uit de loonaangifte en arbeidsovereenkomsten, en door softwareondersteuning te ontwikkelen. Hierdoor hoeven werkgevers geen nieuwe registratieplichten te creëren, wat de uitvoerbaarheid vergroot. Daarnaast wordt de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van loonrapportages versterkt door gebruik te maken van bestaande definities en systemen, zoals die voor de loonaangifte.

[60] Kamerstukken II, Vergaderjaar 2025/26, 36 939, nr. 3, p. 96–115.

Daar waar de Richtlijn de optie biedt om de administratieve lasten te verlichten met minder strenge maatregelen, is hier waar mogelijk gebruik van gemaakt.

De doeltreffendheid van de maatregelen wordt bereikt door het verkleinen van de loonkloof door loontransparantie en door een betere rechtsbescherming voor werknemers wanneer zij het recht op gelijk loon geldend willen maken. Een evaluatie zal moeten aantonen of de maatregelen daadwerkelijk leiden tot vermindering van de loonkloof.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering ten aanzien van de zorgen die in de internetconsultatie en toetsen zijn geuit over onder meer regeldruk, privacy, uitvoerbaarheid en toezicht per hoofdthema aan te geven welke zorgen tot aanpassing van het wetsvoorstel of de toelichting hebben geleid en welke resterende risico's voor inwerkingtreding nog moeten worden ondervangen.
Een van de grootste aandachtspunten betreft de regeldruk voor met name kleinere ondernemingen. Om deze lasten te beperken, zijn werkgevers met minder dan 50 werknemers vrijgesteld van de verplichting tot openheid over de loonontwikkeling, en is de rapportageverplichting zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande gegevens, zoals die uit de loonaangifte. Daarnaast worden handreikingen ontwikkeld om werkgevers te ondersteunen. De uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel is een ander ingebracht aandachtspunt, met name de tijdsplanning voor de implementatie van de rapportageverplichting. Om hieraan tegemoet te komen, was de rapportageplicht voor werkgevers vanaf 150 werknemers al uitgesteld tot 2028. In de memorie toelichting is verder duiding gegeven aan de verhouding tussen loonstructuren en functiewaardering en ook komen er hulpmiddelen voor het vaststellen van objectieve criteria. Hiernaast zijn de definities van «loon» en van «werkgever» aangepast. Naar aanleiding van de internetconsulatie zijn ook de regels voor ter beschikking gestelde arbeidskrachten aangepast, waardoor een inlener een aparte rapportage kan maken over ter beschikking gestelde arbeidskrachten en eigen werknemers. Ook de regel dat de ondernemingsraad de getrouwheid van de informatie uit de loonrapportage bevestigt, is uit het wetsvoorstel verwijderd.

Op het gebied van privacy zijn er zorgen over de verwerking van persoonsgegevens, met name of de openbaarmaking van loonrapportages in strijd zou zijn met de AVG. Voor nadere toelichting over de privacy wordt verwezen naar de beantwoording van onderstaande vragen in de paragraaf over bescherming persoonsgegevens. Ten slotte is er in de inbreng aandacht gevraagd voor toezicht en handhaving. Naar aanleiding hiervan is er een taakverdeling vastgesteld tussen het monitoringsorgaan en de Nederlandse Arbeidsinspectie. Daarnaast worden er door SZW handreikingen ontwikkeld om werkgevers te ondersteunen.

Een gedetailleerd overzicht over de internetconsultatie en toetsen en de aanpassingen is te vinden in hoofdstuk 11 van de memorie van toelichting.[61]

De leden van de JA21-fractie vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen de mogelijkheid van artikel 12, derde lid, niet te benutten. Zij vragen waarom de regering het directe inzagerecht van individuele werknemers zwaarder wegend acht dan de privacybelangen van collega's wier salarisgegevens daardoor herleidbaar kunnen worden. Ook vragen deze leden hoe deze keuze zich verhoudt tot de kritische opmerkingen van

[61] Kamerstukken II, Vergaderjaar 2025/26, 36 939, nr. 3, p. 96–115.

de Autoriteit Persoonsgegevens, die juist heeft gewezen op artikel 12, derde lid, als belangrijk instrument om privacyrisico's te beperken.
In de beantwoording van de eerdere vragen van de leden van de JA21-fractie is toegelicht waarom de regering niet heeft gekozen voor de alternatieve route voor openbaarmaking van loongegevens die herleidbaar zijn tot individuele werknemers. Zie hiervoor ook paragraaf 3 van deze nota. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Autoriteit Persoonsgegevens over artikel 12, derde lid, van de Richtlijn, is de onderbouwing in de memorie van toelichting uitgebreid. Anders dan de Autoriteit Persoonsgegevens acht de regering het niet voldoende dat een werknemer uitsluitend wordt geïnformeerd dát sprake is van een ongerechtvaardigd loonverschil.

Van de werknemer wordt in dat geval verwacht op basis van beperkte informatie over de daadwerkelijke feiten te besluiten een stap naar de rechter te zetten. Een stap die door veel werknemers al als een grote stap met mogelijk veel consequenties wordt ervaren. Gelet hierop is de regering van mening dat het belang van transparantie in deze belangenafweging zwaarder moet wegen dan het recht op bescherming van persoonsgegevens. Deze afweging ligt ook aan de basis van de Richtlijn. De regering acht het van belang dat de werknemer zelf kan beoordelen of een rechtsvordering wenselijk is, welke omvang een mogelijke vordering heeft en welke gevolgen het starten van een procedure kan hebben. Daarvoor moet de werknemer kunnen beschikken over de relevante feitelijke informatie.

De leden van de JA21-fractie vragen waarom de regering een algemene verwijzing naar de AVG voldoende acht, terwijl de richtlijn zelf een concreet en minder privacybelastend alternatief biedt voor situaties waarin salarisgegevens herleidbaar zijn tot individuele werknemers. Deze leden vragen de regering uiteen te zetten waarom niet is gekozen voor een gedifferentieerde aanpak waarbij in gevallen van beperkte groepsomvang of evidente herleidbaarheid gebruik wordt gemaakt van deze uitzonderingsmogelijkheid. De leden van de JA21-fractie vragen welke juridische of praktische bezwaren zich volgens de regering verzetten tegen een dergelijke oplossing.
Voor de beantwoording van deze vragen wordt allereerst verwezen naar de antwoorden op de vragen van de leden van de JA21-fractie in de paragraaf 3 verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving van deze nota. Naast de principiële bezwaren kent de alternatieve informatieroute ook praktische knelpunten. De Richtlijn schrijft voor dat werknemersvertegenwoordigers, de arbeidsinspectie en het orgaan voor gelijke behandeling toegang moeten krijgen tot herleidbare looninformatie. In de Nederlandse praktijk heeft de ondernemingsraad geen adviesrol bij individuele gevallen. Daar komt bij dat niet alle werkgevers een ondernemingsraad hebben. Een dergelijke adviserende taak past bovendien niet bij de taken van de Nederlandse Arbeidsinspectie als toezichthouder en evenmin bij de taken van het College voor de Rechten van de Mens (hierna: CRM) als rechtsprekende instantie. Ook de huidige rol en inrichting van vakbonden en ADV's sluit niet goed aan bij de alternatieve informatieroute. De vakbonden hebben aangegeven dat deze alternatieve informatie kan conflicteren met hun rol als belangenbehartiger. Ten slotte heeft de monitoringsinstantie uitsluitend neutrale taken, zoals het publiceren van loonrapportages, het analyseren van de oorzaken van de loonkloof en het ontwikkelen van instrumenten om ongelijk loon te helpen beoordelen. De Richtlijn biedt daarom geen mogelijkheid om de monitoringsinstantie binnen de alternatieve informatieroute een adviserende taak toe te kennen. Al met al blijkt uit de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken instanties dat de alternatieve informa-

tieroute ook vanuit praktisch oogpunt niet goed aansluit bij de Nederlandse praktijk.

De leden van de JA21-fractie vragen de regering toe te lichten in hoeverre het voorgestelde toezicht ten aanzien van de rapportageverplichting daadwerkelijk effectief kan worden geacht.
Voor het indienen van de loonrapportage moet het bestuur van de werkgever de getrouwheid van de informatie uit de loonrapportage bevestigen, na raadpleging van de ondernemingsraad. Hiermee vervult de ondernemingsraad een controlerende taak. Deze heeft het recht hebben om de werkgever te vragen de verstrekte gegevens extra te verduidelijken en te specificeren alsmede om eventuele loonverschillen op basis van geslacht toe te lichten. Ook kan de werknemersvertegenwoordiging zich hierbij laten ondersteunen door een deskundige. De Arbeidsinspectie kan vervolgens toetsen of voldaan is aan de rapportageverplichting en of de verplichte onderdelen daarin zijn opgenomen. De Arbeidsinspectie heeft daarbij de mogelijkheid in gesprek te gaan met werkgevers, ondernemingsraden en werknemers. Wanneer een overtreding wordt vastgesteld kan de Arbeidsinspectie overgaan tot handhaving. Wanneer een werknemer in een civielrechtelijke procedure over gelijke beloning kan aantonen dat de loonrapportage onjuist of onvolledig is, dan kan de rechter oordelen dat de werkgever niet aan de transparantieverplichtingen heeft voldaan. In dat geval is het bij een vermoeden van ongerechtvaardigde loonverschillen aan de werkgever om aan te tonen dat er wel sprake is van gelijk loon voor gelijk(waardig) werk. Het samenspel van deze controlemechanismen maakt dat de regering het toezicht effectief acht.

De leden van de JA21-fractie vragen de regering hoe de lasten zich verhouden tot de beperkte handhavingscapaciteit van de Arbeidsinspectie en het door haarzelf geschetste beperkte toezichtsniveau.
Dit wetsvoorstel, waarmee de Richtlijn wordt geïmplementeerd, heeft tot doel gelijk loon voor mannen en vrouwen te bevorderen door invoering van loontransparantiemaatregelen. Hiermee beoogt de regering het recht op gelijke beloning tussen mannen en vrouwen beter te kunnen effectueren. Deze nieuwe verplichtingen brengen administratieve lasten met zich mee voor werkgevers. De kaders voor de invulling van het toezicht en de sanctionering worden gegeven door de Richtlijn. Zo schrijft de Richtlijn voor dat sprake moet zijn van doeltreffende en evenredige sancties, die van toepassing zijn op inbreuken op de rechten en verplichtingen met betrekking van het beginsel van gelijk loon. Ook verplicht de Richtlijn lidstaten de bevoegdheid tot het opleggen van een boete te regelen. Dit betekent dat boetes onderdeel moeten uitmaken van het sanctie-regime. Gekozen is voor een combinatie van intern en extern toezicht. Het externe toezicht wordt deels ingevuld via het civiele recht en deels via het bestuursrecht. Hierbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de inrichting in het bestaande Nederlandse systeem als het gaat om civielrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. Voor inbreuken op de bepalingen uit het wetsvoorstel die worden toegevoegd aan de Wgbmv staat de civiele route open. Voor het niet naleven van een aantal niet-individuele verplichtingen, die de groep werknemers of de organisatie als geheel raken, is gekozen voor bestuursrechtelijke toezicht en handhaving door de Arbeidsinspectie. Op deze manier is handhaving door de overheid mogelijk. In de ogen van de regering is dit stelsel van toezicht en handhaving passend bij de inhoud van de verplichtingen uit dit wetsvoorstel.

De leden van de JA21-fractie vragen de regering te onderbouwen dat de administratieve lasten in redelijke verhouding staan tot het beoogde maatschappelijk rendement van de regeling.
Daarnaast wijzen de leden van de JA21-fractie op het advies van het ATR, waaruit blijkt dat de werkbaarheid van het wetsvoorstel voor met name

middelgrote en kleine werkgevers onder druk staat. Veel mkb-ondernemingen beschikken niet over uitgebreide HR-afdelingen of formele systemen voor functiewaardering, waardoor implementatie kan leiden tot aanzienlijke eenmalige en structurele kosten, onder meer in de vorm van advies-, implementatie- en nalevingslasten.
Zoals onder meer in de inleiding van deze nota is toegelicht, is het van belang de nog altijd aanwezige, ongerechtvaardigde loonverschillen tussen mannen en vrouwen zoveel mogelijk te bestrijden. Transparantiemaatregelen zijn daarvoor noodzakelijk en daarmee ook de administratieve lasten die daaruit voortvloeien. Wel is bij de verdere uitwerking van die verplichtingen steeds, ook na het opstellen van het wetsvoorstel, ingezet op het zoveel als mogelijk beperken van die lasten, bijvoorbeeld bij het opstellen van de lagere regelgeving, de inrichting van de uitvoering en de ondersteunende instrumenten voor werkgevers. Om dit inzichtelijk te maken, wordt hierna voor de beantwoording van deze vraag de uitwerking geschetst van de transparantieverplichtingen in het wetsvoorstel die het meeste vragen van werkgevers: de loonrapportage; het recht op informatie en het systeem van functiewaardering en -indeling. Met de hieronder beschreven uitwerking is het mogelijk loonverschillen op de werkvloer tussen mannen en vrouwen inzichtelijk te maken, waarbij de administratieve lasten zoveel mogelijk worden beperkt.

In de nadere uitwerking van de loonrapportageverplichting is zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande processen en in het maatschappelijk verkeer gangbare definities, bijvoorbeeld uit de loonaangifte. Hiermee wordt de uitvoerbaarheid vergroot en worden de administratieve lasten beperkt. Ook de berekeningswijzen worden voorgeschreven. Deze uitwerking draagt bij aan de mogelijkheid om de benodigde loongegevens geautomatiseerd uit de administratie van werkgevers te halen, bijvoorbeeld vanuit de salarissoftwaresystemen. Om werkgevers verder te ondersteunen bij de loonrapportage zal het monitoringsorgaan een handreiking beschikbaar stellen. Deze handreiking zal werkgevers stap voor stap meenemen in het proces van het opstellen van de loonrapportage.

In de uitwerking van het recht op informatie wordt aangesloten bij het loonbegrip dat ook wordt gehanteerd voor de loonrapportage. Het recht op informatie bevat het loon van een werknemer, afgezet tegen het – naar geslacht uitgesplitste – gemiddelde loon van werknemers met gelijk of gelijkwaardig werk. Door aan te sluiten bij het loonbegrip dat ook wordt gehanteerd voor de loonrapportage is ook deze informatie relatief eenvoudig uit de loonadministratie van de werkgever te halen. Terbeschikkinggestelde arbeidskrachten kunnen zich voor het recht op informatie wenden tot de formele werkgever, de uitlener. De inlener moet daarvoor (en voor de loonrapportage) de categorie van werknemers met gelijke of gelijkwaardige arbeid waar de terbeschikkinggestelde arbeidskracht bij de inlener onder valt communiceren aan de uitlener. De uitlener relateert vervolgens de loongegevens van de terbeschikkinggestelde arbeidskracht die het verzoek heeft gedaan aan de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde loongegevens van de terbeschikkinggestelde arbeidskrachten die werkzaam zijn voor dezelfde inlener als de terbeschikkinggestelde arbeidskracht. Daarbij worden enkel werknemers betrokken met de uitlener als formele werkgever en die behoren tot dezelfde door de inlener vastgestelde categorie van werknemers. De uitlener (de formele werkgever) informeert vervolgens de uitzendkracht. Met deze uitwerking van het recht op informatie wordt de administratieve last ook voor het recht op informatie zo laag mogelijk gehouden.

Voor een goed systeem van functiewaardering en -indeling is in opdracht van SZW een handreiking met checklist gemaakt om werkgevers op weg te helpen. Ook biedt EIGE hiervoor op haar website een hulpmiddel, waarin specifiek aandacht wordt besteed aan kleine en middelgrote werkgevers. Een deugdelijk systeem voor functiewaardering en -indeling vergt dat alle functies binnen de organisatie van een werkgever in kaart worden gebracht. Deze functies moeten in onderlinge samenhang worden gewaardeerd op basis van objectieve en genderneutrale criteria. Het systeem voor functiewaardering en -indeling dient in ieder geval de criteria vaardigheden, inspanningen, verantwoordelijkheden, en arbeidsomstandigheden te omvatten. Daarnaast moet het systeem gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid waarborgen. Binnen de geschetste kaders kan zoveel mogelijk worden aangesloten bij bestaande cao-afspraken, functiehuizen en functiewaarderingssystemen. Zo worden ook voor deze verplichting de administratieve lasten zo laag mogelijk gehouden. Zie voor een nadere reactie op het advies van het ATR ook het antwoord op de vraag van de leden van de VVD in paragraaf 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de JA21-fractie vragen de regering inzicht te geven in de verwachte totale kosten van het wetsvoorstel voor werkgevers, en in het bijzonder welk aandeel daarvan neerkomt bij het midden- en kleinbedrijf.
Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn de regeldrukkosten voor werkgevers en burgers in kaart gebracht. Bij het vaststellen van de regeldruk voor werkgevers is het Standaard Kosten Model (SKM) en de uurtarieven conform het Handboek Meting Regeldrukkosten als uitgangspunt gebruikt. Om de inschatting van de regeldruk zo goedmogelijk te kunnen maken is ook een uitvraag gedaan onder een aantal werkgevers(organisaties). De hoogte van de daadwerkelijke regeldrukkosten per werkgever zullen uiteindelijk afhankelijk zijn van een groot aantal factoren, waaronder de grootte van het bedrijf. De totale incidentele kosten voor werkgevers worden geschat op ongeveer € 109 miljoen voor een totaal van 427.280 werkgevers, wat neerkomt op gemiddeld € 255 per werkgever.
Daarbinnen zullen grote verschillen bestaan tussen werkgevers, afhankelijk van of zij wel of niet reeds over een systeem voor functiewaarderingen -indeling beschikken (bijvoorbeeld via een cao) en of de rapportage- en evaluatieverplichting wel of niet voor hen gelden. De totale structurele kosten voor werkgevers die volgen uit het wetsvoorstel worden geschat op ongeveer € 27 miljoen per jaar, voor een totaal van 427.280 werkgevers. Dit komt neer op gemiddeld € 63,– per werkgever, waarbij de kosten, net als ten aanzien van de incidentele kosten, per werkgever kunnen verschillen. Zie verder voor een nadere uitsplitsing van de regeldruk naar werkgevergrootte de beantwoording van de vraag van de leden van de fracties van het CDA en FVD in paragraaf 7 *gevolgen.*

De leden van de JA21-fractie vragen de regering daarbij aan te geven hoeveel MKB-ondernemingen door de verschillende verplichtingen worden geraakt?
De meeste verplichtingen uit het wetsvoorstel gelden voor alle werkgevers, ongeacht de grootte. De rapportageverplichting en de eventueel daaropvolgende evaluatieverplichting gelden voor werkgevers vanaf honderd werknemers. In de memorie van toelichting is op pagina 22 een overzicht opgenomen van het aantal bedrijven dat onder de verplichtingen vallen. Dit overzicht is gebaseerd op de cijfers van het eerste kwartaal van 2025. Onderstaand overzicht geeft de stand weer van 2026, tweede kwartaal.[62]

[62] CBS, Bedrijven; bedrijfsgrootte en rechtsvorm, 2026 2e kwartaal

Organisatiegrootte	Aantal bedrijven	Rapportageplicht
2–10	348.835	Nee
10–50	55.570	Nee
50–100	7.255	Nee
100–250	4.855	Ja, iedere 3 jaar
250 of meer	3.730	Ja, jaarlijks

De leden van JA21-fractie vragen de regering hoe wordt voorkomen dat het wetsvoorstel leidt tot een disproportionele toename van administratieve lasten voor kleine ondernemers.
Om de doelstelling van de Richtlijn te bereiken is bij de implementatie gewerkt met een aantal uitgangspunten. Allereerst zijn geen andere regels in het wetsvoorstel worden opgenomen dan die voor de implementatie noodzakelijk zijn. Aanvullend is geprobeerd zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande regelgeving, zoals het nationale procesrecht. Hiermee wordt bijgedragen aan het beperken van de administratieve lasten voor werkgevers. Daar waar de Richtlijn ruimte laat aan lidstaten om met het oog op de vermindering van de regeldruk minder vergaande maatregelen voor te stellen, is van die ruimte gebruik gemaakt.
Voor werkgevers met minder dan vijftig werknemers heeft dit erin geresulteerd dat zij worden uitgezonderd van de verplichting om in algemene zin toegang te verschaffen tot de criteria voor het bepalen van de loonontwikkeling. In de nadere uitwerking in nadere regelgeving wordt daarnaast gezocht naar ruimte om de administratieve lasten verder te beperken, bijvoorbeeld door voor de loonbegrippen in het kader van de loonrapportage aan te sluiten bij de informatie die werkgevers ook moeten op te stellen voor de loonaangifte. Tot slot wordt gewerkt aan goede ondersteuning voor werkgevers bij het voldoen aan de verplichtingen. Op bovenstaande wijze is getracht de administratieve lasten voor werkgevers, in het bijzonder ook voor kleine werkgevers, zoveel mogelijk te beperken.

De leden van de JA21-fractie vragen de regering te reflecteren op de mogelijkheid om voor bedrijven tot bijvoorbeeld 50 werknemers te werken met vereenvoudigde systemen, zoals loonbandbreedtes of vereenvoudigde functiecategorieën, naar analogie van regelingen in andere lidstaten.
Daar waar de Richtlijn ruimte laat aan lidstaten om met het oog op de vermindering van de regeldruk minder vergaande maatregelen voor te stellen, is van die ruimte gebruik gemaakt. Voor werkgevers met minder dan vijftig werknemers heeft dit erin geresulteerd dat zij worden uitgezonderd van de verplichting om in algemene zin toegang te verschaffen tot de criteria voor het bepalen van de loonontwikkeling. Verder stelt dit wetsvoorstel criteria voor het systeem van functiewaardering en -indeling om te waarborgen dat deze objectief en genderneutraal is, maar houdt het wetsvoorstel ook ruimte om dit aan te passen aan bestaande praktijk bij werkgevers. Zo kunnen afspraken over het systeem van functiewaardering en -indeling worden vastgelegd bij cao. Dit kan kleine werkgevers een verlichting in de administratieve lasten geven.

De leden van de JA21-fractie vragen of de regering kan uitsluiten dat werknemers in kleine organisaties of specialistische functies waarin slechts enkele personen werkzaam zijn, feitelijk worden geconfronteerd met indirecte of directe openbaarmaking van hun individuele salaris?
Zoals ook aangegeven in paragraaf 3 Verhouding tot hoger recht moeten werkgevers voor de naleving van de transparantieverplichtingen gegevens over het loon van werknemers verwerken. Wanneer deze gegevens betrekking hebben op categorieën van werknemers, kunnen zij bij kleine categorieën – bijvoorbeeld een categorie met één man en één vrouw – herleidbaar zijn tot een individuele werknemer. Dit kan zich

voordoen bij het recht op informatie en in het kader van de rapportageverplichting, zij het dat in dat laatste geval de loonverschillen binnen categorieën van werknemers enkel worden verstrekt aan werknemers en ondernemingsraad. De werkgevers moet deze gegevens wel verstrekken aan de monitoringsinstantie, maar deze worden niet openbaar gemaakt. De verwerking van persoonsgegevens die voortvloeit uit de loontransparantieverplichtingen van de Richtlijn berust op geldige verwerkingsgrondslagen.

De leden van de FVD-fractie vragen hoe de regering de zorgen beoordeelt van werkgeversorganisaties dat het wetsvoorstel kan leiden tot juridische procedures, reputatieschade en extra administratieve lasten zonder dat daarmee vaststaat dat vermeende loonverschillen daadwerkelijk worden verminderd.
In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel benadrukt de regering meermaals het uitgangspunt dat een loonverschil op zichzelf niet betekent dat sprake is van een ongerechtvaardigd loonverschil tussen mannen en vrouwen en daarmee van een verboden onderscheid. Ook in de communicatie zal hier aandacht aan worden besteed zodat voor eenieder duidelijk is wat de cijfers wel en niet zeggen. Werkgevers krijgen daarnaast ook de gelegenheid om in de loonrapportage de oorzaken van eventuele loonverschillen toe te lichten, door middel van een link naar de eigen website. Ook bij de publicatie van de loonrapportages door de monitoringsinstantie brengt de regering dit uitgangspunt onder de aandacht, zodat bij het raadplegen van de rapportages duidelijk is hoe deze moeten worden gelezen en geïnterpreteerd.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering welke minder belastende alternatieven zijn onderzocht, zoals sterkere aansluiting bij bestaande cao-en functiewaarderingssystemen, rapportage op een passend organisatieniveau of beperking van gegevens voor werkgevers tussen honderd en honderdvijftig werknemers. Voorts vragen de leden van de SGP-fractie waarom de regering niet of niet volledig hiervoor heeft gekozen.
De Richtlijn schrijft de maatregelen ter versterking van het recht op gelijk loon dwingend voor. Zie hiervoor uitgebreider de inleiding van deze nota en de bijlage bij deze nota. De Richtlijn biedt daarom in beginsel geen ruimte om de transparantieverplichtingen op nationaal niveau algemeen te beperken of daarvan uitzonderingen te maken. Iedere werkgever is verplicht een systeem voor functiewaardering en -indeling te hebben. Daarbij heeft de regering in de vormgeving van deze verplichting specifiek gekeken hoe deze zodanig geformuleerd kan worden, dat deze rekening houdt met de bestaande praktijk van functiewaardering in Nederland.

Zoals eerder in deze beantwoording (zie onder meer de beantwoording van de vraag van de leden van de VVD in paragraaf 4 van deze nota) is toegelicht, kan daarbij aansluiting worden gezocht bij een systeem dat bij cao is vastgesteld of bij bestaande systemen van functiewaarderingssystemen, mits dat systeem eveneens voldoet aan de in het wetsvoorstel gestelde eisen. De Richtlijn verplicht de werkgever om een loonrapportage op te stellen. Een loonrapportage op concernniveau is enkel mogelijk in het geval het loonbeleid ook op dat niveau dwingend wordt bepaald. Zie ook de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD in paragraaf 4 van deze nota. Het voorschrijven van een minimumaantal vergelijkbare functies of het uitzonderen van kleine functiegroepen van de transparantieverplichtingen staat de Richtlijn niet toe.

12. Inwerkingtreding

De leden van de PRO-fractie vragen welke concrete maatregelen de regering neemt om ervoor te zorgen dat deze planning daadwerkelijk wordt gehaald.
De streefdatum voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel is 1 januari 2027. Een ontwerp voor een AMvB in juni jl. opengesteld voor internetconsultatie en za wanneer het wetsvoorstel door uw Kamer is aangenomen ter advisering worden aangeboden aan de Raad van State. Ook de ministeriële regeling is in concept gereed en is in juli jl. in internetconsultatie gegaan, gelijktijdig met het sjabloon voor de rapportageverplichting. Daarnaast is het (beoogde) monitoringsorgaan tijdig gestart met de voorbereidingen zodat de loonrapportages vanaf begin 2028 ingediend kunnen worden.

De leden van de PVV-fractie en de SGP-fractie vragen in hoeverre het huidige tijdpad voorziet in voldoende tijd en gelegenheid voor werkgevers om zich voor te bereiden op de nieuwe maatregelen. De leden van de PVV-fractie vragen daarbij of de regering kan aangeven welke overgangstermijnen gelden en waarom deze voldoende zijn.
Het streven is dat het wetsvoorstel op 1 januari 2027 in werking zal treden. Voor bijna alle maatregelen geldt dat deze op dat moment direct in werking zullen treden. Het wetsvoorstel voorziet niet in overgangsrecht. Wel wordt ervoor gezorgd dat werkgevers, werknemers en andere betrokkenen tijdig op de hoogte zijn van de maatregelen uit het wetsvoorstel en zich kunnen voorbereiden. Zo is er reeds een handreiking met een checklist beschikbaar om werkgevers te helpen bij een goed systeem voor functiewaardering en -indeling. Ook het *European Institute for Gender Equality* (EIGE) heeft hiervoor op haar website een Engelstalig hulpmiddel beschikbaar gesteld. Daarnaast wordt gewerkt aan een digitale training voor werknemersvertegenwoordigers om hen te ondersteunen bij de rol die zij hebben in het kader van de maatregelen in het wetsvoorstel. De informatie die deze training biedt kan ook worden benut door werkgevers. Op Rijksoverheid.nl is ook informatie beschikbaar over het wetsvoorstel. Verder is rond de inwerkingtreding van het wetsvoorstel een publiekscampagne voorzien om werknemers en werkgevers te informeren over onder meer de nieuwe rechten en plichten in het wetsvoorstel.

In de Richtlijn is opgenomen dat werkgevers vanaf honderdvijftig werknemers voor het eerst moeten rapporteren over kalenderjaar 2026, uiterlijk op 7 juni 2027. Omwille van de uitvoerbaarheid is in onderhavig wetsvoorstel geregeld dat de rapportageverplichting voor werkgevers vanaf honderdvijftig werknemers voor het eerst zal gelden over kalenderjaar 2027, in plaats van over kalenderjaar 2026. Ook het moment waarop deze groep werkgevers voor het eerst moeten rapporteren schuift één jaar op. Dit betekent dat deze werkgevers uiterlijk 7 juni 2028 voor het eerst moeten rapporteren. De regering gaat ervan uit dat dit haalbaar is voor werkgevers. Om werkgevers te ondersteunen bij de loonrapportage zal het monitoringsorgaan tijdig een handreiking opstellen. Daarnaast is het conceptsjabloon voor de rapportageverplichting in juli 2026 samen met de conceptregeling ter implementatie van de Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen opengesteld voor internetconsultatie. Werkgevers met honderd tot honderdvijftig werknemers zullen, conform de Richtlijn, voor het eerst uiterlijk 7 juni 2031 moeten rapporteren over kalenderjaar 2030 en hebben daarmee ruimschoots de tijd om zich voor te bereiden. Tot slot de evaluatieverplichting. Deze verplichting volgt logischerwijs het tijdpad van de rapportageverplichting, waarmee de inschatting is dat werkgevers voldoende tijd hebben zich hierop voor te bereiden.

13. Voorlichting en ondersteuning

De leden van de D66-fractie lezen dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werkgevers wil ondersteunen, bijvoorbeeld door middel van handreikingen voor het realiseren van objectieve loonstructuren, verduidelijking van de rapportageverplichting en het bieden van handelingsperspectief bij ongerechtvaardigde loonverschillen. Deze leden hebben gezien dat inmiddels het ministerie een Handreiking systeem van functiewaardering en -indeling (loonstructuur) en een bijbehorende checklist heeft gepubliceerd.
Is de regering voornemens om werkgevers nog op andere wijzen te ondersteunen in de implementatie van de richtlijn, zo vragen deze leden.
Voor de ondersteuning van werkgevers bij de loonrapportageplicht zal het beoogde Monitoringsorgaan een handreiking en een (verplicht) rapportagesjabloon beschikbaar stellen. In deze handreiking wordt stap voor stap toegelicht hoe werkgevers de noodzakelijke gegevens uit de loonadministratie kunnen halen om deze vervolgens in het rapportagesjabloon in te kunnen vullen. Zo worden werkgevers ondersteund bij het opstellen van de loonrapportage. Ook zal het beoogde monitoringsorgaan een helpdeskfunctie bieden voor werkgevers die vragen hebben over het opstellen en indienen van de loonrapportage. Daarnaast zullen veelgestelde vragen met antwoorden worden gepubliceerd op de website van het beoogde monitoringsorgaan.
Rond de inwerkingtreding van het wetsvoorstel is een publiekscampagne voorzien die zich zal richten op de verplichtingen voor werkgevers en de nieuwe mogelijkheden voor werknemers om inzicht te krijgen in loonverschillen op de werkvloer. Ook komt een digitale training voor werknemersvertegenwoordigers beschikbaar. Deze training ondersteunt hen bij hun rol bij de naleving van de verplichtingen in het wetsvoorstel door de werkgever. De informatie die de training biedt kan ook worden benut door werkgevers.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering concreet te beschrijven welke voorlichtingscampagnes worden gevoerd richting werkgevers, in het bijzonder het midden- en kleinbedrijf, en welke financiële middelen hiervoor beschikbaar zijn. Deze leden vragen ook of de door het ministerie ontwikkelde handreikingen tijdig beschikbaar zullen zijn voor de inwerkingtreding van de betreffende verplichtingen.
Voor de komende jaren is tot 2029 450.000 euro beschikbaar voor voorlichting en ondersteuning in het kader van de implementatie van het wetsvoorstel. Daarnaast zijn de middelen voor het monitoringsorgaan middelen zijn bijvoorbeeld deels voor de helpdeskfunctie voor werkgevers die vragen hebben over het opstellen of indienen van de loonrapportage. Voor toelichting over de ontwikkelde voorlichting en ondersteuning wordt verwezen naar de vraag van de leden van D66 hierboven.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat het doel van gelijke beloning voor gelijk of gelijkwaardig werk breed wordt gesteund, maar dat de wet alleen effectief kan zijn als werkgevers, werknemers en ondernemingsraden de regels goed begrijpen en praktisch kunnen toepassen. Ze vragen hoe de regering dat in de wet, de AMvB en de uitvoeringspraktijk borgt.
De regering deelt de opvatting dat het wetsvoorstel alleen effectief kan zijn als werkgevers, werknemers en werknemersvertegenwoordigers begrijpen wat zij moeten doen en hoe zij hieraan invulling kunnen geven. Wat betreft de loonrapportageverplichting heeft de regering ervoor gekozen het rapportagesjabloon, de definities en berekeningswijzen te verplichten. Die nadere uitwerking sluit aan bij de bestaande definities uit de loonaangifteketen en waarborgt uniformiteit en eenduidigheid. De uitwerking draagt bovendien bij aan de mogelijkheid om de benodigde

loongegevens geautomatiseerd uit de administratie van werkgevers te halen, bijvoorbeeld vanuit de salarissoftwaresystemen. Zo worden de administratieve lasten zo laag mogelijk gehouden. Daarbij komt er ook een handleiding die uitlegt welke stappen de werkgever moet doorlopen om te komen tot de loonrapportage. Verder is er vanuit het beoogde monitoringsorgaan een helpdeskfunctie voor de loonrapportage voorzien en de publicatie van veelgestelde vragen en antwoorden op de website.

In de uitwerking van het recht op informatie wordt aangesloten bij het loonbegrip dat ook wordt gehanteerd voor de loonrapportage. Het recht op informatie bevat het loon van een werknemer, afgezet tegen het – naar geslacht uitgesplitste – gemiddelde loon van werknemers met gelijk of gelijkwaardig werk. Door aan te sluiten bij het loonbegrip dat ook wordt gehanteerd voor de loonrapportage is ook deze informatie relatief eenvoudig uit de loonadministratie van de werkgever te halen.
Voor een goed systeem van functiewaardering en -indeling is in opdracht van SZW een handreiking met checklist gemaakt om werkgevers op weg te helpen. Ook biedt EIGE hiervoor op haar website een hulpmiddel, waarin specifiek aandacht wordt besteed aan kleine en middelgrote werkgevers. Een deugdelijk systeem voor functiewaardering en -indeling vergt dat alle functies binnen de organisatie van een werkgever in kaart worden gebracht. Deze functies moeten in onderlinge samenhang worden gewaardeerd op basis van objectieve en genderneutrale criteria. Het systeem voor functiewaardering en -indeling dient in ieder geval de criteria vaardigheden, inspanningen, verantwoordelijkheden, en arbeidsomstandigheden te omvatten. Daarnaast moet het systeem gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid waarborgen.
Binnen de geschetste kaders kan zoveel mogelijk worden aangesloten bij bestaande cao-afspraken, functiehuizen en functiewaarderingssystemen. Zo worden ook voor deze verplichting de administratieve lasten zo laag mogelijk gehouden.

II. Artikelsgewijs

De leden van de PVV-fractie vragen de regering nader toe te lichten wat wordt verstaan onder het verstrekken van informatie over het loon «voorafgaand aan de onderhandelingen over het loon». De toelichting stelt dat het verstrekken tijdens het arbeidsvoorwaardengesprek niet voldoet. Deze leden vragen de regering aan te geven op welk moment precies de verplichting ingaat en hoe dit in de praktijk wordt gehandhaafd.
Voor de loontransparantieverplichting tijdens een sollicitatiefase is van belang dat de werkgever informatie over het loon op zodanige wijze verstrekt dat geïnformeerde en transparante onderhandelingen over het loon kunnen plaatsvinden. Afgezien van de voorwaarde dat de werkgever de informatie in ieder geval verstrekt voorafgaand aan de onderhandelingen over het loon, vult het wetsvoorstel deze verplichting net als de Richtlijn (artikel 5, eerste lid) niet nader in. Hiermee krijgt de werkgever ruimte om deze verplichting zo goed mogelijk in te passen in het eigen wervings- en selectieproces. De informatie kan bijvoorbeeld worden opgenomen in de gepubliceerde vacaturetekst. Ook kan de werkgever de informatie op een ander moment, bijvoorbeeld voorafgaand aan het sollicitatiegesprek verstrekken. Het verstrekken van informatie kort voorafgaand aan het arbeidsvoorwaardengesprek voldoet naar verwachting niet aan deze verplichting, omdat het moeilijk voorstelbaar is dat daarmee geïnformeerde en transparante onderhandelingen over het loon kunnen plaatsvinden.

Voor civiele werkgevers gaat deze verplichting gelden vanaf het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Voor overheidswerkgevers geldt dat zij in beginsel vanaf het verstrijken van de implementatietermijn

op 7 juni 2026 gehouden zijn deze verplichting zo goed mogelijk na te leven, ook als de nationale regelgeving tot omzetting van de Richtlijn nog niet in werking is getreden. Zie ook de antwoorden in paragraaf 2 van deze nota onder *gevolgen latere inwerkingtreding*. Bij overtreding van deze verplichting staat voor betrokkenen de civielrechtelijke route open. Zo kan een sollicitant schadevergoeding vorderen omdat tijdens de sollicitatieprocedure de informatieverplichting niet is nageleefd. De regering heeft wat betreft deze verplichting niet gekozen voor bestuursrechtelijk toezicht en handhaving. Zie voor een nadere onderbouwing paragraaf 8.2.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt aangeboden in overeenstemming met de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.A. Vijlbrief