STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 19318
8 juni
2026

Advies Raad van State inzake het voorstel van wet 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)

Nader Rapport

19 mei 2026

Nader rapport inzake het voorstel van wet 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)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 20 januari 2026, nr. 2026000084, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 april 2026, nr. W12.26.00016/III, bied ik U hierbij, in overeenstemming met Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 20 januari 2026, no.2026000084, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van Richtlijn (EU) 2023/970. Het bevat verschillende maatregelen gericht op de versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen. Daarbij gaat het om maatregelen tot het vergroten van beloningstransparantie en maatregelen gericht op mechanismen om het principe van gelijke beloning te kunnen handhaven.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de voorgestelde maatregelen, de overschrijding van de implementatietermijn, de uiterlijke datum voor de eerste loonrapportage, de aanwijzing van het monitoringsorgaan en de noodzakelijke sekseregistratie. Ten slotte gaat de Afdeling in op de bescherming van de privacy van werknemers, met betrekking tot het verstrekken van naar individuen herleidbare beloningsgegevens en de rechtsgrondslag voor gegevensverwerking.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Achtergrond en inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel beoogt de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/970,[1] ook wel genoemd de Richtlijn

[1] Richtlijn (EU) 2023/970 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen.

loontransparantie mannen en vrouwen (hierna: de richtlijn). De richtlijn bevat verschillende maatregelen om de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen te versterken. Zo worden werkgevers verplicht om een systeem voor functiewaardering en -indeling te hebben dat gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid waarborgt. Dit systeem moet gebaseerd zijn op objectieve en genderneutrale criteria.

Het voorstel introduceert ook diverse transparantieverplichtingen voor werkgevers. Aan sollicitanten moet vooraf informatie worden verstrekt over het loon of de bandbreedte van het loon. Ook mogen werkgevers sollicitanten niet vragen naar hun salarisgeschiedenis. Verder moeten werkgevers openheid bieden over het beleid voor loonvorming en loonontwikkeling. Tevens krijgen werknemers het recht om schriftelijke informatie te vragen en te ontvangen over hun individuele loonniveau en de naar geslacht uitgesplitste loonniveaus voor categorieën van werknemers die dezelfde of gelijkwaardige arbeid verrichten.

Daarnaast worden werkgevers met ten minste 100 werknemers verplicht om te rapporteren over loonverschillen, in de vorm van een loonrapportage.[2] Wanneer uit deze rapportage loonverschillen volgen die niet kunnen worden gerechtvaardigd op basis van objectieve criteria, moet de werkgever maatregelen nemen om die verschillen aan te pakken. Als er ongerechtvaardigde verschillen (van meer dan 5%) zijn, moeten werkgevers een plan van aanpak (een loonevaluatie) opstellen om de loonverschillen op te heffen en te voorkomen. Dit moet gebeuren in nauwe samenwerking met de werknemersvertegenwoordigers.

Volgens de toelichting is sprake van zuivere implementatie. Daar waar de richtlijn ruimte laat aan de lidstaten, is volgens de toelichting steeds getracht de administratieve lasten voor werkgevers zo beperkt mogelijk te houden.[3] De richtlijn dient uiterlijk op 7 juni 2026 te zijn geïmplementeerd. De toelichting vermeldt dat dit tijdspad niet haalbaar is gebleken, omdat meer tijd nodig is geweest om nationale regelgeving en de uitvoering ervan zo vorm te geven dat werkgevers de verplichtingen effectief en met zo beperkt mogelijke administratieve lasten kunnen uitvoeren.[4]

De implementatie vindt grotendeels plaats door aanvulling van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (hierna: WGB m/v). Daarnaast wordt de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs aangepast voor de toepassing op uitzendwerknemers en de Wet op de ondernemingsraden en de relevante onderwijswetgeving voor de uitoefening van medezeggenschap.

2. Doelmatigheid en doeltreffendheid van de voorgestelde maatregelen

Doel van de richtlijn, en daarmee van het wetsvoorstel, is om gelijke beloning voor mannen en vrouwen te bevorderen. Reden hiervoor is dat er ondanks een al in het EEG-Verdrag van 1957 opgenomen verplichting tot gelijke beloning[5] nog steeds een relevant verschil in beloning bestaat tussen mannen en vrouwen. Het algemene gebrek aan transparantie over beloningsniveaus binnen organisaties draagt hieraan bij.[6] De richtlijn verplicht werkgevers daarom tot het opstellen van een systeem van functiewaardering en -indeling, tot transparantie over lonen en beloningsbeleid en tot het rapporteren over loonverschillen. De verwachting is dat meer transparantie het voeren van een open gesprek over loonverschillen eenvoudiger maakt en daarmee bijdraagt aan het beperken van loonverschillen.[7]

De Afdeling onderschrijft het belang van het verkleinen van loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Zij merkt op dat de voorgestelde maatregelen, als middel om dit doel te bereiken, substantiële gevolgen hebben voor werkgevers. Het is belangrijk om daaraan voldoende aandacht te besteden. Zoals uit de toelichting blijkt, leidt het wetsvoorstel tot aanzienlijke administratieve lasten en regeldruk.[8] Daarbij komt dat nog niet duidelijk is hoe geëvalueerd zal worden of de beoogde resultaten zijn bereikt.[9] Daarnaast volgt uit de toelichting dat geconstateerde loonverschillen statistische correctie behoeven om tot goede vergelijkbaarheid te leiden. De toelichting vermeldt niet in hoeverre van

---

2 Werkgevers met 100 tot en met 249 werknemers moeten om de drie jaar rapporteren en werkgevers met meer dan 250 werknemers moeten elk jaar rapporteren.
3 Memorie van toelichting, paragraaf 1.
4 Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 en 4.4.3. Zie ook Kamerstukken II 2024/25, 21501-31, nr. 800.
5 Tegenwoordig artikel 157 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.
6 Overweging 16 van de richtlijn.
7 Memorie van toelichting, paragraaf 1.
8 Memorie van toelichting, paragraaf 1, 7.2.
9 Memorie van toelichting, paragraaf 10 en 11.2. De ATR heeft in dit verband opgemerkt dat duidelijke kwantitatieve doelstellingen over het beoogde effect op de loonkloof ontbreken. Zie het ATR-advies 'Wetsvoorstel Loontransparantie' van 17 april 2025.

werkgevers kan worden verwacht dat zij die uitleg of nadere duiding geven.[10]

Nederland is gehouden de richtlijn om te zetten in nationale regelgeving. De ruimte voor de wetgever is daarmee beperkt. De Afdeling begrijpt de keuze van de regering om de richtlijn zo zuiver mogelijk te implementeren. Ook dan blijft staan dat de maatregelen in het wetsvoorstel aanzienlijke gevolgen hebben, vooral voor werkgevers. Tegelijkertijd mogen de verwachtingen van het resultaat niet te hoog gespannen zijn, omdat een wet alleen niet zorgt voor verandering van de werkelijkheid. De maatregelen dragen mogelijk bij aan het bewuster tegengaan van loonverschillen tussen mannen en vrouwen, maar een realistische uiteenzetting in de toelichting van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse uitwerking van de maatregelen is wenselijk.

In dit verband wijst de Afdeling daarnaast op het volgende. Uit de uitvoerings- en handhavingstoets van de Arbeidsinspectie blijkt dat haar toezicht voornamelijk administratief van aard zal zijn.[11] *De verplichte loonrapportage van de werkgever kan de Arbeidsinspectie enkel beoordelen op aanwezigheid, niet op juistheid. Om deze reden verwacht de Arbeidsinspectie beperkt effect van het toezicht en acht zij dit geen effectieve inzet van haar toezichtcapaciteit. De Arbeidsinspectie wijst op de haars inziens wenselijkere lidstaatoptie om de loonrapportages van werkgevers voor het overgrote deel door een nationale overheidsdienst te laten opstellen.*[12]

De Afdeling merkt op dat wordt afgezien van deze lidstaatoptie, terwijl hiermee de lasten voor werkgevers kunnen worden verminderd en de vergelijkbaarheid van de informatie wordt bevorderd. De toelichting vermeldt dat deze optie is onderzocht, maar dat is gebleken dat met de nu beschikbare gegevens onvoldoende kan worden voldaan aan de verplichtingen uit de richtlijn.[13]

Uit de toelichting blijkt niet of (eventueel op termijn) de loonaangifteketen of andere gegevensbronnen zo aangepast kunnen worden dat toch van deze optie gebruik kan worden gemaakt. Ook is niet duidelijk in hoeverre de beschikbare uitvoeringscapaciteit bij deze afweging een rol speelt. De afweging om wel of niet gebruik te maken van deze lidstaatoptie is daardoor onvoldoende gemotiveerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het voorgaande en de mogelijkheden om de lastendruk voor werkgevers te beperken nader te onderzoeken.

In Nederland bestaat nog steeds een loonkloof en loonverschillen bij werk van gelijke waarde, ondanks dat de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen sinds 1975 van toepassing is. Er bestaat geen zogenoemde gouden formule om de loonkloof tussen mannen en vrouwen ongedaan te maken. De loonkloof komt voort uit verschillende factoren, waaronder ook maatschappelijke en sociale. De oplossing is veelal gelegen in een samenstel aan maatregelen. De verdeling tussen betaalde arbeid en zorg binnen een gezin wordt beïnvloed door de loonkloof: het verlies van inkomen als de vader minder gaat werken na de komst van een kind, is veelal groter dan wanneer de moeder dit doet. Deze keuzes kunnen gevolgen hebben voor de financiële onafhankelijkheid van vrouwen. De stelselherziening voor kinderopvang beoogt de introductie van een hoge inkomensonafhankelijke vergoeding voor werkende ouders. Het stelsel wordt daarmee eenvoudiger en zekerder voor ouders. Daarmee kan de drempel lager worden voor vrouwen om (meer) te gaan werken. Daarnaast is een goed verlofstelsel van belang. Er wordt daarom gewerkt aan de vereenvoudiging van het verlofstelsel, om het stelsel ook voor werknemers duidelijker en overzichtelijker te maken.

Ook dit wetsvoorstel moet worden gezien als een van de maatregelen om – in lijn met de doelstellingen van de Richtlijn – de loonkloof steeds verder te verkleinen. In de Richtlijn is ervoor kozen om dat te bereiken door middel van specifieke instrumenten, namelijk door middel van loontransparantie en betere rechtsbescherming voor werknemers wanneer zij het recht op gelijk loon geldend willen maken. 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.[14] 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

[10] Memorie van toelichting, paragraaf 1. Uit de toelichting blijkt verder dat het statistisch gecorrigeerde loonverschil tussen mannen en vrouwen, waarbij rekening wordt gehouden met allerlei verschillen in achtergrondkenmerken, aanzienlijk kleiner is dan het verschil in gemiddeld jaar- en uurloon tussen mannen en vrouwen. Zie de memorie van toelichting, paragraaf 4.1, in het kader 'Loonverschillen in Nederland – de cijfers'.

[11] Zie de 'Antwoordbrief U&H toets conceptwetsvoorstel implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen' van de Arbeidsinspectie van 12 december 2025.

[12] Artikel 9, achtste lid, van de richtlijn.

[13] Memorie van toelichting, paragraaf 4.4.3.

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

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 Europese wetgever om onder meer door middel van loontransparantie de loonkloof tussen mannen en vrouwen verder te verkleinen. Op Europees niveau zal in het kader van de doeltreffendheid worden geëvalueerd hoe het instrument van loontransparantie zal leiden tot de vermindering van de loonkloof tussen mannen en vrouwen. Ook de Nederlandse wetgeving zal onderdeel uitmaken van die evaluatie.

In het kader van doelmatigheid is in de Nederlandse omzetting van de Richtlijn bovendien geprobeerd de administratieve lasten bij de uitwerking van de loontransparantiemaatregelen zo veel mogelijk te beperken. Hiertoe is en wordt bij de omzetting van de Richtlijn – zowel in het wetsvoorstel als in de lagere regelgeving – zoveel mogelijk rekening gehouden met de uitvoerbaarheid en administratieve lasten voor werkgevers. Daar waar de Richtlijn de mogelijkheid biedt om met het oog op vermindering van de regeldruk minder vergaande maatregelen voor te stellen is van die ruimte – voor zover mogelijk – gebruik gemaakt (zie paragraaf 7.2.1. van de memorie van toelichting). De mogelijkheid die de Richtlijn biedt om een deel van de informatie van de rapportageverplichting (onderdelen a tot en met f) vanuit de overheid zelf samen te stellen op basis van administratieve gegevens, zoals belastinggegevens, is onderzocht, maar komt niet tegemoet aan de gewenste lastenverlichting. Ook bij de verdere uitwerking van de rapportageverplichting is dit niet mogelijk gebleken. Daartoe is het volgende van belang.

Het samenstellen van de loonrapportage bestaat uit twee stappen, het verzamelen en categoriseren van informatie over lonen en vervolgens het berekenen van de loonverschillen op basis van die informatie. Voor het verzamelen en categoriseren van de informatie is van belang dat de Richtlijn concreet voorschrijft op welke manier over de loonverschillen moet worden gerapporteerd. Zo moet bijvoorbeeld worden gerapporteerd over enerzijds de verschillen in het totale (bruto)jaar- en uurloon en anderzijds over de verschillen in de som van alle aanvullende of variabele componenten. Voor deze categorisering van looncomponenten is kennis over het beloningsbeleid van belang, bijvoorbeeld of looncomponenten op dezelfde wijze aan alle werknemers worden toegekend. De regering wijst er voorts op dat de werkgever onderdeel g van de loonrapportage, inhoudende de loonverschillen naar categorieën werknemers, in elk geval zelf zal moeten vaststellen. De Richtlijn biedt niet de mogelijkheid dit onderdeel eveneens vanuit de overheid vast te stellen. De gedachte hierachter is namelijk dat de werkgever eerst de werknemers moet indelen in categorieën van gelijk of gelijkwaardig werk en vervolgens per categorie moet vaststellen wat de lonen zijn en welke verschillen daarin eventueel voorkomen. De overheid kan deze vergelijking niet maken, omdat de indeling in categorieën van werknemers alleen door de werkgever zelf kan worden gedaan. Dit betreft informatie die niet in de loonaangifte aanwezig is. De zogenoemde ‘geautomatiseerde route’ laat dus onverlet dat de werkgever voor het vaststellen van de loonkloven in de categorieën van werknemers de data en informatie zoals opgesteld door de overheid zodanig moet indelen dat per categorie van werknemers inzichtelijk wordt gemaakt wat de loonverschillen zijn. De vaststelling van de loonverschillen in de onderdelen a tot en met g moet immers op dezelfde wijze plaatsvinden.

Voor zover gegevens die beschikbaar zijn voor andere doeleinden, zoals het doen van loonaangifte, al zouden kunnen worden aangepast ten behoeve van loonrapportages, dan zouden die aanpassingen alsnog door de werkgever zelf moeten worden gedaan. Ook om rapportage over onderdeel g mogelijk te maken. Bovendien moet de werkgever de data en informatie zoals deze in dat scenario wordt aangeleverd door de overheid alsnog controleren, omdat de werkgever verantwoordelijk blijft voor het in kaart brengen van de loonverschillen binnen de organisatie. Verder geldt dat wanneer loonverschillen worden geconstateerd, nader inzicht in achterliggende oorzaken en rechtvaardigingsgronden nodig is. Dit vergt een nadere analyse door de werkgever, waardoor inzicht in de onderliggende gegevens noodzakelijk is. Bij deze afwegingen speelt de beschikbare uitvoeringscapaciteit als zodanig geen rol. Alles overwegende, leidt de toepassing van de geautomatiseerde route – dat wil zeggen het opstellen van de onderdelen a tot en met f van de loonrapportage door de overheid – in de Nederlandse uitwerking op dit moment dan ook niet tot de gewenste lastenvermindering. 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.

In het onderzoek naar de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel is vastgesteld dat de werkgever voor het opstellen van de loonrapportage zelf wel in overwegende mate kan aansluiten bij de gegevens waarover de werkgever al beschikt voor het doen van de loonaangifte. De werkgever kan de salarisadministratie gebruiken om de gegevens te verzamelen, waarmee de administratieve lasten voor het opstellen van de loonrapportage zoveel mogelijk beperkt blijven. Het Ministerie van SZW is in gesprek met softwareontwikkelaars teneinde de softwareondersteuning zo spoedig mogelijk gereed te hebben. In de nadere uitwerking van de loonbegrippen in de algemene maatregel van bestuur voor wat betreft de eigen werknemers zal worden aangesloten bij de gegevens die werkgevers reeds aanleveren via de

loonaangifteketen. Uit gesprekken met werkgevers concludeert de regering dat met deze uitwerking de administratieve lasten die voortvloeien uit het opstellen van de loonrapportage afnemen. Bovendien wordt met deze keuze de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de loonrapportage tussen werkgevers vergroot. De begrippen en definities voor de loonaangifte worden immers al door werkgevers op gelijke wijze toegepast.

Voor wat betreft de ter beschikking gestelde arbeidskrachten geldt het volgende. Aangezien voor ter beschikking gestelde arbeidskrachten niet geheel aangesloten kan worden bij de loonaangifteketen, wordt voorzien om aan te sluiten bij de gegevens uit de arbeids- en uitzendovereenkomst en loonadministratie van de uitlener. Ook ten aanzien van ter beschikking gestelde arbeidskrachten wordt in de nadere uitwerking van de loonbegrippen in de algemene maatregel van bestuur aangesloten bij gegevens die reeds beschikbaar zijn, zonder dat nieuwe registratieplichten ontstaan. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat de uitlener daarvoor informatie aan de inlener verstrekt.

Van belang is voorts dat uit de gesprekken met werkgevers is gebleken dat de administratieve lasten niet zo zeer voortvloeien uit het verzamelen van de informatie en het opstellen van de loonrapportage, maar met name uit het analyseren van de loonverschillen, het waar nodig oplossen van deze verschillen en het op orde brengen van het beloningsbeleid. Bij dit laatste gaat het onder meer over het beschikken over een goed systeem voor functiewaardering en -indeling. Dat systeem vormt de basis voor het objectief vaststellen van de waarde van werk. Belangrijk is dat de administratieve lasten die hiermee gepaard gaan primair het gevolg zijn van een juiste toepassing van het geldende beginsel van gelijke loon voor gelijk of gelijkwaardige arbeid en niet zozeer van de verplichtingen zoals in dit wetsvoorstel wordt geregeld. Niettemin acht de regering het van belang om werkgevers hierbij te ondersteunen. Ook op dit punt beoogt de regering de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken en de uitvoerbaarheid voor werkgevers te vergroten. Door het Ministerie van SZW wordt gewerkt aan ondersteuning van werkgevers. Inmiddels is een handreiking ontwikkeld om werkgevers te ondersteunen bij het realiseren van een deugdelijk stelsel van functiewaardering en -indeling. Ook het Europees Instituut voor gendergelijkheid (EIGE) heeft een instrument ontwikkeld in het kader van deze verplichting. Daarnaast wordt in lagere regelgeving uitgewerkt over welke gegevens werkgevers moeten rapporteren. Verder is voorzien dat het monitoringsorgaan in aanloop naar de rapportageverplichting het beoogde rapportageformat ter beschikking zal stellen. Voor de ondersteuning wordt verder verwezen naar paragraaf 4.4.1 van de memorie van toelichting.

Verder is ten slotte, naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling hieromtrent, in de toelichting verduidelijkt dat van werkgevers niet wordt gevraagd om, net zoals het CBS dat doet, de loonverschillen statistisch te corrigeren. Benadrukt wordt dat met onderhavig wetsvoorstel (uniforme) regels worden geïntroduceerd. Deze regels zijn gericht op een systeem voor functiewaardering en -indeling, voor het categoriseren van werknemers met werk van gelijke waarde en objectieve en genderneutrale rechtvaardigingsgronden voor loonverschillen. Met die regels kunnen werkgevers binnen hun eigen organisatie een zo goed mogelijke loonvergelijking maken en loonverschillen tussen mannen en vrouwen inzichtelijk maken.

De toelichting bij het wetsvoorstel is in lijn met bovenstaande aangevuld. De regering stelt zich op het standpunt dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse uitwerking van de maatregelen daarmee voldoende zijn uiteengezet en dat de mogelijkheden om de lastendruk voor werkgevers te beperken voldoende zijn onderzocht en optimaal zijn benut.

3. Overschrijding implementatietermijn en uiterlijke datum voor eerste loonrapportage

a. Termijn implementatie richtlijn

De richtlijn dient uiterlijk op 7 juni 2026 te zijn omgezet in nationaal recht. De toelichting vermeldt dat dit tijdpad niet haalbaar is gebleken, omdat meer tijd nodig is geweest om de implementatie zo vorm te geven dat werkgevers de verplichtingen effectief en met zo beperkt mogelijke administratieve lasten kunnen uitvoeren. De streefdatum voor inwerkingtreding is uiterlijk 1 januari 2027.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de gevolgen van het overschrijden van de implementatietermijn en de mogelijke risico's hiervan voor de Staat en de betrokken partijen.[15]

b. Uiterlijke datum eerste loonrapportage

Uit de toelichting blijkt daarnaast dat in afwijking van de tekst van de richtlijn zal worden geregeld dat

[15] Vergelijk HvJ EG 19 november 1991, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90 (Francovich), ECLI:EU:C:1991:428.

werkgevers met 150 werknemers of meer voor het eerst uiterlijk op 7 juni 2028 moeten rapporteren.[16]

De Afdeling merkt op dat de richtlijn expliciet bepaalt wanneer werkgevers met 150 werknemers of meer voor het eerst moeten rapporteren, namelijk uiterlijk op 7 juni 2027.[17] *De richtlijn biedt geen ruimte om uit te gaan van een latere datum, ook niet als de implementatietermijn is overschreden. Een van de richtlijn afwijkende uiterlijke datum voor de eerste loonrapportage beperkt het nuttig effect van het Unierecht.*[18] *In de toelichting wordt niet ingegaan op het afwijken van de door de richtlijn voorgeschreven uiterlijke datum voor de eerste loonrapportage en de consequenties hiervan.*[19]

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de gevolgen van het overschrijden van de implementatietermijn. Ook adviseert zij om de uiterlijke datum voor de eerste loonrapportage in overeenstemming te brengen met de datum die daarvoor in de richtlijn is aangewezen.

Gedurende het implementatietraject is geconcludeerd dat het tijdpad voor tijdige omzetting in nationaal recht niet haalbaar is. Het huidige streven is om de wetgeving zo spoedig mogelijk, op 1 januari 2027, in werking te laten treden. Dit betekent wat betreft de eerste rapportage na inwerkingtreding van het wetsvoorstel het volgende. De rapportageverplichting voor werkgevers vanaf honderdvijftig werknemers zal voor het eerst gelden over kalenderjaar 2027, in plaats van over kalenderjaar 2026. Deze groep werkgevers rapporteert derhalve in het kalenderjaar 2028 (uiterlijk 7 juni) en daarmee dus een jaar later dan is voorgeschreven in de Richtlijn. Het moment waarop overige rapportageplichtige werkgevers (vanaf honderd tot honderdvijftig werknemers) moeten rapporteren zal conform de Richtlijn tijdig worden geïmplementeerd. Dit betekent dat deze werkgevers uiterlijk 7 juni 2031 voor het eerst moeten rapporteren over kalenderjaar 2030.

Werkgevers vanaf 150 werknemers zullen – gegeven de vereisten van de Richtlijn – niet in staat zijn om uiterlijk 7 juni 2027 richtlijnconform te rapporteren. Daarvoor is namelijk ten eerste nodig dat de wijze van rapporteren wordt vastgesteld. Ten tweede is nodig dat de ontwikkelaars deze wijze omzetten in software die door werkgevers kan worden gebruikt. Ten derde moet het monitoringsorgaan in staat zijn om de rapportages, zoals de Richtlijn vereist, te ontvangen en te publiceren. De nadere regelgeving die voor de wijze van het rapporteren noodzakelijk is wordt, lopende het wetstraject, zo snel mogelijk vormgegeven. Deze nadere regelgeving is noodzakelijk voor een uniforme wijze van rapporteren om toe te zien op de vergelijkbaarheid van rapportages. Daarnaast is het Ministerie van SZW in gesprek met softwareontwikkelaars teneinde de softwareondersteuning zo spoedig mogelijk gereed te hebben, ook al is de regelgeving formeel nog niet vastgesteld. Nog los van de onzekerheid die daarmee gepaard gaat, geven zij aan dat een dergelijk ontwikkeltraject ongeveer een jaar duurt. Bovendien wordt op dit moment gewerkt aan de inrichting van de uitvoering van de taken van het monitoringsorgaan, waaronder de ICT-voorziening. Die inrichting is niet tijdig gereed om te kunnen rapporteren over kalenderjaar 2026. Werkgevers zullen dan niet in staat zijn gesteld om, zoals de Richtlijn vereist, de loonrapportage op de voorgeschreven datum te verstrekken. Hoewel alles in het werk is en wordt gesteld om de richtlijn zo spoedig mogelijk in werking te laten treden, is bij deze feiten en onder deze omstandigheden – nog daargelaten de interne procedure van de werkgever voor het tot stand brengen van dergelijke rapportages – een inwerkingtredingsmoment waarbij werkgevers uiterlijk op 7 juni 2027 (over 2026) moeten rapporteren, onhaalbaar. Hierom acht de regering vasthouden aan de verplichting om voor het eerst uiterlijk op 7 juni 2027 te rapporteren, voor werkgevers onuitvoerbaar en daarom onwenselijk.Het advies van de Afdeling wordt op dit punt dan ook niet overgenomen.

In navolging van het advies van de Afdeling is in de toelichting ingegaan op de gevolgen van het overschrijden van de implementatietermijn.

– Richtlijnconforme interpretatie

Richtlijnen van de Europese Unie hebben in beginsel geen directe werking. Dat betekent dat een burger of bedrijf er niet rechtstreeks een beroep op kan doen. Onder voorwaarden kan echter wel sprake zijn van directe werking. Voorwaarden daarvoor zijn dat de richtlijn na afloop van de implementatietermijn nog niet of niet correct door een lidstaat is geïmplementeerd en de richtlijnbepaling voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is. Van belang is dat richtlijnbepalingen alleen in verticale verhoudingen directe werking kunnen hebben. Dat wil zeggen tussen een burger en de Staat of een

[16] Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 en 4.4.3. Zie ook Kamerstukken II 2024/25, 21501-31, nr. 800.
[17] Artikel 9, tweede en derde lid, van de richtlijn.
[18] Zie artikel 4, derde lid, Verdrag betreffende de Europese Unie.
[19] Op grond van vaste jurisprudentie kan aan een met het Unierecht strijdige toezegging van een nationale autoriteit of strijdige praktijk van een lidstaat geen gerechtvaardigd vertrouwen worden ontleend. Zie onder meer HvJ EG 15 december 1982, zaak 5/82 (Maizena), ECLI:EU:C:1982:439, HvJ EG 16 november 1983, zaak 188/82 (Thyssen), ECLI:EU:C:1983:329, HvJ EG 26 april 1988, zaak 316/86 (Krücken), ECLI:EU:C:1988:201 en HvJ EU 20 juni 2013, zaak C-568/11 (Agroferm), ECLI:EU:C:2013:407.

overheidsorgaan. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) geeft aan het begrip 'de staat' een ruime uitleg; het omvat naast decentrale- en semioverheden ook privaatrechtelijke lichamen en entiteiten waaraan een overheidsinstantie een taak van algemeen belang heeft toevertrouwd. Niet relevant is of de Staat handelt als werkgever of als overheid.

Gezien deze directe werking van richtlijnen in verticale verhoudingen kan het voorkomen dat werknemers in de publieke sector voordat onderhavig wetsvoorstel in werking is getreden rechten uit de Richtlijn inroepen. Werknemers kunnen de overheid in de hoedanigheid van werkgever, onder voorwaarden, eraan houden verplichtingen uit de Richtlijn vanaf het moment van overschrijding van de implementatiedeadline na te leven. Dit betekent dat de overheidswerkgever per maatregel een inschatting moet maken. Daarbij moet steeds beoordeeld worden of de maatregel in de Richtlijn voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is. In de toelichting wordt een aantal verplichtingen genoemd waarvan de inschatting is dat de kans aannemelijk is dat deze voor directe werking in aanmerking komen. Voor een aantal andere verplichtingen die (veel) nadere uitwerking vergen wordt aangegeven dat die kans niet groot wordt geacht. Daarbij wordt benadrukt dat het uiteindelijk aan de rechter is om te bepalen of een maatregel in aanmerking komt voor directe werking. Bij eventuele rechtstreekse werking van maatregelen uit de Richtlijn moet de overheidswerkgever, ondanks dat onderhavig wetsvoorstel nog niet in werking is getreden, deze verplichtingen zo goed mogelijk naleven.

Naast de loontransparantieverplichtingen bevat de Richtlijn bepalingen die beogen de rechtsbescherming van werknemers te versterken. Hierbij kan gedacht worden aan de verruiming van de bewijsregels om ongelijk loon te onderbouwen, de omkering van de bewijslast ten nadele van de werkgever in het geval loontransparantiemaatregelen niet worden nageleefd en het onder voorwaarden veroordelen van een in het gelijkgestelde werkgever in de proceskosten (indien hij van oordeel is dat de werknemer gegronde redenen had om de vordering in te stellen en veroordeling in de kosten passend is). Hoewel deze regels zich in beginsel richten tot de rechter wordt vooral de werkgever bij de toepassing van deze verplichtingen geraakt. Deze verplichtingen raken daarbij effectief de verhouding tussen werkgever en werknemer en daarmee dus in beginsel de horizontale verhouding. Zoals hiervoor is opgemerkt, hebben dergelijke verplichtingen dus in beginsel geen directe werking zolang de Richtlijn niet, niet tijdig of onjuist in omgezet. Ook hierbij moet echter de kanttekening worden gemaakt dat als de overheid als werkgever optreedt, effectief wel sprake is van een verticale verhouding. Derhalve is aannemelijk dat de rechter in een geschil tussen werknemer en de overheid als werkgever, de regels in het kader van rechtsbescherming wel rechtstreeks kan toepassen zolang het wetsvoorstel nog niet in werking is getreden. Ook in dat geval moet sprake zijn van maatregelen die voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn. Dit geldt voor alle artikelen over rechtsbescherming (artikelen 14 tot en met 22 en artikel 25), met uitzondering van het artikel dat ziet op niet naleving van de transparantieverplichtingen (artikel 18, tweede lid, van de Richtlijn). Dat artikel heeft alleen directe werking als de desbetreffende transparantieverplichting directe werking heeft in de verhouding tussen werknemer en overheid als werkgever.Voor werknemers bij werkgevers anders dan de overheid geldt dat zij onder bepaalde voorwaarden de overheid aansprakelijk stellen voor schade als gevolg van een inbreuk op het Europees recht. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

– Inbreukprocedure Europese Commissie

De Commissie kan een infractieprocedure starten op het moment dat de implementatietermijn is verstreken of in geval de omzetting inhoudelijk van de Richtlijn afwijkt. Als de Commissie besluit naar het HvJ te gaan, dan kan de Commissie in die procedure een boete eisen. Het boetebedrag hangt af van de ernst van de inbreuk, de duur van de vertraging en de omvang van de lidstaat. Het HvJ kan een dwangsom boven op de boete opleggen zolang het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn niet is genotificeerd. Een dwangsom en boete komen ten laste van de Staat. Bekend is dat het HvJ een strenge toets hanteert met betrekking tot de niet-nakoming van implementatieverplichtingen.

In dit verband wijst de regering verder op het volgende. Het doel van de rapportageplicht is onder meer om de loonkloof tussen mannen en vrouwen op Europees niveau inzichtelijk te maken. Op grond van artikel 29, vierde lid, van de Richtlijn moeten lidstaten onder meer de rapportagegegevens uiterlijk 7 juni 2028 voor het eerst vertrekken aan de Europese Commissie. Dit betreft de rapportagegegevens over het jaar 2026. Om erop toe te zien dat ondanks de afwijking van de Richtlijn (van de rapportageplicht voor werkgevers vanaf 150 werknemers over het jaar 2026) geen afbreuk wordt gedaan aan het nuttig effect van het Unierecht op dit punt, wordt onderzocht hoe aan de Europese Commissie kan worden gerapporteerd over de loonkloven tussen mannen en vrouwen in het kalenderjaar 2026.

– Overheidsaansprakelijkheid

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 HvJ 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.

4. Monitoringsorgaan

Op grond van de richtlijn moet een 'toezichtsorgaan' worden aangewezen, waaraan werkgevers onder meer dienen te rapporteren over beloningsverschillen.[20] Via dit orgaan worden de gegevens uit de loonrapportages verzameld en bekend gemaakt. Ter onderscheiding van het toezicht door de Arbeidsinspectie wordt dit orgaan in het voorstel aangeduid als het monitoringsorgaan.[21] Voorgesteld wordt om bij algemene maatregel van bestuur het monitoringsorgaan aan te wijzen.[22]

Uit de toelichting komt naar voren dat het beoogde monitoringsorgaan Uitvoering Van Beleid is, een onderdeel van de directie Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering (DSU) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).[23] DSU is gevraagd om door middel van een quickscan te beoordelen of de taken die behoren bij het monitoringsorgaan door DSU uitvoerbaar zijn. Daaruit blijkt dat deze taken uitvoerbaar zijn, mits aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Op basis hiervan acht de regering het 'aannemelijk' dat DSU als monitoringsorgaan voor Nederland kan optreden.

De Afdeling merkt op dat het wenselijk is om, met het oog op het voldoen aan de verplichtingen uit de richtlijn, zo snel mogelijk zekerheid te bieden over welke instantie het monitoringsorgaan wordt.[24] Indien in voldoende mate zeker is dat DSU, als dienstonderdeel van het Ministerie van SZW, de taken van het monitoringsorgaan gaat uitvoeren, acht de Afdeling het aangewezen dat in het wetsvoorstel deze taken worden belegd bij de Minister van SZW.

In het verlengde hiervan blijkt uit de toelichting niet duidelijk of en hoe tijdig kan worden voldaan aan de gedetailleerde randvoorwaarden die DSU stelt om de taken uit te kunnen voeren. Doordat de toelichting dit open laat, blijft onzekerheid bestaan over de uitvoerbaarheid van deze taken door DSU en de uitgangspunten die daarbij gelden.[25]

De Afdeling adviseert de taken van het monitoringsorgaan te beleggen bij de Minister van SZW als een dienstonderdeel van het Ministerie van SZW deze taken gaat uitvoeren, en in de toelichting duidelijkheid te verschaffen over de uitvoerbaarheid van deze taken.

Voorafgaand aan de aanbieding van het wetsvoorstel aan de Afdeling heeft DSU, als dienstonderdeel van het Ministerie van SZW, een quickscan uitgevoerd. De conclusie van die quickscan was dat de taken die behoren bij het monitoringsorgaan door DSU als uitvoerbaar worden geclassificeerd binnen het gevraagde tijdspad, mits aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Inmiddels kan gesteld worden dat aan deze randvoorwaarden kan worden voldaan. In de toelichting is dit verder verduidelijkt. Onder voorbehoud van wijzigingen met grote impact op de uitvoering zal DSU een uitvoeringstoets uitbrengen op de algemene maatregel van bestuur. Hierin wordt onder meer uitgewerkt op welke wijze werkgevers moeten rapporteren en over welke looncomponenten. Hierna zal de opdracht definitief aan DSU gegeven kunnen worden.

Uit oogpunt van rechtszekerheid kan de regering zich vinden in het advies om bij voldoende zekerheid over de uitvoering van de taken van het monitoringsorgaan, die taken op het niveau van de wet bij de Minister van SZW te beleggen. Inmiddels is met voldoende zekerheid vast te stellen dat DSU de taken van het monitoringsorgaan gaat uitvoeren. Daarom is het wetsvoorstel (het voorgestelde artikel 10e) overeenkomstig het advies van de Afdeling aangepast.

5. Registratie

De richtlijn en daarmee het wetsvoorstel zijn gericht op het bevorderen van gelijke beloning van mannen en vrouwen. Om aan de verplichtingen van het voorstel te voldoen, is de registratie van het

[20] Artikel 29, tweede lid, van de richtlijn.
[21] Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.
[22] Voorgesteld artikel 10e, eerste lid, WGB m/v.
[23] Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 en paragraaf 11.2.
[24] Het monitoringsorgaan dient op grond van artikel 29, vierde lid, van de richtlijn op uiterlijk 7 juni 2028 aan de Europese Commissie te rapporteren over onder meer de loonrapportages.
[25] Quickscan Directie Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering van 17 november 2025.

geslacht van de werknemers in de administratie van de werkgever noodzakelijk. De toelichting vermeldt dat de richtlijn niet van werkgevers vraagt om te rapporteren over non-binaire personen. Zij kunnen hun recht op informatie uitoefenen door een vergelijking te vragen met zowel de groep mannen als vrouwen in de betreffende categorie van werknemers.[26]

De Afdeling merkt op dat de toelichting in dit verband onvoldoende duidelijkheid biedt voor werkgevers. Wordt bedoeld dat werkgevers de beloningen van non-binaire personen in het geheel buiten beschouwing kunnen laten als zij de gemiddelde loonniveaus berekenen en loonrapportages opstellen? Of moeten zij de beloning van non-binaire personen meenemen bij hetzij de mannen of de vrouwen? In dat laatste geval is van belang dat de toelichting voor werkgevers duidelijk maakt op basis van welk criterium zij non-binaire personen moeten indelen.[27] *De toelichting gaat hier niet op in.*

De Afdeling adviseert in de toelichting duidelijkheid te geven over de vraag of, en zo ja, hoe werkgevers de beloningen van non-binaire personen moeten meenemen bij het voldoen aan de verplichtingen van het voorstel.

Voorop wordt gesteld dat de Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving ook ziet op discriminatie op grond van gender en genderidentiteit. De regering hecht eraan dit te benadrukken. De Afdeling merkt evenwel terecht op dat de Richtlijn en daarmee het wetsvoorstel zijn gericht op het bevorderen van gelijke loon tussen mannen en vrouwen. In het verlengde daarvan heeft de loonrapportage als doel loonverschillen tussen mannen en vrouwen inzichtelijk te maken. Om die reden worden alleen loongegevens van mannen en vrouwen meegenomen. Dit betekent dat werkgevers niet hoeven te rapporteren over non-binaire personen. Voor de loonrapportage is de administratie van de werkgever in beginsel leidend. Werknemers die zich als non-binair identificeren, dit kenbaar hebben gemaakt aan de werkgever en vervolgens als non-binair zijn opgenomen in de administratie vallen daarmee in beginsel buiten de loonrapportage. De werkgever kan het geslacht vastleggen in de administratie op basis van identiteitsgegevens die veelal moeten worden overlegd, zoals een paspoort. Het staat personen die zich als non-binair hebben geregistreerd vrij aan de werkgever aan te geven dat zij voor de loonrapportage eventueel als man of vrouw willen worden meegenomen. De werkgever mag hier echter niet toe verplichten. Voor de berekening van het aantal werknemers moeten non-binaire personen wel meegerekend worden. Deze berekening is onder meer relevant om vast te stellen of de werkgever rapportageplichtig is. Ook bij de berekening van het aandeel vrouwelijke en mannelijke werknemers dat aanvullende of variabele componenten ontvangt en van de kwartielen, zoals bedoeld in het voorgestelde artikel 10c, eerste lid, onder e en f, wordt uitgegaan van het totaal aantal arbeidsverhoudingen met werknemers. In navolging van het advies van de Afdeling is de toelichting in lijn met het bovenstaande aangevuld.

6. Bescherming persoonsgegevens

Bij de informatieverstrekking over gemiddelde loonniveaus, maar ook bij de loonrapportage en loonevaluatie, kan niet worden uitgesloten dat de informatie leidt tot directe of indirecte bekendmaking van het loon van een identificeerbare werknemer.[28] *De regering merkt hierover op dat het recht op gelijke beloning in dit verband zwaarder weegt dan het recht op gegevensbescherming. Met betrekking tot de vereisten die de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) stelt, wordt ten aanzien van doelbinding in de toelichting gesteld dat hieraan wordt voldaan door te regelen dat de informatie alleen mag worden gebruikt voor het toepassen van het beginsel van gelijk loon.*[29]

a. Herleidbare gegevens over loon

De Afdeling merkt op dat hier sprake is van een spanning tussen het recht op bescherming van persoonlijke gegevens en het streven naar transparantie over beloningsverschillen. Ter wille van het doel van de richtlijn is enige openbaarheid van beloningen onvermijdelijk, maar deze moet wel zo beperkt mogelijk worden gehouden. De Afdeling wijst daarom op het belang dat wanneer sprake is van naar individuen herleidbare gegevens over beloningen, deze niet verder worden verwerkt dan op grond van de richtlijn is toegestaan.

De richtlijn bepaalt in dit kader in het algemeen dat persoonsgegevens alleen mogen worden gebruikt

---

[26] Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.2, onder 'geslacht'. Overweging 6 van de richtlijn vermeldt dat het in sommige lidstaten mogelijk is om zich wettelijk te laten registreren met een derde, vaak neutrale genderaanduiding. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de relevante nationale voorschriften die uitvoering geven aan een dergelijke erkenning op het gebied van arbeid en beloning.

[27] Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden zoals zelfidentificatie door de werknemer of geslachtsregistratie in een identiteitsbewijs.

[28] Memorie van toelichting, paragraaf 7.1.

[29] Voorgesteld artikel 10f WGB m/v.

voor toepassing van het beginsel van gelijke beloning.[30] Daarnaast bevat de richtlijn de specifieke bepaling dat een werkgever van een werknemer mag eisen dat de ontvangen informatie uitsluitend voor dat doel mag worden gebruikt.[31] Het voorstel volstaat echter met de implementatie van de algemene bepaling.[32] Daarmee ontbreekt een bepaling gericht op de verhouding tussen werkgever en werknemer. De toelichting maakt bovendien niet duidelijk hoe kan worden gewaarborgd dat werknemers zich in de praktijk aan deze beperking houden.

Nu niet is gekozen voor de lidstaatoptie om in plaats van een werknemer alleen de werknemersvertegenwoordigers, de Arbeidsinspectie of het orgaan voor gelijke behandeling toegang te geven tot herleidbare beloningsgegevens,[33] is het temeer wenselijk dat de toelichting nader ingaat op de mogelijkheden van vooral werkgevers om het gebruik van naar individuen herleidbare informatie door de ontvanger daarvan te beperken tot de uitoefening van het recht op gelijke beloning.[34]

b. Rechtsgrondslag verwerking persoonsgegevens

In de toelichting worden verschillende grondslagen aangewezen voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de verplichtingen uit de richtlijn.[35] De Afdeling merkt op dat verduidelijkt moet worden welke van deze grondslagen hier van toepassing is. Het is daarbij niet aannemelijk dat een werkgever geacht kan worden te zijn belast met een taak van algemeen belang of een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag.[36] De meest passende grondslag lijkt hier de noodzaak om aan een wettelijke verplichting te voldoen.[37]

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

In het voorgestelde artikel 10f van het wetsvoorstel, zoals dat luidde in de versie die voor advies aan de Afdeling is voorgelegd, was geregeld dat persoonsgegevens die op grond van het recht op informatie, dan wel op grond van de rapportage- en evaluatieverplichting worden verwerkt, uitsluitend worden gebruikt voor de toepassing van het beginsel van gelijke loon. Die algemene verplichting heeft betrekking op eenieder die met toepassing van de regels in het wetsvoorstel persoonsgegevens verwerkt. Dit geldt derhalve ook voor de werknemer en ook in de verhouding tussen werknemer en werkgever. Bovendien volgt het beginsel van doelbinding, dat inhoudt dat persoonsgegevens uitsluitend voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doelen verwerkt mogen worden, reeds uit artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van de AVG. Ook een werkgever kan een werknemer verplichten om zich daaraan te houden. Om evenwel elke verwarring weg te nemen en werkgevers in staat te stellen om in het kader van de uitvoering van loontransparantieverplichtingen toe te zien op de bescherming van de persoonsgegevens van andere werknemers, is naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling een tweede lid toegevoegd aan artikel 10f. Daarin is geregeld dat de werkgever van werknemers kan eisen dat zij zich houden aan de hierboven genoemde en thans in het voorgestelde eerste lid van artikel 10f opgenomen algemene verplichting om de persoonsgegevens uitsluitend te gebruiken voor de toepassing van het beginsel van gelijk loon. De werkgever kan hiermee een nadere invulling geven aan de verplichting tot goed werknemerschap, zoals opgenomen in artikel 7:611 van het Burgerlijk Wetboek. In het geval een werknemer de eis van de werkgever niet naleeft kan de werkgever maatregelen nemen in de sfeer van de arbeidsverhouding (denk aan een waarschuwing of een disciplinaire maatregel). De toelichting is overeenkomstig aangepast.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over de rechtsgrondslag voor de verwerking van persoonsgegevens is daarnaast de toelichting verduidelijkt. Voor zover werkgevers persoonsgegevens verwerken is dat noodzakelijk om te voldoen aan wettelijke verplichtingen zoals geregeld in dit wetsvoorstel. Dit betreft de c-grond van het eerste lid van artikel 6 AVG. Hierbij kan gedacht worden aan de verplichting voor werkgevers om te voldoen aan het recht op informatie voor werknemers. Voor zover persoonsgegevens worden verwerkt in de uitvoering van de taken van de monitoringsinstantie door de Minister van SZW en in het toezicht door de Arbeidsinspectie is dit noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang/openbaar gezag, namelijk met het oog op de bevordering en de bescherming van het recht op gelijke loon voor mannen en vrouwen. Dit betreft de e-grond van het eerste lid van artikel 6 AVG. Hierbij kan gedacht worden aan de publicatie van de

[30] Artikel 12, tweede lid, van de richtlijn.
[31] Artikel 7, zesde lid, van de richtlijn.
[32] Zie de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 10f WGB m/v.
[33] Zie artikel 12, derde lid, van de richtlijn en de memorie van toelichting, paragraaf 7.1.
[34] Zie overweging 44 van de richtlijn op grond waarvan specifieke waarborgen moeten worden toegevoegd om te voorkomen dat informatie van een identificeerbare werknemer op directe of indirecte wijze wordt verstrekt.
[35] Memorie van toelichting, paragraaf 7.1.
[36] Artikel 6, eerste lid, onder e, AVG.
[37] Artikel 6, eerste lid, onder c, AVG.

loonrapportages en de openbaarmaking van inspectiegegevens. Hiermee is overigens niet gezegd dat in al de genoemde voorbeelden de werkgever dan wel de overheid persoonsgegevens moet verwerken of openbaar moet maken. Voor zover de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is, berusten die evenwel op voormelde grondslagen. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 7.1 van de toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State

Overige wijzigingen

Naast de hierboven vermelde aanpassingen van het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Afdeling is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele onderdelen van de wettekst en de toelichting te verduidelijken en aan te vullen, alsmede om enkele redactionele en wetstechnische wijzigingen door te voeren. Het betreft de volgende wijzigingen.

a. Naar aanleiding van het Dertigledendebat in de Tweede Kamer over de loonkloof van 23 april 2026 zijn de keuzes met betrekking tot handhaving en de rol van de Arbeidsinspectie nader toegelicht in hoofdstuk 8 van de memorie van toelichting. Ingegaan wordt op de wenselijkheid van toezicht en handhaving door de Arbeidsinspectie in individuele gevallen van (mogelijke) ongelijke beloning tussen mannen en vrouwen.
b. Het begrip ‘loonniveau’ als bedoeld in het voorgestelde artikel 1, eerste lid, van de Wgbmv is in lijn gebracht met het begrip ‘beloningsniveau’ uit de Richtlijn. Deze wijziging heeft ook gevolgen voor het voorgestelde artikel 10d, eerste lid, onder a. Verduidelijkt is dat een loonkloof (van vijf procent) een verschil betekent in het gemiddelde loonniveau tussen vrouwelijke en mannelijke werknemers. Het betreft derhalve een verschil in het brutoloon.
c. In het voorgestelde artikel 10c, achtste lid van de Wgbmv, is geregeld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de rapportageverplichting. Toegevoegd is dat in ieder geval nadere regels worden gesteld over de wijze van vaststelling van de informatie als bedoeld in het eerste lid van artikel 10c.
d. Om in de praktijk te kunnen voldoen aan de rapportageverplichting voor ter beschikking gestelde arbeidskrachten door de inlener is een informatiestroom van uitlener naar inlener onmisbaar gebleken. Geregeld wordt daarom dat de uitlener deze informatie, voor zover deze nodig is om te voldoen aan de rapportageverplichting, aan de inlener moet verstrekken. Daarnaast wordt geregeld dat de informatie wordt verstrekt met gebruikmaking van een daartoe opgesteld format. In de toelichting is in lijn met bovenstaande nader toegelicht hoe ter beschikking gestelde arbeidskrachten worden meegenomen in de rapportage van de inlener en welke systematiek daarvoor geldt.
e. In de toelichting is verduidelijkt op wie de verplichtingen van toepassing zijn in geval sprake is van arbeid in een internationale context. Onder meer wordt toegelicht welke werknemers door werkgevers moeten worden meegenomen in de loonrapportage.
f. In de toelichting is nader toegelicht wat de rol en invloed van de ondernemingsraad is bij de vaststelling van de loonrapportage. Beschreven wordt hoe het informatierecht van de ondernemingsraad en het overleg met de werkgever in de praktijk werkt.

Ik verzoek U, in overeenstemming met Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Advies Raad van State

No. W12.26.00016/III
's-Gravenhage, 1 april 2026

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 20 januari 2026, no.2026000084, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van Richtlijn (EU) 2023/970. Het bevat verschillende maatregelen gericht op de versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen. Daarbij gaat het om maatregelen tot het vergroten van beloningstransparantie en maatregelen gericht op mechanismen om het principe van gelijke beloning te kunnen handhaven.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de voorgestelde maatregelen, de overschrijding van de implementatietermijn, de uiterlijke datum voor de eerste loonrapportage, de aanwijzing van het monitoringsorgaan en de noodzakelijke sekseregistratie. Ten slotte gaat de Afdeling in op de bescherming van de privacy van werknemers, met betrekking tot het verstrekken van naar individuen herleidbare beloningsgegevens en de rechtsgrondslag voor gegevensverwerking.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Achtergrond en inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel beoogt de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/970,[1] ook wel genoemd de Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen (hierna: de richtlijn). De richtlijn bevat verschillende maatregelen om de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen te versterken. Zo worden werkgevers verplicht om een systeem voor functiewaardering en -indeling te hebben dat gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid waarborgt. Dit systeem moet gebaseerd zijn op objectieve en genderneutrale criteria.

Het voorstel introduceert ook diverse transparantieverplichtingen voor werkgevers. Aan sollicitanten moet vooraf informatie worden verstrekt over het loon of de bandbreedte van het loon. Ook mogen werkgevers sollicitanten niet vragen naar hun salarisgeschiedenis. Verder moeten werkgevers openheid bieden over het beleid voor loonvorming en loonontwikkeling. Tevens krijgen werknemers het recht om schriftelijke informatie te vragen en te ontvangen over hun individuele loonniveau en de naar geslacht uitgesplitste loonniveaus voor categorieën van werknemers die dezelfde of gelijkwaardige arbeid verrichten.

Daarnaast worden werkgevers met ten minste 100 werknemers verplicht om te rapporteren over loonverschillen, in de vorm van een loonrapportage.[2] Wanneer uit deze rapportage loonverschillen volgen die niet kunnen worden gerechtvaardigd op basis van objectieve criteria, moet de werkgever maatregelen nemen om die verschillen aan te pakken. Als er ongerechtvaardigde verschillen (van meer dan 5%) zijn, moeten werkgevers een plan van aanpak (een loonevaluatie) opstellen om de loonverschillen op te heffen en te voorkomen. Dit moet gebeuren in nauwe samenwerking met de werknemersvertegenwoordigers.

Volgens de toelichting is sprake van zuivere implementatie. Daar waar de richtlijn ruimte laat aan de lidstaten, is volgens de toelichting steeds getracht de administratieve lasten voor werkgevers zo beperkt mogelijk te houden.[3] De richtlijn dient uiterlijk op 7 juni 2026 te zijn geïmplementeerd. De toelichting vermeldt dat dit tijdspad niet haalbaar is gebleken, omdat meer tijd nodig is geweest om

[1] Richtlijn (EU) 2023/970 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen.
[2] Werkgevers met 100 tot en met 249 werknemers moeten om de drie jaar rapporteren en werkgevers met meer dan 250 werknemers moeten elk jaar rapporteren.
[3] Memorie van toelichting, paragraaf 1.

nationale regelgeving en de uitvoering ervan zo vorm te geven dat werkgevers de verplichtingen effectief en met zo beperkt mogelijke administratieve lasten kunnen uitvoeren.[4]

De implementatie vindt grotendeels plaats door aanvulling van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (hierna: WGB m/v). Daarnaast wordt de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs aangepast voor de toepassing op uitzendwerknemers en de Wet op de ondernemingsraden en de relevante onderwijswetgeving voor de uitoefening van medezeggenschap.

2. Doelmatigheid en doeltreffendheid van de voorgestelde maatregelen

Doel van de richtlijn, en daarmee van het wetsvoorstel, is om gelijke beloning voor mannen en vrouwen te bevorderen. Reden hiervoor is dat er ondanks een al in het EEG-Verdrag van 1957 opgenomen verplichting tot gelijke beloning[5] nog steeds een relevant verschil in beloning bestaat tussen mannen en vrouwen. Het algemene gebrek aan transparantie over beloningsniveaus binnen organisaties draagt hieraan bij.[6] De richtlijn verplicht werkgevers daarom tot het opstellen van een systeem van functiewaardering en -indeling, tot transparantie over lonen en beloningsbeleid en tot het rapporteren over loonverschillen. De verwachting is dat meer transparantie het voeren van een open gesprek over loonverschillen eenvoudiger maakt en daarmee bijdraagt aan het beperken van loonverschillen.[7]

De Afdeling onderschrijft het belang van het verkleinen van loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Zij merkt op dat de voorgestelde maatregelen, als middel om dit doel te bereiken, substantiële gevolgen hebben voor werkgevers. Het is belangrijk om daaraan voldoende aandacht te besteden. Zoals uit de toelichting blijkt, leidt het wetsvoorstel tot aanzienlijke administratieve lasten en regeldruk.[8] Daarbij komt dat nog niet duidelijk is hoe geëvalueerd zal worden of de beoogde resultaten zijn bereikt.[9] Daarnaast volgt uit de toelichting dat geconstateerde loonverschillen statistische correctie behoeven om tot goede vergelijkbaarheid te leiden. De toelichting vermeldt niet in hoeverre van werkgevers kan worden verwacht dat zij die uitleg of nadere duiding geven.[10]

Nederland is gehouden de richtlijn om te zetten in nationale regelgeving. De ruimte voor de wetgever is daarmee beperkt. De Afdeling begrijpt de keuze van de regering om de richtlijn zo zuiver mogelijk te implementeren. Ook dan blijft staan dat de maatregelen in het wetsvoorstel aanzienlijke gevolgen hebben, vooral voor werkgevers. Tegelijkertijd mogen de verwachtingen van het resultaat niet te hoog gespannen zijn, omdat een wet alleen niet zorgt voor verandering van de werkelijkheid. De maatregelen dragen mogelijk bij aan het bewuster tegengaan van loonverschillen tussen mannen en vrouwen, maar een realistische uiteenzetting in de toelichting van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse uitwerking van de maatregelen is wenselijk.

In dit verband wijst de Afdeling daarnaast op het volgende. Uit de uitvoerings- en handhavingstoets van de Arbeidsinspectie blijkt dat haar toezicht voornamelijk administratief van aard zal zijn.[11] De verplichte loonrapportage van de werkgever kan de Arbeidsinspectie enkel beoordelen op aanwezigheid, niet op juistheid. Om deze reden verwacht de Arbeidsinspectie beperkt effect van het toezicht en acht zij dit geen effectieve inzet van haar toezichtcapaciteit. De Arbeidsinspectie wijst op de haars inziens wenselijkere lidstaatoptie om de loonrapportages van werkgevers voor het overgrote deel door een nationale overheidsdienst te laten opstellen.[12]

De Afdeling merkt op dat wordt afgezien van deze lidstaatoptie, terwijl hiermee de lasten voor werkgevers kunnen worden verminderd en de vergelijkbaarheid van de informatie wordt bevorderd. De toelichting vermeldt dat deze optie is onderzocht, maar dat is gebleken dat met de nu beschikbare gegevens onvoldoende kan worden voldaan aan de verplichtingen uit de richtlijn.[13]

---

4 Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 en 4.4.3. Zie ook Kamerstukken II 2024/25, 21501-31, nr. 800.
5 Tegenwoordig artikel 157 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.
6 Overweging 16 van de richtlijn.
7 Memorie van toelichting, paragraaf 1.
8 Memorie van toelichting, paragraaf 1, 7.2.
9 Memorie van toelichting, paragraaf 10 en 11.2. De ATR heeft in dit verband opgemerkt dat duidelijke kwantitatieve doelstellingen over het beoogde effect op de loonkloof ontbreken. Zie het ATR-advies 'Wetsvoorstel Loontransparantie' van 17 april 2025.
10 Memorie van toelichting, paragraaf 1. Uit de toelichting blijkt verder dat het statistisch gecorrigeerde loonverschil tussen mannen en vrouwen, waarbij rekening wordt gehouden met allerlei verschillen in achtergrondkenmerken, aanzienlijk kleiner is dan het verschil in gemiddeld jaar- en uurloon tussen mannen en vrouwen. Zie de memorie van toelichting, paragraaf 4.1, in het kader 'Loonverschillen in Nederland – de cijfers'.
11 Zie de 'Antwoordbrief U&H toets conceptwetsvoorstel implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen' van de Arbeidsinspectie van 12 december 2025.
12 Artikel 9, achtste lid, van de richtlijn.
13 Memorie van toelichting, paragraaf 4.4.3.

Uit de toelichting blijkt niet of (eventueel op termijn) de loonaangifteketen of andere gegevensbronnen zo aangepast kunnen worden dat toch van deze optie gebruik kan worden gemaakt. Ook is niet duidelijk in hoeverre de beschikbare uitvoeringscapaciteit bij deze afweging een rol speelt. De afweging om wel of niet gebruik te maken van deze lidstaatoptie is daardoor onvoldoende gemotiveerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het voorgaande en de mogelijkheden om de lastendruk voor werkgevers te beperken nader te onderzoeken.

3. Overschrijding implementatietermijn en uiterlijke datum voor eerste loonrapportage

a. Termijn implementatie richtlijn

De richtlijn dient uiterlijk op 7 juni 2026 te zijn omgezet in nationaal recht. De toelichting vermeldt dat dit tijdpad niet haalbaar is gebleken, omdat meer tijd nodig is geweest om de implementatie zo vorm te geven dat werkgevers de verplichtingen effectief en met zo beperkt mogelijke administratieve lasten kunnen uitvoeren. De streefdatum voor inwerkingtreding is uiterlijk 1 januari 2027.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de gevolgen van het overschrijden van de implementatietermijn en de mogelijke risico's hiervan voor de Staat en de betrokken partijen.[14]

b. Uiterlijke datum eerste loonrapportage

Uit de toelichting blijkt daarnaast dat in afwijking van de tekst van de richtlijn zal worden geregeld dat werkgevers met 150 werknemers of meer voor het eerst uiterlijk op 7 juni 2028 moeten rapporteren.[15]

De Afdeling merkt op dat de richtlijn expliciet bepaalt wanneer werkgevers met 150 werknemers of meer voor het eerst moeten rapporteren, namelijk uiterlijk op 7 juni 2027.[16] De richtlijn biedt geen ruimte om uit te gaan van een latere datum, ook niet als de implementatietermijn is overschreden. Een van de richtlijn afwijkende uiterlijke datum voor de eerste loonrapportage beperkt het nuttig effect van het Unierecht.[17] In de toelichting wordt niet ingegaan op het afwijken van de door de richtlijn voorgeschreven uiterlijke datum voor de eerste loonrapportage en de consequenties hiervan.[18]

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de gevolgen van het overschrijden van de implementatietermijn. Ook adviseert zij om de uiterlijke datum voor de eerste loonrapportage in overeenstemming te brengen met de datum die daarvoor in de richtlijn is aangewezen.

4. Monitoringsorgaan

Op grond van de richtlijn moet een 'toezichtsorgaan' worden aangewezen, waaraan werkgevers onder meer dienen te rapporteren over beloningsverschillen.[19] Via dit orgaan worden de gegevens uit de loonrapportages verzameld en bekend gemaakt. Ter onderscheiding van het toezicht door de Arbeidsinspectie wordt dit orgaan in het voorstel aangeduid als het monitoringsorgaan.[20] Voorgesteld wordt om bij algemene maatregel van bestuur het monitoringsorgaan aan te wijzen.[21]

Uit de toelichting komt naar voren dat het beoogde monitoringsorgaan Uitvoering Van Beleid is, een onderdeel van de directie Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering (DSU) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).[22] DSU is gevraagd om door middel van een *quickscan* te beoordelen of de taken die behoren bij het monitoringsorgaan door DSU uitvoerbaar zijn. Daaruit blijkt dat deze taken uitvoerbaar zijn, mits aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Op basis hiervan acht de regering het 'aannemelijk' dat DSU als monitoringsorgaan voor Nederland kan optreden.

---

[14] Vergelijk HvJ EG 19 november 1991, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90 (Francovich), ECLI:EU:C:1991:428.
[15] Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 en 4.4.3. Zie ook Kamerstukken II 2024/25, 21501-31, nr. 800.
[16] Artikel 9, tweede en derde lid, van de richtlijn.
[17] Zie artikel 4, derde lid, Verdrag betreffende de Europese Unie.
[18] Op grond van vaste jurisprudentie kan aan een met het Unierecht strijdige toezegging van een nationale autoriteit of strijdige praktijk van een lidstaat geen gerechtvaardigd vertrouwen worden ontleend. Zie onder meer HvJ EG 15 december 1982, zaak 5/82 (Maizena), ECLI:EU:C:1982:439, HvJ EG 16 november 1983, zaak 188/82 (Thyssen), ECLI:EU:C:1983:329, HvJ EG 26 april 1988, zaak 316/86 (Krücken), ECLI:EU:C:1988:201 en HvJ EU 20 juni 2013, zaak C-568/11 (Agroferm), ECLI:EU:C:2013:407.
[19] Artikel 29, tweede lid, van de richtlijn.
[20] Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.
[21] Voorgesteld artikel 10e, eerste lid, WGB m/v.
[22] Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 en paragraaf 11.2.

De Afdeling merkt op dat het wenselijk is om, met het oog op het voldoen aan de verplichtingen uit de richtlijn, zo snel mogelijk zekerheid te bieden over welke instantie het monitoringsorgaan wordt.[23] Indien in voldoende mate zeker is dat DSU, als dienstonderdeel van het Ministerie van SZW, de taken van het monitoringsorgaan gaat uitvoeren, acht de Afdeling het aangewezen dat in het wetsvoorstel deze taken worden belegd bij de Minister van SZW.

In het verlengde hiervan blijkt uit de toelichting niet duidelijk of en hoe tijdig kan worden voldaan aan de gedetailleerde randvoorwaarden die DSU stelt om de taken uit te kunnen voeren. Doordat de toelichting dit open laat, blijft onzekerheid bestaan over de uitvoerbaarheid van deze taken door DSU en de uitgangspunten die daarbij gelden.[24]

De Afdeling adviseert de taken van het monitoringsorgaan te beleggen bij de Minister van SZW als een dienstonderdeel van het Ministerie van SZW deze taken gaat uitvoeren, en in de toelichting duidelijkheid te verschaffen over de uitvoerbaarheid van deze taken.

5. Registratie

De richtlijn en daarmee het wetsvoorstel zijn gericht op het bevorderen van gelijke beloning van mannen en vrouwen. Om aan de verplichtingen van het voorstel te voldoen, is de registratie van het geslacht van de werknemers in de administratie van de werkgever noodzakelijk. De toelichting vermeldt dat de richtlijn niet van werkgevers vraagt om te rapporteren over non-binaire personen. Zij kunnen hun recht op informatie uitoefenen door een vergelijking te vragen met zowel de groep mannen als vrouwen in de betreffende categorie van werknemers.[25]

De Afdeling merkt op dat de toelichting in dit verband onvoldoende duidelijkheid biedt voor werkgevers. Wordt bedoeld dat werkgevers de beloningen van non-binaire personen in het geheel buiten beschouwing kunnen laten als zij de gemiddelde loonniveaus berekenen en loonrapportages opstellen? Of moeten zij de beloning van non-binaire personen meenemen bij hetzij de mannen of de vrouwen? In dat laatste geval is van belang dat de toelichting voor werkgevers duidelijk maakt op basis van welk criterium zij non-binaire personen moeten indelen.[26] De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert in de toelichting duidelijkheid te geven over de vraag of, en zo ja, hoe werkgevers de beloningen van non-binaire personen moeten meenemen bij het voldoen aan de verplichtingen van het voorstel.

6. Bescherming persoonsgegevens

Bij de informatieverstrekking over gemiddelde loonniveaus, maar ook bij de loonrapportage en loonevaluatie, kan niet worden uitgesloten dat de informatie leidt tot directe of indirecte bekendmaking van het loon van een identificeerbare werknemer.[27] De regering merkt hierover op dat het recht op gelijke beloning in dit verband zwaarder weegt dan het recht op gegevensbescherming. Met betrekking tot de vereisten die de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) stelt, wordt ten aanzien van doelbinding in de toelichting gesteld dat hieraan wordt voldaan door te regelen dat de informatie alleen mag worden gebruikt voor het toepassen van het beginsel van gelijk loon.[28]

a. Herleidbare gegevens over loon

De Afdeling merkt op dat hier sprake is van een spanning tussen het recht op bescherming van persoonlijke gegevens en het streven naar transparantie over beloningsverschillen. Ter wille van het doel van de richtlijn is enige openbaarheid van beloningen onvermijdelijk, maar deze moet wel zo beperkt mogelijk worden gehouden. De Afdeling wijst daarom op het belang dat wanneer sprake is van naar individuen herleidbare gegevens over beloningen, deze niet verder worden verwerkt dan op grond van de richtlijn is toegestaan.

De richtlijn bepaalt in dit kader in het algemeen dat persoonsgegevens alleen mogen worden gebruikt

---

[23] Het monitoringsorgaan dient op grond van artikel 29, vierde lid, van de richtlijn op uiterlijk 7 juni 2028 aan de Europese Commissie te rapporteren over onder meer de loonrapportages.
[24] Quickscan Directie Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering van 17 november 2025.
[25] Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.2, onder 'geslacht'. Overweging 6 van de richtlijn vermeldt dat het in sommige lidstaten mogelijk is om zich wettelijk te laten registreren met een derde, vaak neutrale genderaanduiding. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de relevante nationale voorschriften die uitvoering geven aan een dergelijke erkenning op het gebied van arbeid en beloning.
[26] Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden zoals zelfidentificatie door de werknemer of geslachtsregistratie in een identiteitsbewijs.
[27] Memorie van toelichting, paragraaf 7.1.
[28] Voorgesteld artikel 10f WGB m/v.

voor toepassing van het beginsel van gelijke beloning.[29] Daarnaast bevat de richtlijn de specifieke bepaling dat een werkgever van een werknemer mag eisen dat de ontvangen informatie uitsluitend voor dat doel mag worden gebruikt.[30] Het voorstel volstaat echter met de implementatie van de algemene bepaling.[31] Daarmee ontbreekt een bepaling gericht op de verhouding tussen werkgever en werknemer. De toelichting maakt bovendien niet duidelijk hoe kan worden gewaarborgd dat werknemers zich in de praktijk aan deze beperking houden.

Nu niet is gekozen voor de lidstaatoptie om in plaats van een werknemer alleen de werknemersvertegenwoordigers, de Arbeidsinspectie of het orgaan voor gelijke behandeling toegang te geven tot herleidbare beloningsgegevens,[32] is het temeer wenselijk dat de toelichting nader ingaat op de mogelijkheden van vooral werkgevers om het gebruik van naar individuen herleidbare informatie door de ontvanger daarvan te beperken tot de uitoefening van het recht op gelijke beloning.[33]

b. Rechtsgrondslag verwerking persoonsgegevens

In de toelichting worden verschillende grondslagen aangewezen voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de verplichtingen uit de richtlijn.[34] De Afdeling merkt op dat verduidelijkt moet worden welke van deze grondslagen hier van toepassing is. Het is daarbij niet aannemelijk dat een werkgever geacht kan worden te zijn belast met een taak van algemeen belang of een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag.[35] De meest passende grondslag lijkt hier de noodzaak om aan een wettelijke verplichting te voldoen.[36]

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.

[29] Artikel 12, tweede lid, van de richtlijn.
[30] Artikel 7, zesde lid, van de richtlijn.
[31] Zie de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 10f WGB m/v.
[32] Zie artikel 12, derde lid, van de richtlijn en de memorie van toelichting, paragraaf 7.1.
[33] Zie overweging 44 van de richtlijn op grond waarvan specifieke waarborgen moeten worden toegevoegd om te voorkomen dat informatie van een identificeerbare werknemer op directe of indirecte wijze wordt verstrekt.
[34] Memorie van toelichting, paragraaf 7.1.
[35] Artikel 6, eerste lid, onder e, AVG.
[36] Artikel 6, eerste lid, onder c, AVG.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: 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) [KetenID WGK025384]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en enige andere wetten te wijzigen in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/970 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen (PbEU 2023, L 132);

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING VAN DE WET GELIJKE BEHANDELING VAN MANNEN EN VROUWEN

De Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen wordt als volgt gewijzigd:

A

De paragraafaanduiding '§ 1. Algemeen' wordt vervangen door 'Hoofdstuk 1. Algemeen'.

B

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. In deze wet wordt verstaan onder:
categorie van werknemers: werknemers die gelijke of gelijkwaardige arbeid verrichten;
direct onderscheid: indien een persoon op grond van geslacht op een andere wijze wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld;
gelijkwaardige arbeid: arbeid waarvan is vastgesteld dat die gelijkwaardig is overeenkomstig de in artikel 8, tweede lid, bedoelde criteria;
indirect onderscheid: indien een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen van een bepaald geslacht in vergelijking met andere personen bijzonder treft;
kwartielloonschaal: schaal waarin werknemers over vier gelijke groepen worden verdeeld op basis van hun loonniveau, van laag naar hoog;
loon: de vergoeding door de werkgever aan de werknemer verschuldigd voor diens arbeid, zijnde het basisloon en de aanvullende of variabele componenten;
loonkloof: het verschil in gemiddelde loonniveaus tussen de vrouwelijke en mannelijke werknemers van een werkgever, uitgedrukt in percentages van het gemiddelde loonniveau van mannelijke werknemers;
loonniveau: het brutojaarloon en het overeenkomstige bruto-uurloon;
mediaan loonniveau: het loonniveau waarbij de ene helft van de werknemers van een werkgever meer en de andere helft minder verdient;
mediane loonkloof: het verschil tussen het mediane loonniveau van vrouwelijke en mannelijke werknemers van een werkgever, uitgedrukt als een percentage van het mediane loonniveau van de mannelijke werknemers;
onderscheid: elk direct en indirect onderscheid op basis van geslacht, alsmede de opdracht daartoe;
Onze Minister: Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

2. Een nieuw lid wordt toegevoegd, luidende:

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen de begrippen, bedoeld in het eerste lid, nader worden bepaald, waaronder in ieder geval de begrippen loon en loonkloof.

C

Na artikel 1c wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1d

In afwijking van artikel 2a, eerste lid, van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte wordt de informatie, bedoeld in artikelen 3, vijfde lid, 10a en 10b, verstrekt op een wijze die toegankelijk is voor personen met een handicap of chronische ziekte.

D

In artikel 3 worden, onder vernummering van het vijfde lid tot het achtste lid, drie leden ingevoegd, luidende:

5. Bij de aanbieding van een betrekking, bij de behandeling bij de vervulling van een openstaande betrekking of bij arbeidsbemiddeling, wordt informatie verstrekt over het op objectieve en genderneutrale criteria gebaseerde loon of de bandbreedte van het loon voor de betreffende functie en, indien van toepassing, de relevante bepalingen van de toepasselijke collectieve arbeidsovereenkomst.

6. De informatie wordt verstrekt:
   a. op een zodanige wijze dat er geïnformeerde en transparante onderhandelingen over het loon kunnen worden gevoerd;
   b. in ieder geval voorafgaand aan de onderhandelingen over het loon.

7. Het is niet toegestaan vragen te stellen over het loon in de huidige of eerdere arbeidsverhoudingen.

E

De paragraafaanduiding '§ 2. Gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde' wordt vervangen door 'Hoofdstuk 2. Gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid'.

F

Na hoofdstukaanduiding 'Hoofdstuk 2. Gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid' (nieuw) en voor artikel 7 wordt een paragraafaanduiding ingevoegd, luidende:

§ 2.1. Algemeen

G

Artikel 7 komt te luiden:

Artikel 7

1. Onverminderd artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek ontvangen vrouwen en mannen gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid.

2. Voor de toepassing van het eerste lid wordt arbeid gewaardeerd volgens een systeem als bedoeld in artikel 8, eerste lid. Bij gebreke van een zodanig systeem wordt de arbeid gelet op de beschikbare gegevens naar billijkheid gewaardeerd.

3. Op de criteria voor het bepalen van het loon, de loonniveaus en de loonontwikkeling van werknemers is artikel 8, tweede lid, tweede zin van toepassing.

H

Artikel 8 komt te luiden:

Artikel 8

1. De werkgever beschikt over een systeem voor functiewaardering en -indeling dat gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid waarborgt.

2. Het systeem, bedoeld in het eerste lid, omvat alle criteria die relevant zijn voor de waardering en indeling van functies en in ieder geval vaardigheden, inspanningen, verantwoordelijkheden en arbeidsomstandigheden. Deze criteria zijn objectief en genderneutraal, mogen niet direct of indirect gebaseerd zijn op het geslacht van de werknemers en worden op objectieve en genderneutrale wijze toegepast.

I

In artikel 9, eerste lid, wordt 'een werknemer van de andere kunne voor arbeid van gelijke waarde' vervangen door 'een werknemer voor gelijke of gelijkwaardige arbeid'.

J

Na artikel 10 worden twee paragrafen ingevoegd, luidende:

§ 2.2. Loontransparantieverplichtingen

Artikel 10a

1. De werkgever verschaft aan de werknemers gemakkelijke toegang tot de criteria die worden gebruikt voor het bepalen van het loon en de loonniveaus van de werknemers.

2. De werkgever met ten minste vijftig werknemers verschaft aan de werknemers tevens gemakkelijke toegang tot de criteria die worden gebruikt voor het bepalen van de loonontwikkeling van de werknemers.

3. Het aantal werknemers over enig kalenderjaar wordt berekend aan de hand van het totale aantal werknemers dat in het voorgaande kalenderjaar voltijds- en deeltijdsarbeid heeft verricht, waarbij:
   a. onder werknemer wordt verstaan degene die in dat kalenderjaar een arbeidsovereenkomst of een publiekrechtelijke aanstelling met de werkgever had;
   b. een arbeidskracht die ter beschikking was gesteld als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, wordt meegerekend bij het aantal werknemers van degene aan wie die arbeidskracht ter beschikking is gesteld;
   c. deeltijdarbeid in fracties van arbeidsjaareenheden wordt uitgedrukt.

Artikel 10b

1. De werkgever verstrekt aan de werknemer op diens verzoek schriftelijke informatie over diens individuele loonniveau en over de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde loonniveaus voor categorieën van werknemers.

2. Indien de ontvangen informatie onjuist of onvolledig is, verstrekt de werkgever aan de werknemer op diens verzoek gemotiveerd aanvullende en redelijke verduidelijkingen en details met betrekking tot de verstrekte gegevens.

3. De werkgever verstrekt de informatie, bedoeld in het eerste lid, binnen een redelijke termijn, en uiterlijk binnen twee maanden na de datum waarop het verzoek is gedaan.

4. De werkgever informeert zijn werknemers jaarlijks over het recht op informatie en over de stappen die de werknemer moet doorlopen om dit recht uit te oefenen.

5. Werknemers worden niet belet informatie over hun loon bekend te maken ten behoeve van de toepassing van het beginsel van gelijk loon.

6. Ieder beding in strijd met het vijfde lid is nietig.

Artikel 10c

1. De werkgever met ten minste 250 werknemers, stelt jaarlijks, en de werkgever met ten minste honderd maar minder dan 250 werknemers stelt elke drie jaar, de volgende informatie vast over diens organisatie betreffende het voorgaande kalenderjaar:
   a. de loonkloof;
   b. de loonkloof in aanvullende of variabele componenten;
   c. de mediane loonkloof;
   d. de mediane loonkloof in aanvullende of variabele componenten;

e. het aandeel vrouwelijke en mannelijke werknemers dat aanvullende of variabele componenten ontvangt;
f. het aandeel vrouwelijke en mannelijke werknemers in elke kwartiellloonschaal; en
g. de loonkloof tussen werknemers, uitgesplitst naar categorieën van werknemers en naar basislonen en aanvullende of variabele componenten.

2. Het aantal werknemers, bedoeld in het eerste lid, wordt berekend overeenkomstig de wijze bedoeld in artikel 10a, derde lid.

3. Het bestuur van de werkgever bevestigt de getrouwheid van de informatie.

4. De werkgever verstrekt de in het eerste lid bedoelde informatie aan de instantie, bedoeld in artikel 10e, aanhef, en in afwijking van artikel 2:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, uitsluitend op elektronische wijze.

5. De werkgever verstrekt aan de werknemers de informatie, bedoeld in het eerste lid, onderdeel g.

6. Op verzoek van een werknemer is de werkgever verplicht binnen een redelijke termijn en uiterlijk binnen twee maanden na de datum waarop het verzoek is gedaan, de verstrekte informatie gemotiveerd te verduidelijken, te specificeren en indien van toepassing de loonkloof toe te lichten.

7. Indien de loonverschillen niet gerechtvaardigd worden op basis van objectieve en genderneutrale criteria, verhelpt de werkgever de verschillen binnen een redelijke termijn.

8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot deze loontransparantieverplichting, waaronder in ieder geval over de wijze waarop de elektronische verzending, bedoeld in het vierde lid, plaatsvindt.

Artikel 10d

1. De werkgever, bedoeld in artikel 10c, eerste lid, is verplicht een loonevaluatie uit te voeren, indien:
   a. uit de informatie, bedoeld in artikel 10c, eerste lid, een verschil in het gemiddelde beloningsniveau blijkt van vijf procent of meer in een categorie van werknemers;
   b. de werkgever deze loonkloof niet kan rechtvaardigen op basis van objectieve en genderneutrale criteria; en
   c. de werkgever deze ongerechtvaardigde loonkloof niet binnen zes maanden na de datum van informatieverstrekking, bedoeld in artikel 10c, vierde lid, heeft verholpen.

2. De loonevaluatie omvat:
   a. een analyse van het aandeel vrouwelijke en mannelijke werknemers in elke categorie van werknemers;
   b. informatie over de gemiddelde loonniveaus van vrouwelijke en mannelijke werknemers en de aanvullende of variabele componenten voor elke categorie van werknemers;
   c. de loonkloof in elke categorie van werknemers;
   d. redenen voor de loonkloof, bedoeld onder c, op basis van eventuele objectieve en genderneutrale criteria;
   e. het aandeel vrouwelijke en mannelijke werknemers dat na terugkeer van zwangerschaps- of bevallingsverlof, geboorteverlof, ouderschapsverlof of zorgverlof een loonsverhoging heeft genoten, indien een loonsverhoging zich heeft voorgedaan in de relevante categorie van werknemers tijdens de periode waarin het verlof is opgenomen;
   f. de maatregelen om ongerechtvaardigde loonverschillen aan te pakken; en
   g. een evaluatie van de doeltreffendheid van maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van eerdere loonevaluaties.

3. De werkgever verstrekt de loonevaluatie aan de werknemers en aan de instantie, bedoeld in artikel 10e, aanhef.

4. De werkgever verhelpt aan de hand van de maatregelen, bedoeld in het tweede lid, onder f, ongerechtvaardigde loonverschillen binnen een redelijke termijn. De uitvoering van de maatregelen omvat in ieder geval een analyse van bestaande genderneutrale stelsels van functiewaardering of de invoering van die stelsels teneinde ongerechtvaardigde loonverschillen uit te sluiten.

Artikel 10e

Een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen instantie is belast met:
a. het analyseren van oorzaken van loonkloven tussen vrouwelijke en mannelijke werknemers;
b. het ontwikkelen van instrumenten om loonverschillen te helpen beoordelen;
c. het verzamelen van de gegevens, bedoeld in artikel 10c, eerste lid;
d. op een gemakkelijk toegankelijke en gebruikersvriendelijke manier de in artikel 10c, eerste lid, onderdelen a tot en met f, bedoelde gegevens onverwijld bekendmaken en toegang geven tot, voor zover beschikbaar, de gegevens, bedoeld in die onderdelen, die over de voorgaande vier jaar zijn ontvangen;
e. het verzamelen van de loonevaluaties, bedoeld in artikel 10d, derde lid;
f. het verzamelen van gegevens over het aantal en de soorten klachten over verboden onderscheid die bij de daarvoor bevoegde instanties aanhangig zijn gemaakt.

Artikel 10f

Persoonsgegevens die op grond van artikel 10b tot en met 10e worden verwerkt, worden uitsluitend gebruikt voor de toepassing van het beginsel van gelijk loon.

§ 2.3. Bijzondere regels inzake rechtsbescherming

Artikel 11

1. Voor de beoordeling of sprake is van gelijke of gelijkwaardige arbeid wordt betrokken alle arbeid waarvan de voorwaarden voor het loon zijn te herleiden tot één bron die de loonelementen bepaalt die relevant zijn voor de vergelijking tussen werknemers.

2. De beoordeling of werknemers zich in een vergelijkbare situatie bevinden, wordt niet beperkt tot werknemers die tegelijkertijd met de betrokken werknemer in dienst zijn.

3. Bij gebreke van een reële referentiepersoon kan ander bewijsmateriaal worden gebruikt om het vermeende loonverschil te bewijzen.

Artikel 11a

Het is aan een werkgever die een loontransparantieverplichting als bedoeld in artikel 3, vijfde of zesde lid, dan wel de artikelen 10a tot en met 10d, niet heeft nageleefd, om in geval van een vordering wegens verboden onderscheid, aan te tonen dat daarvan geen sprake is. Dit geldt niet wanneer de werkgever aantoont dat het niet naleven van de verplichting onmiskenbaar onopzettelijk en van geringe aard was.

Artikel 11b

De werkgever mag de werknemer niet benadelen wegens de omstandigheid dat de werknemer in of buiten rechte de aan hem toegekende rechten van gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid geldend maakt, een andere werknemer bij het geldend maken van dezelfde aan die werknemer toegekende rechten ondersteunt of een klacht hierover indient.

Artikel 11c

Onverminderd het bepaalde in artikel 237 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kan de rechter in het kader van een vordering wegens verboden onderscheid de werkgever die bij vonnis in het gelijk wordt gesteld, veroordelen in de kosten, indien hij van oordeel is dat de werknemer gegronde redenen had om de vordering in te stellen en veroordeling in de kosten passend is.

K

In artikel 12 wordt ‘deze paragraaf’ vervangen door ‘dit hoofdstuk’.

L

De paragraafaanduiding ‘§ 3. Gelijke behandeling wat betreft pensioenvoorzieningen’ wordt vervangen door ‘Hoofdstuk 3. Gelijke behandeling wat betreft pensioenvoorzieningen’.

M

In artikel 12a wordt ‘deze paragraaf’ vervangen door ‘dit hoofdstuk’.

N

De paragraafaanduiding ‘§ 4. Slotbepalingen’ wordt vervangen door ‘Hoofdstuk 4. Toezicht en bestuursrechtelijke handhaving’.

O

Artikel 21 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, wordt na ‘dit toezicht’ ingevoegd ‘, met uitzondering van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 8, 10a, 10c, eerste, derde, vierde en zesde lid, en 10d,’.

2. In het eerste en tweede lid wordt ‘Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid’ telkens vervangen door ‘Onze Minister’.

P

Na artikel 21 worden zes artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 22

Als overtreding wordt aangemerkt het niet naleven van de artikelen 8, 10a, 10c, eerste, derde, vierde en zesde lid, en 10d alsmede de daarop berustende bepalingen.

Artikel 22a

1. De bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaar kan aan de werkgever een eis stellen betreffende de wijze waarop een of meer bepalingen gesteld bij of krachtens deze wet moeten worden nageleefd.

2. Een eis vermeldt van welke bepalingen hij de wijze van naleving voorschrijft en bevat de termijn waarbinnen aan de eis moet zijn voldaan.

3. De werkgever is verplicht om aan de eis te voldoen.

4. Een eis kan worden gesteld tot naleving van de verplichtingen, bedoeld in artikel 22.

Artikel 22b

1. De bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaar legt voor de overtreding van verplichtingen, bedoeld in artikel 22 op:
   a. een eis tot naleving;
   b. een schriftelijke waarschuwing;
   c. een last onder dwangsom;
   d. een bestuurlijke boete.

2. Onze Minister stelt beleidsregels vast over de schriftelijke waarschuwing en de last onder dwangsom.

Artikel 22c

1. De bestuurlijke boete die voor een overtreding kan worden opgelegd bedraagt ten hoogste het bedrag van de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

2. Onverminderd het eerste lid wordt de op te leggen bestuurlijke boete verhoogd met 100 procent van het boetebedrag, vastgesteld op grond van het derde lid, indien:
   a. binnen een tijdvak van vijf jaar voorafgaand aan de dag van constatering van de overtreding eenzelfde of een vergelijkbare overtreding is geconstateerd;
   b. een bestuurlijke boete wegens de eerdere overtreding is opgelegd; en
   c. die bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden.

3. Onze Minister stelt beleidsregels vast waarin in ieder geval de boetebedragen voor de overtredingen worden vastgesteld. Artikel 5:53 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing indien een artikel gesteld bij deze wet op grond waarvan een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, niet is nageleefd.

Artikel 22d

Degene aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd, verstrekt desgevraagd aan de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaar de inlichtingen die redelijkerwijs voor die tenuitvoerlegging nodig zijn.

Artikel 22e

1. De bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren maken teneinde de naleving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 8, 10a, 10c, eerste, derde, vierde en zesde lid, en 10d, te bevorderen en inzicht te geven in het uitvoeren van toezicht op grond van deze wet openbaar dat:
   a. een maatregel als bedoeld in artikel 22b, eerste lid, is opgelegd; of
   b. na een afgerond onderzoek geen overtreding is geconstateerd.

2. Bij de openbaarmaking, bedoeld in het eerste lid, is artikel 5.1, eerste lid, onderdelen c, d en e, en tweede lid, onderdeel f, van de Wet open overheid van overeenkomstige toepassing.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot de openbaar te maken gegevens, waaronder de mogelijke reactie van een belanghebbende in verband met de openbaarmaking van diens gegevens, de termijn waarop deze gegevens beschikbaar worden gesteld en de wijze waarop de openbaarmaking plaatsvindt.

4. Indien geen overtreding is geconstateerd als bedoeld in het eerste lid, is op dat besluit tot openbaarmaking artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

5. De openbaarmaking, bedoeld in het eerste lid, geschiedt niet eerder dan nadat tien werkdagen zijn verstreken na de dag waarop het besluit aan belanghebbende bekend is gemaakt.

6. Bij de openbaarmaking wordt vermeld of tegen een maatregel als bedoeld in artikel 22b, eerste lid, een rechtsmiddel is ingesteld dan wel of daartoe de mogelijkheid bestaat.

7. Indien wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt de openbaarmaking opgeschort totdat de voorzieningenrechter een uitspraak heeft gedaan.

8. Indien de openbaarmaking, bedoeld in het eerste lid, in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het toezicht op de naleving van deze wet blijft openbaarmaking achterwege.

Q

Voor artikel 23 worden een hoofdstukaanduiding en een artikel ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Artikel 22f

Bij algemene maatregel van bestuur wordt de datum vastgesteld waarop werkgevers de informatie, bedoeld in artikel 10c, eerste lid, uiterlijk voor het eerst na de inwerkingtreding van de Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen aan de instantie, bedoeld in artikel 10e, aanhef, verstrekken, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen werkgevers met ten minste 150 werknemers en werkgevers met ten minste honderd maar minder dan 150 werknemers.

ARTIKEL II. WIJZIGING VAN DE WET ALLOCATIE ARBEIDSKRACHTEN DOOR INTERMEDIAIRS

Na artikel 12a van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 12b. Informatie gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid

1. In geval van een aanbieding van een betrekking, verstrekt degene aan wie een arbeidskracht mogelijk ter beschikking wordt gesteld de informatie, bedoeld in artikel 3, vijfde lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen aan degene die de arbeidskracht ter beschikking stelt.
2. Degene aan wie een arbeidskracht ter beschikking is gesteld, verstrekt de criteria, bedoeld in artikel 10a, eerste en tweede lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen aan degene die de arbeidskracht ter beschikking stelt.
3. Degene aan wie een arbeidskracht ter beschikking is gesteld, verstrekt de in artikel 10b, eerste lid, bedoelde informatie over de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde loonniveaus voor categorieën van werknemers aan degene die de arbeidskracht ter beschikking stelt.

ARTIKEL III. WIJZIGING VAN DE WET OP DE ONDERNEMINGSRADEN

De Wet op de ondernemingsraden wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 27, eerste lid, onderdeel c, komt te luiden:

c. een regeling op het gebied van beloning, aangaande:
   1°. een beloningssysteem of een systeem voor functiewaardering en -indeling;
   2°. de objectieve en genderneutrale criteria die op grond van artikel 8, tweede lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten grondslag liggen aan het systeem van functiewaardering en -indeling van de onderneming;
   3°. de indeling in categorieën van werknemers als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen;
   4°. de wijze waarop ongerechtvaardigde verschillen op grond van artikel 10c, zevende lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, verholpen worden;
   5°. de beloningsevaluatie, bedoeld in artikel 10d, vierde lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, waaronder een plan van aanpak om ongerechtvaardigde verschillen in nauwe samenwerking met de ondernemingsraad te verhelpen.

B

Artikel 31d, eerste lid, komt te luiden:

1. De onderneming verstrekt, mede ten behoeve van de bespreking van de algemene gang van zaken van de onderneming, aan de ondernemingsraad schriftelijk informatie over de hoogte en inhoud van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken per verschillende groepen van de in de onderneming werkzame personen. De onderneming raadpleegt de ondernemingsraad over de getrouwheid van de informatie, genoemd in artikel 10c, eerste lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

C

Artikel 35 c wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 35c, derde lid, wordt na ‘voor zover het betreft een arbeids- en rusttijdenregeling,’ ingevoegd ‘onderdeel c, onder 2 en 3,’.

2. In artikel 35 c, vierde lid, wordt na ‘artikel 27, eerste lid, onderdeel b, ‘ingevoegd’ onderdeel c, onder 2 en 3,’.

ARTIKEL IV. WIJZIGING VAN DE WET MEDEZEGGENSCHAP OP SCHOLEN

A

Aan artikel 8, tweede lid, onderdeel f, wordt een zin toegevoegd, luidende:

Het bevoegd gezag raadpleegt de medezeggenschapsraad over de getrouwheid van de informatie, genoemd in artikel 10c, eerste lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en geeft daarbij desgevraagd inzicht volgens welke methode deze informatie is verzameld.

B

Aan artikel 12 wordt een nieuw lid toegevoegd, luidende:

3. De instemming over het beleid met betrekking tot de toekenning van salarissen, toelagen en gratificaties aan het personeel of de functiebeloning als bedoeld in het eerste lid, onderdeel g respectievelijk i behelst mede:
   a. de vaststelling van objectieve en genderneutrale criteria, bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen;
   b. een indeling in categorieën van werknemers als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen;
   c. de wijze waarop ongerechtvaardigde beloningsverschillen worden verholpen op grond van artikel 10c, zevende lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen;
   d. de beloningsevaluatie, bedoeld in artikel 10d, vierde lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, waaronder een plan van aanpak om ongerechtvaardigde verschillen te verhelpen binnen een redelijke termijn.

ARTIKEL V. WIJZIGING VAN DE WET OP HET HOGER ONDERWIJS EN WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

A

Artikel 9.32 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het vijfde tot en met tiende lid tot zesde tot en met elfde lid, wordt na het vierde lid een nieuw lid ingevoegd, luidende:

5. Het instellingsbestuur verstrekt, mede ten behoeve van de bespreking van de algemene gang van zaken in de universiteit, aan de universiteitsraad schriftelijk informatie over de hoogte en inhoud van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken per verschillende groepen van de in de universiteit werkzame personen. Het instellingsbestuur raadpleegt de universiteitsraad over de getrouwheid van de informatie, genoemd in artikel 10c, eerste lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en geeft daarbij desgevraagd inzicht volgens welke methode deze informatie is verzameld.

2. In het zevende lid (nieuw) wordt ‘Onverminderd het vijfde lid’ vervangen door ‘Onverminderd het vijfde en zesde lid’.

B

Aan hoofdstuk 9, titel 2, paragraaf 1 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 9.36a Instemmingsrecht gelijke beloning

Onverminderd artikel 9.36, tweede lid, behoeft het instellingsbestuur de voorafgaande instemming van het deel van de universiteitsraad dat uit en door het personeel is gekozen, voor een door het instellingsbestuur te nemen beslissing op het gebied van beloning van het personeel van de universiteit, aangaande:
1°. de objectieve en genderneutrale criteria die op grond van artikel 8, tweede lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten grondslag liggen aan de functiewaardering en -indeling van de universiteit;
2°. de indeling in categorieën van werknemers als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen;
3°. de wijze waarop ongerechtvaardigde verschillen worden verholpen op grond van artikel 10c, zevende lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen;
4°. de beloningsevaluatie, bedoeld in artikel 10d, vierde lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, waaronder een plan van aanpak om ongerechtvaardigde verschillen te verhelpen binnen een redelijke termijn.

C

Artikel 10.19 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het vijfde tot en met tiende lid tot zesde tot en met elfde lid, wordt na het vierde lid een nieuw lid ingevoegd, luidende:

5. Het instellingsbestuur verstrekt, mede ten behoeve van de bespreking van de algemene gang van zaken in de hogeschool, aan de medezeggenschapsraad schriftelijk informatie over de hoogte en inhoud van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken per verschillende groepen van de in de hogeschool werkzame personen. Het instellingsbestuur raadpleegt de medezeggenschapsraad over de getrouwheid van de informatie, genoemd in artikel 10c, eerste lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en geeft daarbij desgevraagd inzicht volgens welke methode deze informatie is verzameld.

2. In het zevende lid (nieuw) wordt 'Onverminderd het vijfde lid' vervangen door 'Onverminderd het vijfde en zesde lid'.

D

Na artikel 10.24 wordt het volgende artikel ingevoegd:

Artikel 10.24a Instemmingsrecht gelijke beloning

Onverminderd artikel 10.24, tweede lid, behoeft het instellingsbestuur de voorafgaande instemming van het deel van de medezeggenschapsraad dat uit en door het personeel is gekozen, voor elke door het instellingsbestuur te nemen beslissing met betrekking tot

c. een regeling op het gebied van beloning, aangaande:
   1°. de objectieve en genderneutrale criteria die op grond van artikel 8, tweede lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten grondslag liggen aan de functiewaardering en -indeling van de hogeschool;
   2°. de indeling in categorieën van werknemers als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen;
   3°. de wijze waarop ongerechtvaardigde verschillen worden verholpen op grond van artikel 10c, zesde lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen;
   4°. de beloningsevaluatie, bedoeld in artikel 10d, vierde lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, waaronder een plan van aanpak om ongerechtvaardigde verschillen te verhelpen binnen een redelijke termijn.

E

In artikel 11.13, eerste lid, wordt 'Op de medezeggenschap zijn de artikelen 9.30 tot en met 9.36 en 9.48 van overeenkomstige toepassing' vervangen door 'Op de medezeggenschap zijn de artikelen 9.30 tot en met 9.36a en 9.48 van overeenkomstige toepassing'.

ARTIKEL VI. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL VII. CITEERTITEL

Deze wet wordt aangehaald als: Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

Algemeen
1. Inleiding
2. Hoofdlijnen van de Richtlijn
2.1. Maatregelen uit de Richtlijn
2.2. Implementatie van de Richtlijn
3. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving
3.1. Verhouding tot hoger recht
3.1.1. Grondrechten
3.1.2. Gegevensbescherming
3.1.3. Duurzaamheidsrapportering
3.2. Verhouding tot nationale regelgeving
4. Implementatie in de Nederlandse wetgeving
4.1. Beleidscontext
4.2. Uitgangspunten bij implementatie
4.3. Toepassingsgebied en centrale begrippen
4.3.1. Toepassingsgebied
4.3.2. Centrale begrippen
4.4. Maatregelen
4.4.1. Systeem voor functiewaardering en -indeling en werk van gelijke waarde
4.4.2. Transparantieverplichtingen
4.4.3. Loonrapportage
4.4.4. Loonevaluatie
4.4.5. Rechtsbescherming
4.4.6. Sancties en handhaving
4.4.7. Monitoring en bewustmaking
5. Betrokken partijen
5.1. Rol voor de werknemersvertegenwoordiging
5.2. Werknemersvertegenwoordigers in het onderwijs
5.3. Rol voor de organen voor gelijke behandeling
5.4. Rol voor de sociale partners
6. Onderdelen die geen implementatie behoeven
6.1. Bestaande regelgeving
6.2. Facultatieve bepalingen (niet overgenomen)
6.3. Feitelijk handelen
6.4. Aard van de bepaling
7. Gevolgen
7.1. Gegevensbescherming
7.2. Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)
7.2.1. Regeldruk
7.2.2. Berekening regeldrukkosten
7.3. Doenvermogen
8. Toezicht en sanctionering
8.1. Intern toezicht
8.2. Extern toezicht
8.2.1. Civielrechtelijke handhaving
8.2.2. Bestuursrechtelijke toezicht en handhaving
9. Financiële gevolgen
10. Evaluatie
11. Advies en consultatie
11.1. Internetconsultatie
11.2. Toetsen
12. Inwerkingtreding
13. Voorlichting en ondersteuning
Artikelsgewijs
Transponeringstabel

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Op 10 mei 2023 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, vastgesteld.[1] Hierna wordt naar deze richtlijn verwezen als ‘de Richtlijn’. Onderhavig wetsvoorstel geeft uitvoering aan de Richtlijn. In dit wetsvoorstel zijn geen andere regels opgenomen dan strikt noodzakelijk (‘zuivere implementatie’). De transponeringstabel is opgenomen als bijlage van deze memorie.

[1] Publicatieblad van de Europese Unie (2023) L132/21.

De Richtlijn, en daarmee ook onderhavig wetsvoorstel, heeft tot doel gelijke beloning voor mannen en vrouwen te bevorderen door de invoering van loontransparantiemaatregelen. Er bestaat nog steeds een loonkloof tussen mannen en vrouwen.[2] In de overwegingen bij de Richtlijn wordt aangegeven dat bindende maatregelen nodig zijn om deze loonkloof te dichten. Dit omdat het beleid op basis van vrijwilligheid onvoldoende tot daling van loonverschillen heeft geleid. Met de maatregelen zoals opgenomen in de Richtlijn wordt onder andere het gebrek aan transparantie van salarissen aangepakt. De Richtlijn bevat minimumvoorschriften om de toepassing van het beginsel van gelijke beloning met maatregelen voor loontransparantie en handhavingsmechanismen te versterken. De Richtlijn regelt de verplichting voor werkgevers om te beschikken over beloningsstructuren die gelijke beloning voor gelijke of gelijkwaardige arbeid borgen. Daarnaast zijn verschillende transparantiemaatregelen opgenomen. Daarbij gaat het om transparantie vóór indiensttreding, transparantie van beleid voor beloningsvorming en beloningsontwikkeling en het recht op informatie. Verder zijn voor werkgevers vanaf honderd werknemers[3] een rapportageverplichting en verplichting tot het, onder voorwaarden, uitvoeren van een gezamenlijke beloningsevaluatie opgenomen. Naast transparantiemaatregelen zijn bepalingen opgenomen over onder meer rechtsbescherming en handhaving.

Met de maatregelen zoals opgenomen in de Richtlijn wordt de transparantie over lonen vergroot en de positie van werknemers versterkt. 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 gelijke beloning tussen mannen en vrouwen. Hoewel de loonkloof niet in één keer verdwijnt, zetten deze maatregelen een belangrijke stap richting gelijke beloning tussen mannen en vrouwen. Dat dat nodig is, laten de in paragraaf 4.1 van deze toelichting opgenomen cijfers zien. In diezelfde paragraaf wordt toegelicht wat het belang is van transparantie en wat de beoogde effecten zijn van de maatregelen uit het wetsvoorstel. De regering is zich ervan bewust dat ook met de stappen die worden gezet met dit wetsvoorstel niet alle problemen die verband houden met de loonverschillen tussen mannen en vrouwen opgelost worden. Het vergt moed voor de werknemer om actie te ondernemen, of het nu gaat om het doen van een verzoek om informatie of het starten van een procedure bij het College voor de Rechten van de Mens of de civiele rechter. Het normaliseren van gesprekken over loonverschillen zal daarbij helpen, maar niet alle drempels wegnemen. De Richtlijn erkent het risico op victimisatie, inhoudende benadeling en represailles. Waar deze beschermingsmaatregelen voor werknemers en werknemersvertegenwoordigers tegen minder gunstige behandeling nog geen onderdeel uitmaakten van het nationale recht, zijn ze nu opgenomen in het wetsvoorstel. Hiermee wordt een stap gezet om victimisatie tegen te gaan, al zal dit wetsvoorstel dit probleem niet volledig oplossen. Gezien het uitgangspunt van zuivere implementatie, zijn in dit wetsvoorstel geen aanvullende waarborgen opgenomen die niet in de Richtlijn staan, zoals de omkering van de bewijslast bij een klacht over benadeling als gevolg van een beroep op gelijk loon. De regering ziet communicatie over de nieuwe rechten en verplichtingen als een belangrijke bijdrage aan het versterken van de positie van werknemers en zal hier dan ook op inzetten. Naarmate het 'normaler' wordt geacht om bijvoorbeeld bij een werkgever een verzoek om informatie in te dienen, zal het in de praktijk makkelijker worden die stap daadwerkelijk te zetten. In de aanpak rondom communicatie en bewustwording zal worden samengewerkt met onder meer sociale partners.

De maatregelen in dit wetsvoorstel dragen bij aan meer transparantie, het voeren van het goede gesprek over loonverschillen en uiteindelijk het beperken van loonverschillen. Tegelijkertijd is de regering zich ervan bewust dat deze transparantiemaatregelen substantiële gevolgen hebben voor werkgevers. De verplichtingen gaan in meer of mindere mate gepaard met administratieve lasten en hebben gevolgen voor de bescherming van persoonsgegevens van werknemers. De Richtlijn schrijft voor welke maatregelen lidstaten moeten implementeren, maar laat 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. De regering onderkent dat dit onwenselijk kan zijn, maar kan dit niet oplossen: elke EU-lidstaat maakt immers een eigen afweging in het implementatieproces. Voor de uitgangspunten die zijn gehanteerd voor de implementatie van de Richtlijn, wordt verwezen naar paragraaf 4.2 van deze memorie.

Op sommige onderdelen laat de Richtlijn bepaalde ruimte aan lidstaten, maar er zijn ook (onderdelen van) maatregelen die geen ruimte laten aan lidstaten voor een andere invulling. Hierbij kan gedacht worden aan de grens van honderd werknemers die geldt voor de rapportageverplichting, de frequentie van rapporteren of de onderdelen waarover gerapporteerd moet worden. Daar waar de Richtlijn

[2] In de overwegingen bij de Richtlijn wordt aangegeven dat de genderloonkloof in 2020 in de Europese Unie 13 procent bedroeg (overweging 15).
[3] Volgens cijfers van het CBS (eerste kwartaal 2025) zijn er 8475 organisaties met meer dan honderd werknemers.

wel enige ruimte laat aan lidstaten, is steeds getracht de administratieve lasten voor werkgevers zo beperkt mogelijk te houden.

Zo kunnen werkgevers zich in het kader van de rapportageverplichting voor de informatie die zij moeten verstrekken baseren op de salarisadministratie. Dit beperkt de administratieve lasten.

Hoewel het rapporteren over lonen en het openbaar maken daarvan bijdraagt aan meer transparantie over loonverschillen en op basis daarvan onder meer het goede gesprek kan worden gevoerd, zal het ook vragen oproepen. Het is daarom van belang dat voor eenieder duidelijk wordt wat de informatie uit de loonrapportages die gepubliceerd worden zeggen, en wat juist niet. Benadrukt wordt dat loonverschillen niet per definitie betekenen dat sprake is van verboden onderscheid. Deze cijfers geven wel een beeld van de positie van vrouwen binnen een onderneming. Zonder uitleg of nadere duiding kunnen de cijfers echter een vertekend beeld geven. Bij de vormgeving van de rapportageverplichting wordt daarom ook gekeken of en hoe aan werkgevers ruimte kan worden geboden een toelichting te geven op de informatie uit de loonrapportage. Het staat werkgevers uiteraard vrij om daarnaast, bijvoorbeeld op hun eigen website, zelf nadere duiding te geven aan de informatie.

In hoofdstuk 2 van deze algemene toelichting worden de maatregelen uit de Richtlijn beschreven. In hoofdstuk 3 wordt aangegeven hoe deze zich verhouden tot hoger recht en tot nationale regelgeving. In hoofdstuk 4 wordt allereerst de context van de implementatie in Nederlandse wetgeving toegelicht (de beleidscontext). Vervolgens wordt ingegaan op de implementatie van de Richtlijn in Nederland. Hierbij wordt toegelicht dat het beperken van administratieve lasten bij de implementatie prioriteit heeft gehad. Dit uitgangspunt komt onder meer voort uit het hoofdlijnenakkoord van het kabinet[4] en uit gesprekken met sociale partners. Het doel van dit wetsvoorstel is om de loonverschillen tussen mannen en vrouwen, die tot nog toe langzaam dalen, verkleind worden zonder de administratieve lasten voor werkgevers onnodig te verhogen. In hoofdstuk 5 wordt de rol van diverse partijen die betrokken zijn bij (de uitvoering van) dit wetsvoorstel uitgewerkt. Hoofdstuk 6 gaat in op de onderdelen uit de Richtlijn die geen implementatie behoeven. In hoofdstuk 7 worden de gevolgen van dit wetsvoorstel beschreven. Daarbij wordt onder andere ingegaan op de gegevensbescherming en de regeldruk die voortkomt uit dit wetsvoorstel. In hoofdstuk 8 wordt het toezicht en de sanctionering van het wetsvoorstel nader uitgewerkt. De financiële gevolgen worden beschreven in hoofdstuk 9. In hoofdstuk 10 volgt een toelichting op de evaluatie van dit wetsvoorstel. De reacties op de consultatie van dit wetsvoorstel staan opgenomen in hoofdstuk 11. Hoofdstuk 12 gaat in op de inwerkingtreding. Tot slot wordt in hoofdstuk 13 ingegaan op de voorlichting over de maatregelen zoals opgenomen in onderhavig wetsvoorstel en de ondersteuning.

Dit wetsvoorstel wordt aangeboden in overeenstemming met de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, in verband met de wijzigingen die met onderhavig wetsvoorstel worden aangebracht in de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (hierna: Wgbmv) en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in verband met de wijzigingen die met onderhavig wetsvoorstel worden aangebracht in de Wet medezeggenschap op scholen (hierna: Wms) en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW).

2. Hoofdlijnen van de Richtlijn

2.1. Maatregelen uit de Richtlijn

In deze paragraaf worden de maatregelen zoals opgenomen in de Richtlijn op hoofdlijnen beschreven. De Richtlijn bevat verschillende maatregelen gericht op de versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen. Daarbij gaat het om maatregelen tot het vergroten van beloningstransparantie en maatregelen gericht op mechanismen om het principe van gelijke beloning te kunnen handhaven.

Samengevat gaat het om de volgende maatregelen:
a) Verplichting tot het waarborgen van gelijk loon voor werk van gelijke waarde (artikel 4);
b) Transparantieverplichtingen over loon (artikel 5 tot en met 7);
c) Rapportageverplichting en verplichte beloningsevaluatie over beloningsverschillen (artikel 9 en 10);
d) Maatregelen gericht op rechtsbescherming (artikel 14 tot en met 22); en
e) Maatregelen gericht op toezicht, sanctionering en monitoring (artikel 23 en 29).

Hieronder wordt nader ingegaan op deze maatregelen uit de Richtlijn.

[4] Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB.

Ad a Gelijk loon voor werk van gelijke waarde (artikel 4)

Lidstaten dienen ervoor te zorgen dat werkgevers, ongeacht organisatiegrootte, beschikken over beloningsstructuren die gelijke beloning voor gelijke of gelijkwaardige arbeid waarborgen. Met deze beloningsstructuren moet kunnen worden beoordeeld of werknemers zich ten aanzien van de waarde van arbeid in een vergelijkbare situatie bevinden. Het is aan de lidstaten maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat er instrumenten of methoden beschikbaar worden gesteld die werkgevers kunnen ondersteunen.

Ad b Transparantieverplichtingen voor alle werkgevers (artikelen 5 tot en met 7)

De Richtlijn bevat diverse bepalingen die zijn gericht op het vergroten van transparantie over beloning. Deze bepalingen, zoals opgenomen in artikel 5 tot en met 8 van de Richtlijn, gelden in principe voor alle werkgevers, ongeacht organisatiegrootte. Het gaat om de volgende onderdelen:

- *Transparantie over beloning vóór indiensttreding (artikel 5, eerste lid)*. Werkgevers moeten aan de sollicitant informatie verstrekken. Ten eerste over de aanvangsbeloning of bandbreedte ervan, gebaseerd op objectieve, genderneutrale criteria voor de betreffende functie, en ten tweede, indien van toepassing, over relevante bepalingen van de collectieve arbeidsovereenkomst (hierna: cao) die de werkgever voor de functie toepast. Deze informatie dient voorafgaand aan het sollicitatiegesprek of anderszins voorafgaand aan indiensttreding verstrekt te worden, zodat geïnformeerde en transparante onderhandelingen over beloning kunnen worden gevoerd.
- *Verbod om te vragen naar salarisgeschiedenis bij een arbeidsvoorwaardengesprek (artikel 5, tweede lid)*.
- Werkgevers mogen sollicitanten geen vragen stellen over hun beloning in het kader van hun huidige of eerdere arbeidsverhoudingen.
- *Genderneutrale functiebenamingen en vacatures (artikel 5, derde lid)*. Werkgevers moeten ervoor zorgen dat vacatures en functiebenamingen genderneutraal zijn en dat wervingsprocedures op niet-discriminerende wijze worden gevoerd.
- *Openheid over beloningsontwikkeling (artikel 6)*. Werkgevers moeten aan werknemers informatie geven over de criteria die zij gebruiken voor het bepalen van de beloning, de beloningsniveaus en de beloningsontwikkeling.
- *Recht op informatie (artikel 7)* over het individuele beloningsniveau en het naar geslacht uitgesplitste gemiddeld beloningsniveau van werknemers die gelijk of gelijkwaardig werk verrichten.

Ad c Rapportageverplichting en beloningsevaluatie (artikelen 9 en 10)

Naast de hierboven beschreven transparantieverplichtingen die gelden voor alle werkgevers worden werkgevers vanaf honderd werknemers (in Nederland zijn dat er ongeveer 8.500) verplicht de beloningsverschillen in kaart te brengen en hierover te rapporteren. Zij dienen hierbij te rapporteren aan een instantie die een groot deel van deze gegevens (de gronden a tot en met f) openbaar maakt. Het gaat hierbij om gegevens over de gemiddelde loonverschillen in de organisatie. De werkgever dient loonverschillen over categorieën werknemers die gelijk of gelijkwaardig werk verrichten, eveneens te rapporteren en intern binnen zijn organisatie te communiceren. De frequentie van de verplichting om te rapporteren is afhankelijk van het aantal werknemers. Wanneer uit de beloningsrapportage volgt dat het gemiddelde beloningsverschil voor werk van gelijke waarde groter is dan 5 procent, dit verschil niet op basis van objectieve en genderneutrale criteria is te verklaren en deze verschillen niet binnen een termijn van zes maanden zijn verholpen, dienen werkgevers samen met werknemersvertegenwoordigers een beloningsevaluatie op te stellen om de beloningsverschillen aan te pakken.

Ad d Rechtsbescherming (artikelen 14 tot en met 22)

In de Richtlijn zijn meerdere bepalingen opgenomen die tot doel hebben de rechtspositie van werknemers te versterken. Zo wordt een verdere verschuiving van de bewijslast ingevoerd op het moment dat werkgevers niet aan de transparantie- of rapportageverplichtingen of verplichting tot beloningsevaluatie voldoen. Ook volgen uit de Richtlijn aanpassingen om gelijkwaardige arbeid beter te kunnen vergelijken.

Ad e Toezicht, sanctionering en monitoring (artikelen 23 en 29)

Op grond van de Richtlijn moeten lidstaten ervoor zorgen dat het toezicht op het beginsel van gelijke beloning en de ondersteuning van de toepassing ervan op consistente en gecoördineerde wijze plaatsvindt. Ook moeten alle beschikbare rechtsmiddelen kunnen worden ingeroepen. Daarnaast moeten lidstaten voorschriften vaststellen ten aanzien van doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de rechten en verplichtingen met betrekking tot het beginsel van gelijke beloning. De sancties moeten boetes omvatten. Het is aan de lidstaten om

hier verder invulling aan te geven. De 'arbeidsinspectie' wordt in de Richtlijn genoemd als het orgaan dat op grond van het nationale recht of de nationale praktijk verantwoordelijk is voor controle- en inspectietaken op de arbeidsmarkt. In de Nederlandse situatie is dit de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie).

Naast een rol voor de Arbeidsinspectie worden bij verschillende andere organen taken belegd. Zo schrijft de Richtlijn bij diverse maatregelen een rol voor de 'werknemersvertegenwoordigers' voor. Dit orgaan dient onder andere betrokken te worden bij de vaststelling van de in het kader van de rapportageverplichting te verstrekken gegevens en bij het opstellen van de beloningsevaluatie. Onder het begrip 'werknemersvertegenwoordigers' kunnen in de Nederlandse situatie zowel ondernemingsraden als vakbonden worden verstaan. In paragraaf 5.1 en 5.4 wordt een en ander nader verduidelijkt.

Ook dient bij diverse onderdelen uit de Richtlijn een rol te worden belegd bij 'organen voor gelijke behandeling' (artikel 28). Zo kunnen deze organen informatie opvragen en werknemers ondersteunen. In de Nederlandse situatie worden onder 'organen voor gelijke behandeling' zowel het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) als de (gemeentelijke) antidiscriminatievoorzieningen (hierna: ADV's) verstaan. In paragraaf 5.3 wordt nader toegelicht welke taken bij welk orgaan worden belegd.

Daarnaast bevat de Richtlijn een bepaling die is gericht op monitoring en bewustmaking van het recht op gelijk loon voor gelijk of gelijkwaardig werk (artikel 29). Hiertoe moet een 'toezichtsorgaan' worden aangewezen, waaraan werkgevers onder meer dienen te rapporteren over beloningsverschillen. Via dit monitoringsorgaan worden de gegevens uit de rapportageverplichting verzameld en bekend gemaakt. Dit orgaan zal eveneens oorzaken van de loonkloof analyseren en instrumenten ontwikkelen om ongelijkheden in de beloning te helpen beoordelen. In paragraaf 4.4.7 worden de precieze taken nader toegelicht. In de Nederlandse situatie noemen we dit orgaan een monitoringsorgaan om dit te onderscheiden van het toezicht dat de Arbeidsinspectie in Nederland zal vervullen (zie hiervoor hoofdstuk 8). Uitvoering Van Beleid (UVB), onderdeel van de directie Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering (hierna: DSU) van het ministerie van SZW, is het beoogde monitoringsorgaan.

2.2. Implementatie van de Richtlijn

De Richtlijn bepaalt dat lidstaten de Richtlijn uiterlijk op 7 juni 2026 moeten hebben omgezet in het nationale rechtssysteem. Onderhavig wetsvoorstel geeft uitvoering aan deze Richtlijn. Het voorziene tijdpad voor tijdige implementatie bleek niet haalbaar. Op 15 september 2025 is de Tweede Kamer hier per brief over geïnformeerd.[5] Als één van de belangrijkste redenen daarvoor wordt genoemd dat meer tijd nodig is om nationale regelgeving en de uitvoering ervan zo vorm te geven dat werkgevers de verplichtingen effectief en met zo beperkt mogelijke administratieve lasten kunnen uitvoeren. Zie voor het tijdpad van de rapportageverplichting paragraaf 4.4.3.

3. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

3.1. Verhouding tot hoger recht

3.1.1. Grondrechten

De Richtlijn bevat minimumvoorschriften om de toepassing van het in artikel 157 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) neergelegde beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid (het beginsel van gelijke beloning) en het in artikel 4 van Richtlijn 2006/54/EG betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep neergelegde discriminatieverbod te versterken.

In artikel 2 en artikel 3, derde lid, VWEU is het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen neergelegd als een van de essentiële waarden van de Europese Unie. In de artikelen 8 en 10 VWEU wordt vervolgens de opdracht gegeven aan de Europese Unie om in haar beleid te streven om die gelijkheid te bevorderen, ongelijkheid tussen vrouwen en mannen op te heffen en discriminatie op grond van geslacht te bestrijden. In artikel 23 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest) wordt ook bepaald dat de gelijkheid van vrouwen en mannen moet worden gewaarborgd op alle gebieden, ook voor beroep en beloning. In datzelfde Handvest wordt elke discriminatie, onder meer op grond van geslacht, verboden (artikel 21).

[5] Kamerstukken II 2024/25, 21501-31, nr. 800.

Al deze beginselen komen ook tot uitdrukking in artikel 11 van het VN-Verdrag van 18 december 1979 over de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, ook wel het VN-Vrouwenverdrag genoemd. Dit verdrag heeft Nederland geratificeerd en is eenieder verbindend. Daarin staat dat verdragstaten alle passende maatregelen moeten nemen om te zorgen voor het recht op gelijke beloning, voor gelijke behandeling voor gelijkwaardige arbeid en voor gelijke behandeling bij de beoordeling van de kwaliteit van arbeid. In artikel 23 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens wordt eveneens bepaald dat iedereen recht heeft op gelijke beloning voor gelijke arbeid.

De Richtlijn gaat over beloningsdiscriminatie op grond van geslacht. Toch erkent de Europese Commissie dat er nog andere gronden van discriminatie of ongelijkheid kunnen meespelen, zoals ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid onder verwijzing naar richtlijn 2000/43/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling personen ongeacht ras of etnische afstamming en richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep. Een intersectionele aanpak is eveneens van belang om de genderloonkloof te begrijpen en te verhelpen, aldus de Europese Commissie. Meer hierover in paragraaf 4.3.2.

3.1.2. Gegevensbescherming

In de Richtlijn wordt ook de Europese Verordening 2016/679, ook wel de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) genoemd. De reden hiervoor is dat met de transparantiebepalingen iemands loon – in bepaalde, beperkte gevallen – bekend kan worden en dit een persoonsgegeven is. Volgens artikel 8, eerste lid, van het Handvest en artikel 16, eerste lid, VWEU heeft eenieder recht op bescherming van zijn persoonsgegevens. Dit komt ook terug in artikel 8 van Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), namelijk dat iedereen recht heeft op respect voor zijn privéleven. De Richtlijn geeft aan dat iedere verwerking of bekendmaking van informatie uit hoofde van de Richtlijn in overeenstemming moet zijn met de AVG. In paragraaf 7.1 wordt uitgebreid ingegaan op de gegevensverwerking vanuit het wetsvoorstel en in hoeverre deze strookt met de AVG en het beginsel van bescherming van persoonsgegevens.

3.1.3. Duurzaamheidsrapportering

Volgens de EU-Richtlijn 2022/2464, de *Corporate Sustainability Reporting Directive*[6] (hierna: duurzaamheidsrapportering), dienen bepaalde ondernemingen in de EU in hun jaarlijkse bestuursverslag te rapporteren over duurzaamheidskwesties. Deze ondernemingen moeten onder andere informatie verschaffen over gendergelijkheid en gelijk loon voor gelijkwaardig werk (artikel 29, tweede lid, onder b, onderdeel i). De duurzaamheidsrapportering geldt voor alle beursgenoteerde bedrijven (met uitzondering van micro-bedrijven), alle banken en verzekeringsmaatschappijen, grote bedrijven, grote concerns en voor grote of beursgenoteerde dochterondernemingen van buiten de EU gevestigde grote concerns. Op 26 februari 2025 heeft de Europese Commissie een richtlijnvoorstel gepubliceerd tot wijziging van de Richtlijn duurzaamheidsrapportering.[7] Volgens dat voorstel wordt de verplichting tot rapportering beperkt tot grote ondernemingen met meer dan duizend werknemers. Dit voorstel heeft voor hetgeen in deze paragraaf wordt vermeld geen andere gevolgen.

Voor sommige werkgevers zullen zowel de rapportageverplichtingen uit onderhavig wetsvoorstel als die voortvloeiend uit de duurzaamheidsrapportering gelden. Voor dochterondernemingen geldt dat zij niet hoeven te rapporteren voor de duurzaamheidsrapportering als de moederonderneming dit al doet op groepsniveau. Voor de rapportageverplichting uit onderhavig wetsvoorstel is relevant wie als werkgever wordt aangemerkt. Dit wetsvoorstel geeft geen nieuwe definitie van het begrip werkgever, maar sluit aan wat in de praktijk gebruikelijk is. Op basis daarvan kan de werkgever beoordelen op welk niveau gerapporteerd moet worden. Zie ook onder 4.2.2. In de praktijk zal dit betekenen dat in de regel niet op geconsolideerd niveau gerapporteerd wordt. Dit is ook wenselijk. Wanneer loonverschillen slechts op geconsolideerd niveau inzichtelijk worden, zegt dit betrekkelijk weinig over waar in de organisatie de loonkloof optreedt.

Wat betreft de verhouding tussen de respectievelijke verplichtingen geldt volgens de Europese Commissie dat een rapportage ten behoeve van de duurzaamheidsrapportering nooit de verplichting om te rapporteren ten behoeve van artikel 9 uit de Richtlijn vervangt, of omgekeerd. De Richtlijn bevat

---

[6] 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).

[7] Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2006/43/EC, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards certain corporate sustainability reporting and due diligence requirements, COM(2025) 31.

uitgebreidere rapportageverplichtingen over gelijk loon voor gelijkwaardig werk dan de duurzaamheidsrapportering.

Voor de duurzaamheidsrapportering, volgens rapportagestandaard ESRS S1-16, rapporteert de onderneming het procentuele beloningsverschil tussen mannelijke en vrouwelijke werknemers en de verhouding tussen de beloning van de persoon met het hoogste salaris en de mediaan van de beloning voor haar werknemers. Volgens de Richtlijn dienen werkgevers de genderloonkloof tussen werknemers ook uit te splitsen naar categorieën van werknemers en naar aanvullende en basiscomponenten van het loon.
Werkgevers kunnen hun duurzaamheidsrapportering aanvullen met informatie over de loonkloof uitgesplitst naar categorieën van werknemers en/of aanvullende en basislooncomponenten. Hiervoor kunnen zij bijvoorbeeld gebruikmaken van informatie die verzameld is ten behoeve van de uit de Richtlijn voortvloeiende rapportageverplichting.

Ten slotte verschillen de wijzen van rapporteren voor de respectievelijke rapportages. De duurzaamheidsrapportering dient te worden opgenomen in het bestuursverslag van de onderneming. Voor de rapportageverplichtingen voortvloeiend uit onderhavig wetsvoorstel wordt een andere, nieuwe wijze van aanleveren en rapporteren van informatie ingericht.

3.2. Verhouding tot nationale regelgeving

In artikel 1 van de Nederlandse Grondwet staat dat iedereen die zich in Nederland bevindt in gelijke gevallen gelijk moet worden behandeld. De Algemene wet gelijke behandeling (hierna: AWGB) is een uitwerking van dit grondwetsartikel en biedt bescherming aan mensen die gediscrimineerd worden op diverse gronden. De Wgbmv gaat in op de bescherming tegen verboden onderscheid op grond van geslacht. Er is in die wet een speciale afdeling voor gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde opgenomen.

De implementatie van de maatregelen uit de Richtlijn leidt tot aanpassingen in de Wgbmv, de Wet op de Ondernemingsraden (hierna: WOR) en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (hierna: Waadi). De meeste bepalingen zullen in de Wgbmv geïmplementeerd worden omdat dit specifiek gaat over gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het werk en ook voor alle werknemers, ongeacht hun rechtspositie, opgaat. De aanpassingen in de WOR en Waadi zijn nodig omdat er enerzijds bevoegdheden aan de ondernemingsraad worden toegekend met onderhavig wetsvoorstel en anderzijds omdat er met dit wetsvoorstel duidelijkheid moet worden verschaft over de geldigheid van de bepalingen voor de bijzondere positie van uitgeleende arbeidskrachten. Zie ook paragraaf 4.3.1.

Er is momenteel een wetsvoorstel Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten[8] aanhangig. Daarnaast treedt met ingang van 1 januari 2026 de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer in werking. De wetstechnische samenloop van die wetsvoorstellen met het voorliggende wetsvoorstel wordt geregeld in onderhavig wetsvoorstel. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting.

De maatregelen uit onderhavig wetsvoorstel gelden in het Europese deel van Nederland. Geregeld zal worden dat de maatregelen met de invoering van dit wetsvoorstel (nog) niet van toepassing worden op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (hierna: Caribisch Nederland). Met deze niet van toepassing verklaring wordt afgeweken van het wetsvoorstel Bescherming tegen discriminatie op de BES dat op 7 oktober 2025 is aangenomen door de Eerste Kamer en op 1 januari 2026 in werking zal treden.[9] Met dat wetsvoorstel worden verschillende wetten op het vlak van gelijke behandeling, waaronder de Wgbmv, integraal van toepassing op Caribisch Nederland.
Hiertoe is het volgende van belang. Voor nieuwe wetgeving geldt dat deze ook in Caribisch Nederland toepassing behoeft, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (*comply or explain*).

Onderhavig wetsvoorstel betreft de implementatie van een Europese richtlijn. Caribisch Nederland valt onder de categorie Landen en Gebieden Overzee (LGO), waarvoor geldt dat het Unierecht niet automatisch op deze eilanden van toepassing is. Vanwege het uitgangspunt van de regering dat bij de omzetting van Europese regelgeving niet verder wordt gegaan dan strikt genomen op grond van de Europese regelgeving noodzakelijk is, wordt er voor nu gekozen de maatregelen niet van toepassing te verklaren voor Caribisch Nederland. In opdracht van het ministerie van SZW is een breder rechtsvergelijkend onderzoek verricht naar het arbeidsrecht tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. Dat onderzoek is op 3 november 2025 gedeeld met de Tweede Kamer.[10] Op basis van de

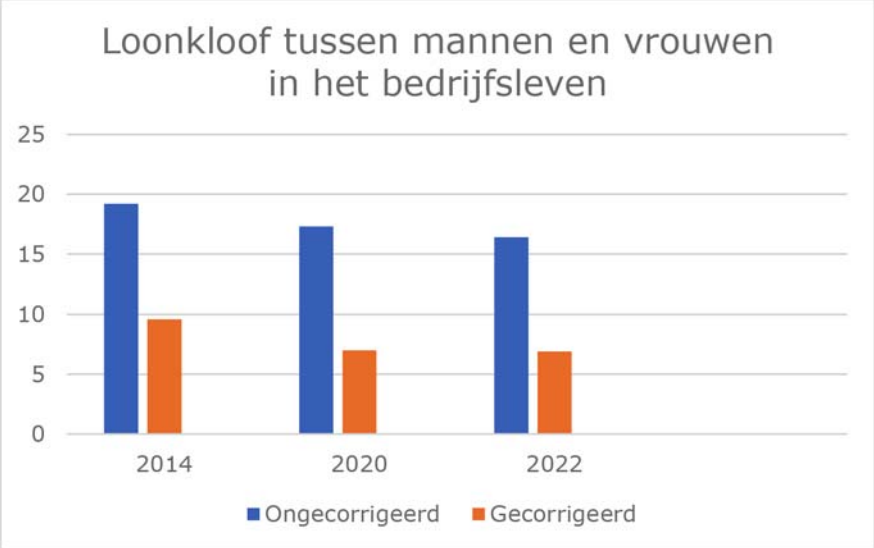
[8] Kamerstukken II 2023/24, 36 446, nr. 2.
[9] Kamerstukken II 2023/24, 36 551, nr. 2.
[10] Kamerstukken II 2025/2026 29 544, nr. 1305.

uitkomsten van dat onderzoek zal de regering zich nader op de toepasselijke wet- en regelgeving op het terrein van arbeidsrecht in Caribisch Nederland beraden. Het al dan niet van toepassing verklaren van onderhavig wetsvoorstel, wordt in die integrale afweging meenomen. Op voorhand is al duidelijk dat dat vraagt om een duidelijke prioritering. Want niet alles kan in Caribisch Nederland tegelijk. Er moet rekening worden gehouden met de lokale omstandigheden, in het bijzonder het absorptievermogen, draagkracht en uitvoeringskracht bij werkgevers en uitvoerende organisaties in Caribisch Nederland. Omdat een besluit over het al dan niet van toepassing verklaren van onderhavig wetsvoorstel effecten heeft voor het privaatrechtelijk speelveld, wordt ervoor gekozen om dat voorstel mee te nemen in de bredere integrale weging waarbij ook werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers worden geconsulteerd. Een uiteindelijk besluit daarover is aan een nieuw kabinet. Om niet vooruit te lopen op de conclusies uit dat onderzoek zal een samenloopbepaling aan het onderhavige wetsvoorstel worden toegevoegd om te regelen dat de maatregelen uit dit wetsvoorstel – die onderdeel worden van de Wgbmv – (nog) niet van toepassing worden op Caribisch Nederland door de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Bescherming tegen discriminatie op de BES. Er wordt voorzien in een samenloopbepaling. Deze samenloopbepaling wordt om wetstechnische redenen in een zo laat mogelijk stadium toegevoegd teneinde rekening te kunnen houden met eventuele aanpassingen van dit wetsvoorstel.

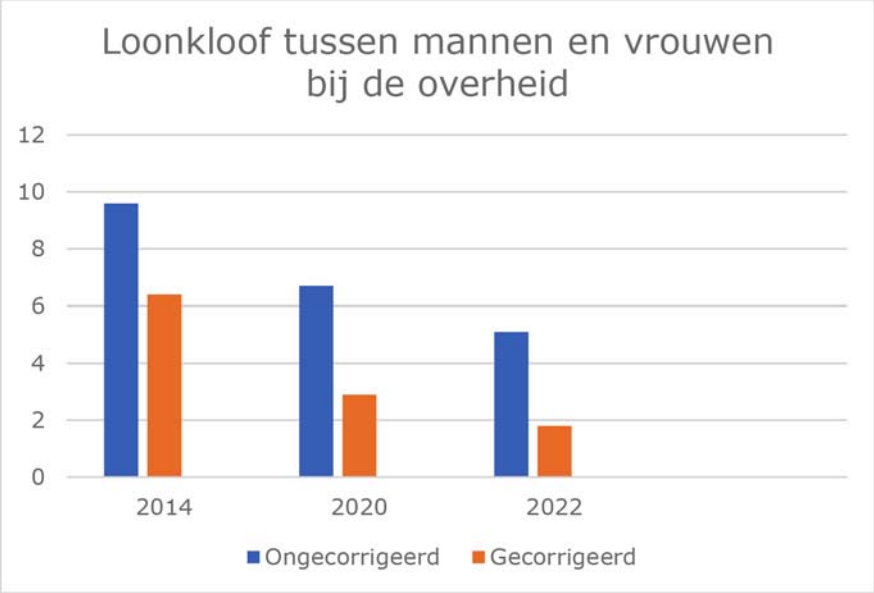
4. Implementatie in de Nederlandse wetgeving

4.1. Beleidscontext

Het kabinet werkt aan het verbeteren van de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Iedereen in Nederland moet volwaardig kunnen meedoen. De arbeidsparticipatie van vrouwen is gestegen en vrouwen zijn steeds vaker economisch zelfstandig. Toch is er nog geen sprake van gelijkheid tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt. Dit zien we onder andere terug in de loonverschillen tussen mannen en vrouwen en werkt eveneens door in de pensioenkloof tussen mannen en vrouwen. Eenieder in Nederland heeft recht op gelijk loon bij arbeid van gelijke waarde. Hoewel het recht op gelijke loon bij arbeid van gelijke waarde wettelijk geregeld is, bestaat er in Nederland nog steeds een verschil in gemiddeld loon tussen mannen en vrouwen en een (weliswaar kleiner) verschil in loon bij gelijkwaardige arbeid (zogenaamd statistisch gecorrigeerd loonverschil, zie onderstaand kader). Door dit wetsvoorstel zullen deze verschillen meer transparant worden, waardoor ze kunnen worden verholpen.



Bron: CBS: Monitor Loonverschillen tussen mannen en vrouwen, 2022



Bron: CBS: Monitor Loonverschillen tussen mannen en vrouwen, 2022

Loonverschillen in Nederland – de cijfers

Verschil in gemiddeld jaarloon
In 2023 was het gemiddelde jaarloon, inclusief bijzondere beloningen, van vrouwen 33 procent lager dan dat van mannen. Twee derde van dit loonverschil komt doordat vrouwen minder uren betaald werken dan mannen. Zo is de wekelijkse arbeidsduur voor mannen gemiddeld 33 uur in werknemersbanen, bij vrouwen is dat 26 uur.

Verschil in gemiddeld uurloon (feitelijk loonverschil)
Gemiddeld was het verschil in uurloon tussen mannen en vrouwen in Nederland in 2023 12 procent. Het CBS doet elke twee jaar in opdracht van het ministerie van SZW onderzoek naar de loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Daarin wordt onder meer een uitsplitsing gemaakt tussen het bedrijfsleven en de overheid. Het meest recente onderzoek is de Monitor Loonverschillen 2022. De Monitor Loonverschillen 2024 wordt in december 2025 verwacht. Uit de Monitor Loonverschillen 2022 blijkt dat het uurloon van vrouwen in het bedrijfsleven in 2022 gemiddeld 16,4 procent lager lag dan dat van mannen. In 2014 bedroeg dit verschil 19,2 procent. Bij de overheid bedroeg het loonverschil in gemiddeld uurloon in 2022 5,1 procent, tegenover 9,6 procent in 2014.

Statistisch gecorrigeerd loonverschil
Naast het verschil in gemiddeld jaar- en uurloon tussen mannen en vrouwen heeft het CBS ook het statistisch gecorrigeerde loonverschil in kaart gebracht.* Hierbij heeft het CBS getracht uurlonen te vergelijken tussen mannen en vrouwen met vergelijkbare achtergrondkenmerken en vergelijkbare banen. Gekeken is in welke mate geslacht nog een rol speelt in de beloning wanneer rekening wordt gehouden met factoren die invloed hebben op de hoogte van lonen.** In 2022 lag in het bedrijfsleven het statistisch gecorrigeerde uurloon van vrouwen 6,9 procent lager dan dat van mannen. Tussen 2014 en 2020 is dit uurloonverschil tussen mannen en vrouwen in het bedrijfsleven afgenomen, van bijna 10 procent naar ongeveer 7 procent. Tussen 2020 en 2022 is dit verschil vrijwel gelijk gebleven. Bij de overheid lag in 2022 het statistisch gecorrigeerde uurloon van vrouwen 1,8 procent lager dan dat van mannen. Tussen 2014 en 2022 is dit uurloonverschil elke twee jaar ongeveer met een procentpunt afgenomen.

*Het statistisch gecorrigeerde loonverschil is een door het CBS gehanteerd statistisch begrip om mannen en vrouwen qua loon te vergelijken die zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn. Dit begrip wijkt af van de wijze waarop loonverschillen in dit wetsvoorstel worden gedefinieerd en berekend, waarbij met name wordt gekeken naar verschillen in uurloon in de organisatie en voor categorieën werknemers die gelijkwaardig werk verrichten. De informatie over gecorrigeerde loonverschillen is hier ter duiding van loonverschillen in Nederland opgenomen, maar wordt verder in dit wetsvoorstel als begrip niet gebruikt. In de monitor loonverschillen 2022 sprak het CBS nog over ongecorrigeerde en gecorrigeerde loonverschillen. In de emancipatiemonitor 2024 en de eerstvolgende monitor loonverschillen spreekt het CBS in het vervolg over feitelijk loonverschil en statistisch gecorrigeerd loonverschil.

** In het onderzoek zijn de loonverschillen tussen mannen en vrouwen statistisch gecorrigeerd voor de volgende factoren:

- Kenmerken van de werknemer: leeftijd, herkomst, opleidingsniveau, onderwijsrichting, aantal jaren in dienst bij huidige werkgever, loopbaanonderbrekingen, gemiddelde deeltijdfactor per maand in de afgelopen vijftien jaar, woonregio, stedelijkheid van de woongemeente;
- Kenmerken van de werkgever: bedrijfstak, aantal werkzame personen in de organisatie;
- Kenmerken van de baan: beroepsniveau, beroepsrichting, contract voor bepaalde/onbepaalde tijd, voltijd/deeltijd, soort arbeidsrelatie, leidinggevende functie.

Als er loonverschillen overblijven na correctie voor verschillen in achtergrondkenmerken van werknemers, betekent dit niet zonder meer dat er sprake is van beloningsdiscriminatie. Beloningsdiscriminatie houdt in dat er geen 'gelijk loon voor arbeid van gelijke waarde' wordt toegepast. Het is met de beschikbare onderzoeksgegevens echter niet exact meetbaar wat 'arbeid van gelijke waarde' en wat 'gelijke beloning' is. Een loonverschil betekent dus niet per se dat er sprake is van beloningsdiscriminatie.

Belang van loontransparantie

Het kabinet ziet het bestrijden van loonverschillen tussen mannen en vrouwen als een belangrijk aandachtspunt en zet zich in om deze verschillen tegen te gaan. Dit wetsvoorstel heeft tot doel hier een bijdrage aan te leveren, door transparantie in loonverschillen te vergroten en de positie van werknemers in het behalen van het recht op gelijk loon te versterken. Dit draagt bij aan gelijkwaardige kansen op de arbeidsmarkt. Werknemers hebben door de maatregelen uit dit wetsvoorstel meer informatie en daardoor een betere onderhandelingspositie. Werkgevers hebben, onder andere door de loonrapportage, een sterkere prikkel om objectief te belonen en goed werkgeverschap te tonen.

De situatie in Nederland staat niet op zichzelf. Ook in de rest van de Europese Unie is er sprake van een loonkloof tussen mannen en vrouwen en van loonverschillen bij gelijkwaardig werk. Gelijkwaardige kansen en het recht op gelijke beloning maken deel uit van de twintig beginselen van de Europese pijler van sociale rechten.[11] Dit wetsvoorstel draagt ook bij aan het realiseren van de duurzame ontwikkelingsdoelen (*sustainable development goals*), doel 5 gendergelijkheid, waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd.

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 gelijke beloning 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 gelijke beloning in te stellen, in het bijzonder informatie over de beloningsniveaus voor categorieën werknemers die gelijke of gelijkwaardige arbeid verrichten.' (Richtlijn, overweging 11). De Europese wetgever vond dat bindende maatregelen nodig zijn omdat beloningsdiscriminatie door een algemeen gebrek aan transparantie onopgemerkt blijft of moeilijk is te bewijzen. Met dit wetsvoorstel wordt hieraan invulling gegeven.

Loontransparantie wordt in steeds meer landen toegepast. Van de landen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (ook wel OECD genoemd) schrijft 55 procent een vorm van loonrapportage voor aan werkgevers.[12] De Europese Commissie heeft al in 2014 een aanbeveling gedaan inzake transparantie over beloning.[13] 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 gelijke beloning.[14]

Beoogde effecten

Het doel van de maatregelen uit dit wetsvoorstel is een belangrijke bijdrage te leveren aan het tegengaan van loonverschillen tussen mannen en vrouwen. De afgelopen jaren is de inzet meer vrijblijvend gericht geweest op het vergroten van kennis en bewustwording bij werkgevers. De loonverschillen zijn de afgelopen jaren weliswaar gedaald, maar de verschillen zijn met name in het bedrijfsleven nog groot en de daling gaat langzaam. Doordat werkgevers moeten beschikken over een systeem voor functiewaardering en -indeling (in de Richtlijn 'beloningsstructuren genoemd') gebaseerd op objectieve criteria, wordt de noodzakelijke basis gelegd voor het waarderen van functies

[11] https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_nl
[12] OECD (2023), Reporting Gender Pay Gaps in OECD Countries: Guidance for Pay Transparency Implementation, Monitoring and Reform, OECD Publishing, Paris.
[13] Aanbeveling van de Commissie, 7 maart 2014 (2014/124/EU)
[14] Zie de evaluaties en uitvoeringsverslagen van de Commissie, respectievelijk SWD(2020) 50 en COM(2013) 861 final.

en daarmee voor het bepalen van het loon. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid bij werkgevers gelegd om over een transparante systeem voor functiewaardering en -indeling te beschikken. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om inzicht te krijgen in de waardering van werk. Een open cultuur rondom belonen kan een transparante, eerlijkere werkomgeving en vertrouwen in de organisatie als werkgever bevorderen. Dat draagt bij aan rechtszekerheid en de positie van werknemers.

De verschillende maatregelen gericht op transparantie dragen bij aan meer openheid richting sollicitanten en werknemers. Dit betreft de openheid richting werknemers en sollicitanten vooraf over het loon en de loonontwikkeling en het recht op informatie voor werknemers. Deze maatregelen versterken in belangrijke mate de informatiepositie van werknemers en zo ook hun onderhandelingspositie. Met dit inzicht kunnen werknemers eventuele niet gerechtvaardigde loonverschillen aankaarten.

Het verbod te vragen naar de salarisgeschiedenis vormt een aanvullende belangrijke stap. Het vragen naar het laatstverdiende loon bij het vaststellen van het aanvangssalaris is volgens het College een van de valkuilen in het beloningsbeleid, die met name in het nadeel van vrouwen uitvallen.[15] Een lager aanvangssalaris, werkt soms een gehele loopbaan door en heeft een blijvend effect op iemands inkomenspositie (ook na pensionering) en de loonkloof tussen mannen en vrouwen. Het niet vragen naar de salarisstrook van de huidige of vorige werkgever is al een belangrijk uitgangspunt in de Sollicitatiecode van het netwerk voor HR-professionals. Deze code is opgesteld in overleg met sociale partners in de Stichting van de Arbeid.[16] De afspraak in de code krijgt nu ook een wettelijke basis, wat bijdraagt aan objectieve inschaling. Verder zal de positie van de werknemers ook versterkt worden door meer rechtsmiddelen om hun recht op gelijke beloning uit te oefenen.

De loonrapportage, voor grotere werkgevers vanaf honderd werknemers (ongeveer 8.500 werkgevers) vormt het sluitstuk van de transparantiemaatregelen. Door te rapporteren over loonverschillen, zal meer informatie over die loonverschillen beschikbaar zijn, zoals over de omvang van deze verschillen. Door vervolgens te analyseren waar deze verschillen vandaan komen, kunnen ongerechtvaardigde verschillen worden aangepakt en in de toekomst worden voorkomen. Dit zorgt ervoor dat op organisatieniveau meer inzicht in loonverschillen ontstaat. Ook kan vanwege de openbaarmaking van deze verschillen op nationaal niveau het gesprek over de positie van mannen en vrouwen worden gevoerd.

Wanneer uit de rapportage verschillen blijken, is vervolgens het doel van de loonevaluatie om ongerechtvaardigd onderscheid aan te pakken en op te lossen. Daarbij is het doel nadrukkelijk om oneerlijke verschillen aan te pakken, niet om lonen in zijn algemeenheid op te drijven.

De regering verwacht dat het totaalpakket aan maatregelen, zoals opgenomen in onderhavig wetsvoorstel, bijdraagt aan het verhelpen van ongerechtvaardigde beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen. Verder draagt het uitbannen van vooroordelen en loonverschillen in de beloningsstructuren volgens de Europese Commissie bij aan de arbeidsvoldoening en betrokkenheid van werknemers.[17] De transparantiemaatregelen en de versterkte handhavingsmaatregelen zullen zowel de toegang tot de rechter als de handhaving van het beginsel van gelijke beloning verbeteren. Het doel is dat er uiteindelijk een open cultuur ontstaat waarin werknemers de vrijheid voelen actie te ondernemen voor het recht op gelijke beloning. Zowel voor het opvragen van informatie over loon en loonverschillen bij hun werkgever als voor het tegengaan van ongerechtvaardigde loonverschillen. Het effect van de wet zal zijn dat werkgevers investeren in een systeem voor functiewaardering en -indeling dat gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid waarborgt. Daarnaast wordt loontransparantie onderdeel van het wervings- en selectieproces. Werknemers en sollicitanten krijgen bovendien inzicht in de waardering van werk binnen de organisatie van de werkgever. Transparantie zal bewustwording bij werkgevers kunnen creëren en een kans bieden om uitdrukking te geven aan goed werkgeverschap. Een kleine groep van grote werkgevers zal ook een rapportage over de beloningsverschillen in hun organisatie moeten maken en deels publiceren. Dat kan een kans zijn voor werkgevers zich aantrekkelijk te profileren, zeker gelet op de huidige krappe arbeidsmarkt. De verbetering van de praktijk van werving, selectie en beloning vergt een investering van werkgevers. Werkgevers worden daarbij ondersteund via praktische handreikingen. De overheid heeft hierbij een faciliterende rol.

Doelgroep

De transparantieverplichtingen in dit wetsvoorstel gelden voor alle werkgevers, ongeacht organisatiegrootte. De rapportageverplichting en de loonevaluatie gelden voor werkgevers met tenminste

[15] College, Drie onderzoeken tonen werkgeversrisico's voor ongelijke beloning van mannen en vrouwen, 2017.
[16] NVP Sollicitatiecode, netwerk voor HR-professionals
[17] COM(2021) 93 final.

honderd werknemers. De frequentie van rapporteren is afhankelijk van het aantal werknemers. Zo moeten werkgevers met honderd tot 250 werknemers iedere drie jaar rapporteren. Voor werkgevers met 250 werknemers of meer geldt een jaarlijkse rapportageplicht. Ook het moment waarop werkgevers voor het eerst moeten rapporteren is afhankelijk van het aantal werknemers. Werkgevers met 150 werknemers of meer moeten uiterlijk 7 juni 2028 voor het eerst rapporteren over kalenderjaar 2027. Werkgevers met honderd tot 150 werknemers, moeten uiterlijk 7 juni 2031 voor het eerst rapporteren.

Dit zal bij amvb worden geregeld.

Organisatiegrootte	Aantal bedrijven[1]	Rapportageplicht
2–10	355.605	Nee
10–50	55.990	Nee
50–100	7210	Nee
100–250	4855	Ja, iedere 3 jaar
250 of meer	3620	Ja, jaarlijks

[1] CBS, Bedrijven; bedrijfsgrootte en rechtsvorm, 2025 1e kwartaal.

4.2. Uitgangspunten bij implementatie

Zoals in de inleiding wordt beschreven is het doel van de Richtlijn gelijke beloning voor mannen en vrouwen te bevorderen door de invoering van loontransparantiemaatregelen en de versterking van de rechtsbescherming van werknemers. Het is daarbij belangrijk te benadrukken dat de Richtlijn niet regelt wat het beginsel van gelijke beloning inhoudt. Onderhavig wetsvoorstel regelt dan ook niet wat gelijke beloning is en geeft daaraan geen nieuwe of nadere invulling. Het recht op gelijke beloning tussen mannen en vrouwen is reeds geruime tijd wettelijk geregeld. Dat blijft ongewijzigd. Zie hoofdstuk 3 voor een nadere toelichting. Ook wordt de wijze waarop een beroep moet worden gedaan op het recht op gelijke beloning niet aangepast. Uiteindelijk oordeelt een rechter of sprake is van ongerechtvaardigde loonverschillen.

Met deze Richtlijn worden wel nieuwe transparantiemaatregelen voor werkgevers geïntroduceerd en meer bevoegdheden aan werknemers gegeven met als doel om gelijke beloning proactief te stimuleren en om een beroep op het recht gelijke beloning te vergemakkelijken. Bijvoorbeeld door de verplichting om te beschikken over een systeem voor functiewaardering en -indeling dat is gebaseerd op objectieve criteria. Het opstellen en in stand houden van een systeem voor functiewaardering en -indeling draagt bij aan het aangaan van het gesprek over de waardering van werk en helpt om te voorkomen dat ongelijk wordt beloond. Aanvullend stellen de verschillende maatregelen uit dit wetsvoorstel een werknemer beter in staat om in geval van vermoeden van ongerechtvaardigd onderscheid informatie te verzamelen en om een beroep te doen op het recht op gelijke beloning. Daarmee wordt de reeds bestaande gang naar de civiele rechter versterkt. Ook de maatregelen die bestuursrechtelijk worden gehandhaafd, zoals de rapportage- en evaluatieverplichting zijn erop gericht bewustwording te creëren over gelijke beloning, om daarmee het gelijk belonen van mannen en vrouwen proactief te stimuleren om uiteindelijk een beroep op het recht op gelijke beloning bij de civiele rechter te vergemakkelijken.

Om de doelstelling van de Richtlijn te bereiken is bij de implementatie gewerkt met een aantal uitgangspunten. Allereerst is zoveel mogelijk aangesloten bij de tekst en de toelichting van de Richtlijn. Daarnaast is met inachtneming van het doel van de Richtlijn in de uitwerking zoveel mogelijk rekening gehouden met de uitvoerbaarheid en is er veel aandacht voor het beperken van administratieve lasten voor werkgevers. Zo zal het ministerie van SZW ondersteuning faciliteren voor werkgevers om aan de transparantie- en rapportageverplichtingen te voldoen. Verder is vastgehouden aan de lijn van zuivere implementatie van de Richtlijn, zoals deze geldt op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
Dit betekent dat geen andere regels in het wetsvoorstel worden opgenomen dan die voor de implementatie noodzakelijk zijn. Verder is getracht zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande regelgeving, zoals het nationale procesrecht.

4.3. Toepassingsgebied en centrale begrippen

4.3.1. Toepassingsgebied

Publieke en private sectoren

Dit wetsvoorstel kent een breed toepassingsgebied. De rechten van de werknemer en de plichten voor de werkgever worden geregeld in de Wgbmv. Dit wetsvoorstel is van toepassing op werkgevers in

zowel de private als publieke sector. De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen zijn ook van toepassing op personen met een dienstbetrekking bij het ministerie van Defensie, bij de Nationale Politie, bij de rechterlijke macht en op politieke ambtsdragers. Enkele bepalingen uit de Richtlijn zullen niet worden geïmplementeerd, omdat de materie al geregeld is in Titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Deze titel is niet van toepassing op bovengenoemde dienstbetrekkingen, maar geldt alleen voor arbeidsovereenkomsten. Vooralsnog is de constatering dat in het bijzonder ten behoeve van deze genoemde dienstbetrekkingen geen (andere) wetten wijziging behoeven. Onderzocht wordt of lagere regelgeving aanpassing behoeft.

Type werknemers

Voor de vraag op welke type werknemers dit wetsvoorstel van toepassing, wordt aansluiting gezocht bij de reikwijdte van de Wgbmv. Dit betekent dat het wetsvoorstel ook van toepassing is op deeltijdwerkers, werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur, personen die een arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding met een uitlener hebben, alsook werknemers in leidinggevende functies die een arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding hebben.

Voor de rapportageplicht worden uit oogpunt van uitvoerbaarheid uitsluitend arbeidskrachten met een arbeidsovereenkomst (inclusief een uitzendovereenkomst) meegerekend.
Of sprake is van een arbeidsovereenkomst, volgt uit de vraag of er sprake is van arbeid, gezag en loon (zie artikel 7:610 BW). Als er sprake is van een arbeidsovereenkomst vallen bijvoorbeeld ook stagiairs, platformwerkers en huishoudelijke hulpen onder toepassing van dit wetsvoorstel. Stagiairs hebben niet altijd een arbeidsovereenkomst, maar veelal een stageovereenkomst en vallen in dat laatste geval niet onder de verplichtingen uit dit wetsvoorstel. Indien er wel sprake is van een arbeidsovereenkomst, dan kwalificeren stagiairs zich als werknemer en vallen zij daarmee onder de verplichtingen uit dit wetsvoorstel. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij overeenkomsten in het kader van een bbl-opleiding en bij advocaat-stagiaires.

Behalve op werknemers is een deel van de maatregelen uit onderhavig wetsvoorstel specifiek van toepassing op sollicitanten die zich op dat moment dus (nog) niet kwalificeren als werknemer.

Ter beschikking gestelde arbeidskrachten

Uit overweging 18 van de Richtlijn volgt dat de Richtlijn eveneens van toepassing is op personen die een arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding met een uitzendbureau hebben.
De Richtlijn geeft hierbij niet aan op welke wijze de verplichtingen ten aanzien van uitzendkrachten dienen te worden meegenomen. Hiervoor wordt aansluiting gezocht bij de brede definitie terbeschikkingstelling, zoals geregeld in de Waadi. Bij uitgeleende arbeidskrachten is er eigenlijk sprake van een werkgever en inlener, namelijk de organisatie waar diegene een contractrelatie mee heeft (uitlener) en de organisatie waar deze werkzaamheden verricht (inlener). Dit leidt tot een specifieke driehoeksrelatie. Daar staat tegenover dat ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen (uitleners), veelal ook werknemers hebben die arbeid verrichten voor de eigen onderneming, onder leiding en toezicht van de uitlener (werkgever).

De verplichtingen die in dit wetsvoorstel worden geregeld in de Wgbmv gelden in beginsel voor zowel de inlener als de uitlener, voor zover het gaat om werknemers die ten behoeve van de eigen onderneming van de inlener dan wel de uitlener arbeid verrichten (de eigen werknemers). In deze situaties is sprake van een (klassieke) arbeidsverhouding tussen werkgever en werknemer.

Waar bij niet-driehoeksrelaties dus alleen de werknemer en de werkgever betrokken zijn bij de arbeidsvoorwaarden, waaronder het loon, is bij terbeschikkingstelling van arbeidskrachten een derde partij betrokken: de inlener. De uitlener, degene die een arbeidskracht ter beschikking stelt, is formeel verantwoordelijk voor de arbeidsvoorwaarden, maar deze is daarvoor in belangrijke mate afhankelijk van de inlener, degene aan wie een arbeidskracht ter beschikking wordt gesteld. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de artikelen 8 en 8a van de Waadi, waaruit voortvloeit dat het loon van de uitgeleende arbeidskracht gebaseerd wordt op de arbeidsvoorwaarden van werknemers die gelijke of gelijkwaardige functies verrichten bij de inlenende organisatie.

Voor arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld, geldt daarom het volgende. In een driehoeksrelatie met een terbeschikkinggestelde arbeidskracht gelden de meeste verplichtingen voor zowel de uitlener als de inlener. Dit vloeit voort uit de gedeelde verantwoordelijkheid van de uitlener en de inlener voor de terbeschikkinggestelde arbeidskracht. Het betreft de volgende verplichtingen:
- Transparantie over loon vóór indiensttreding
- Verbod om te vragen naar salarisgeschiedenis bij een arbeidsvoorwaardengesprek
- Genderneutrale functiebenamingen en vacatures
- Gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardig arbeid (loonvergelijking)

– Het hanteren van een objectief systeem voor functiewaardering en indeling
– Openheid over de criteria voor het bepalen van het loon, de loonniveaus en de loonontwikkeling.

Wat betreft de rapportage- en evaluatieverplichting wordt een uitzondering gemaakt op deze regel. Zie voor de rapportageverplichting paragraaf 4.4.3 en voor de evaluatieverplichting paragraaf 4.4.4 van deze toelichting. Enkel de inlener rapporteert over de arbeidskrachten die aan hem ter beschikking worden gesteld. Ook is een uitzondering van toepassing voor het recht op informatie over het naar geslacht uitgesplitste gemiddeld loonniveau van werknemers die gelijke of gelijkwaardige arbeid verrichten. Enkel de inlener beschikt over deze informatie en zal deze dan ook verstrekken.

Om erop toe te zien dat een uitlener daadwerkelijk aan alle verplichtingen kan voldoen, is noodzakelijk dat de uitlener van de inlener relevante informatie ontvangt. Voor de volgende verplichtingen is de uitlener afhankelijk van informatie van de inlener:
– Transparantie over loon vóór indiensttreding
– Gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardig arbeid (loonvergelijking)
– Het hanteren van een objectief systeem voor functiewaardering- en -indeling
– Openheid over de criteria voor het bepalen van het loon, de loonniveaus en de loonontwikkeling.

Tot slot geldt dat de uitlener de formele werkgever is en blijft. Als gevolg daarvan zal de uitgeleende arbeidskracht zich bij vermoedens van ongelijke beloning in de eerste plaats tot de uitlener moeten wenden. De uitlener heeft de verantwoordelijkheid – samen met de inlener – om het juiste loon te betalen. Ook als de werkzaamheden van de arbeidskracht bij inlener (bijna) voorbij zijn. Op grond van het wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta)[18] wordt de informatie die de uitlener over de arbeidsvoorwaarden van de inlener heeft ontvangen onverwijld schriftelijk bevestigd aan de uitgeleende arbeidskracht. Ook ten aanzien van uitgeleende arbeidskrachten geldt dat onderhavig wetsvoorstel de bestaande verplichtingen omtrent gelijke beloning van mannen en vrouwen niet wijzigt.

4.3.2. Centrale begrippen

Bij de implementatie van de maatregelen in dit wetsvoorstel is voor de definities uit de Richtlijn zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande begrippen in de reeds geldende Nederlandse wetgeving.

Loon

In de Richtlijn wordt het begrip ‘beloning’ gehanteerd. Dit wordt omschreven als ‘het gewone basis- of minimumloon of -salaris en alle overige voordelen in geld of in natura die een werknemer direct of indirect (aanvullende of variabele componenten) van zijn of haar werkgever ontvangt met betrekking tot zijn of haar dienstbetrekking’ (artikel 3, eerste lid, onder a). Dit houdt in dat het begrip beloning niet alleen betrekking heeft op het vaste salaris, maar ook op aanvullende of variabele componenten van de beloning.

In de Nederlandse wetgeving worden verschillende loonbegrippen gehanteerd. Ingevolge artikel 7, tweede lid, wordt onder loon verstaan de vergoeding die door de werkgever aan de werknemer is verschuldigd terzake van diens arbeid. Hieraan wordt toegevoegd dat hiermee het basisloon en de aanvullende of variabele componenten samen wordt bedoeld. Dit sluit aan bij de wijze waarop ook het College in haar oordelenpraktijk naar het loonbegrip kijkt. Het gaat om alle huidige of toekomstige voordelen in geld of in natura die de werkgever, direct of indirect, aan de werknemer betaalt in verband met de arbeid van de werknemer.

De Europese Commissie heeft aangegeven dat het loonbegrip ten dienste staat aan de handhaving van het beginsel voor gelijk loon. Dit sluit aan bij jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie waaruit voortvloeit dat begrippen in Europese regelgeving moet worden uitgelegd met inachtneming van de context en het doel van de betreffende regeling.[19] Voor de rapportageverplichting geldt dat dit begrip enger mag worden opgevat. Dit heeft er bijvoorbeeld mee te maken dat er voor de rapportageverplichting een goede vergelijking tussen lonen dient te kunnen worden gemaakt om een eventuele loonkloof te berekenen. Bepaalde componenten die niet aan een individuele werknemer kunnen worden toegerekend of die voor alle werknemers op dezelfde wijze gelijk beschikbaar zijn, hoeven in dat geval niet te worden meegenomen, omdat daarmee geen loonverschillen tot uiting komen. Dit is en wordt in de verdere uitwerking van de rapportageverplichting meegenomen en nader geconcretiseerd.

[18] Kamerstukken I 2024/25, 36 446, nr. B.
[19] HvJ EU 16 juli 2020, ECLI:EU:C:2020:565 (AFMB).

In de Richtlijn en in de implementatie in de Wgbmv is in het loonbegrip voor werkgevers onderscheid gemaakt tussen het basisloon en aanvullende of variabele componenten. Het centrale loonbegrip bestaat uit het totaal aan vergoeding door de werkgever aan de werknemer. Onder het basisloon wordt verstaan het brutoperiodeloon, zijnde het loon minus de aanvullende of variabele componenten. In de rapportageverplichting moeten werkgevers apart rapporteren over het bruto jaarloon en het overeenkomstige brutouurloon (basisloon) enerzijds en over het totaal aan aanvullende en variabele componenten anderzijds. Hiermee worden ook loonverschillen die specifiek in de aanvullende en variabele componenten optreden, inzichtelijk gemaakt. Onder aanvullende componenten kan het bijvoorbeeld gaan om opleidingsvergoedingen, bonussen en persoonlijke toelagen. Retentieregelingen worden hierbij nadrukkelijk uitgesloten, omdat deze geen beloning vormen die verschuldigd is voor verrichte arbeid. De looncomponenten waarover werkgevers in het kader van de rapportageverplichting dienen te rapporteren, zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd.

Loonverschillen

In dit wetsvoorstel wordt de loonkloof gedefinieerd als het verschil in gemiddeld loonniveau tussen mannen en vrouwen, uitgedrukt in percentages van het gemiddelde loonniveau van mannelijke werknemers. Hierbij gaat het om het verschil in zowel het gemiddelde bruto jaarloon als het overeenkomstige bruto-uurloon. De loonkloof vergelijkt alle mannen en alle vrouwen in een bepaalde groep (op bijvoorbeeld organisatieniveau, maar ook sectoraal, regionaal of landelijk) en laat daarmee zien in hoeverre er een verschil in gemiddeld loon bestaat. Dit geeft onder andere inzicht in de verschillen in positie in een organisatie tussen mannen en vrouwen. Zo kan een loonkloof in een organisatie bijvoorbeeld ontstaan doordat meer vrouwen in lager betaalde functies werken dan mannen.

Om loonverschillen verder inzichtelijk te maken, kan ook worden gekeken naar de loonkloof bij gelijk of gelijkwaardig werk. Dit houdt in dat wordt gekeken naar de loonkloof per categorie van werknemers die gelijk of gelijkwaardig werk verrichten.[20] In deze memorie zal per onderdeel worden aangegeven over welk type loonverschil het gaat en over welke groep werknemers de verplichting informatie geeft.

Objectieve criteria bij loonverschillen

Wanneer sprake is van een loonkloof bij gelijk of gelijkwaardig werk, betekent dit niet per definitie dat sprake is van een ongerechtvaardigd loonverschil tussen mannen en vrouwen en daarmee van een verboden onderscheid. Objectieve factoren kunnen zorgen voor verschillen in lonen, die niets van doen hebben met onderscheid op grond van geslacht. Zo kan gekeken worden naar kenmerken van de personen die de arbeid verrichten. Objectieve verschillen in loon kunnen hierbij ontstaan vanwege bijvoorbeeld een verschil in werkervaring of opleiding. Ook kunnen organisatiefactoren, mits goed onderbouwd, zorgen voor verschillen in loon. Of een bepaalde factor als objectieve rechtvaardigingsgrond kan worden aangemerkt is afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval. Het is daarom ook niet mogelijk om een totaaloverzicht te geven van dergelijke factoren. In individuele casussen heeft het College in haar oordelen geconcludeerd dat er diverse rechtvaardigingsgronden voor loonverschillen, indien goed gemotiveerd, kunnen bestaan. Een werkgever moet dan kunnen aantonen dat het verschil in loon wordt verklaard door objectieve factoren die niets van doen hebben met verboden onderscheid op grond van geslacht.[21] Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de factoren anciënniteit[22], dienstjaren en werkervaring, het functioneren zelf en arbeidsresultaten (extra beloning op basis van uitstekend presteren, indien dit op objectieve wijze wordt vastgesteld en vastgelegd is in geformuleerd beleid)[23], of opleidingsniveau en diplomavereisten[24]. Ook eerder verworven rechten, bijvoorbeeld wanneer zittende werknemers na een reorganisatie bepaalde arbeidsvoorwaarden behouden[25], kunnen een objectieve verklaring vormen. Arbeidsmarktkrapte kan eveneens een legitieme verklaring zijn voor het ontstaan van verschillen, mits een werkgever voorziet in de juiste onderbouwing hiervoor en dit aantoonbaar en tijdelijk is.[26] In een andere zaak heeft het College geoordeeld dat geen sprake was van verboden onderscheid op grond van geslacht, gezien er sprake was van verschillende bevorderings- en inschalingsregels, bijvoorbeeld door gewijzigd beloningsbe-

[20] Dit cijfer is niet vergelijkbaar met het gecorrigeerde beloningsverschil zoals dit in Nederland de afgelopen jaren door het CBS in kaart is gebracht. Dit omdat het CBS bij het gecorrigeerde loonverschil ook kenmerken van de persoon en de organisatie meeneemt die in dit cijfer over loonverschillen niet worden meegenomen. Daarom wordt in dit wetsvoorstel verder niet gesproken over ongecorrigeerde of gecorrigeerde loonverschillen.
[21] Dit volgt onder andere uit het Brunnhofer arrest van het Europese Hof van Justitie eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0381
[22] HVJ EG 3 oktober 2006, zaak C-17/05 (Cadman/HSE).
[23] CRM Oordeel 2010-88.
[24] CRM Oordeel 2015-05.
[25] CRM Oordeel 2014-48.
[26] CRM Oordeel 2015-05.

leid.[27] Daarnaast kunnen wettelijke mogelijkheden van ongelijke beloning in de pensioenwetgeving een objectieve rechtvaardigingsgrond zijn, mits deze op een objectieve en genderneutrale manier worden toegepast.

Wanneer, bijvoorbeeld uit de rapportage, blijkt dat sprake is van loonverschillen is het aan de werkgever om te beoordelen of hier objectieve rechtvaardigingsgronden voor bestaan. Loonverschillen die de werkgever niet kan rechtvaardigen op basis van objectieve criteria moeten worden verholpen. De Richtlijn vult niet in hoe de werkgever deze verschillen moet verhelpen en laat hierin dus een zekere vrijheid aan de werkgever. De werkgever is daartoe immers het beste in staat. Per geval zal moeten worden beoordeeld op welke wijze de verschillen verholpen kunnen worden. Overigens dient te worden opgemerkt dat dit onderzoek door de werkgever zelf, los staat van een toets door het College in een individuele situatie.

Ook wanneer de werkgever loonverschillen uit een rapportage kan rechtvaardigen, kan in een individueel geval een verboden onderscheid optreden en zal het College hier bij een verzoek om een oordeel onderzoek naar verrichten. Hetzelfde geldt voor de situatie waarin een individuele werknemer een civielrechtelijke procedure heeft gestart.

Intersectioneel onderscheid

In artikel 3, tweede lid, onder e, van de Richtlijn is een definitie opgenomen van intersectionele discriminatie. Dit wordt gedefinieerd als 'discriminatie op grond van een combinatie van geslacht en andere discriminatiegrond of -gronden waarvoor de bescherming krachtens Richtlijn 200/43/EG of 2000/78/EG geldt'. Overweging 25 schrijft voor dat bevoegde instanties in staat moeten zijn elke vorm van benadeling door intersectionele discriminatie naar behoren in aanmerking te nemen, 'met name voor materiële en procedurele doeleinden, onder meer om het bestaan van discriminatie te erkennen, de geschikte referentiepersoon te bepalen, de evenredigheid te beoordelen en, in voorkomend geval, het compensatie- of sanctieniveau vast te stellen'.

Onderscheid op een andere grond kan zijn onderscheid zoals genoemd in de Awgb, de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (hierna: WGBH/CZ) of de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (hierna: WGBL). Tot onderscheid op een andere grond dan geslacht wordt ook gerekend onderscheid op grond van arbeidsduur en tijdelijke en vaste contracten, zoals geregeld in de artikelen 7:648 en 7:649 van het BW. Het College verwijst in haar oordelen naar verschillende vormen van meervoudige discriminatie, waaronder intersectionele discriminatie. Intersectionaliteit ziet volgens het College op een situatie waar verschillende gronden zodanig nauw met elkaar zijn verweven dat het nadeel zich uitsluitend voordoet wanneer beide gronden aan de orde zijn. Een voorbeeld van intersectionele discriminatie die door het College wordt gebruikt is wanneer een werkgever geen jonge vrouwen aanneemt, omdat de kans dat zij zwanger worden groot is. Hiermee worden specifiek jonge vrouwen benadeeld.

In de Nederlandse praktijk kan discriminatie op een grond of op een combinatie van gronden – in samenhang bezien – reeds worden aangekaart en in de gehele procedure in aanmerking worden genomen. De toevoeging van intersectionele discriminatie in de Richtlijn vraagt daarmee geen implementatie op wetsniveau. Omdat de term intersectioneel onderscheid niet voorkomt in de wetsartikelen uit onderhavig wetsvoorstel is het evenmin nodig een definitie op te nemen. In de Nederlandse praktijk kan wat betreft het begrip intersectioneel onderscheid worden aangesloten bij de definitie die het College hanteert.

De Richtlijn legt evenwel vast dat intersectioneel onderscheid kan meespelen als verzwarende omstandigheid bij het opleggen van een sanctie. In de huidige situatie kan de rechter in een civiele procedure dit al meenemen als verzwarende omstandigheid. Verder zal intersectioneel onderscheid worden meegenomen bij het vergroten van de bewustwording. Hiermee wordt het beginsel van gelijke beloning en het recht op loontransparantie bevordert. Dit zal onder andere onder de aandacht van werkgevers gebracht worden. De Richtlijn verplicht overigens niet over intersectioneel onderscheid of intersectionele loonverschillen te rapporteren en de transparantieverplichtingen hebben geen betrekking op intersectioneel onderscheid. De Richtlijn staat het verwerken van bijzondere persoonsgegevens, zoals medische gegevens, ook niet toe.

Geslacht

Deze Richtlijn richt zich op het onderscheid tussen mannen en vrouwen, omdat dit tot doel heeft om dat aspect van onderscheid tegen te gaan. In onderhavig wetsvoorstel staan daarom specifiek de

[27] Zie CRM Oordeel 2023-68 en 2021-85.

loonverschillen tussen mannen en vrouwen centraal. Werkgevers moeten onder andere op verzoek van de werknemer informatie verschaffen over de gemiddelde loonniveaus van werknemers van het mannelijk of vrouwelijk geslacht. Ook worden werkgevers met meer dan honderd werknemers verplicht te rapporteren over loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Om aan deze verplichtingen te voldoen is de registratie van het geslacht van de werknemer in de administratie van de werkgever noodzakelijk. Daarmee dient deze sekseregistratie een doel, namelijk de bevordering van gelijkwaardigheid tussen mannen en vrouwen, door het bevorderen van gelijk loon tussen mannen en vrouwen.

Onder discriminatie op grond van geslacht in de gelijkebehandelingswetgeving valt ook discriminatie op grond van gender en genderidentiteit. Ongelijke behandeling op grond van gender of genderidentiteit is verboden. Een individu die zich als non-binair identificeert, kan het recht op informatie uitoefenen door om een vergelijking te vragen met zowel de groep mannen als vrouwen in de betreffende categorie van werknemers. De Richtlijn vraagt niet van werkgevers om over non-binaire personen te rapporteren.

Werkgever en organisatiegrootte

Het begrip werkgever wordt niet gedefinieerd in onderhavig wetsvoorstel. Bij de beoordeling van wie als werkgever moet worden aangemerkt wordt aangesloten bij hetgeen in de praktijk gebruikelijk is. Dat houdt in dat degene met wie de werknemer de arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling is aangegaan moet worden aangemerkt als werkgever. Onderhavig wetsvoorstel geeft hier geen nieuwe invulling aan.

Een tweetal verplichtingen uit onderhavig wetsvoorstel gelden voor werkgevers met een minimaal aantal werknemers. De rapportageverplichting zoals opgenomen in artikel 10c Wgbmv geldt voor werkgevers met ten minste honderd werknemers of meer. De loonevaluatie zoals opgenomen in artikel 10e Wgbmv kan hierop volgen en geldt ook alleen voor werkgevers met die grootte. In het artikel waarin de transparantie van het beleid voor loon is geregeld (artikel 10a, tweede lid) wordt eenzelfde soort formulering gebruikt en is geregeld dat alleen werkgevers met ten minste vijftig personen gemakkelijke toegang moeten verschaffen tot de criteria die worden gebruikt voor het bepalen van de loonontwikkeling van werknemers. Vanwege de opgenomen grens is het voor werkgevers van belang te bepalen of deze verplichting al dan niet op hen van toepassing is. Daarnaast zullen werkgevers moeten beoordelen op welk niveau, dus over welke werkgever, gerapporteerd en mogelijk ook geëvalueerd moet worden. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat rapportage doorgaans niet op concernniveau mag plaatsvinden. Dit betekent dat elke individuele dochteronderneming binnen een concern zelfstandig rapporteert. Dochterondernemingen hebben immers doorgaans een eigen beloningsbeleid, dat is afgestemd op hun specifieke sector, marktpositie of bedrijfscultuur waardoor loonverschillen per dochterbedrijf kunnen verschillen. Het is wel mogelijk om de gegevens geconsolideerd te presenteren in de jaarrekening, mits de loongegevens per dochteronderneming worden uitgesplitst.

Er zijn daarnaast situaties denkbaar waarin een moederbedrijf het beloningsbeleid centraal bepaalt en dochterondernemingen geen ruimte hebben om hiervan af te wijken. In dat geval mag op concernniveau worden gerapporteerd.

Het vaststellen van de organisatiegrootte, de berekening van het aantal werknemers, gaat op basis van arbeidsjaareenheden (zogeheten fte) en is uitgewerkt in artikel 10a Wgbmv en wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting (Onderdeel I, artikel 10a). Werknemers met wie de betreffende werkgever een arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling heeft worden in beschouwing genomen voor de getalsgrens. Daarbij geldt dat uitgeleende arbeidskrachten voor het aantal meetellen bij de organisatie waar zij werkzaamheden verrichten (inlener). Dit volgt logischerwijs uit de keuze om uitgeleende arbeidskrachten voor die rapportage mee te nemen in de berekening van de loonkloof van in de inlener. De uitlener hoeft deze uitgeleende arbeidskracht niet mee te tellen.

4.4. Maatregelen

4.4.1. Systeem voor functiewaardering en -indeling en werk van gelijke waarde

Werkgevers krijgen de verplichting te beschikken over een systeem voor functiewaardering en -indeling dat loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid waarborgt. Dit systeem maakt inzichtelijk hoe werk gewaardeerd wordt. De verplichting om te beschikken over een systeem voor functiewaardering en -indeling geldt voor alle werkgevers en vormt de basis voor het bewaken van gelijk loon tussen mannen en vrouwen. Salarissen van werknemers moeten namelijk op een objectieve en genderneutrale manier worden bepaald. En dit moet op een gestructureerde wijze verlopen, zodat het voor alle werknemers binnen dezelfde organisatie opgaat.

Een systeem voor functiewaardering en -indeling is een systeem waarmee de waarde van verschillende functies vergelijken wordt en waarmee kan worden bepaald hoe die functies zich tot elkaar verhouden. Hiermee kunnen verschillende functies binnen dezelfde organisatiestructuur op salariëring vergeleken worden. Ook op cao-niveau kunnen afspraken worden gemaakt over functiewaardering en -indeling. Wellicht ten overvloede wordt benadrukt dat het in het bijzonder aan de vakbonden is te borgen dat de in de cao opgenomen afspraken in dit verband voldoen aan de vereisten uit onderhavig wetsvoorstel. Er kunnen binnen één werkgever verschillende cao's met afwijkende systemen voor functiewaardering en -indeling zijn. In dat geval kan de loonrapportage op basis van beide systemen plaatsvinden. Wel zal de werkgever gelijk of gelijkwaardig werk binnen de eigen organisatie steeds in dezelfde categorie moeten plaatsen. Het is mogelijk dat in een bepaalde categorie alleen werknemers voorkomen die onder dezelfde cao vallen. Het is ook mogelijk dat binnen één categorie, werknemers vallen waarop verschillende cao's van toepassing zijn. De werkgever is in dat geval voor de rapportage verantwoordelijk voor de juiste indeling in categorieën op basis van gelijke of gelijkwaardige arbeid. Zie onderstaand kader over de bestaande praktijk van functiewaarderingssystemen.

Bestaande praktijk onder werkgevers

Uit een steekproefonderzoek van I&O Research blijkt dat 75 procent van de werkgevers de functies in hun organisatie beschrijft. Zij hebben een omschrijving van de functies en de taken, competenties en/of werkzaamheden die bij de functies horen vastgelegd. Een deel van de werkgevers doet dit zelf en een deel gebruikt hiervoor bestaande (functiewaardering)systemen. Grotere werkgevers gebruiken vaker een functiewaarderingssysteem beheerd of ontworpen door een systeemhouder, dan kleinere organisaties (70 procent tegenover 33 procent). Werkgevers die geen functies beschrijven zijn met name werkgevers tot tien werknemers. Van deze groep heeft 34 procent geen functies beschreven. Onder werkgevers met meer dan hodnerd werknemers is dit aandeel veel lager, namelijk 2 procent. Het onderzoek beschrijft ook dat functiewaarderingssystemen vaak worden vastgelegd in een cao. Bekend is dat ongeveer 70 procent van de Nederlandse werknemers onder een cao valt (AWVN).

Over het algemeen geldt dat hoe groter de werkgever is, hoe meer gespecialiseerde en gedifferentieerde functies deze kent. De meest voorkomende onderdelen in de functiebeschrijvingen zijn taken die horen bij de functie en de verantwoordelijkheden. Ook benodigde competenties zijn vaak onderdeel van de functiebeschrijving.

Uit het onderzoek kom verder naar voren dat het beschrijven van functies vaak samengaat met de inzet van salarisschalen voor beloningen. Werkgevers die salarisschalen inzetten hebben vaker functies beschreven (92 procent) dan werkgevers zonder salarisschalen (66 procent). Andersom is dit ook het geval. Werkgevers met functiebeschrijvingen maken vaker gebruik van salarisschalen, dan werkgevers die functies niet beschrijven.

Bron: I&O Research, Gendergelijke waardebepaling van werk, 2023

Objectieve en genderneutrale criteria

Het systeem voor functiewaardering en -indeling moet gebaseerd zijn op objectieve criteria, zodat op basis hiervan categorieën van werk/functies kunnen worden vastgesteld. De criteria mogen niet gebaseerd zijn op het geslacht van de werknemers. Dit geldt zowel in directe als indirecte zin en zowel in de benaming van de criteria als bij de toepassing ervan. Daar waar in de toelichting kortweg gesproken wordt van 'objectieve criteria', wordt ook steeds bedoeld dat deze criteria genderneutraal dienen te zijn.

De objectieve criteria moeten in ieder geval de volgende vier factoren bevatten: vaardigheden, inspanningen, verantwoordelijkheden en arbeidsomstandigheden. Ook alle andere factoren die relevant zijn voor die specifieke baan of functie moeten worden meegenomen.

De vier factoren worden in de bestaande richtsnoeren van de Europese Unie[28] aangemerkt als fundamenteel en toereikend om de in een organisatie uitgevoerde taken te evalueren. Bij inspanningen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan mentale en psychosociale inspanningen aan de ene kant, en fysieke inspanningen aan de andere kant.[29]

Aangezien niet alle factoren even relevant zijn voor een specifieke functie, kan de werkgever elke van de vier verplichte factoren wegen op basis van de relevantie van die criteria voor de baan of functie in kwestie. Er kan ook rekening worden gehouden met aanvullende criteria, indien deze relevant en te

[28] SWD/2013/0512
[29] ILO, Equal Pay: an introductory guide, 2013 en Aanbeveling van de Commissie, 7 maart 2014 (2014/124/EU)

rechtvaardigen zijn. Te denken valt bijvoorbeeld ook aan onderwijs-, beroeps- en opleidingsvereisten. Verder is het van belang dat gedragsvaardigheden, oftewel soft skills, niet ondergewaardeerd worden. Deze hebben te maken met het karakter of de persoonlijkheid van degene die een beroep uitoefent (van nature aanwezig of aangeleerd). Gedragsvaardigheden zijn nodig om taken succesvol uit te voeren.[30] Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan plannen en organiseren, presentatievaardigheden en competenties gericht op samenwerking.[31]
Het is aan werkgevers (met betrokkenheid van de werknemersvertegenwoordigers, zie hieronder) om de criteria, op basis van in ieder geval de vier genoemde factoren, vast te stellen en op te nemen en toe te passen in het systeem van functiewaardering en -indeling. Dit kan eveneens zijn opgenomen in een cao.

Werk van gelijke waarde

Op basis van het door werkgevers vastgestelde en toegepaste systeem voor functiewaardering en -indeling, kan werk van gelijke waarde worden vastgesteld. Daarbij is belangrijk dat dit periodiek wordt gedaan Daarmee kunnen werkgevers vervolgens categorieën van werknemers binnen hun organisatie vaststellen, aangezien het daarbij gaat om werknemers die gelijke of gelijkwaardige arbeid verrichten. Het gaat dus niet alleen om het vaststellen van categorieën van werknemers die gelijke arbeid verrichten, maar ook om het indelen van groepen werknemers die werk van verschillende aard verrichten maar die wel als gelijkwaardig wordt gezien. Een voorbeeld hiervan is wanneer er verschillende functies bestaan binnen een organisatie, maar deze wel aan elkaar worden gelijkgesteld qua zwaarte en waardering van de functie. Denk bijvoorbeeld aan een fotojournalist en een lezersredacteur binnen een dagbladuitgeverij.[32] Deze functies kunnen verschillen van titel en taken, maar worden binnen het systeem voor functiewaardering en -indeling als gelijkwaardig beoordeeld vanwege de vaardigheden die hiervoor gevraagd worden. Aan de andere kant geldt dat binnen een onderdeel daarvan, bijvoorbeeld een loonschaal, ook verschillende categorieën van werknemers kunnen bestaan, bijvoorbeeld wanneer er verschillende verantwoordelijkheden gelden voor werknemers binnen die schaal. Het gaat in algemene zin om het kunnen vergelijken van functies en dus niet van de daadwerkelijke personen die deze functies vervullen.

Vanzelfsprekend is het vervolgens van belang dat ook de toepassing van de systemen in de praktijk op objectieve wijze geschiedt en dat bijvoorbeeld nieuwe werknemers op de juiste manier worden ingedeeld. Daarbij wordt opgemerkt dat het College in haar oordelenpraktijk niet alleen kijkt naar het hebben van een deugdelijk stelsel van functiewaardering, maar ook naar de feitelijke functie-invulling. In een individuele situatie kan het daarmee voorkomen dat werknemers, ondanks dat zij bijvoorbeeld anders zijn ingeschaald, toch werk van gelijke waarde verrichten.[33]

Betrokkenheid werknemersvertegenwoordigers

Werknemersvertegenwoordigers dienen betrokken te worden bij de vaststelling van de categorie van werknemers en de criteria die gebruikt worden in het systeem voor functiewaardering en -indeling. Er zijn hiermee interne waarborgen voor het opstellen van het systeem voor functiewaardering en -indeling. Voor ondernemingen die verplicht zijn tot het instellen van een ondernemingsraad of een personeelsvertegenwoordiging is dit geregeld via de WOR. Indien loonstructuren en categorieën van werknemers worden vastgelegd in een cao, is een rol voor de werknemersvertegenwoordigers gewaarborgd in de vorm van de vakbonden. Zie verder de toelichting onder paragraaf 5.1 over de rol van de werknemersvertegenwoordiging.

Ondersteuning

Om werkgevers te ondersteunen bij het realiseren van een deugdelijk stelsel van functiewaardering en -indeling zal het ministerie van SZW de ontwikkeling, dan wel de toegankelijkheid, van hulpmiddelen en informatie faciliteren. Ook in het kader van de rapportageverplichting en de loonevaluatie is ondersteuning voorzien. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verduidelijking van de wijze van rapporteren en het bieden van handelingsperspectief bij ongerechtvaardigde beloningsverschillen. De hulpmiddelen zullen zoveel mogelijk in aanloop naar de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel beschikbaar worden gesteld.

Het bestaande kader waar hulpmiddelen op gebaseerd worden, volgt onder andere uit de ILO guide

[30] CompetentNL, Eindevaluatie Pilots, 4 juni 2024.
[31] UWV, Dashboard Skills.
[32] In de sector media en cultuur bij een dagbladuitgeverij een Fotojournalist (niveau 6) en een Lezersredacteur (niveau 6), Cao Uitgeverijbedrijf.
[33] CRM Oordeel 2021-50.

over genderneutrale functiewaardering en de toelichting van de Europese Commissie over objectieve functiewaarderingssystemen.[34] Ook heeft de Europese Commissie aangegeven bestaande richtsnoeren te kunnen actualiseren, in overleg met het Europees Instituut voor gendergelijkheid (EIGE). Het ministerie van SZW zal verder voorlichting en communicatie over de maatregelen uit dit wetsvoorstel opzetten, dan wel faciliteren. Om op een goede manier te voorzien in de ondersteuning zal worden samengewerkt met sociale partners en het College. Zie voor een nadere toelichting over de voorlichting en ondersteuning hoofdstuk 13 van dit wetsvoorstel.

Samengevat komt de maatregel rond het systeem van functiewaardering en -indeling komt op het volgende neer:
– Er is een deugdelijk stelsel van functiewaardering en -indeling, waardoor categorieën van werknemers kunnen worden vastgesteld, en daarmee werk van gelijke waarde kan worden bepaald;
– De structuur is gebaseerd op objectieve en genderneutrale criteria;
– De criteria en de categorieën van werknemers die hieruit volgen worden door de werkgever vastgesteld met de ondernemingsraad (of vakbond, indien deze op cao-niveau wordt vastgesteld).

Uitgeleende arbeidskrachten

Voor deze verplichting tot het opstellen van een deugdelijk stelsel van functiewaardering en -indeling geldt in het geheel dat dit eveneens opgaat voor organisaties die abreidskrachten ter beschikking stellen (uitleners). Ter beschikking gestelde arbeidskrachten worden bij het stelsel van functiewaardering en -indeling van de uitlener inbegrepen, omdat dit opgaat voor alle werknemers, ook als ze aan een andere organisatie ter beschikking zijn gesteld. Daarbij is het ook van belang in de werving van nieuwe arbeidskrachten – nog voor nieuwe opdrachten (van inleners) – dat bekend is hoe hun loon gevormd wordt. Voor uitgeleende arbeidskrachten geldt dat de uitlener wel afhankelijk is van informatie hierover van de inlener.

4.4.2. Transparantieverplichtingen

Met dit wetsvoorstel worden verschillende transparantieverplichtingen geïntroduceerd die gelden voor alle werkgevers, ongeacht het aantal werknemers. Hieronder volgt een nadere toelichting op deze verplichtingen.

Loontransparantie voor indiensttreding

1. Informatieverstrekking voorafgaand aan (mogelijke) indiensttreding
Om transparantie voor indiensttreding te bevorderen, regelt dit wetsvoorstel dat werkgevers en intermediairs informatie moeten verstrekken aan sollicitanten over het loon of de bandbreedte van het loon voorafgaand aan de onderhandelingen over het loon. Dit kan bijvoorbeeld door deze informatie op te nemen in een gepubliceerde vacature. Het is daarbij eveneens van belang dat de werkgever relevante bepalingen van de cao die hij voor de functie toepast, deelt met de sollicitant. Daarbij is het belangrijk om op te merken dat hierbij niet zozeer de persoon aan wie de informatie wordt verstrekt leidend is, maar het openstellen van een functie door de werkgever. Het begrip ‘sollicitant’ behoeft daarmee dan ook geen nadere invulling. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.

Zonder informatie over het beoogde loon of de bandbreedte van het loon is er sprake van een ongelijke informatiepositie tussen werkgever en sollicitant. Dit beperkt de onderhandelingspositie van sollicitanten. Transparantie moet potentiële werknemers in staat stellen met kennis van zaken een besluit te nemen over het verwachte salaris, zonder dat de onderhandelingspositie van de werkgever of de werknemer om buiten de opgegeven schaal te onderhandelen op enigerlei wijze wordt beperkt. Deze transparantie zorgt voor meer duidelijkheid over salaris voor indiensttreding en kan daarbij bijdragen aan een betere informatiepositie in de salarisonderhandelingen. Dit helpt om de loonkloof tegen te gaan en kan de economische positie van vrouwen verbeteren[35]. Het doel is ook ervoor te zorgen dat de basis voor de loonvorming nadrukkelijk is vastgelegd en daarmee geen vooroordelen op grond van geslacht bevat. Anders gezegd, er mag differentiatie zijn in loon, en dus onderhandeld worden over hoger loon, vanwege ervaring of geleverde prestaties, maar geenszins op grond van gender.

De informatie over het loon of de bandbreedte van het loon dienen werkgevers (inclusief uitleners) uit zichzelf te verstrekken. De sollicitant hoeft hier niet eerst om te vragen. Deze informatie moet op een zodanig moment worden verstrekt dat de sollicitant dit kan gebruiken voor de loononderhandelingen

[34] SWD/2013/0512.
[35] OECD 2023, Reporting Gender Pay Gaps in OECD Countries, p. 94.

en diens onderhandelingspositie niet beperkt. Het precieze moment is aan werkgevers, als deze verstrekking maar tijdig is. Verstrekken tijdens het arbeidsvoorwaardengesprek voldoet hier niet aan. Zie ook de artikelsgewijze toelichting. De verplichting tot het verstrekken van informatie geldt in den brede en dus niet enkel voor sollicitanten van buiten het bedrijf. Ook ingeval van interne sollicitaties of herplaatsingen is deze verplichting van toepassing, voor zover naar aanleiding daarvan loononderhandeling worden gevoerd. Voor ondernemingen die arbeidskrachten inhuren, geldt dat zij deze informatie tijdig aan de uitlener dienen te verstrekken, anders kan deze immers niet voldoen aan deze loontransparantieverplichting. De uitlener is vervolgens verantwoordelijk voor het delen van deze informatie met de uitgeleende arbeidskracht.

2. Verbod om te vragen naar salarisgeschiedenis
Tijdens het sollicitatiegesprek, de onderhandelingen over het loon of anderszins voorafgaand aan indiensttreding, mogen werkgevers en intermediairs niet langer vragen naar de salarisgeschiedenis van de sollicitant. Onder andere het College geeft aan dat inschaling op basis van het laatstverdiende salaris tot loononderscheid kan leiden. In het bijzonder wanneer een sollicitant in de huidige baan te hoog of juist te laag is ingeschaald, vormt dit salaris geen goede afspiegeling van de relevantie van de werkervaring.[36] Een lager aanvangssalaris, werkt soms een gehele loopbaan door en heeft een blijvend effect op iemands inkomenspositie en daarmee op de loonkloof tussen mannen en vrouwen. Eerste resultaten in Amerikaanse staten waar het verbod om te vragen naar de salarisgeschiedenis van de sollicitant is ingevoerd, laten zien dat de lonen van vrouwen in vergelijking met die van mannen zijn gestegen.[37] Deze maatregel sluit verder eveneens aan bij de strekking van de NVP Sollicitatiecode. In deze gedragscode zijn basisregels voor organisaties en sollicitanten vastgesteld. Doel van de code is een norm te bieden voor een transparante en eerlijke werving en selectieprocedure. De code is opgesteld in overleg met de Stichting van de Arbeid. In deze code wordt gesteld dat van de sollicitant geen salarisstrook van de huidige of vorige werkgever mag worden verlangd.[38]

Werkgevers mogen sollicitanten geen vragen stellen over hun loon in het kader van hun huidige of eerdere arbeidsverhoudingen. Dit geldt zowel voor interne als externe sollicitaties. Zij mogen hier ook geen informatie over inwinnen of proactief informatie over proberen te verkrijgen. Werkgevers mogen wel vragen naar de ervaring van werkenden. Dit zorgt ervoor dat, zeker in het geval van uitgeleende arbeidskrachten, bij terugkeer in eenzelfde functie zij ook in de juiste salarisschaal worden ingedeeld. Het blijft sollicitanten vrijstaan om uit eigen beweging informatie te delen met de potentiële werkgever over hun eerdere salaris. Bijvoorbeeld om een beroep te kunnen doen op beleid van de werkgever dat beoogt de overstap naar de betreffende werkgever op financieel vlak gemakkelijker te maken.

3. Openheid over beleid voor loonvorming en loonontwikkeling
Werkgevers moeten hun werknemers toegang verschaffen tot de criteria die worden gebruikt voor het bepalen van het loon, de loonniveaus en de loonontwikkeling van werknemers. Loonontwikkeling verwijst naar het proces van de overgang van een werknemer naar een hoger loonniveau. Dit kan bijvoorbeeld gaan om de criteria om in loon te stijgen binnen een salarisschaal, maar ook de doorontwikkeling naar een hogere salarisschaal. Criteria voor de loonontwikkeling kunnen onder andere betrekking hebben op individuele prestaties, de ontwikkeling van vaardigheden en anciënniteit. Deze criteria dienen objectief te zijn. Werkgevers met in de regel minder dan vijftig werknemers zijn uitgezonderd van de verplichting om toegang te verschaffen tot de criteria voor het bepalen van de loonontwikkeling. Dit beperkt zoveel mogelijk de administratieve lasten die voor kleine werkgevers voortkomen uit dit wetsvoorstel. De uitzondering van de verplichting om toegang te verschaffen, laat overigens onverlet dat de werkgever de loonontwikkeling moet vaststellen op basis van objectieve en genderneutrale criteria.
De uitlener is verantwoordelijk voor het verstrekken van deze informatie aan de uitgeleende arbeidskracht. Ondernemingen die arbeidskrachten inhuren worden verplicht om deze informatie aan de uitlener te verstrekken.

Recht op informatie

Werknemers krijgen het recht om schriftelijke informatie te vragen en te ontvangen over hun individuele loonniveau en de naar geslacht uitgesplitste loonniveaus voor categorieën van werknemers die dezelfde of gelijkwaardige arbeid verrichten. Werkgevers moeten hun werknemers ook jaarlijks informeren over dat recht en hoe dit kan worden uitgeoefend. Dit informatierecht is bedoeld om een informatiegebrek aan te vullen. Zolang een werknemer niet weet dat zijn of haar collega's gemiddeld meer verdienen, kan deze werknemer ook geen actie ondernemen. Dit recht beoogt

[36] College voor de Rechten van de Mens, https://www.mensenrechten.nl/voorlichting/campagne/grip-op-gelijk-loon
[37] Hansen & McNichols, 2020, Information and the Persistence of the Gender Wage Gap: Early Evidence from California's Salary History Ban.
[38] NVP Sollicitatiecode.

transparantie te vergroten, zodat de werknemer eventuele acties kan ondernemen voor de toepassing van het beginsel van gelijk loon. Een werknemer kan zich indien gewenst laten vertegenwoordigen om dit informatierecht 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 ADV's kunnen deze rol vervullen en verlenen reeds bijstand aan burgers.

Uitgeleende arbeidskrachten kunnen de informatie over het *individueel loonniveau* opvragen bij de werkgever, de uitlener. Weliswaar is het loon van de uitgeleende arbeidskracht gebaseerd op het loon van een werknemer in dienst bij de inlenende onderneming die gelijk of gelijkwaardig werk verricht, de uitlener is formele werkgever van de uitgeleende arbeidskracht die ook het loon betaalt en dus beschikt en dient te beschikken over deze informatie. Ten aanzien van het *gemiddeld loonniveau* van werknemers die gelijk of gelijkwaardig werk verrichten kan de uitgeleende arbeidskracht informatie opvragen bij de inlenende onderneming volgens het voorgestelde artikel 12b, derde lid, Waadi, omdat alleen de inlener over deze informatie beschikt.

Het gaat hier om een nieuw recht voor werknemers. Om dit effect te laten hebben, is het van belang dat werknemers hiermee bekend raken. In de communicatie over dit wetsvoorstel zal daarom aandacht worden besteed aan dit recht en aan de wijze waarop werknemers hier gebruik van kunnen maken. Zie voor een nadere toelichting over de voorlichting hoofdstuk 13 van dit wetsvoorstel.

4.4.3. Loonrapportage

Een belangrijk doel van onderhavig wetsvoorstel is het vergroten van transparantie over gelijke beloning. Daarom introduceert dit wetsvoorstel een verplichting voor werkgevers met ten minste honderd werknemers om te rapporteren over loonverschillen, in de vorm van een loonrapportage. Zie ook paragraaf 4.3.2 voor de wijze waarop de organisatiegrootte moet worden vastgesteld. De rapportage moet werkgevers in staat stellen zicht te houden op loonverschillen en daarmee hun structuren en beleid op het gebied van loon in kaart te brengen. De rapportage zal zorgen voor meer kennis en inzicht onder werknemers en werknemersvertegenwoordigers over loonverschillen in de betreffende organisatie. Een groot deel van de informatie uit de rapportage van werkgevers (Wgbmv, artikel 10c, eerste lid, a tot en met f) wordt openbaar gemaakt, op een landelijke website. Dit maakt de informatie voor eenieder toegankelijk en beschikbaar. Ook kan dit gebruikt worden voor analyses op bijvoorbeeld sectoraal of regionaal niveau. De rapportage draagt bij aan een grotere bewustwording over loonverschillen en kan het gesprek verder op gang brengen.

Frequentie van rapporteren

De frequentie van rapporteren vloeit voort uit de richtlijn. Werkgevers moeten steeds rapporteren over het voorgaande kalenderjaar. Zo moeten werkgevers met honderd tot honderdvijftig werknemers voor het eerst rapporteren in het jaar 2031, uiterlijk op 7 juni, over kalenderjaar 2030. De frequentie van de loonrapportage is afhankelijk van het aantal werknemers van de betreffende organisatie. In de artikelsgewijze toelichting (artikel 10a, derde lid) wordt nader toegelicht hoe het aantal werknemers moet worden berekend. Ook het moment waarop een werkgever voor het eerst moet rapporteren is afhankelijk van het aantal werknemers. Dit wordt hieronder schematisch weergegeven.

Grootte werkgever[1]	Frequentie	Eerste rapportage
100–149 werknemers	Om de 3 jaar	Uiterlijk 7 juni 2031 (over 2030)
150–249 werknemers	Om de 3 jaar	Uiterlijk 7 juni 2028 (over 2027)
≥ 250 werknemers	Ieder jaar	Uiterlijk 7 juni 2028 (over 2027)

[1] *100–250 werknemers: 4815 werkgevers, 250+ werknemers: 3625 werkgevers, CBS.*

Het moment waarop de groep werkgevers vanaf honderdvijftig werknemers voor het eerst moet rapporteren wijkt daarmee af van hetgeen voortvloeit uit artikel 9, tweede en derde lid, van de Richtlijn. Zoals ook aangegeven in paragraaf 2.2 is de Tweede Kamer op 15 september 2025 per brief geïnformeerd over het niet halen van het voorziene tijdpad voor tijdige implementatie. Reden hiervoor is onder meer dat meer tijd nodig is om nationale regelgeving en de uitvoering ervan zo vorm te geven dat werkgevers de verplichtingen effectief en met zo beperkt mogelijke administratieve lasten kunnen uitvoeren. In de brief wordt verder aangegeven dat de rapportageplicht voor werkgevers vanaf honderdvijftig werknemers voor het eerst zal gelden over kalenderjaar 2027, in plaats van over kalenderjaar 2026. Deze groep werkgevers rapporteert derhalve eerst in het kalenderjaar 2028 (uiterlijk 7 juni). Het moment waarop overige rapportageplichtige werkgevers (vanaf honderd tot honderdvijftig werknemers) moeten rapporteren zal conform de Richtlijn worden geïmplementeerd.

Inhoud van de rapportage

Werkgevers met ten minste honderd werknemers moeten informatie verstrekken over onder meer de loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Daarbij gaat het steeds om informatie betreffende het voorgaande kalenderjaar. De informatie zal inzichtelijk maken of er binnen de onderneming sprake is van loonverschillen tussen mannen en vrouwen en zo ja, hoe groot deze is en op welke onderdelen. De rapportage ziet zowel op het totale loon, als specifiek op de aanvullende looncomponenten. Dit is van belang, omdat niet alleen in het maandloon onderscheid in loon kan ontstaan, maar juist ook in aanvullende componenten als bijvoorbeeld bonussen. Als er sprake is van uitgeleende arbeidskrachten dient de rapportage uit twee onderdelen te bestaan. Een onderdeel gaat over de eigen werknemers en het andere deel over de uitgeleende arbeidskrachten. Het deel over de uitgeleende arbeidskrachten baseert de inlenende onderneming op de arbeidsvoorwaarden die op grond van de algemene informatieplicht van de Waadi (artikel 12a) zijn gedeeld met de uitlener. De gehanteerde categorieën van werknemers met gelijk of gelijkwaardig werk dienen in beide onderdelen hetzelfde te zijn.

De rapportage bevat de volgende gegevens (artikel 10c):
a) De loonkloof;
b) De loonkloof in aanvullende of variabele componenten;
c) De mediane loonkloof;
d) De mediane loonkloof in aanvullende of variabele componenten;
e) Het aandeel vrouwelijk en mannelijke werknemers dat aanvullende of variabele componenten ontvangt;
f) Het aandeel vrouwelijk en mannelijke werknemers in elke kwartielbeloningsschaal;
g) De loonkloof tussen werknemers uitgesplitst naar categorieën van werknemers en naar basislonen en aanvullende of variabele componenten.

Toelichting begrippen

In de rapportage worden diverse cijfers over loonverschillen opgenomen. Hieronder worden de belangrijkste begrippen toegelicht. Deze definities worden opgenomen in artikel 1 van de Wgbmv.
– *Loon:* de vergoeding door de werkgever aan de werknemer verschuldigd terzake van diens arbeid, zijnde het basisloon en de aanvullende of variabele componenten
– *Loonniveau:* het brutojaarloon en het overeenkomstige bruto-uurloon
– *Mediaan loonniveau:* het loonniveau waarbij de ene helft van de werknemers van een werkgever meer en de andere helft minder verdient
– *Loonkloof:* het verschil in gemiddelde loonniveaus tussen de vrouwelijke en mannelijke werknemers van een werkgever, uitgedrukt in percentages van het gemiddelde loonniveau van mannelijke werknemers
– *Mediane loonkloof:* het verschil tussen het mediane loonniveau van vrouwelijke en mannelijke werknemers, uitgedrukt als een percentage van het mediane loonniveau van de mannelijke werknemers
– *Categorieën van werknemers:* werknemers die gelijke of gelijkwaardige arbeid verrichten
– *Gelijkwaardige arbeid:* arbeid waarvan is vastgesteld dat die gelijkwaardig is overeenkomstig de in artikel 8, tweede lid, bedoelde criteria;

Informatie op basis van de rapportage

– Onderdelen a tot en met d in deze loonrapportage hebben betrekking op de loonkloof in de gehele organisatie. Deze cijfers, samen met de informatie uit de onderdelen e en f, geven een beeld van de positie van vrouwen ten opzichte van mannen binnen de organisatie. Hierbij wordt nog geen uitsplitsing gemaakt naar gelijk of gelijkwaardig werk.
– De cijfers over de loonkloof hebben betrekking op de loonniveaus, in zowel jaar- als uurloon. Bij het jaarloon wordt de deeltijdfactor niet gecorrigeerd, omdat deeltijdwerk juist bij kan dragen aan de loonkloof en dit effect zichtbaar dient te blijven. De deeltijdfactor kan bij de gehele loonkloof op jaarloon voor grote verschillen zorgen, zeker in de Nederlandse situatie met relatief veel deeltijdwerkers. Doordat de loonkloof op zowel jaarloon als uurloon berekend moet worden, wordt de deeltijdfactor wel in aanmerking genomen bij het uurloon, zodat loonverschillen per uur inzichtelijk zijn, ongeacht het aantal gewerkte uren.
– Onderdeel g richt zich vervolgens op loonverschillen binnen categorieën van werknemers. Om te rapporteren over onderdeel g is het van belang dat de werkgever beschikt over categorieën van werknemers die gelijk of gelijkwaardig werk verrichten zodat kan worden vastgesteld of er loonverschillen bestaan tussen deze categorieën van werknemers. Zie hiervoor ook de toelichting onder paragraaf 4.4.1. Dit cijfer geeft inzicht in loonverschillen tussen mannen en vrouwen bij gelijk(waardig) werk binnen een organisatie. Dit cijfer laat nog niet zien in hoeverre er sprake is van ongelijk loon tussen individuele mannen en vrouwen, omdat voor loonverschillen ook

objectieve verklaringen kunnen bestaan (zoals verschillen in werkervaring, zie ook toelichting paragraaf 4.3.2.). Indien er loonverschillen bestaan in een categorie van werknemers, is het aan de werkgever om nader te onderzoeken of sprake is van een objectieve verklaring voor deze verschillen.

Opvolging loonverschillen

Wanneer uit de rapportage loonverschillen volgen en deze niet kunnen worden gerechtvaardigd op basis van objectieve criteria (zie toelichting 4.2.2), moet de werkgever maatregelen nemen om deze verschillen aan te pakken. Werkgevers moeten deze verschillen binnen een redelijke termijn verhelpen. Wat een redelijke termijn is zal afhangen van de specifieke omstandigheden. Volgens de Richtlijn moet dit in nauwe samenwerking met werknemersvertegenwoordigers gebeuren. In de implementatie is ervoor gekozen om deze verantwoordelijkheid bij de ondernemingsraad te beleggen, aangezien het gaat om acties op bedrijfsniveau (zie hiervoor ook 5.1 in deze toelichting). Vakbonden kunnen in beeld komen als de opvolging van verschillen een aanpassing van een cao behelst, doordat de daarin opgenomen loonstructuur wordt gewijzigd. Worden de ongerechtvaardigde verschillen niet verholpen binnen zes maanden na de rapportage dan dient de werkgever, onder bepaalde voorwaarden, een loonevaluatie uit te voeren, zie hieronder. Overigens geldt dat ook wanneer de werkgever ongerechtvaardigde verschillen heeft verholpen er in een individueel geval nog steeds sprake kan zijn van een verboden onderscheid. Zo zal het College nog steeds kijken naar een casus van een individuele werknemer, ook al geeft de werkgever aan dat in de desbetreffende categorie van werk de loonverschillen inmiddels verholpen zijn.

Wijze van rapporteren en openbaarmaking

De directie van de werkgever dient de getrouwheid van de informatie uit de rapportage te bevestigen. Dit doet zij na raadpleging van werknemersvertegenwoordigers. Omdat het hier gaat om een verplichting op ondernemingsniveau, is hiervoor een rol voor de ondernemingsraad passend. De betrokkenheid en uitwerking van de ondernemingsraad wordt verder uitgewerkt onder 5.1. Zij hebben dan ook toegang tot de door de werkgever toegepaste methode om tot de rapportage te komen.

Werkgevers dienen de loonrapportage vervolgens door te geven aan de daartoe ingestelde instantie (het monitoringsorgaan, zie ook 4.3.7). In het kader van transparantie is het van belang dat deze gegevens toegankelijk beschikbaar en vindbaar zijn. De wijze waarop deze informatie door de werkgever dient te worden aangeleverd, wordt in lagere regelgeving (bij of krachtens algemene maatregel van bestuur) nader bepaald. Bij nadere invulling kan worden gedacht aan de vereisten aan de rapportage (bijvoorbeeld nadere vastlegging of duiding over de aanvullende componenten) en de wijze van rapporteren. De instantie die de informatie openbaar maakt, wordt bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Er is voor nadere uitwerking in lagere regelgeving gekozen omdat de rapportageverplichting een nieuw op te zetten systeem betreft, met nieuwe verplichtingen voor werkgevers. Indien (na inwerkingtreding) blijkt dat aanpassingen in bijvoorbeeld de wijze van rapporteren nodig zijn is er zo ruimte om deze snel en doelmatig te doen.

De informatie in de onderdelen a tot en met f zal openbaar worden gemaakt door het monitoringsorgaan. In de communicatie zal aandacht worden besteed aan wat deze gegevens betekenen zodat deze op de juiste manier kunnen worden geduid. Let wel, dit zal geen duiding per individuele rapportage zijn, maar over het algemene beeld dat de rapportages geven, ook omdat een vergelijking per sector en per regio mogelijk moet zijn. De informatie in onderdeel g moet door de werkgever zelf met de werknemers en de werknemersvertegenwoordiging (ondernemingsraad) worden gedeeld. Ook ingeval een orgaan voor gelijke behandeling of de Arbeidsinspectie vanuit hun rol en bestaande bevoegdheid om deze informatie verzoeken, moet de werkgever daaraan meewerken. Wanneer een werknemer of werknemersvertegenwoordiger daar om verzoekt, of een orgaan voor gelijke behandeling of de Arbeidsinspectie, is de werkgever verplicht de informatie uit de rapportage binnen een redelijke termijn gemotiveerd te verduidelijken, te specificeren en indien van toepassing de loonkloof toe te lichten. Hiermee wordt gewaarborgd dat de rapportage ook begrijpelijk is voor toepassing.

Ondersteuning bij de loonrapportage

Het ministerie van SZW zal werkgevers ondersteunen bij het indienen van de rapportage, onder andere door te voorzien in nadere verduidelijking omtrent de gegevens waarover gerapporteerd moet worden en de wijze waarop. Streven hierbij is de lasten voor werkgevers zoveel mogelijk te beperken. Over de wijze van rapporteren zal in aanloop naar de aanvang van de rapportageplicht nader gecommuniceerd worden. Werkgevers kunnen de informatie daarnaast vrijwillig zelf publiceren, bijvoorbeeld op hun website. Werkgevers kunnen de informatie op basis van hun personeels- en salarisadministratie samenstellen. Over uitgeleende arbeidskrachten enerzijds en de eigen werknemers anderzijds dient de inlener in aparte onderdelen van de rapportage te rapporteren. Voor

uitgeleende arbeidskrachten gebeurt dit op basis van de door de inlener aan de uitlener verstrekte gegevens over arbeidsvoorwaarden.

De richtlijn legt de verantwoordelijkheid voor de rapportage bij de werkgever. De richtlijn biedt echter de ruimte om vanuit de lidstaat de informatie over onderdelen a t/m f op te stellen op basis van administratieve data, zoals belastinggegevens. De mogelijkheid voor het gebruik van deze reeds bestaande data is onderzocht. Dit om te bepalen of op die manier administratieve lasten voor werkgevers ten aanzien van de rapportage verminderd konden worden. De conclusie daarvan is dat op basis van de bestaande gegevens die in de loonaangifteketen beschikbaar zijn, onvoldoende voldaan kan worden aan de verplichtingen uit de richtlijn, zo kan het uurloon niet goed worden berekend en kan de uitsplitsing tussen basisloon en aanvullende componenten niet goed gemaakt worden. Verder is de conclusie dat met deze optie onvoldoende administratieve lasten worden weggenomen. Dit aangezien werkgevers alsnog over de informatie over onderdeel g dienen te rapporteren: de loonverschillen naar categorieën van werknemers. Wel wordt gewerkt aan manieren om de data-aanlevering en data-analyse zoveel mogelijk te ondersteunen, faciliteren en automatiseren. Daarbij wordt gewerkt aan het --waar mogelijk- aansluiten bij bestaande afsprakenstelsels en infrastructuren die voor werkgevers reeds gebruikt worden. Dit om de administratieve lasten te verminderen en de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid tussen werkgevers te vergroten. De wijze waarop dit ingericht zal worden, wordt bij lagere regelgeving nader vastgelegd. Ook zal in de communicatie richting werkgevers en de hulpmiddelen daarbij gezorgd worden voor verduidelijkende instructies en definities voor werkgevers.

Looncomponenten in de rapportage

In de loonrapportage dienen werkgevers in te gaan op het basisloon en de aanvullende componenten. Om de rapportageverplichting voor werkgevers uitvoerbaar te houden en te zorgen voor vergelijkbaarheid, zal bij lagere regelgeving nader vastgelegd worden over welke looncomponenten werkgevers dienen te rapporteren. Daarbij wordt als uitgangspunt genomen dat werkgevers de belangrijkste aanvullende componenten, die veelal in de salarisadministratie aanwezig zijn, dienen mee te nemen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om bonussen, overwerkvergoedingen en privé gebruik auto. Componenten die veelal niet op individueel niveau worden bijgehouden, waaronder diverse kosten die werkgevers onder de werkkostenregeling kunnen registreren (bijvoorbeeld bedrijfsfeesten of werkkleding) hoeven daarbij naar verwachting niet meegenomen te worden in de rapportage.

Positie uitgeleende arbeidskrachten in het kader van de loonrapportage

In de uitwerking van het wetsvoorstel is ervoor gekozen dat het loon van uitgeleende arbeidskrachten moet worden meegenomen in de rapportage van de onderneming waar arbeid wordt verricht, ook wel de inlenende onderneming. Hieraan liggen verschillende overwegingen ten grondslag.

Allereerst moet de loonrapportage de werkgevers in staat stellen hun structuren en beleid op het gebied van loon te evalueren en er toezicht op te houden, zodat zij proactief het beginsel van gelijke beloning kunnen naleven. Het beginsel van gelijke beloning is eveneens van toepassing op uitgeleende arbeidskrachten. Uitgeleende arbeidskrachten hebben op grond van de artikelen 8 en 8a van de Waadi recht op ten minste hetzelfde loon en overige vergoedingen en arbeids- en rusttijden als een werknemer in dienst bij de inlenende onderneming. Het loon van de uitgeleende arbeidskracht wordt dus gebaseerd op het loon bij de inlener. De uitlener zal wijzigingen die gelden bij de inlener ten aanzien van het loon doorvoeren in het loon van de uitgeleende arbeidskracht. Dit pleit voor het meenemen van de uitgeleende arbeidskracht in de rapportage van de inlener. Dit kan op steun rekenen van sociale partners en de uitzendbranche.

Ten tweede speelt de bedoeling van de loonrapportage mee. Een uitlener stelt arbeidskrachten ter beschikking voor arbeid. Veel uitleners doen dit bij verschillende ondernemingen, binnen verschillende sectoren. Indien een uitgeleende arbeidskracht dient te worden meegenomen in de rapportage van de uitlener, geeft dit geen helderheid over gelijk loon. Het loon van bijvoorbeeld een monteur is immers lastig te vergelijken met het loon van een medewerker in de zorg. Daarnaast kan, indien een uitlener enkel binnen één sector arbeidskrachten ter beschikking stelt, alsnog sprake zijn van een ander functiewaarderingssysteem omdat dit aan inleners wordt overgelaten. Met andere woorden, indien een uitlener alle uitgeleende arbeidskrachten dient mee te nemen in de rapportage, wordt niet voldaan aan het doel van de Richtlijn om de transparantie over lonen van mannen en vrouwen in functies van gelijke of gelijkwaardige arbeid te vergroten.

De inlenende onderneming is dan ook verantwoordelijk de arbeidskracht die zij inhuurt mee te nemen in de rapportage over loonverschillen. Een zo laag mogelijke administratieve last en daarnaast een betekenisvolle rapportage zijn hierbij uitgangspunten. Deze uitgangspunten zullen nader worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. Er wordt beoogd dat de rapportage van de inlenende

onderneming uit twee onderdelen bestaat. Enerzijds een onderdeel waarin enkel wordt gerapporteerd over de eigen werknemers. Anderzijds een onderdeel dat specifiek de uitgeleende arbeidskrachten betreft.
Zo kan de inlenende onderneming de rapportage over uitgeleende arbeidskrachten baseren op de arbeidsvoorwaarden die de inlener al heeft gedeeld met de uitlener op grond van de algemene informatieplicht van de Waadi (artikel 12a).

Deze invulling van de rapportageplicht sluit aan bij de verplichtingen in de cao-uitzendkrachten, zoals die geldt vanaf 1 januari 2026, en het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers. Uit de artikelen 8 en 8a van de Waadi vloeit voort dat het loon van de uitgeleende arbeidskrachten ten minste hetzelfde moet zijn als van werknemers die gelijke of gelijkwaardige functies verrichten bij de inlenende organisatie. De inlener verschaft de uitlener deze informatie. Zo is geborgd dat de arbeidsvoorwaarden die door de inlenende onderneming zijn gedeeld met de uitlener gelijkwaardig zijn aan de beloning die de uitgeleende arbeidskracht van de uitlener ontvangt voor de arbeid bij de inlenende onderneming.

De beoogde werkwijze beperkt de administratieve last ten opzichte van de situatie dat de inlenende onderneming beloningsgegevens met betrekking tot uitgeleende arbeidskrachten zou moeten ontvangen van de uitlener, enkel ten behoeve van de rapportageplicht. Ook is een rapportage waarin apart wordt gerapporteerd over uitgeleende arbeidskrachten betekenisvoller. De gegevens op basis waarvan de inlenende onderneming dient te rapporteren ten aanzien van de eigen werknemers zijn niet altijd goed vergelijkbaar met de gegevens die de inlenende onderneming heeft over de uitgeleende arbeidskrachten. Door in de loonrapportage de beloningsverschillen tussen mannelijke en vrouwelijke uitgeleende arbeidskrachten per categorie van gelijk of gelijkwaardig werk in een apart onderdeel te benoemen, worden eventuele beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen inzichtelijker. Dat komt doordat de onderliggende gegevens over beloningsverschillen beter te vergelijken zijn. Bovendien kan een uitgeleende arbeidskracht zich met deze opzet van de loonrapportage ook verhouden tot eventuele beloningsverschillen in de overeenkomstige categorie van gelijk en gelijkwaardige werk die ziet op de eigen werknemers van de inlener. Ook voor het onderdeel van de loonrapportage over uitgeleende arbeidskrachten wordt benadrukt dat beloningsverschillen niet per definitie betekenen dat sprake is van verboden onderscheid. De verplichtingen ten aanzien van de gezamenlijke loonevaluatie zijn onverminderd van toepassing op het onderdeel in de loonrapportage over uitgeleende arbeidskrachten.

Dit alles laat onverlet dat de uitlener een rapportageplicht kan hebben over haar werknemers die werkzaamheden verrichten ten behoeve van de eigen bedrijfsactiviteiten, waarbij de uitlener gezag kan uitoefenen over de werknemers.

4.4.4. Loonevaluatie

Werkgevers dienen onder voorwaarden een plan van aanpak (loonevaluatie) op te stellen om loonverschillen te constateren, op te heffen en te voorkomen. Dit gaat op als er een verschil in gemiddeld loonniveau tussen mannen en vrouwen is van 5 procent of hoger in een categorie van werknemers die werk van gelijke waarde verrichten, dit verschil niet kan worden gerechtvaardigd op basis van objectieve en genderneutrale criteria én de werkgever het niet-gerechtvaardigde verschil niet binnen 6 maanden na indiening van de loonrapportage heeft verholpen. Wanneer het loonverschil bijvoorbeeld lager is dan 5 procent, geldt de ‘reguliere’ opvolging dat de werkgever deze binnen een redelijke termijn moet verhelpen (zie hierboven).

Deze loonevaluatie, om ongerechtvaardigde verschillen te verhelpen, gebeurt in nauwe samenwerking met de werknemersvertegenwoordigers. Zie ook paragraaf 5.1 in deze toelichting. Mocht uit het plan van aanpak voortvloeien dat een aanpassing van de cao nodig is, met een daarin opgenomen systeem voor functiewaardering en -indeling, zullen ook vakbonden betrokken zijn. Ook kan een orgaan voor gelijke behandeling verzocht worden deel te nemen aan dit proces.

Systematiek aanpakken loonverschillen

Zowel in artikel 10c, zevende lid, als in artikel 10d, vierde lid, worden werkgevers verplicht niet gerechtvaardigde loonverschillen te verhelpen. Ook het eerste lid van artikel 10d is in dat verband relevant. Hieronder wordt de relatie tussen de verschillende artikelen uitgelegd.

1. Loonrapportage (artikel 10c)
   - Werkgevers vanaf honderd werknemers zijn verplicht periodiek een loonrapportage uit te voeren.
2. Aanpakken ongerechtvaardigde loonverschillen (artikel 10 c, zevende lid)
   - Wanneer uit de loonrapportage loonverschillen tussen mannelijke en vrouwelijke werknemers volgen die de werkgever niet kan rechtvaardigen op basis van objectieve criteria, moet de

werkgever deze binnen een redelijke termijn verhelpen. De werkgever moet de ondernemingsraad hierbij betrekken (instemmingsrecht).
  - Niet relevant is hoe groot de loonverschillen zijn.
  - Wat een redelijke termijn is, is afhankelijk van verschillende factoren zoals het aantal loonverschillen en de aard van de oorzaak. Hierbij moet het uitgangspunt van redelijkheid en billijkheid in acht worden genomen.
3. Beoordeling of loonevaluatie vereist is (artikel 10d, eerste lid)
  - Na afronding van de loonrapportage beoordeelt de werkgever of evaluatieverplichting van toepassing is. Dit is het geval indien:
    - uit de loonrapportage blijkt dat sprake is van een loonkloof van vijf procent of meer in een categorie van werknemers;
    - de werkgever deze loonkloof niet kan rechtvaardigen op basis van objectieve criteria; en
    - de werkgever deze ongerechtvaardigde loonkloof niet binnen zes maanden na de loonrapportage heeft verholpen.
4. Verhelpen van ongerechtvaardigde loonverschillen op basis van de evaluatie
  - Als onderdeel van de loonevaluatie moet de werkgever niet gerechtvaardigde loonverschillen verhelpen binnen een redelijke termijn. De werkgever moet de ondernemingsraad hierbij betrekken (instemmingsrecht).
  - Evenals bij punt 2 is wat een redelijke termijn is afhankelijk van verschillende factoren.

Inhoud loonevaluatie

De loonevaluatie moet in ieder geval de volgende onderdelen bevatten:
- Analyse van het aandeel vrouwelijk en mannelijke werknemers in elke categorie van werknemers;
- Informatie over de gemiddelde loonniveaus van vrouwelijke en mannelijke werknemers en de aanvullende of variabele componenten voor elke categorie van werknemers;
- De loonkloof in elke categorie van werknemers;
- De redenen voor de loonkloven en een eventuele objectieve rechtvaardiging hiervoor (zie hiervoor paragraaf 4.3.2 in deze toelichting);
- Het aandeel vrouwelijke en mannelijke werknemers dat na terugkeer van moederschaps- of vaderschapsverlof, ouderschapsverlof of zorgverlof een loonsverhoging heeft genoten, indien deze zich heeft voorgedaan in de relevante categorie van werknemers tijdens de periode waarin het verlof is opgenomen;
- Maatregelen om deze verschillen aan te pakken indien ze niet op basis van objectieve en genderneutrale criteria worden gerechtvaardigd;
- Een evaluatie van de doeltreffendheid van maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van eerdere loonevaluaties.

Bij de uitvoering van de maatregelen uit de loonevaluatie dienen niet-gerechtvaardigde loonverschillen binnen een redelijke termijn te worden verholpen. De uitvoering van de maatregelen omvat in ieder geval een analyse van de bestaande systemen voor functiewaardering en functie-indeling, of de invoering van dergelijke systemen. Dit om ervoor te zorgen dat ongerechtvaardigde loonverschillen worden opgelost.

Verstrekken van de loonevaluatie

De werkgever dient de loonevaluatie ter beschikking te stellen aan de werknemers en aan de ondernemingsraad. Eveneens dient de werkgever de evaluatie ter beschikking te stellen aan het monitoringsorgaan. Deze instantie zal alle verslagen van de evaluaties verzamelen (maar niet openbaar maken). De wijze waarop en de instantie waaraan dit dient te worden meegedeeld wordt in lagere regelgeving vastgesteld. Op verzoek van de Arbeidsinspectie of een orgaan voor gelijke behandeling moet de informatie door de werkgever ook aan hen ter beschikking worden gesteld.

4.4.5. Rechtsbescherming

Het doel is de toegang tot het recht zo laagdrempelig mogelijk te maken en daarmee de naleving van het beginsel van gelijke beloning te bevorderen. Als een werknemer vermoedt dat er sprake is van ongelijke beloning kan hij gebruik maken van het recht op informatie van artikel 10c Wgbmv. Ook kan de werknemer de informatie uit de loonrapportage benutten, met name die over loonverschillen binnen zijn of haar categorie. Benadrukt moet worden dat als uit de loonrapportage loonverschillen naar boven komen dit niet per definitie betekent dat daarmee sprake is van verboden onderscheid. Wil een werknemer naar aanleiding van deze informatie actie ondernemen om gelijke beloning in rechte af te dwingen, dan staat de weg naar de civiele rechter open. Het is vervolgens aan de rechter om te beoordelen of in het individuele geval sprake is van verboden onderscheid. Zie meer hierover in paragraaf 8.2.1.

Voor een aantal van de maatregelen uit de Richtlijn aangaande de versterking van handhavingsmechanismen geldt dat deze reeds aansluiten bij de Nederlandse wetgeving, zoals de verjaringstermijnen. Zie hiervoor hoofdstuk 6 van deze algemene toelichting en de transponeringstabel. Voor een deel van de verplichtingen geldt dat deze nieuw of aanvullend zijn ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie.

Allereerst worden nadere regels gesteld aan het bewijs voor gelijke of gelijkwaardige arbeid. Het reeds bestaande artikel 7 Wgbmv bevat een regeling voor de vergelijking van loon, met behulp van een maatmens. Het eerste lid regelt de eisen waaraan een maatmens moet voldoen. Dit houdt in dat voor de vergelijking van lonen van werknemers, uitgegaan wordt van het loon van een werknemer die arbeid van gelijke waarde of van nagenoeg gelijke waarde verricht in de onderneming waar hij werkzaam is. De maatmens zoals bedoeld in het bestaande artikel 7 Wgbmv kan gezien worden als een referentiepersoon zoals bedoeld in de Richtlijn. Dit wetsvoorstel breidt artikel 7 Wgbmv uit met het gegeven dat een vergelijking voor bewijs van gelijke of gelijkwaardige arbeid zich niet hoeft te beperken tot werkenden binnen eenzelfde onderneming, maar ook betrekking kan hebben op situaties waarin de vaststelling van de loonvoorwaarden toe te schrijven is aan een bron. Dit kan het geval zijn wanneer de relevante loonvoorwaarden zijn vastgelegd in bijvoorbeeld collectieve arbeidsovereenkomsten en die van toepassing zijn op meerdere werkgevers (bijvoorbeeld cao Rijk), of wanneer die voorwaarden centraal zijn vastgelegd voor meer dan één organisatie of bedrijf. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om een standaard cao, of om gelijke loonvoorwaarden die betrekking hebben op meerdere werkgevers binnen een holding of conglomeraat. Het is daarbij van belang dat deze voorwaarden gelijk en vergelijkbaar zijn. Wanneer er bijvoorbeeld afspraken vastliggen in een minimum-cao, waar van kan worden afgeweken, dan hoeft er geen sprake te zijn van gelijke en vergelijkbare voorwaarden en is er daarmee geen sprake van één bron. Ook wordt het mogelijk om een vergelijking te maken tussen werknemers die niet tegelijkertijd met de betrokken werknemer in dienst zijn. Indien er geen reële referentiepersoon kan worden vastgesteld, moeten werknemers de mogelijkheid hebben gebruik te maken van een hypothetische referentiepersoon. Eveneens kan ander bewijsmateriaal worden gebruikt om de vermeende beloningsdiscriminatie te bewijzen, zoals statistieken of andere beschikbare informatie.

Verder volgt uit dit wetsvoorstel een (verdere) omkering van de bewijslast. Op dit moment is er bij de bewijslast van loonverschillen in Nederland al deels sprake van omkering van de bewijslast. Indien de werknemer in rechte feiten aanvoert die een direct of indirect onderscheid in beloning kunnen doen vermoeden, is het aan de werkgever om te bewijzen dat geen sprake is van dergelijk onderscheid.[39] In dit verband is relevant dat het wetsvoorstel regelt dat bij gebreke van een reële referentiepersoon een werknemer ander bewijsmateriaal kan gebruiken om het vermeende loonverschil te bewijzen. Dergelijk bewijsmateriaal kan dus aanleiding zijn om een onderscheid in beloning te doen vermoeden, waarbij het vervolgens aan de werkgevers is om te bewijzen dat van dergelijk onderscheid geen sprake is. Ook andere, meer directe omstandigheden kunnen aanleiding zijn om onderscheid in beloning te doen vermoeden. Gedacht kan worden aan het gegeven dat het gemiddelde loon in een functiecategorie voor het andere geslacht hoger ligt.
Of het bewijsmateriaal voldoende is om een vermoeden van onderscheid in beloning aan te nemen en daarmee de bewijslast om te keren, is uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen.

In aanvulling op het voorgaande wordt met dit wetsvoorstel vastgelegd dat bij het niet nakomen van de loontransparantieverplichtingen de bewijslast geheel bij de werkgever komt te liggen, waarmee een verdere omkering van de bewijslast wordt geregeld. Het gaat hierbij om de verplichtingen van de werkgever ten aanzien van loontransparantie (artikelen 3, vijfde en zesde lid, 10a, 10b, 10c en 10d Wgbmv). Deze aanpassing van de bewijslast wordt vastgelegd in artikel 11 Wgbmv. Het is van belang dat een werknemer beschikt over de benodigde informatie over gelijke beloning, om desgewenst actie te kunnen ondernemen voor het recht op gelijke beloning. Wanneer een werkgever niet voldoet aan de transparantieverplichtingen, beperkt dit de mogelijkheid die de werknemer heeft om over de juiste informatie te beschikken. Daarom is deze verschuiving van de bewijslast van belang om de positie van de werknemer te versterken. Deze verschuiving gaat niet op als de werkgever aantoont dat het niet naleven van de transparantieverplichtingen onmiskenbaar onopzettelijk was en bovendien van geringe aard. Het is wel aan de werkgever om dat laatste in te roepen.

Een van de beoogde effecten van het wetsvoorstel is het verbeteren van de rechtsbescherming van werknemers. Daartoe wordt de informatiepositie van de werknemers ten aanzien van het recht op gelijke beloning versterkt. Doordat werknemers meer inzicht krijgen in loonverschillen staan zij sterker in een eventuele juridische procedure. Belangrijk daarbij is dat het risico op victimisatie naar aanleiding van de uitoefening van rechten rond gelijke beloning wordt tegengegaan. Artikel 25 van de Richtlijn is gericht op bescherming van werknemers en werknemersvertegenwoordigers tegen minder

[39] Artikel 646, twaalfde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en Artikel 6a Wgbmv.

gunstige behandeling. Dit wordt toegevoegd aan de Wgbmv in artikel 11a. Hierin wordt bepaald dat de werkgever de werknemer niet mag benadelen wanneer werknemers hun rechten inzake gelijke beloning hebben uitgeoefend. Dit geldt zowel voor het zelf geldend maken, in en buiten rechte (bijvoorbeeld een klacht) als voor de ondersteuning van een andere collega. De Richtlijn regelt op dit punt niet dat andere regels dan de nationale regels over bewijslast worden toegepast, ter versterking van de positie van de werknemer. Omkering van de bewijslast bij een klacht over benadeling als gevolg van een beroep op gelijk loon zou daarmee verder gaan dan de Richtlijn en is dan ook niet opgenomen in dit wetsvoorstel.
Ten aanzien van de proceskostenveroordeling vindt eveneens een wijziging plaats. De hoofdregel van het civiele procesrecht is en blijft dat de partij die in het ongelijk wordt gesteld, in de kosten van de procedure wordt veroordeeld. Een in het ongelijk gestelde werknemer wordt derhalve in beginsel veroordeeld in de proceskosten.[40] In artikel 11b Wgbmv wordt vastgelegd dat de rechter in het kader van een vordering tot gelijke beloning de in het gelijkgestelde werkgever kan veroordelen in de kosten van de procedure, indien de rechter van oordeel is dat de werknemer gegronde redenen had om de vordering in te stellen en hij deze proceskostenverdeling passend vindt. Dit is bedoeld om de toegang tot het recht zo laagdrempelig mogelijk te maken voor werknemers. In overweging 54 van de Richtlijn is toegelicht dat de kosten van een rechtszaak een ernstige belemmering vormen om vorderingen in te dienen met betrekking tot vermeende inbreuken op het recht op gelijke beloning, hetgeen leidt tot onvoldoende bescherming van werknemers en een ontoereikende handhaving van het recht op gelijke beloning. In het geval de werknemer gegronde redenen had om de vordering in te stellen en de rechter oordeelt dat proceskostenveroordeling passend is, kan de rechter de in het gelijk gestelde werkgever veroordelen in de proceskosten. Een gegronde reden kan bijvoorbeeld gelegen zijn in het feit dat de werkgever niet aan de transparantieverplichtingen heeft voldaan. Een civielrechtelijke proceskostenveroordeling geldt overigens niet als een sanctie, zoals een boete van de Arbeidsinspectie. Zie meer hierover in paragraaf 8.2.2.

Artikel 11b geldt onverminderd het bepaalde in artikel 237 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv), waarin naast de hoofregel van proceskostenveroordeling ook een uitzondering op de hoofdregel is opgenomen, indien de rechter oordeelt dat de kosten nodeloos werden aangewend of veroorzaakt.
De rechter kan de kosten die nodeloos werden aangewend of veroorzaakt, voor rekening laten van de partij die deze kosten aanwendde of veroorzaakte. Het is dus mogelijk dat een in het ongelijk gestelde werknemer niet wordt veroordeeld in de proceskosten, als de kosten die de in het gelijk gestelde werkgever heeft gemaakt of aangewend nodeloos bleken. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer de in het gelijk gestelde partij meer getuigen heeft voorgebracht dan redelijkerwijs noodzakelijk was, en daarmee extra zittingen gemoeid waren (artikel 170 Rv). De kosten gelden niet als nodeloos veroorzaakt of aangewend indien die proceshandeling getuigt van prudent procesbeleid.[41]

4.4.6. Sancties en handhaving

Hoofdstuk 3 van de Richtlijn stelt regels vast voor sancties wegens inbreuken op de rechten en verplichtingen voor het beginsel van gelijke beloning. In hoofdstuk 7 van dit algemene deel van de toelichting wordt ingegaan op de wijze waarop aan de naleving en de handhaving van de verplichtingen invulling wordt gegeven.

4.4.7. Monitoring en bewustmaking

Voor wat betreft monitoring en bewustwording wordt een instantie aangewezen. In de Richtlijn wordt dit een 'toezichtsorgaan' genoemd. Er is nadrukkelijk voor gekozen om in onderhavig wetsvoorstel te spreken van een monitoringsinstantie, om te benadrukken dat dit orgaan geen toezicht zal houden. Deze toezichtstaak wordt belegd bij de Arbeidsinspectie. Zie hiervoor hoofdstuk 8.

De monitoringsinstantie zal toezien op en ondersteuning bieden aan de uitvoering van diverse maatregelen die volgen uit dit wetsvoorstel. De partij waarbij deze taken worden belegd, zal bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Hiervoor zal geen nieuwe instantie worden opgericht. De diverse taken die hier onderdeel van uit zullen maken zijn de volgende:
a) Het analyseren van de oorzaken van de loonkloof en het ontwikkelen van instrumenten om ongelijke beloning te helpen beoordelen.
b) Het verzamelen van de door de werkgevers aangeleverde gegevens onder artikel 10c Wgbmv.
c) Het op een gemakkelijk toegankelijke en gebruiksvriendelijke manier de in artikel 10c, eerste lid, onderdelen a tot en met f, bedoelde gegevens onverwijld bekendmaken en toegang geven tot,

[40] Artikel 237, eerste lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.
[41] HR 20 juni 1988, NJ 1989/30, m.nt. J.B.M. Vranken, en HR 3 oktober 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD7478, NJ 2008/530.

voor zover beschikbaar, de gegevens bedoeld in die onderdelen, die over de voorgaande vier jaar zijn ontvangen.

d) Het verzamelen van de verslagen van de loonevaluatie krachtens artikel 10d, derde lid, Wgbmv.
e) Het aggregeren van gegevens over het aantal en de soorten klachten over loononderscheid die bij het College en bij rechtbanken aanhangig zijn gemaakt.

Een vijfde in de Richtlijn genoemde taak zal elders worden belegd. Het gaat hier om de bevordering van de bewustwording bij werkgevers, sociale partners en burgers van het beginsel van gelijke beloning en het recht op loontransparantie. Hierbij dient er ook specifieke aandacht te zijn voor intersectionele discriminatie. Deze taak is van een andere aard dan de in de opsomming genoemde taken. Het ziet niet op analyse of verzameling, maar op het creëren van bewustzijn. Hier is onder meer de Rijksoverheid voor aangewezen, vanuit communicatie van betrokken departementen als BZK, OCW en SZW, die zich al bezig houden met het tegengaan van discriminatie en het belang van een gelijke positie tussen mannen en vrouwen, waaronder een gelijke beloning. Het ministerie van SZW zal hier sociale partners bij betrekken. Ook het College kan hier mogelijk een rol in spelen gezien haar bestaande taak en rol bij het vergroten van bewustzijn en het geven van voorlichting rond mensenrechten en gelijke behandeling.

5. Betrokken partijen

In de Richtlijn worden aan een aantal partijen specifieke taken en rollen toebedeeld. Het gaat dan specifiek om werknemersvertegenwoordigers, organen voor gelijke behandeling, sociale partners, de Arbeidsinspectie en het monitoringsorgaan. In het tweede hoofdstuk is de onderlinge verhouding en het onderscheid tussen deze organen toegelicht. In dit hoofdstuk wordt per partij nader toegelicht welke rol zij hebben in (de uitvoering van) dit wetsvoorstel. Voor het monitoringsorgaan geldt dat deze in het vorige hoofdstuk is benoemd en voor de Arbeidsinspectie geldt dat die in hoofdstuk 7 aan bod komt. Voor een deel gaat het daarbij om taken die aansluiten bij de huidige Nederlandse situatie en die daarmee niet vragen om een wetswijziging. Voor een deel van de taken voor de werknemersvertegenwoordiging betreft het nieuwe verantwoordelijkheden die met een wijziging in de WOR worden geregeld.

5.1. Rol voor de werknemersvertegenwoordiging

Het begrip werknemersvertegenwoordigers

In de Richtlijn is op verschillende punten een rol voor werknemersvertegenwoordigers weggelegd. Het begrip werknemersvertegenwoordigers is in de Richtlijn ruim gedefinieerd: vertegenwoordigers van de werknemers overeenkomstig het nationale recht of de nationale praktijk. Dit geeft de mogelijkheid om bij ieder onderdeel uit de Richtlijn waarbij werknemersvertegenwoordigers een rol spelen, te kiezen voor de soort werknemersvertegenwoordiging die in de Nederlandse context het passendst is. Het gaat dan om respectievelijk de vakbonden of de ondernemingsraad. ILO-verdrag 135, artikel 5, wordt bij de implementatie van de Richtlijn in acht genomen: het bestaan van gekozen vertegenwoordigers wordt niet aangewend om de positie van de betrokken vakbonden of hun vertegenwoordigers te ondermijnen.

De vakbond komt met name in beeld bij aangelegenheden die per cao zijn geregeld. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer het systeem voor functiewaardering en -indeling op cao-niveau worden vastgesteld. Zie in dit verband ook artikel 27, derde lid, WOR in het kader van instemmingsrecht. Dit houdt in dat de ondernemingsraad geen instemmingsrecht heeft, wanneer de betreffende aangelegenheid al per cao geregeld is. Wel kan de cao vervolgens nog een nadere invulling van een regeling aan de ondernemingsraad delegeren.
Voor regels uit de Richtlijn die toezien op belangenbehartiging van individuele werknemers of op informatie over loon van individuele werknemers sluit een rol voor de vakbond aan bij de huidige Nederlandse praktijk. De ondernemingsraad vervult geen rol in het behartigen van de belangen van individuele werknemers. Ook beschikt een ondernemingsraad niet over informatie van individuele werknemers.

De Richtlijn kent een aantal artikelen waarbij betrokkenheid van werknemersvertegenwoordigers bij beleid en besluitvorming op ondernemingsniveau is vereist. Hier ligt een rol voor de ondernemingsraad het meest voor de hand.

De ondernemingsraad vertegenwoordigt de werknemers van een specifieke organisatie en voert overleg met de ondernemer, de werkgever. Bovendien heeft de ondernemingsraad al een belangrijke

functie bij het bevorderen van gelijke behandeling van mannen en vrouwen.[42] Het instellen van een ondernemingsraad is een verplichting voor ondernemingen met ten minste vijftig werknemers.

Kleinere ondernemingen hebben soms een personeelsvertegenwoordiging.[43] Ook de personeelsvertegenwoordiging is een werknemersvertegenwoordiging in de zin van deze Richtlijn. De personeelsvertegenwoordiging is een eenvoudigere vorm van werknemersvertegenwoordiging dan de ondernemingsraad, met minder rechten, plichten en faciliteiten. Om kleinere ondernemingen niet onnodig te belasten, en de personeelsvertegenwoordiging een lichtere vorm van medezeggenschap te laten blijven, is ervoor gekozen om in het kader van de implementatie van de Richtlijn alleen bevoegdheden aan de personeelsvertegenwoordiging toe te kennen, waar dit noodzakelijk is. Dit betekent dat voor werkgevers die vrijwillig rapporteren, verder geen verplichtingen ten aanzien van de personeelsvertegenwoordiging zijn geregeld.

Ingeval van kleinere ondernemingen geldt dat zij volledig aan de verplichtingen van onderhavig wetsvoorstel kunnen voldoen ingeval zij geen personeelsvertegenwoordiging hebben. Uiteraard is het aan te bevelen om werknemers wel in enige vorm te betrekken, zoals bij het opstellen van een systeem voor functiewaardering- en indeling.

Daar waar de WOR regels voor ondernemingsraden kent, zijn deze van toepassing op alle ondernemingsraden, ook als deze zijn ingesteld bij ondernemingen met minder dan vijftig werknemers. Dit komt voor bij kleinere werkgevers die zonder een wettelijke verplichting een ondernemingsraad hebben ingesteld, of bij werkgevers met minder dan vijftig werknemers die op grond van een verplichting uit de cao een ondernemingsraad hebben ingesteld.[44]

Er zijn ook werkgevers met tenminste vijftig werknemers die ondanks de wettelijke verplichting geen ondernemingsraad hebben ingesteld. Deze ondernemers voldoen niet aan de vereisten van de WOR. Voor zover uit de WOR verplichtingen voortvloeien die voortkomen uit de Richtlijn, zullen deze ondernemers niet aan deze verplichtingen kunnen voldoen. Er is voor gekozen om voor deze ondernemers geen alternatief te creëren. Het is niet gewenst om werkgevers die niet aan de wet voldoen te faciliteren. Dit zou het medezeggenschapsstelsel ondergraven en precedenten scheppen voor de implementatie van toekomstige richtlijnen. Het feit dat een or-plichtige ondernemer geen ondernemingsraad heeft ingesteld, leidt echter niet tot bestuurlijke handhaving onder de Wgbmv. Verplichtingen voortvloeiend uit artikel II Wgbmv, zijn geen overtreding in de zin van artikel 22a Wgbmv.

Wanneer een ondernemingsraad instemming verleent op grond van artikel 27, eerste lid, onderdeel c, 4° (de wijze waarop ongerechtvaardigde verschillen op grond van artikel verholpen worden) of 5°, WOR (de beloningsevaluatie, inclusief een plan van aanpak om ongerechtvaardigde verschillen te verhelpen), is het mogelijk dat daarbij afspraken worden gemaakt over primaire arbeidsvoorwaarden. In dit geval gelden daarvoor de gebruikelijke regels over doorwerking. Afspraken tussen de ondernemingsraad en de ondernemer over primaire arbeidsvoorwaarden zijn niet automatisch van toepassing op de arbeidsovereenkomst. Hoe dat in het individuele geval moet worden vormgegeven, kan verschillen per werknemer en per wijziging. Mogelijk is sprake van een incorporatiebeding waarmee ook toekomstige versies van de avr van toepassing worden verklaard of een eenzijdig wijzigingsbeding. De werkgever kan dan arbeidsvoorwaarden wijzigen als hij daarbij een zodanig zwaarwegend belang heeft, dat het belang van de werknemer dat door de wijziging wordt geschaad, naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid daarvoor moet wijken. Daarbij zal ook een rol spelen of de ondernemingsraad akkoord is gegaan.[45] Instemming van de ondernemingsraad op grond van artikel 27, eerste lid, onder c, 4° en 5°, WOR, is als dusdanig geen zwaarwichtig belang.

Het is denkbaar dat de ondernemingsraad niet de kennis in huis heeft om bijvoorbeeld de getrouwheid van de door de ondernemer aangeleverde informatie te beoordelen. Ook kan de ondernemingsraad behoefte hebben aan deskundigheid bij bijvoorbeeld het bespreken van het plan van aanpak. Denk bijvoorbeeld aan een arbeidsjurist of een financieel expert. Hiervoor kan dan de ondernemingsraad gebruik maken van zijn recht op het raadplegen van deskundigen (artikel 16 WOR). Ondernemingsraden hebben het recht om zonder voorafgaande toestemming van de ondernemer een deskundige in te schakelen, waarbij de kosten voor rekening van de ondernemer komen. Dit is zowel

[42] Art. 28, derde lid, WOR.
[43] De personeelsvertegenwoordiging heeft in het algemeen minder bevoegdheden dan de ondernemingsraad. Het instellen van een personeelsvertegenwoordiging is geen verplichting, tenzij een onderneming tussen de 10 en de 49 werknemers heeft en tenminste de helft van de werknemers om een personeelsvertegenwoordiging vraagt (artikelen 35c, eerste lid, en 35d, eerste lid, WOR). Ook de cao kan tot het instellen van een personeelsvertegenwoordiging verplichten. Het komt ook voor dat een onderneming met minder dan 50 een ondernemingsraad heeft ingesteld. Dit kan vrijwillig of op grond van een cao-verplichting.
[44] Artikel 5a WOR.
[45] Artikel 7:613 BW.

in de wetgeving als in de praktijk verankerd. Hoewel er geen concrete cijfers bekend zijn over hoe vaak ondernemingsraden gebruikmaken van dit recht, is wel aannemelijk dat dit vaker voorkomt in grotere ondernemingen, waar de loonrapportage en andere zaken complexer zijn. Het recht op bijstand van een deskundige op kosten van de ondernemer kent bovendien grenzen. Artikel 22, eerste lid, van de WOR bepaalt dat de kosten die *redelijkerwijs noodzakelijk* zijn voor de uitoefening van de taken van de ondernemingsraad en zijn commissies, ten laste komen van de ondernemer. Artikel 22, tweede lid, regelt dat dit ook van toepassing is op het raadplegen van deskundigen. Bovendien moet de ondernemer vooraf op de hoogte worden gebracht van de te verwachten kosten. Op deze manier krijgt de ondernemer de mogelijkheid om actie te ondernemen als hij de kosten voor het raadplegen van een deskundige niet redelijkerwijs noodzakelijk acht. Ten slotte kunnen de leden van de ondernemingsraad zich laten scholen (artikel 18, tweede lid, WOR). Ook de personeelsvertegenwoordiging kan deskundigen inschakelen, maar heeft daarvoor wel toestemming van de ondernemer nodig (artikel 35c, vijfde lid, WOR). Om de laagdrempeligheid van de personeelsvertegenwoordiging in stand te houden, is er voor gekozen om de regeling voor de personeelsvertegenwoordiging niet te verzwaren met een recht op het inzetten van een deskundige, zonder toestemming van de ondernemer. Het betreft immers kleine ondernemingen, waarvoor de kosten voor het inzetten van een externe deskundige relatief een hogere belasting vormen. De leden van de personeelsvertegenwoordiging hebben recht op scholing (artikel 35c, tweede lid, juncto artikel 22, tweede lid, WOR).

Op basis van de verschillende verplichtingen die volgen uit de Richtlijn wordt de invulling van het begrip werknemersvertegenwoordiging hieronder nader toegelicht.

Werknemersvertegenwoordiging en de vaststelling van een systeem voor functiewaardering en -indeling

Artikel 4, vierde lid, van de Richtlijn, bepaalt dat de loonstructuren zodanig zijn dat kan worden beoordeeld of werknemers zich ten aanzien van de waarde van arbeid in een vergelijkbare situatie bevinden op basis van objectieve, genderneutrale criteria. Dit is geïmplementeerd in artikel 8 Wgbmv. Verder bepaalt artikel 4, vierde lid, van de Richtlijn, dat de objectieve, genderneutrale criteria zijn overeengekomen met de werknemersvertegenwoordigers, indien dergelijke vertegenwoordigers bestaan. Op basis van de objectieve genderneutrale criteria moet een werkgever komen tot categorieën van werknemers: werknemers die gelijke of gelijkwaardige arbeid verrichten. Deze categorieën van werknemers dienen in samenwerking met de werknemersvertegenwoordigers te zijn vastgesteld. Het betreft de categorisering van functies uit het functiegebouw, en niet de indeling van de individuele werknemers in deze categorieën. Hiermee sluit het overeenkomen op de genderneutrale criteria aan bij het instemmingsrecht het vaststellen, wijzigen of intrekken van een belonings- of een functiewaarderingssysteem (artikel 27, eerste lid, onder c, 1°, WOR). Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat onder een beloningssysteem wordt verstaan een systeem volgens hetwelk beloningen worden berekend en aan bepaalde functies worden toegekend.[46]

Voor gevallen dat de loonstructuren onderdeel uitmaken van een cao, is het aan de bij de cao betrokken partijen om dit vast te leggen. Daarbij moeten objectieve criteria worden overeengekomen. Dit betekent dat de werknemersvertegenwoordigers de bij de cao betrokken vakbonden zijn.
Is er op een onderneming een cao van toepassing, maar zijn daarin onvoldoende afspraken gemaakt over het systeem voor functiewaardering en -indeling, dan kunnen die afspraken alsnog in de cao met de betrokken vakbonden worden vastgelegd. Worden er geen nadere afspraken gemaakt; zijn in de cao de betreffende bevoegdheden gedelegeerd aan de ondernemingsraad; of is er op de onderneming geen cao van toepassing, dan wordt het systeem voor functiewaardering en -indeling in de onderneming geregeld en wordt onder de werknemersvertegenwoordigers de ondernemingsraad verstaan. Het moment van het afsluiten van de cao is niet bepalend. Dus wanneer er op een later moment een cao wordt afgesloten en een onderneming kent eigen, met de ondernemingsraad overeengekomen, afspraken over het systeem voor functiewaardering en -indeling, heeft de cao-bepaling voorrang en moeten de eigen afspraken daarmee in overeenstemming worden gebracht.

Voorts is van belang dat werkgevers uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de naleving van de verplichtingen uit dit wetsvoorstel. Via een civiele procedure of bestuursrechtelijke handhaving zal hierop worden toegezien. Als in de cao geen afspraken zijn gemaakt over bijvoorbeeld het systeem voor functiewaardering en -indeling, dan is het aan de onderneming zelf om dit te regelen. Als de cao-afspraken ontoereikend zijn of in strijd met het wetsvoorstel, dan is de werkgever uit zichzelf verplicht bovenop of naast de cao-afspraken eigen maatregelen te nemen om aan de verplichtingen te voldoen.
Een belangrijk reeds bestaand recht van de ondernemingsraad bij de uitvoering van de Richtlijn is het instemmingsrecht voor elk door de ondernemer voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging of

[46] Kamerstukken II, Vergaderjaar 1975-1976, 13 954, nr. 1–3, p. 43–44.

intrekking van een belonings- of een functiewaarderingssysteem (artikel 27, eerste lid, onder c, 1°, WOR). Hieronder moet ook worden begrepen het vaststellen van een systeem voor functiewaardering en -indeling en van categorieën van werknemers die gelijkwaardige arbeid verrichten, gebaseerd op objectieve criteria (artikel 8, tweede lid, Wgbmv). Om consistent gebruik van definities in wetgeving te waarborgen, is de term functiewaarderingssysteem aangepast overeenkomstig de wijziging van de Wgbmv. Dit resulteert in ' een beloningssysteem of een systeem voor functiewaardering en -indeling'. Als de ondernemingsraad instemming op de criteria en op de indeling in categorieën verleent, betekent dit dat de ondernemingsraad en de ondernemer zijn overeengekomen, zoals vereist wordt in artikel 4, vierde lid, Richtlijn. Artikel 27, eerste lid, onder c, WOR, wordt daarom aangevuld met sub 2° 'de objectieve, genderneutrale criteria die op grond van artikel 8, tweede lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten grondslag liggen aan de loonstructuur van de onderneming' en met sub 3° 'de indeling in categorieën van werknemers die gelijkwaardige arbeid verrichten op grond van artikel 9, eerste lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen'. Dit volgt de systematiek van artikel 8 van de Wgbmv: wanneer niet wordt ingestemd met de criteria, wordt ook niet ingestemd met het systeem.

Het instemmingsrecht uit de WOR geeft de ondernemingsraad een stevige positie: de ondernemer kan het besluit alleen met instemming van de ondernemingsraad nemen. Mocht de werkgever geen instemming van de ondernemingsraad krijgen, dan kan hij nog wel toestemming aan de kantonrechter vragen om het besluit alsnog te nemen.[47]

Artikel 8 Wgbmv is van toepassing op alle ondernemingen, dus ook op ondernemingen met minder dan vijftig werknemers die in de regel geen ondernemingsraad hebben, maar soms wel een personeelsvertegenwoordiging. Indien aanwezig, dient de personeelsvertegenwoordiging met de ondernemer overeen te komen over de objectieve, genderneutrale criteria. In de huidige WOR heeft de personeelsvertegenwoordiging hiervoor nog geen bevoegdheden. Om te voldoen aan het vereiste uit de Richtlijn, wordt de WOR (artikel 35c, tweede lid, WOR) aangevuld met een bepaling dat het instemmingsrecht voor artikel 27, eerste lid, onder c, sub 2° en 3° (zie hierboven) van overeenkomstige toepassing is op de personeelsvertegenwoordiging.

Er is niet voor gekozen om sub 2° en 3° direct onder te brengen onder 1°, het bestaand artikel 27, eerste lid, onder c, WOR (een voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van een belonings- of functiewaarderingsysteem). De reden hiervoor is de personeelsvertegenwoordiging. Artikel 27, eerste lid, onder c, 1° (voorheen: artikel 27, eerste lid, onder c) is niet van toepassing op de personeelsvertegenwoordiging. De personeelsvertegenwoordiging heeft hiermee geen instemmingsrecht op een belonings- of functiewaarderingsysteem. Bij de implementatie van de Richtlijn is beoogd de bevoegdheden van de personeelsvertegenwoordiging niet onnodig uit te breiden. Omdat de personeelsvertegenwoordiging op grond van de Richtlijn wel bevoegdheden krijgt bij het vaststellen van de objectieve, genderneutrale criteria en bij de indeling in categorieën van werknemers, is ervoor gekozen om dit apart op te nemen in de WOR, zodat alleen dit van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op de personeelsvertegenwoordiging.

Voor het overeenkomen met de werknemersvertegenwoordigers van de objectieve, genderneutrale criteria (artikel 4, vierde lid, Richtlijn) is niet gekozen voor een woordelijke omzetting ('overeenkomen') in de WOR. Het begrippenkader uit Europese Richtlijnen past niet altijd exact in de bestaande bepalingen uit de WOR. Dat is ook met deze Richtlijn het geval. Door aan te sluiten bij bestaande bevoegdheden van de ondernemingsraad, wordt voorkomen dat de WOR onoverzichtelijk wordt.

Een onderzocht alternatief is om artikel vier, vierde lid, van de Richtlijn, onder te brengen in het informatierecht uit de WOR, aangevuld met een overlegverplichting. Informeren en overleggen is echter een lichtere verplichting dan overeenkomen. De Richtlijn zou dan onvoldoende worden omgezet.

Dezelfde afwegingen (passend bij bestaande artikelen uit de WOR, informeren met overleg is ontoereikend) zijn ook gemaakt bij de omzetting van de artikelen acht, lid tien, en tien, lid vier, van de Richtlijn (in nauwe samenwerking verhelpen) en artikel 10, leden twee en twee van de Richtlijn (gezamenlijk evalueren, inclusief het opstellen van een plan van aanpak).

Werknemersvertegenwoordiging en het recht op informatie voor werknemers

Het recht dat werknemers krijgen om schriftelijke informatie te vragen en te ontvangen over hun individuele loonniveau en de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde loonniveaus van categorieën van werknemers die dezelfde of gelijkwaardige arbeid verrichten, betreft een individueel recht voor

[47] Artikel 27, vierde lid, WOR.

werknemers. Werknemers moeten de mogelijkheid hebben om de informatie te ontvangen via de werknemersvertegenwoordiging. Dit past bij de staande praktijk en rol van de vakbond. In het geval wordt geconcludeerd dat de informatie bijvoorbeeld niet klopt of dat bepaalde zaken ontbreken, dan kan de vakbond hierover een civiele actie starten namens de werknemer(s). De ondernemingsraad behartigt geen individuele belangen van werknemers, waardoor een rol voor de ondernemingsraad hier niet voor de hand ligt.

Naast de vakbond zou voor het recht op informatie een werknemer zich ook door een ander persoon kunnen laten bijstaan. Het gaat dan om een persoon die middels een volmacht door de werknemer wordt aangewezen om hem of haar in rechte te vertegenwoordigen. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om een advocaat.

Werknemersvertegenwoordiging en loonrapportage

Artikel 10d, tweede lid, Wgbmv bepaalt dat de werkgever de getrouwheid van de rapportage over de loonkloof bevestigt. Volgens de Richtlijn moet dit na raadpleging van de werknemersvertegenwoordigers. Omdat het informatie op ondernemingsniveau betreft, is de ondernemingsraad hiervoor de aangewezen werknemersvertegenwoordiging.

De WOR kent een passief informatierecht. De ondernemer verstrekt mede ten behoeve van de bespreking van de algemene gang van zaken van de onderneming, ten minste eenmaal per jaar aan de ondernemingsraad schriftelijke informatie over de hoogte en inhoud van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken per verschillende groep van de in de onderneming werkzame personen (artikel 31d, eerste lid, WOR). Dit artikel wordt zo geherformuleerd, dat de WOR hiermee voldoet aan de vereisten van de Richtlijn: de getrouwheid van de gegevens van een loonrapportage wordt bevestigd na raadpleging van de werknemersvertegenwoordigers (artikel 9, zesde lid, van de Richtlijn) en verstrekt aan de werknemersvertegenwoordigers (artikel 9, negende lid, van de Richtlijn en artikel 10d vierde lid). Artikel 9, zesde lid, van de Richtlijn regelt ook dat de werknemersvertegenwoordigers toegang hebben tot de door de werkgever toegepaste methode. Op grond van de huidige WOR heeft de ondernemingsraad het recht om deze informatie te ontvangen. Artikel 31, eerste lid, WOR, regelt namelijk dat de ondernemer verplicht is om desgevraagd aan de ondernemingsraad tijdig alle inlichtingen en gegevens te verstrekken die deze voor de vervulling van hun taak redelijkerwijze nodig heeft. De inlichtingen en gegevens worden desgevraagd schriftelijk verstrekt.

Het begrip raadpleging is in deze Richtlijn niet gedefinieerd, maar in Richtlijn 2002/14/EC (informatie en raadpleging van werknemers) luidt de definitie *de gedachtewisseling en de totstandbrenging van een dialoog tussen de werknemersvertegenwoordigers en de werkgever* (artikel 2, onder g, Richtlijn 2002/14/EC). De raadpleging van de ondernemingsraad zit besloten in de overlegvergadering ter bespreking van de algemene gang van zaken. In dit overleg met de ondernemer is de ondernemingsraad bevoegd om voorstellen te doen en standpunten in te nemen (artikel 24 juncto artikel 23, tweede lid, WOR). Artikel 31d WOR ziet net als Artikel 10d Wgbmv toe op werkgevers met meer dan honderd werknemers. Omdat ondernemers met honderd of meer werknemers een ondernemingsraad moeten instellen, is het niet nodig om de rechten van de personeelsvertegenwoordiging hiervoor uit te breiden.

Artikel 9, tiende lid, van de Richtlijn bepaalt dat werknemersvertegenwoordigers het recht hebben om werkgevers te vragen de verstrekte gegevens extra te verduidelijken en te specificeren en in dat verband onder meer eventuele loonverschillen op basis van geslacht toe te lichten. Werkgevers geven binnen een redelijke termijn een gemotiveerd antwoord op dergelijke verzoeken. Voor de ondernemingsraad is dit al in de WOR geregeld. Op grond van artikel 31, eerste lid, WOR, is de ondernemer verplicht om desgevraagd aan de ondernemingsraad tijdig alle inlichtingen en gegevens te verstrekken die deze voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijze nodig heeft. Dit recht strekt zich uit tot een verduidelijking van de gegevens die de ondernemer op grond van artikel 31d, eerste lid, aan de ondernemingsraad verstrekt.

De personeelsvertegenwoordiging speelt hier geen rol, omdat artikel 9 van de Richtlijn toeziet op ondernemingen met meer dan honderd werknemers.

Indien de loonverschillen niet worden gerechtvaardigd op basis van objectieve criteria, bepaalt artikel 10d, zesde lid, Wgbmv dat deze situatie binnen een redelijke termijn door de werkgever wordt verholpen. Volgens de Richtlijn moet dit in nauwe samenwerking met de werknemersvertegenwoordigers gebeuren (artikel 9, tiende lid, van de Richtlijn). Hierbij wordt onder de werknemersvertegenwoordigers de ondernemingsraad verstaan omdat het in beginsel gaat om bedrijfsspecifieke processen. Wanneer door het verhelpen een loonstructuur moet worden aangepast en deze onderdeel is van een cao, zijn vakbonden wel als werknemersvertegenwoordigers betrokken.

De WOR kent geen 'in nauwe samenwerking verhelpen'. Het is niet wenselijk om aan het bestaande basisinstrumentarium van de ondernemingsraad (informatie, initiatief, advies en instemming) steeds een nieuw recht toe te voegen wanneer een richtlijn begrippen kent die niet in de WOR voorkomen. De WOR wordt hiermee te complex. Er is daarom gekozen voor een bestaand recht uit de WOR dat het beste bij de nauwe samenwerking aansluit: het instemmingsrecht. Het instemmingsrecht impliceert een overleg tussen werkgever en ondernemingsraad om tot een gemeenschappelijk gedragen regeling te komen. Bovendien vallen regelingen op het gebied van een belonings- of functiewaarderingssysteem al onder de instemmingsbevoegdheid van de ondernemingsraad op grond van artikel 27, eerste lid, onder c, 1°, WOR. Tegen het instemmingsrecht kan worden aangedragen dat het verder strekt dan in nauwe samenwerking verhelpen. Hier staat echter tegenover dat het instemmingsrecht een alternatieve route kent voor wanneer een werkgever geen instemming van de ondernemingsraad krijgt. Hij kan dan de kantonrechter toestemming vragen om het besluit te nemen.[48] Deze oplossing voor als het 'in nauwe samenwerking verhelpen' niet lukt, kent de Richtlijn niet.
Artikel 27, eerste lid, dat het instemmingsrecht regelt, wordt op onderdeel c aangevuld met een sub 4°: 'de wijze waarop ongerechtvaardigde verschillen op grond van artikel 10d, zesde lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, verholpen worden'.

Werknemersvertegenwoordiging en loonevaluatie

Voor de implementatie van artikel 10, eerste lid, van de Richtlijn, de gezamenlijke loonevaluatie, is gekozen om dit via het instemmingsrecht van de ondernemingsraad te regelen. Reden hiervoor is dat ook dit op ondernemingsniveau plaats vindt. Een 'gezamenlijke evaluatie' op zich sluit niet aan bij het instrumentarium van de WOR. Ook hiervoor geldt dat de keuze is gemaakt om geen nieuw recht aan de WOR toe te voegen, maar aan te sluiten bij een bestaand recht uit de or, het instemmingsrecht. De gezamenlijke loonevaluatie en het daarbij horende plan van aanpak vast om een geconstateerde loonkloof op te lossen, liggen dichtbij een belonings- of een functiewaarderingssysteem waarvoor de ondernemingsraad al instemmingsrecht heeft (artikel 27, eerste lid, onder c, WOR).

Artikel 10d, vierde lid, Wgbmv vereist dat bij de uitvoering van de maatregelen die voortvloeien uit de gezamenlijke loonevaluatie, de werkgever binnen een redelijke termijn de niet-gerechtvaardigde loonverschillen verhelpt. Volgens de Richtlijn moet dit in nauwe samenwerking met de werknemersvertegenwoordigers. Net als in artikel 9, tiende lid, van de Richtlijn is dit opgelost door gebruik te maken van het bestaande instemmingsrecht van de ondernemingsraad. Voor de implementatie van de gezamenlijke loonevaluatie van artikel 10, eerste lid van de Richtlijn, en het in nauwe samenwerking verhelpen van niet-gerechtvaardigde loonverschillen uit artikel 10, vierde lid van de Richtlijn, wordt artikel 27, eerste lid, onder c, WOR, aangevuld met sub 5°: 'de loonevaluatie, waaronder een plan van aanpak om ongerechtvaardigde verschillen in nauwe samenwerking te verhelpen op grond van artikel 10e, vierde lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen.'

Het is overigens denkbaar dat (een deel van) de oplossing van het loonverschil zit in een aanpassing van cao-bepalingen. In dat geval is het aan de cao-partners om daarover te besluiten en heeft de ondernemingsraad geen rol, maar volgt hiermee betrokkenheid van de vakbonden. Wel kan het zijn dat het plan van aanpak hiernaast meer onderdelen heeft, of dat er verdere afspraken gemaakt moeten worden over de toepassing in de praktijk van regels uit de cao. Dit kan dan in samenwerking met de ondernemingsraad worden gedaan.

De personeelsvertegenwoordiging speelt hier geen rol, omdat artikel 10 Wgbmv toeziet op ondernemingen met meer dan honderd werknemers.

Werknemersvertegenwoordiging en procedures namens of ter ondersteuning van werknemers

Een vakbond kan op grond van bestaand recht een werknemer reeds bijstaan, daar waar het gaat om inbreuken op een recht of verplichting met betrekking tot het beginsel van gelijke beloning. Behalve de vakbond kan een werknemer ook een ander persoon aanwijzen om hem of haar in rechte te vertegenwoordigen, bijvoorbeeld een advocaat. De ondernemingsraad speelt hier geen rol. Hij kan niet in rechte optreden namens werknemers.

Werknemersvertegenwoordigers en bescherming tegen represailles en minder gunstige behandeling

Artikel 25 van de Richtlijn regelt de bescherming van werknemers en werknemersvertegenwoordigers tegen represailles en tegen minder gunstige behandeling. Leden van de ondernemingsraad en van de

[48] Artikel 27, vierde lid, WOR.

personeelsvertegenwoordiging zijn op grond van de WOR en van het BW beschermd tegen benadeling en tegen onrechtvaardig ontslag (artikel 21 WOR respectievelijk artikel 7:670, vierde lid, 1°, BW). Hiermee voldoet de huidige wetgeving aan de vereisten uit artikel 25 van de Richtlijn, bescherming tegen represailles en tegen minder gunstige behandeling, voor zover het werknemersvertegenwoordigers in de vorm van leden van de ondernemingsraad en de personeelsvertegenwoordiging betreft. Verder wordt met artikel 11a aan de Wgbmv toegevoegd dat de werkgever de werknemer niet mag benadelen wegens de omstandigheid dat de werknemer de aan hem toekomende rechten op grond van het onderscheid in loon geldend maakt. Dit geldt eveneens voor de werknemersvertegenwoordiger of een vakbondslid indien deze bijvoorbeeld bijstand heeft verleend.

Onderstaand schema maakt per maatregel de rol van zowel de ondernemingsraad als de personeelsvertegenwoordiging inzichtelijk.

Artikel (lid) Wgbmv	Verplichting	Rol ondernemingsraad	Rol personeelsvertegenwoordiging
Art. 1 lid 1	Indeling in categorieën van werknemers	Instemming	Instemming
Art. 8 lid 2	Vaststellen van een systeem voor functiewaardering	Instemming	
Art. 8 lid 2	Objectieve en genderneutrale criteria	Instemming	Instemming
Art. 10c lid 1 tot en met 3	Loonrapportage en bevestiging getrouwheid	Informatie en overleg	
Art. 10c lid 7	Verhelpen ongerechtvaardigde verschillen	Instemming	
Artikel 10d	Evaluatieverplichting (inclusief plan van aanpak)	Instemming	

5.2. Werknemersvertegenwoordigers in het onderwijs

In deze paragraaf worden de gevolgen van het wetsvoorstel voor het onderwijs beschreven. De maatregelen uit de Richtlijn die met dit wetsvoorstel worden geïmplementeerd in de Wgbmv en de Waadi zijn, ongeacht of een personeelslid nu werkzaam is op grond van een arbeidsovereenkomst of andere overeenkomst in het kader van de inhuur van personeel, van rechtswege van toepassing op werkgevers in het onderwijs[49] en hun personeel.

De WOR is het relevante wettelijke kader voor werkgevers en personeel van niet-bekostigde onderwijsorganisaties, voor werkgever en personeel van bekostigde mbo-instellingen en voor werkgevers en personeel van scholen die onderdeel zijn van een verticale scholengemeenschap. Het primair onderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs hebben een eigen medezeggenschapsstelsel op grond van de Wms. Bekostigde hbo- en wo-instellingen kunnen besluiten tot een medezeggenschapsstelsel op grond van de WHW, waardoor de WOR niet van toepassing is. De implementatie van de Richtlijn vergt daarmee dat er – naast de voormelde wijziging in wetgeving die reeds tijdens internetconsultatie was opgenomen in het voorstel – ook enkele aanpassingen worden gedaan in de Wms en WHW. De strekking van deze wijzigingen komt overeen met de wijzigingen die onderhavig wetsvoorstel aanbrengt in de artikelen 27, 31 en 35 van de WOR. Hieronder volgt een korte uitleg van de werking van de verschillende onderwijsmedezeggenschapsstelsels.

Wet medezeggenschap op scholen (Wms): werking

Voor het funderend onderwijs is de medezeggenschap geregeld in de Wms. Deze wet bestaat reeds deels uit algemene rechten (het recht van informatie, het recht van initiatief en het recht van overleg) en deels uit specifiek advies- of instemmingsrechten. Dit om inspraak van leerlingen, ouders en onderwijspersoneel te borgen bij zowel scholen als samenwerkingsverbanden. De implementatie van de Richtlijn zorgt voor twee verduidelijkingen in de Wms.

Allereerst ten aanzien van het informatierecht. Het informatierecht zoals opgenomen in artikel 8 Wms houdt in dat de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad informatie zowel automatisch dient te ontvangen als zelf kan opvragen. Het schoolbestuur of het bestuur van het samenwerkingsverband, moet de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad uit zichzelf informeren over belangrijke plannen, besluiten en beleidsstukken, zoals de arbeidsvoorwaardelijke regelingen als bedoeld in artikel 8, tweede lid, onder f, Wms. Met dit wetsvoorstel wordt verduidelijkt dat hieronder tevens periodieke informatie valt over de loonkloof als uiteengezet in artikel 10c Wgbmv, mits het personeelsbestand meer dan honderd werknemers of uitgeleende arbeidskrachten (met een arbeidsovereen-

[49] In onderwijswetten aangeduid als bevoegd gezag of instellingsbestuur.

komst) omvat. Bij meer dan 250 personeelsleden zal deze informatie tenminste elk jaar verstrekt dienen te worden en bij een omvang vanaf honderd tot 250 werknemers tenminste eens in de drie jaar. Belangrijk is dat dit personeelsbestand niet op schoolniveau wordt gemeten maar op centraal niveau, dat van het bevoegd gezag als werkgever. Een deel van de onderwijsinstellingen heeft een werknemersbestand van honderd of meer werknemers, en zal voortaan hierover dus geïnformeerd dienen te worden.

In die gevallen dient de gehele (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad (zowel ouders, leerlingen als onderwijspersoneel) de genoemde informatie te ontvangen, zodat de medezeggenschap hier het bevoegd gezag op kan bevragen en eventueel een van diens andere algemene rechten kan inzetten om het gesprek met het bevoegd gezag hierover aan te gaan.

Ten tweede wordt verduidelijkt dat onder het bestaande instemmingsrecht voor de personeelsgeleding van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad ten aanzien van salarissen, toelagen en gratificaties aan het personeel of de functiebeloning (artikel 12, eerste lid, onder g en i, Wms), ook valt (i) de vaststelling van de objectieve en genderneutrale criteria voor de loonstructuren, (ii) de indeling in categorieën werknemers die gelijkwaardige arbeid verrichten, (iii) de beloningsevaluatie, inclusief – indien nodig – een plan van aanpak om ongerechtvaardigde verschillen te verhelpen en (iv) de wijze waar op ongerechtvaardigde beloningsverschillen worden verholpen. Een instemmingsrecht houdt hierbij in dat het bevoegd gezag de instemming van de personeelsgeleding moet verkrijgen alvorens het een besluit kan nemen ten aanzien van de genoemde onderwerpen. Wanneer de personeelsgeleding niet instemt, kan het bevoegd gezag eventueel nog vervangende toestemming aan de Landelijke Commissie voor Geschillen Wms (hierna: LCG Wms) vragen. En indien het bevoegd gezag een besluit neemt zonder dat het de benodigde instemming heeft, dan kan hierover een klacht ingediend worden bij diezelfde LCG Wms. Dit geldt voor alle scholen en samenwerkingsverbanden in het funderend onderwijs. Zoals eerder vermeld zijn deze medezeggenschapsrechten alleen van belang als er geen cao is die hierover afspraken bevat of als een cao ruimte laat voor (nadere) afspraken op het niveau van een individuele werkgever.

Daarbij heeft het CBS recentelijk onderzoek gedaan naar eventuele verschillen in salarissen van mannen en vrouwen in het funderend onderwijs aan de hand van de openbare DUO data onderwijs personeel[50]. Het CBS constateert daarbij dat er verschillen zijn en geeft aan: '*Verschillen in salaris van mannen en vrouwen, ook gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken, zijn in het basisonderwijs het grootst bij directie- en managementfuncties. Mannen verdienen in deze functies meer dan vrouwen, maar deze loonverschillen zijn wel kleiner geworden over de tijd. Bij het onderwijsgevende personeel zijn de loonverschillen juist groter geworden, maar dan in het voordeel van de vrouwen. Ook in het voortgezet onderwijs zijn er verschillen in salaris tussen mannen en vrouwen. Hoewel deze verschillen kleiner zijn geworden, verdienden mannen in 2022 nog altijd meer dan vrouwen in directie- en managementfuncties, onderwijsgevende functies, en beheer- en administratieve functies. Alleen in onderwijsondersteunende functies zijn vrouwen iets meer gaan verdienen dan mannen.*[51] Als zodanig is er nog ruimte voor verbetering in het funderend onderwijs.

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW): werking

Het college van bestuur van de openbare universiteiten[52] en de hogescholen die in de bijlage van de WHW zijn opgenomen[53] heeft de mogelijkheid te kiezen tussen medezeggenschapstelsels[54]. Het college van bestuur kan besluiten dat de WOR van toepassing is, of dat deze wet niet van toepassing is op de universiteit respectievelijk hogeschool. Wanneer een college van bestuur er voor kiest om de WOR van toepassing te laten zijn, is er aan de betreffende instelling een gezamenlijke vergadering verbonden. Van deze vergadering maken de leden van de ondernemingsraad en studenten deel uit. De advies- en instemmingsrechten die zijn opgenomen in de WOR zijn in dit geval van toepassing, nu dit besluit het formele medezeggenschapsstelsel van de WHW buiten werking stelt.[55] Dit besluit gaat gepaard met de vaststelling door het college van bestuur van een medezeggenschapsregeling ten behoeve van haar studenten binnen de universiteit respectievelijk de hogeschool en haar faculteiten, die tenminste gelijkwaardig is aan hetgeen is bepaald in de WHW ten aanzien van de medezeggen-

[50] DUO – Open onderwijsdata
[51] https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2025/mannen-en-vrouwen-werkzaam-in-het-basis-en-voortgezet-onderwijs-2016-2022?onepage=true. In dit onderzoek zijn data gebruikt uit het Onderwijspersoneelbestand 2016-2022 van het CBS, dat is gebaseerd op cijfers van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Dit bestand bevat alle baandelen (zie kader) van personen die werken bij bekostigde instellingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs in oktober van het peiljaar.
[52] Voor de Openbare Universiteit geldt hetgeen bepaald in artikel 11.13 WHW.
[53] Bijlage behorende bij de WHW onder a en g.
[54] Artikel 9.30 juncto artikel 10.16a WWH.
[55] Artikel 9.30, lid 3 juncto 10.16a, lid 3, WHW: het gaat hier om de algemene taken en bevoegdheden van de universiteitsraad respectievelijk de medezeggenschapsraad en de faculteitsraden respectievelijk deelraden.

schap binnen de openbare universiteiten en hogescholen.[56] De in de medezeggenschapsregeling vast te stellen medezeggenschapsstructuren dienen zoveel mogelijk aan te sluiten bij de organisatiestructuur, besluitvormingsprocedures en verantwoordelijkheidsverdeling binnen de instelling. De voorliggende Europese richtlijn met betrekking tot loontransparantie kent een aantal nieuwe rechten toe aan de 'werknemersvertegenwoordigers'.

Voor zowel de universiteiten als hogescholen geldt dat wanneer het college van bestuur besluit dat de WOR van toepassing is, zij hier voorafgaande instemming van de ondernemingsraad voor nodig heeft. Dit vereiste van voorafgaande instemming door de ondernemingsraad geldt ook voor het door het college van bestuur te nemen besluit voor vaststelling van de hierboven eerder genoemde medezeggenschapsregeling.

5.3. Rol voor de organen voor gelijke behandeling

De Richtlijn stelt dat het van cruciaal belang is om organen voor gelijke behandeling te betrekken bij de daadwerkelijke toepassing van het beginsel van gelijke beloning. Diens bevoegdheden en taken moeten adequaat zijn om beloningsdiscriminatie op grond van gender te bestrijden. Zo moeten zij werknemers kunnen bijstaan als zij het slachtoffer zijn van discriminatie. Artikel 28 van de Richtlijn benadrukt de bevoegdheid van deze organen en het belang van samenwerking hierin en ondersteuning in de vorm van middelen hiervoor. In de uitvoering van het wetsvoorstel wordt hier rekening mee gehouden. Het overleg met de organen voor gelijke behandeling is in de beginfase van de wetsvorming gestart.

De definitie van orgaan voor gelijke behandeling in de Richtlijn is als volgt (artikel 3, eerste lid, onder l): 'krachtens artikel 20 van Richtlijn 2006/54/EG[57] aangewezen orgaan of organen'. In die richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen wordt dit aangeduid als 'organen voor gelijke kansen' (artikel 20), welke meerdere organisaties kunnen behelzen.

Organen voor gelijke behandeling komen in de Richtlijn voor in artikelen over:
1. Het beschikbaar stellen van analyse-instrumenten voor de beoordeling en vergelijking van de waarde van arbeid (artikel 4)
2. Het op verzoek van de werknemer ontvangen en doorsturen van informatie bij het recht op informatie (artikel 7)
3. Het opvragen van achterliggende informatie van en extra toelichting op de rapportage over de loonkloof (artikel 9)
4. Het deelnemen aan het proces van gezamenlijke loonevaluatie (artikel 10)
5. De toegang tot identificeerbare beloningsinformatie (artikel 12 derde lid)
6. Het instellen van procedures namens of ter ondersteuning van werknemers (artikel 15)
7. Het opschorten van verjaringstermijnen (artikel 21)
8. Het (aanleveren van informatie voor het) aggregeren van klachten (artikel 29)

In de Nederlandse situatie nemen zowel het College als de ADV's verschillende taken op zich. Deze taken hoeven niet in wetgeving te worden neergelegd, omdat de taken aansluiten bij de bestaande rol, invulling en bevoegdheid van deze organisaties. Hieronder worden de taken uit de bovenstaande genummerde opsomming behandeld. Dit laat onverlet dat werknemers in de huidige situatie bij klachten over discriminatie bij beloning al naar het College kunnen stappen voor een oordeel of naar de ADV's voor bijstand.

Allereerst de taken die het College kan vervullen. Het gaat hierbij om de eerste taak uit bovenstaande opsomming. Het ministerie van SZW zal het College betrekken bij de analyse-instrumenten die worden ontwikkeld voor de beoordeling van de waarde van werk. Ook de derde en vierde taak kunnen van toepassing zijn wanneer een werkgever zich meldt bij het College. Het kan namelijk een oordeel over eigen handelen uitspreken waarmee werkgevers een advies krijgen over hun werkwijze rond antidiscriminatiebeleid en bijvoorbeeld ten aanzien van de loonevaluatie een oordeel kunnen vragen. Het College kan vanuit haar huidige rol alle benodigde inlichtingen en bescheiden vorderen die voor de vervulling van de taak van het College nodig zijn (Wet College voor de rechten van de mens, artikel 6, eerste lid). Daar wordt wel bij aangetekend dat het College van de mogelijkheid tot een rol bij de derde en vierde taak waarschijnlijk geen gebruik van zal maken. Uit een bespreking met het College

[56] Artikel 9.30, lid 3, laatste volzin, juncto artikel 10.16a, lid 3, laatste volzin, WHW.
[57] Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep. Deze richtlijn is op 14 mei 2024 gewijzigd door Richtlijn (EU) 2024/1500 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen in arbeid en beroep, en tot wijziging van de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU.

bleek dat zij zich doorgaans niet mengt in interne bedrijfsprocessen. Het College zal wel specifieke informatie vragen over de loonrapportage of -evaluatie wanneer een oordeel (over eigen handelen) moet worden gegeven, maar zal zich hiervoor niet eigenstandig bij een werkgever melden. Het College zal verder rekening houden met de regels rond verjaring uit de zevende taak en informatie kunnen aanleveren voor de achtste taak ten behoeve van het aggregeren van klachten over ongelijke beloning.

Ten tweede de taken die gemeentelijke ADV's kunnen vervullen. Op dit moment kunnen mensen al met discriminatieklachten bij deze organisatie terecht. ADV's kunnen nu al onafhankelijke bijstand verlenen bij door de werknemer te ondernemen (juridische) stappen (artikel 4, tweede lid Besluit gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen). Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om bemiddeling tussen partijen. In het geval van dit wetsvoorstel gaat het om een specifieke rol van ADV's bij het uitoefenen van het recht op informatie (de tweede taak uit bovenstaande opsomming) of het instellen van procedures namens of ter ondersteuning van werknemers (de zesde taak). Werkgevers moeten hier vanuit dit wetsvoorstel medewerking aan verlenen, omdat een ADV dit uit hoofde van de werknemer doet bij wijze van vertegenwoordiging en hij of zij het recht op informatie mag uitoefenen. De ADV's krijgen vanuit de Richtlijn ook het recht om betrokken te zijn bij het proces rond loonrapportage en -evaluatie namens de werknemers (derde en vierde taak). Uit een bespreking met de ADV's bleek dat zij hier waarschijnlijk geen gebruik zullen maken omdat zij zich normaliter niet mengen in interne bedrijfsprocessen. De ADV's zullen rekening houden met de regels rond verjaring uit taak 7 en informatie kunnen aanleveren voor taak 8 ten behoeve van het aggregeren van klachten over ongelijke beloning.

Voor de vijfde genoemde taak, de toegang tot identificeerbare beloningsinformatie, geldt dat dit artikellid niet zal worden geïmplementeerd. Meer hierover in hoofdstuk 7.1.

5.4. Rol voor de sociale partners

Sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties) hebben een belangrijke rol bij de bevordering van het recht op gelijke beloning voor gelijk of gelijkwaardig werk. De Richtlijn kent op diverse plekken een rol toe aan sociale partners of doet uitspraken over raakvlakken van de Richtlijn met taken behorend bij sociale partners (artikelen 13, 30 en 33 van de Richtlijn). In de totstandkoming van de Richtlijn en bij de uitvoering hiervan is en wordt daarom overleg gevoerd met sociale partners.

Dit wetsvoorstel doet met nadruk geen afbreuk aan het recht van sociale partners om over collectieve arbeidsovereenkomsten te onderhandelen, deze te sluiten en te handhaven of de mogelijkheid om collectieve actie te voeren (artikel 30 van de Richtlijn). De rol en verantwoordelijkheid die sociale partners hebben bij de loonvorming in Nederland, wordt met dit wetsvoorstel niet beïnvloed of aangepast. Sociale partners kunnen een rol spelen bij de totstandkoming van systemen voor functiewaardering en -indeling, bijvoorbeeld daar waar deze op cao-niveau worden vastgesteld. Verder kunnen sociale partners komen tot de ontwikkeling van methoden en instrumenten om werk van gelijke waarde vast te stellen en gelijk loon te bevorderen. Ook bij de ondersteuning voor werkgevers (specifiek die met minder dan 250 werknemers, artikel 11 van de Richtlijn) is een rol voor sociale partners passend. Zo zal de overheid in samenwerking met sociale partners hulpmiddelen ontwikkelen, dan wel onder de aandacht brengen, voor ondersteuning aan werkgevers. Benadrukt wordt dat bestaande cao's overeenkomstig het huidige cao-recht waar nodig in overeenstemming zullen moeten worden gebracht met dit wetsvoorstel nadat het in werking is getreden.

6. Onderdelen die geen implementatie behoeven

In de bij deze memorie van toelichting gevoegde transponeringstabel is aangegeven welke bepalingen uit de Richtlijn geen implementatie behoeven. Daaraan kunnen verschillende redenen aan ten grondslag liggen. Allereest gaat het om onderdelen die reeds zijn geregeld in nationale regelgeving. Daarnaast zijn sommige onderdelen facultatieve bepalingen die vanwege het uitgangspunt van zuiver implementeren niet worden geïmplementeerd. Sommige onderdelen behoeven geen implementatie in regelgeving omdat aan de lidstaten of aan EU-organen een verplichting tot feitelijk handelen wordt opgelegd. Ten slotte vragen sommige bepalingen naar hun aard niet om implementatie Hieronder wordt nader toegelicht welke bepalingen om welke reden geen implementatie behoeven. In enkele gevallen is sprake van een bepaling die slechts gedeeltelijk implementatie behoeft.

6.1. Bestaande regelgeving

Ten eerste behoeven bepaalde onderdelen uit de Richtlijn geen implementatie, omdat deze al onderdeel uitmaken van bestaande wetgeving. In sommige gevallen staat de nationale regelgeving dan wel de praktijk niet in de weg aan het bepaalde in de Richtlijn en is om die reden geen omzetting vereist. Het gaat om de volgende artikelen of onderdelen daarvan:

– *Toepassingsgebied van de Richtlijn*
Artikel 2 gaat over het toepassingsgebied van de Richtlijn. De Richtlijn is van toepassing op werkgevers in publieke en particuliere sector. De richtlijn is van toepassing op alle werknemers met een arbeidsovereenkomst of een arbeidsverhouding. Bovendien zien de regels over loontransparantie in het sollicitatieproces ook op sollicitanten.
Aangezien de Wgbmv van toepassing is op alle werknemers met een arbeidsovereenkomst of een arbeidsverhouding, ongeacht de publieke of private sector, hoeft artikel 2 geen implementatie. Dit geldt dus ook voor personen met een dienstbetrekking bij het Ministerie van Defensie, bij de Nationale Politie, bij de rechterlijke macht en op politieke ambtsdragers.
Sommige bestaande artikelen zien in het bijzonder op de arbeidsovereenkomst, zoals geregeld in boek 7 van het BW. In de transponeringstabel wordt daarom enkele malen naar artikelen uit dat boek (zoals 7:646 en 7:681 BW) verwezen als zijnde bestaande wetgeving. Voor genoemde bepalingen van bestaande wetgeving uit het BW die niet zien op Boek 7 (zoals de artikelen 3:60, 3:305a, 3:305b, 3: 296 en artikel 6:162 BW), geldt dat ze voor elke civiele partij gelden, ongeacht de arbeidsrelatie. Ten slotte bevat artikel 3 van de Wgbmv reeds regels in het kader van sollicitatieprocedures waarop sollicitanten zich kunnen beroepen. Ook op dit punt van de reikwijdte behoeft de Richtlijn geen implementatie.
– *Enkele definities*
Artikel 3, eerste en tweede lid, regelt de definities van veelgebruikte termen uit de Richtlijn. In de transponeringstabel is per definitie aangegeven welke daarvan reeds in nationale regelgeving zijn geregeld en welke definities zijn geïmplementeerd. Wel wordt verduidelijkt dat onderscheid in de zin van Wgbmv onderscheid op basis van geslacht inhoudt.
Het begrip internationaal onderscheid behoeft implementatie, maar niet op het niveau van de wetgeving. Verwezen wordt naar paragraaf 4.3.2 van deze toelichting.
– *Genderneutrale vacatures en functiebenamingen*
Artikel 5, derde lid, bepaalt dat werkgevers ervoor moeten zorgen dat vacatures en functiebenamingen genderneutraal zijn en dat wervingsprocedures op niet-discriminerende wijze worden uitgevoerd. Dit is reeds in artikel 3 van Wgbmv opgenomen. Daarin is vermeld dat het niet toegelaten is om onderscheid te maken bij de behandeling bij de vervulling van een openstaande betrekking of bij arbeidsbemiddeling. Ook moet bij het aanbieden van een betrekking de tekst zodanig zijn dat zowel mannen als vrouwen in aanmerking komen. Waar in die tekst een functiebenaming staat, wordt daarin zowel de mannelijke als vrouwelijke vorm gebruikt of wordt uitdrukkelijk vermeld dat beiden in aanmerking komen. Zie voorts de artikelsgewijze toelichting bij wijzigingsonderdeel D.
– *Recht op informatie via werknemersvertegenwoordigers of via organen voor gelijke behandeling*
Artikel 7 gaat over het recht op informatie. Het tweede lid bepaalt dat deze ook via werknemersvertegenwoordigers of via organen voor gelijke behandeling kan worden opgevraagd. Hetzelfde geldt voor verdere verduidelijkingen. Volgens de Nederlandse praktijk kunnen deze organen al, via wettelijke regels van vertegenwoordiging, als tussenpersoon optreden en zodoende ook de belangen behartigen van werknemers in het geval van beloningsinformatie. Om inhoudelijke redenen behoeft dit artikel geen implementatie. Overigens zal dit recht niet opgaan voor de ondernemingsraad. Zie wederom hoofdstuk 5.
– *Vrijwillige loontransparantie opstellen*
Artikel 9, vijfde lid, houdt in dat lidstaten kleine werkgevers (met minder dan honderd werknemers) niet mogen beletten om vrijwillig een loonrapportage op te stellen. Dit geldt evenzeer voor grote werkgevers (met meer dan honderd werknemers) die wel een rapportageverplichting hebben, om de loonrapportage op hun eigen website of anderszins openbaar te maken (zevende lid). Dat wordt ook niet belet, zodat het altijd mogelijk is voor werkgevers om vrijwillig rapportages over loonverschillen op te stellen of te openbaren. Nationale regels staan hier niet in de weg; het staat werkgevers hiervoor vrij. Dit vereist geen implementatie.
– *Verstrekken van informatie aan de Arbeidsinspectie en het orgaan voor gelijke behandeling*
Artikel 9, negende lid, bepaalt dat werkgevers de informatie over de beloningsrapportage op verzoek aan de Arbeidsinspectie en het orgaan voor gelijke behandeling moet verstrekken. Artikel 9, tiende lid, bepaalt dat deze partijen ook om verduidelijking kunnen vragen. Nationale regels staan hier niet in de weg. De Arbeidsinspectie kan reeds inlichtingen vorderen op grond van artikel 5:16 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Voor het College voor de Rechten van de Mens volgt deze bevoegdheid reeds uit artikel 6.1 van de Wet College voor de rechten van de mens. Voor ADV's volgt dit uit hun nationale praktijk en bij wijze van wettelijke vertegenwoordiging van werknemers. ADV's kunnen een (voor)onderzoek instellen (hoor en wederhoor, kennisvergaring m.b.t. de relevante feiten) op grond van artikel 4, tweede lid onder b juncto artikel 10 Besluit gemeentelijke ADV's. Dit tezamen behoeft geen implementatie.
Artikel 10, derde en vierde lid, regelt een informatiepositie en betrokkenheid bij de beloningsevaluatie voor onder andere organen voor gelijke behandeling en de Arbeidsinspectie. Ook hier staan nationale regels niet in de weg. De Arbeidsinspectie kan reeds inlichtingen vorderen op grond van artikel 5:16 Awb. Voor het College voor de Rechten van de Mens volgt deze bevoegdheid reeds uit artikel 6.1 van de Wet College voor de rechten van de mens. Wat de betrokkenheid voor het

verhelpen van niet-gerechtvaardigde verschillen betreft (vierde lid), is er geen implementatie vereist, aangezien het deze instanties kunnen adviseren over het verhelpen van niet-gerechtvaardigde verschillen (respectievelijk artikelen 3 en 6 Wet College voor de rechten van de mens en artikel 2, eerste lid, onderdeel a, Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen). De Arbeidsinspectie zal vanwege haar toezichthoudende rol, en dat gaat niet op voor individuele gevallen, geen betrokkenheid hebben bij het derde en vierde lid, waardoor dit om inhoudelijke redenen geen implementatie behoeft.

– *Naleving AVG*
  Artikel 12, eerste lid, bepaalt dat de informatie die verstrekt wordt uit hoofde van de artikelen 7, 9 of 10 van de Richtlijn, voor zover dit gepaard gaat met de verwerking van persoonsgegevens, overeenkomstig de AVG, moet worden verstrekt. Deze bepaling behoeft geen implementatie, omdat de AVG onmiddellijke werking heeft en dergelijke informatieverstrekking dus reeds moet voldoen aan de AVG.
– *Verdediging van rechten*
  Artikel 14 behoeft geen implementatie aangezien de verdediging van rechten van werknemers reeds is geborgd in het Nederlandse procesrecht. Wanneer het gaat om vorderingen uit onrechtmatige daad is de civiele rechter bevoegd voor vorderingen van werknemers. Als het gaat om zaken betreffende een arbeidsovereenkomst is de kantonrechter bevoegd voor vorderingen van werknemers. Maar ook na beëindiging van de arbeidsovereenkomst kan de voormalig werknemer naar de rechter zo lang de vordering niet is verjaard.
– *Procedures namens of ter ondersteuning van werknemers*
  Artikel 15 regelt het recht om namens of ter ondersteuning van werknemers procedures in te stellen. Op diverse plekken in het Nederlandse procesrecht is dit geregeld waardoor het geen implementatie behoeft. In algemene zin kunnen dergelijke procedures door verenigingen en organisaties worden gestart met een volmacht. Denk bijvoorbeeld aan vakbonden als werknemersvertegenwoordigers, maar in specifiekere wetgeving ook aan het College en het orgaan voor gelijke behandeling.
– *Recht op compensatie*
  Artikel 16 bevat een recht van de werknemer om volledige compensatie te kunnen eisen en te krijgen voor de schade die is geleden door een inbreuk op een recht of het niet-naleven van een verplichting met betrekking tot het beginsel van gelijke beloning. Dit behoeft geen implementatie omdat in het BW reeds is opgenomen dat de kantonrechter de werknemer een schadevergoeding kan toekennen als de werkgever de arbeidsovereenkomst in strijd met het discriminatieverbod heeft opgezegd. De civiele rechter kan eveneens een schadevergoeding toekennen in het geval hij oordeelt dat de werkgever in strijd heeft gehandeld met het bepaalde in de Wgbmv. Daarmee is gewaarborgd dat een werknemer niet enkel volledige compensatie kan eisen, maar die vordering door een rechter ook kan worden toegewezen. De onderbouwing van de hoogte van de compensatie is aan de werknemer. De artikelen 7 tot en met 11 van de Wgbmv bevatten een nadere uitwerking van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen ter zake beloning. Het tweede lid geeft lidstaten mee dat de geleden schade als gevolg van inbreuken op het recht van gelijke beloning reëel en effectief worden gecompenseerd of gerepareerd, op een wijze die afschrikwekkend en evenredig is. Dit uitgangspunt is meegenomen in de vormgeving van handhaving en wordt nader toegelicht in paragraaf 8.2 handhaving.
  Artikel 16, vierde lid, bepaalt dat compensatie of reparatie, door een inbreuk op een recht of verplichting met betrekking tot het beginsel van gelijke beloning, niet wordt beperkt door een maximumbedrag. Noch de huidige wetgeving noch dit wetsvoorstel bevat een maximumbedrag en is daarmee in lijn met deze bepaling.
– *Andere rechtsmiddelen*
  Artikel 17 regelt de mogelijkheid voor werknemers om beëindiging van de inbreuk op het recht op gelijke beloning te eisen, om maatregelen te eisen tot toepassing van het beginsel van gelijke beloning en te eisen dat daarbij een dwangsom wordt opgelegd. Dit is al geregeld in het BW c.q. in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, waardoor het artikel geen implementatie behoeft.
– *Verschuiving van de bewijslast*
  Artikel 18, eerste lid, bevat een algemene regel van de omkering van de bewijslast en regelt dat wanneer de werknemer feiten aanvoert die directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden, het aan de werkgever is te bewijzen dat er geen directe of indirecte discriminatie heeft plaatsgevonden. In zowel de AWGB als de Wgbmv wordt daarin al voorzien doordat de werkgever moet aantonen dat zij geen verboden onderscheid heeft toegepast. Dit artikellid behoeft daarom geen implementatie. Wat betreft de verschuiving van de bewijslast in het geval de transparantieverplichtingen niet worden nageleefd, wordt verwezen naar de toelichting bij het nieuwe artikel 11a.
  Artikel 18, vierde en vijfde lid, geeft aanwijzingen voor implementatie, namelijk dat de verschuiving van de bewijslast niet van toepassing hoeft te zijn op procedures van feitenonderzoek door een rechtbank of andere bevoegde instantie respectievelijk strafprocedures. Deze bepaling is voor Nederland niet relevant, waardoor implementatie niet vereist is.
– *Toegang tot bewijsmateriaal*

Artikel 20, eerste en tweede lid, gaat over het verschaffen van toegang tot bewijsmateriaal. Dit behoeft geen implementatie omdat de rechter volgens het Nederlandse procesrecht een bevel tot toegang tot bewijsmateriaal kan opleggen. In geval van een verzoek om toegang tot bewijsmateriaal, is het uiteraard allereerst aan de werknemer om overeenkomstig artikel 194 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering te onderbouwen dat er voldoende belang is bij het betreffende bewijsmateriaal. Het is vervolgens aan de rechter, zoals ook in artikel 20, tweede lid, van de Richtlijn is geregeld, om te toetsen of het bewijsmateriaal relevant is voor de vordering tot gelijke beloning. Artikel 20, eerste lid, regelt in dit verband dat de bevoegde instanties of nationale rechtbanken de verweerder, overeenkomstig het nationale recht en de nationale praktijk, kunnen gelasten toegang te geven tot relevant bewijsmateriaal waarover de verweerder zeggenschap heeft. Uit de formulering 'overeenkomstig nationale recht en nationale praktijk' vloeit voort dat de gronden voor weigering van het verstrekken van bewijsmateriaal, bedoeld in artikel 194, tweede lid, van Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in het kader van een beroep op beloningsongelijkheid ongewijzigd blijven. Overigens is een beroep op bescherming van persoonsgegevens geen gewichtige reden om dergelijk bewijsmateriaal niet te verstrekken. Overeenkomstig artikel 12, tweede lid, van de Richtlijn kan immers worden geconcludeerd dat het verwerken van persoonsgegevens voor de toepassing van het beginsel van gelijke beloning is toegestaan. Bovendien zijn rechters, wanneer zij de toegang tot deze informatie gelasten, gehouden over doeltreffende maatregelen beschikken om deze informatie te beschermen, conform de nationale procedurevoorschriften. Deze verplichtingen vloeien reeds voort uit de AVG en de UAVG.

– *Verjaringstermijnen*
  Artikel 21 betreft de regels rond de verjaringstermijn bij vorderingen. Dit artikel stelt onder andere de verjaringstermijn op ten minste drie jaar. In Nederland is de verjaringstermijn voor vorderingen in het kader van gelijke beloning gesteld op vijf jaar. Lidstaten kunnen volgens het eerste lid van dit artikel besluiten dat de verjaringstermijn niet ingaat zolang de inbreuk loopt of voor het einde van de arbeidsovereenkomst of de arbeidsverhouding. Beide bepalingen sluiten aan bij de Nederlandse bestaande regels rond verjaringstermijnen en de start ervan. Vanuit het belang van eenheid van wetgeving is het van belang zo min mogelijk af te wijken van bestaande bepalingen. Nederland houdt daarom vast aan deze regels. Verder bepaalt het eerste lid van artikel 21 dat de verjaringstermijnen niet ingaan voordat de eiser op de hoogte is van een inbreuk of redelijkerwijs kan worden geacht daarvan op de hoogte te zijn. Dat is al onderdeel van artikel 3:310 BW dat betrekking heeft op de verjaring van vorderingen tot vergoeding van schade of betaling van een bedongen boete. Bij de artikelen 3:307 en 3:308 BW speelt de bekendheid met het aanvangsmoment uit de aard van de vordering geen rol, het gaat daar om de opeisbaarheid. Bij artikel 3:307 BW gaat het om een rechtsvordering tot nakoming van een verbintenis uit overeenkomst. Die verjaart door verloop van vijf jaar na de dag waarop die vordering opeisbaar is geworden. De werknemer is partij bij die overeenkomst en kan dus per definitie worden geacht op de hoogte te zijn van de ingang van de verjaringstermijn.
  Bij artikel 3:308 BW gaat het om de rechtsvorderingen tot betaling van periodieke vorderingen. Die komen dus met regelmaat terug en vloeien voort uit een onderliggende rechtsbetrekking waarvan de werknemer geacht mag worden daarvan op te hoogte te zijn. Volgens het tweede lid wordt de verjaringstermijn opgeschort of onderbroken zodra een werknemer een actie onderneemt, door een klacht bij de werkgever in te dienen of een gerechtelijke procedure (al dan niet via een gemachtigde) in te stellen. Dit sluit aan bij de Nederlandse bestaande regels rond verjaring en het stuiten van de verjaring. Daarmee behoeft dit artikel geen implementatie.
– *Gelijke beloning bij overheidsopdrachten en concessies*
  Artikel 24, eerste lid, betreft het afdwingen van het voldoen aan het beginsel van gelijke beloning bij overheidsopdrachten en concessies. Volgens de Aanbestedingswet kan de overheid opdrachtnemers verzoeken aan te geven dat zij rekening houden met verplichtingen uit sociaal en arbeidsrecht, zoals ook gelijke beloning zou zijn. Dit behoeft daarom geen implementatie.
– *Bescherming tegen represailles en tegen minder gunstige behandeling*
  Artikel 25 betreft de bescherming tegen represailles en tegen minder gunstige behandeling. Zoals in paragraaf 5.1 reeds is toegelicht is er in diverse Nederlandse wetgeving reeds bescherming voor werknemers en werknemersvertegenwoordiging opgenomen. Dit behoeft daarom geen implementatie. Wat betreft de mogelijkheid tot het tegengaan van victimisatie wordt verwezen naar de inleiding van deze toelichting.
– *Bewustwording over het beginsel van gelijke beloning en de bevordering van het recht op loontransparantie*
  Artikel 29, derde lid, onderdeel a, betreft de taak voor de bewustwording over het beginsel van gelijke beloning en de bevordering van het recht op loontransparantie. Naast de extra taken vanuit de Rijksoverheid, geldt dat het College daartoe reeds een wettelijke verplichting heeft.
– *Collectieve onderhandelingen en collectieve actie*
  Artikel 30 geeft aan dat de Richtlijn geen afbreuk doet aan het recht om over een collectieve arbeidsovereenkomst te onderhandelen. Zie hiervoor ook paragraaf 5.4 over de rol van sociale partners. Er hier sprake van een aanwijzing voor wetgeving, niet wetgeving zelf. Dit vereist daarom geen implementatie.

6.2. Facultatieve bepalingen (niet overgenomen)

Sommige onderdelen van de Richtlijn betreffen facultatieve bepalingen. De Richtlijn verplicht niet om deze bepalingen te implementeren. De meeste facultatieve bepalingen zijn niet omgezet in bepalingen in dit wetsvoorstel om de Richtlijn zo zuiver mogelijk te implementeren en om niet meer te regelen dan voor de implementatie van de Richtlijn noodzakelijk is (zuivere implementatie). De enige facultatieve bepaling waarvan wel gebruik is gemaakt, betreft artikel 6, tweede lid, Richtlijn. De lidstaten kunnen werkgevers met minder dan vijftig werknemers vrijstellen van de in het eerste lid genoemde verplichting toegang te verschaffen tot de (objectieve en genderneutrale) criteria die worden gebruikt voor de beloningsontwikkeling. Verwezen wordt naar paragraaf 4.4.2 van deze toelichting.

- Artikel 9, vijfde lid, biedt lidstaten de mogelijkheid om de rapportageverplichting ook voor werkgevers met minder dan honderd werknemers voor te schrijven, dan wel het aan deze werkgevers over te laten dit zelf te verstrekken. Van deze optie is ook met het oog op het beperken van administratieve lasten voor kleinere werkgevers geen gebruik gemaakt.
- Artikel 9, achtste lid, biedt lidstaten de mogelijkheid om loonrapportages zelf op te stellen op basis van administratieve gegevens, zoals gegevens die door de werkgevers aan de belasting- of socialezekerheidsinstanties worden verstrekt. Zie voor nadere toelichting over de rapportageverplichting.
- Artikel 12, derde lid, aangaande gegevensbescherming regelt dat lidstaten kunnen besluiten dat enkel werknemersvertegenwoordigers, de Arbeidsinspectie of het orgaan voor gelijke behandeling toegang hebben tot informatie over beloning als dat leidt tot directe of indirecte bekendmaking van de beloning van een identificeerbare werknemer. Zie voor nadere toelichting paragraaf 7.1 over gegevensbescherming.
- Artikel 18, derde lid, geeft lidstaten de mogelijkheid om een gunstigere bewijsregeling in te voeren voor werknemers die een procedure instellen vanwege een vermeende inbreuk op hun recht op gelijke beloning. Deze mogelijkheid is niet overgenomen. De omkering van de bewijslast, zoals geregeld in artikel 18, eerste en tweede lid, wordt geïmplementeerd in het huidige artikel 6a en het voorgestelde artikel 11 van de Wgbmv.
- Artikel 20, derde lid, over gunstigere regelingen rond de toegang tot bewijsmateriaal.
- Artikel 24, tweede lid, geeft in overweging mee bij aanbestedende diensten sancties en beëindigingsvoorwaarden in te voeren als er een inbreuk is op de transparantieverplichtingen of als er ongerechtvaardigd loonverschillen zijn bij de uitvoerder van overheidsopdrachten en concessies.
- Artikel 27, eerste lid, gaat in algemene zin over gunstigere regelingen dan de Richtlijn.
- Artikel 33 biedt de mogelijkheid om een deel van de uitvoering aan sociale partners te laten. Met het oog op zuivere implementatie wordt hier geen gebruik van gemaakt.

6.3. Feitelijk handelen

Sommige bepalingen in de Richtlijn betreffen feitelijk handelen van de (centrale) overheid. Hierbij kan het ook gaan om bepaalde Unierechtelijke rechtshandelingen zoals de verplichting om een richtlijn om te zetten in nationale regelgeving. Andere bepalingen vragen om acties van EU-instellingen zelf.

- *Analyse-instrumenten of methoden voor de vergelijking van de waarde van arbeid*
  Artikel 4, tweede lid, geeft lidstaten de opdracht om maatregelen te nemen voor de terbeschikkingstelling van analyse-instrumenten of methoden om de beoordeling en vergelijking van de waarde van arbeid te ondersteunen. Dit artikellid verzoekt om feitelijk handelen van lidstaten en behoeft daarom geen implementatie. Deze opdracht wordt meegenomen in de verdere implementatie van de Richtlijn. Hierover wordt overleg gevoerd met sociale partners en ook is het College gevraagd om hun expertise hierover te delen.
  Richting inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt hier aandacht aan besteed, bijvoorbeeld in voorlichting.
- *Richtsnoeren voor genderneutrale systemen voor functiewaardering- en indeling*
  Artikel 4, derde lid, meldt dat de Europese Commissie richtsnoeren voor genderneutrale systemen voor functiewaardering- en indeling kan actualiseren. Indien dit het geval is, zal Nederland dit volgen. Dit hoeft echter niet wettelijk te worden vastgelegd. Deze richtsnoeren zijn ter ondersteuning.
- *Steun voor werkgevers met minder dan 250 werknemers*
  Artikel 11 betreft de steun vanuit lidstaten voor werkgevers met minder dan 250 werknemers en betrokken werknemersvertegenwoordigers. Deze bepaling vraagt om feitelijk handelen en geen wettelijke implementatie. In overleg met sociale partners wordt bezien hoe deze steun vorm zal krijgen. Dit komt later in het implementatietraject aan de orde. De regering stelt zich in elk geval tot doel om te zorgen voor goede voorlichting over de Richtlijn en handreikingen op te stellen voor werkgevers.
- *Bevorderen rol van sociale partners*
  Artikel 13 vraagt van lidstaten om de rol van de sociale partners te bevorderen en te stimuleren om hun rol te pakken in de bestrijding van beloningsdiscriminatie. Dit zal in de uitvoering van het

wetsvoorstel worden meegenomen, maar behoeft geen wettelijke implementatie. Sociale partners zijn en worden betrokken bij de implementatie van dit wetsvoorstel. In overleg met sociale partners wordt bezien hoe deze stimulans verder vorm zal krijgen.

– *Beschermingsniveau mag niet worden verlaagd*
  Artikel 27, tweede lid, schrijft voor dat de uitvoering van de Richtlijn geenszins het beschermingsniveau op de betrokken thema's mag verlagen. Dit vraagt om feitelijk handelen, te weten controle van lidstaten, en behoeft geen wetgeving.
– *Ondersteuning van organen voor gelijke behandeling*
  Artikel 28, tweede en derde lid, betreft de ondersteuning van organen voor gelijke behandeling. Deze artikelonderdelen vragen van lidstaten actieve maatregelen voor het bevorderen van de samenwerking van deze organen met de Arbeidsinspectie en sociale partners en voor het voorzien van middelen voor hun rol bij de eerbiediging van het beginsel van gelijke beloning. In paragraaf 5.3 staat nadere toelichting opgenomen over de invulling van deze ondersteuning. Dit alles betreft feitelijk handelen en behoeft geen wetgeving.
– *Bewustwording over het beginsel van gelijke beloning en de bevordering van het recht op loontransparantie*
  Artikel 29, derde lid, onderdeel a, betreft de taak voor de bewustwording over het beginsel van gelijke beloning en de bevordering van het recht op loontransparantie. Zoals in paragraaf 4.4.7 is opgenomen, komt dit niet in het wetsvoorstel terecht. Dit zal onder andere als extra dan wel vernieuwd beleid worden opgepakt door verschillende onderdelen van de Rijksoverheid. Dat betreft feitelijk handelen. Zie hiervoor paragraaf 6.1 over bestaande regelgeving.
– *Gegevens verstrekken aan de Europese Commissie*
  Artikel 29, vierde lid, kent de verplichting om als lidstaat aan de Europese Commissie gegevens te verstrekken over loonrapportages, loonevaluaties en klachten over loondiscriminatie. Dit vloeit rechtstreeks voort uit een EU-rechtshandeling die verbindend is voor de lidstaat en behoeft geen implementatie.
  Artikel 31 bevat de verplichting voor lidstaten om jaarlijks statistiek te verstrekken aan Eurostat over de genderloonkloof. Dit vloeit eveneens rechtstreeks voort uit een EU-rechtshandeling die verbindend is voor de lidstaat.
  Artikel 34 vraagt lidstaten om de Europese Commissie kennis te geven van de gevolgen van de maatregelen voor werkgevers met minder dan 250 werknemers. Deze verplichting vloeit rechtstreeks voort uit een EU-rechtshandeling die verbindend is voor de lidstaat en behoeft derhalve geen implementatie.
  Artikel 35 gaat over de rapportage en evaluatie van de Richtlijn door de lidstaten. Zie hiervoor hoofdstuk 10 evaluatie. Dit vloeit eveneens rechtstreeks voort uit een EU-rechtshandeling welke verbindend is voor de lidstaat.
– *Nemen van actieve maatregelen om informatie over de implementatie en de bestaande wetgeving onder de aandacht te brengen*
  Artikel 32 verplicht lidstaten tot het nemen van actieve maatregelen om informatie over de implementatie- en de bestaande wetgeving onder de aandacht te brengen. De regering zal aandacht hebben voor nadere bekendheid. Zie hiervoor ook hoofdstuk 13 over voorlichting. Deze voorlichtende taak vraagt om feitelijk handelen en hoeft niet in wetgeving te worden opgenomen.

6.4. Aard van de bepaling

– Artikel 1 bevat het voorwerp van de Richtlijn en behoeft daarom naar zijn aard geen implementatie. Dit komt terug in het totale wetsvoorstel en in de toelichting van het wetsvoorstel, maar behoeft geen opname in een wetsartikel.
– Artikel 3, derde lid, verduidelijkt dat de definitie van intersectionele discriminatie niet leidt tot aanvullende verplichtingen voor werkgevers om gegevens te verzamelen over andere beschermde discriminatiegronden dan geslacht. Dit komt terug in het totale wetsvoorstel en in de toelichting van het wetsvoorstel, maar behoeft geen opname in een wetsartikel.
– Artikel 26 regelt de juridische verhouding tot richtlijn 2006/54/EG betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Dit komt terug in het totale wetsvoorstel en in de toelichting van het wetsvoorstel maar behoeft geen opname in een wetsartikel.
– Artikel 36 gaat over de inwerkingtreding van de Richtlijn. Dit ziet op de Richtlijn zelf en vereist naar zijn aard geen implementatie.
– Artikel 37 regelt wie de adressaten van de Richtlijn, dus tot wie deze is gericht. Dit behoeft evenmin een wetsartikel.

7. Gevolgen

De implementatie van de Richtlijn heeft gevolgen voor werkgevers en werknemers.
Hieronder worden die gevolgen kort toegelicht. In afzonderlijke paragrafen wordt dieper ingegaan op de gevolgen voor gegevensbescherming, administratie (regeldruk) en doenvermogen.

In de Richtlijn is een aantal nieuwe verplichtingen opgenomen voor werkgevers. Het doel daarvan is het creëren van (meer) transparantie in de loonstructuren van werkgevers en een betere naleving van het beginsel van gelijke beloning voor gelijke of gelijkwaardige arbeid. Reeds bestaande loonstructuren, functiewaarderingssystemen en personeels- en salarissystemen zullen mogelijk moeten worden aangepast om te voldoen aan de eisen die de nieuwe wetgeving stelt. Werkgevers die geen systeem voor functiewaardering en -indeling r hebben zullen deze moeten invoeren in hun organisatie. Werkgevers dienen te zorgen voor de overeenstemming van eventuele contractuele bepalingen met de nieuwe wetgeving. Verder dienen werkgevers de diverse transparantieverplichtingen in de praktijk toe te passen en dienen werkgevers met meer dan honderd werknemers te voldoen aan de voorwaarden uit de rapportageverplichting. Op de administratieve lasten en regeldruk wordt hieronder nader ingegaan.

Voor werknemers heeft de implementatie van de Richtlijn tot gevolg dat zij meer duidelijkheid zullen hebben over de wijze waarop zij beloond (gaan) worden voor het werk dat zij verrichten bij een werkgever. Daarbij hebben zij meer handvatten om inzicht te krijgen in de mate van gelijke beloning en worden de mogelijkheden voor werknemers in het kader van de rechtsbescherming voor gelijke beloning verruimd.

7.1. Gegevensbescherming

Herleidbare gegevens over loon

In dit wetsvoorstel zijn verschillende transparantiemaatregelen opgenomen. Om daaraan te kunnen voldoen moet veelal informatie verstrekt worden. Hierbij kan niet worden uitgesloten dat de informatie kan leiden tot direct of indirecte bekendmaking van het loon van een identificeerbare werknemer. In dat geval worden persoonsgegevens verwerkt in de zin van de AVG. Dit zou aan de orde kunnen zijn als er in een bedrijf slechts enkele werknemers in een categorie van werknemers werkzaam zijn. Het risico hierop lijkt het grootst bij het recht op informatie dat geldt voor alle werkgevers ongeacht het aantal werknemers. Hoewel enkel de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde loonniveaus voor categorieën van werknemers die dezelfde of gelijkwaardige arbeid verrichten wordt verstrekt, zou deze informatie herleidbaar kunnen zijn tot een individu. Dit is in ieder geval aan de orde als slechts één mannelijke en één vrouwelijke werknemer in deze categorie werkzaam zijn. Bij de loonrapportage is dat risico naar verwachting minder groot. Deze verplichting geldt enkel voor werkgevers vanaf honderd werknemers. Daarnaast moet de loonkloof worden gedeeld, dat wil zeggen het verschil in gemiddelde loonniveaus tussen vrouwelijke en mannelijke werknemers. Dit verschil wordt niet uitgedrukt in percentages. Desalniettemin speelt ook voor de loonrapportage en de loonevaluatie de kans dat in een categorie van werknemers slechts een of enkele personen van hetzelfde geslacht werkzaam zijn, waardoor informatie (in)direct herleidbaar zou kunnen zijn. De beoogde uitsplitsing in de loonrapportage tussen de eigen werknemers en uitgeleende arbeidskrachten per categorie van werknemers die dezelfde of gelijkwaardige arbeid verrichten maakt dat risico reëler. Desondanks is voor deze uitsplitsing gekozen, omdat dit bijdraagt aan een betekenisvolle rapportage en beperking van de administratieve last. De informatie over de loonkloof binnen categorieën van werknemers wordt overigens niet openbaar gemaakt, maar gedeeld met werknemers en de werknemersvertegenwoordigers.

Loontransparantie en de AVG

Hoewel de AVG onverkort van toepassing is, wordt in artikel 12 van de Richtlijn expliciet benadrukt dat gegevensverwerking in lijn moet zijn met de AVG. De Richtlijn zegt ten aanzien van gegevensbescherming het volgende: ‘Voor zover informatie die wordt verstrekt ingevolge maatregelen genomen uit hoofde van artikel 7, 9 of 10 gepaard gaat met de verwerking van persoonsgegevens, wordt deze informatie verstrekt overeenkomstig Verordening (EU) 2016/679 (AVG, red.)’.

Wanneer sprake is van verwerking van persoonsgegevens voortkomend uit onderhavig wetsvoorstel voldoet deze verwerking aan de AVG. De AVG kent namelijk een aantal belangrijke voorwaarden waaraan gegevensverwerking moet voldoen. De verwerking van persoonsgegevens om te voldoen aan de verplichtingen uit onderhavig voorstel voldoet hieraan. Allereerst dient de verwerking noodzakelijk te zijn voor de vervulling van een taak van algemeen belang (artikel 6, eerste lid, onder c en e, AVG). Gelijk loon voor gelijk werk is een verdragsbeginsel. De maatregelen die voortvloeien uit de Richtlijn dragen bij aan het bevorderen van dit beginsel. Daarnaast dient de rechtsgrond voor de verwerking zijn vastgesteld bij Unierecht of lidstatelijk recht (artikel 6, derde lid, AVG). De Richtlijn en derhalve ook het implementatiewetsvoorstel bieden de wettelijke grondslag om persoonlijke informatie, inclusief salaris van een identificeerbare werknemer, te verwerken. Verder moet sprake zijn van een zekere doelbinding (artikel 6, derde lid, AVG). Hieraan wordt voldaan door te regelen dat de informatie alleen mag worden gebruikt voor het uitoefenen van het beginsel van gelijk loon (artikel 12, tweede lid, Richtlijn). Doordat al voldaan wordt aan de AVG, is het niet nodig om maatregelen te

nemen, zoals de aanvullende optionele waarborg die artikel 12, derde lid, Richtlijn biedt. Dit wordt hieronder nader toegelicht. Overigens is het verstrekken van deze informatie als zodanig niet in strijd met de AVG. De werkgever zal evenwel per geval moeten beoordelen of het verstrekken van deze informatie noodzakelijkerwijs volgt uit de loontransparantieverplichtingen.

De AVG geeft in de preambule (overweging 4) aan dat gegevensverwerking 'ten dienste van de mens moet staan'. Dit maakt ook dat het recht op gegevensbescherming geen absolute gelding heeft, maar 'moet worden beschouwd in relatie tot de functie ervan in de samenleving en moet conform het evenredigheidsbeginsel tegen andere grondrechten worden afgewogen'. In het geval van de verplichtingen zoals opgenomen in onderhavig wetsvoorstel – en die direct voortvloeien uit de Richtlijn – is het grondrecht op gelijke beloning afgewogen tegen het grondrecht van gegevensbescherming. Deze afweging heeft ertoe geleid dat het grondrecht op gelijke beloning de doorslag heeft gegeven. Daarbij is geoordeeld dat verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang (artikel 6, eerste lid, onder c en e AVG). Het beginsel van gelijke beloning voor gelijkwaardig werk is een verdragsbeginsel (artikel 157 VWEU). De Richtlijn noemt als onderbouwing van de noodzaak van de maatregelen die gepaard gaan met gegevensverwerking dat het beginsel van gelijke beloning moet worden versterkt door directe en indirecte beloningsdiscriminatie uit te bannen. Het algemene gebrek aan transparantie over beloningsniveaus maakt dat deze discriminatie op grond van gender onopgemerkt blijft of moeilijk te bewijzen is. Daarom, aldus de Europese Commissie, zijn er bindende maatregelen nodig.

In die zin staat de mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van de persoonsgegevens van andere werknemers in evenredige verhouding tot de verwerkingsdoeleinden. Het recht op gelijke beloning kan nu eenmaal niet worden uitgeoefend zonder te weten of er beloningsverschillen zijn. Dat is alleen te achterhalen door de daadwerkelijke salarissen met elkaar te vergelijken. Aangezien alleen de gemiddelde beloning wordt gecommuniceerd, staat, zoals de Europese Commissie aan de lidstaten in een werkgroep over de implementatie van de Richtlijn heeft aangegeven, de mogelijke inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens in evenredige verhouding tot beloningstransparantie en het recht op gelijke beloning. De informatie wordt niet verder verspreid dan voor het doel noodzakelijk. Enkel in gevallen van zeer kleine groepen van gelijkwaardig werk (bijvoorbeeld slechts een of enkele werknemers van hetzelfde geslacht) kan sprake zijn van het herleiden van iemand salaris en dus persoonsgegevens. Daarnaast geldt dat persoonsgegevens alleen gebruikt mogen worden voor toepassing van het beginsel van gelijke beloning, wat bijdraagt aan de proportionaliteit van de gegevensverwerking. Dit zorgt voor doelbinding als genoemd in artikel 6, derde lid, AVG. Het uitgangspunt dat persoonsgegevens uitsluitend gebruikt worden voor de toepassing van het beginsel van gelijke beloning is geregeld in artikel 12, tweede lid, van de Richtlijn, maar wordt met het oog op de duidelijkheid ook geregeld in het wetsvoorstel. Zie het voorgestelde artikel 10f. De rechtsgrond voor de verwerking is gelegen in Unierecht met de Richtlijn als juridische basis (artikel 6, derde lid, AVG in combinatie met artikel 6, eerste lid, onder c en e, AVG).

De alternatieve route voor het verstrekken van gegevens

De Richtlijn biedt één maatregel om de bescherming van persoonsgegevens verder te waarborgen. In artikel 12, derde lid, van de Richtlijn is geregeld dat, als verstrekking van informatie tot (in)directe bekendmaking van de beloning van een identificeerbare werknemer leidt, geregeld kan worden dat alleen 'de werknemersvertegenwoordigers, arbeidsinspectie of het orgaan voor gelijke behandeling' toegang hebben tot de informatie en dat deze organen een werknemer kunnen adviseren over de mate van gelijke beloning. Ook in dat geval worden de persoonsgegevens wel bekend, zij het via een andere organisatie, die dit in vertrouwen moet behandelen. Voor andere wettelijke inperkingen van en uitzonderingen op de transparantiemaatregelen biedt de Richtlijn geen ruimte. Dit geldt bijvoorbeeld voor het opnemen van een drempel van een minimum aantal vergelijkbare functies bij het recht op informatie.

De regering heeft ervoor gekozen om de optie die wordt geboden in artikel 12, derde lid, van de Richtlijn niet te benutten. Zoals hierboven reeds uiteen is gezet wordt met het wetsvoorstel voorzien in een wettelijke grondslag om informatie te verstrekken teneinde te voldoen aan de transparantieverplichtingen. Zoals hierboven wordt beschreven zijn situaties denkbaar waarin informatie kan leiden tot direct of indirecte bekendmaking van het loon van een identificeerbare werknemer. De grondslag voor deze verwerking van deze informatie zijnde persoonsgegevens is gelegen in de wettelijke verplichting van de werkgever om informatie te verstrekken over het loon (artikel 6, eerste lid, onderdeel c en e, van de AVG). Om aan de AVG te voldoen is het dan ook niet nodig om artikel 12, derde lid, te implementeren. Tijdens één van de implementatiewerkgroepen heeft de Europese Commissie aangegeven dat de route uit artikel 12, derde lid, kan worden geïmplementeerd wanneer het verstrekken van informatie via werknemersvertegenwoordigers of via organen van gelijke behandeling reeds gebruikelijk is in de nationale praktijk.
Het artikellid biedt daarmee een grondslag om minder transparantie te bieden, om zo aan te kunnen

sluiten bij de reeds bestaande nationale praktijk. Nederland kent een dergelijk systematiek voor het verstrekken van identificeerbare gegevens echter niet. Het implementeren van de mogelijkheid die artikel 12, derde lid, van de Richtlijn biedt door een nieuwe systematiek van verstrekken van gegevens te introduceren is naar het oordeel van de regering dan ook enkel aangewezen in het geval met het verstrekken van gegevens zonder tussenkomst van een derde partij, een zodanige inbreuk wordt gemaakt op het recht op gegevensbescherming dat het beschermen van dat recht zwaarder dient te wegen dat het recht op loontransparantie en daarmee het recht op gelijk loon voor gelijkwaardige arbeid. In deze afweging zijn een aantal punten van belang.

Zoals ook hierboven uiteen is gezet wordt de kans dat het verstrekken van informatie in de praktijk zal leiden tot de verstrekking van identificeerbare gegevens het grootst geacht bij het recht op informatie. De verplichting om hieraan te voldoen geldt immers voor alle werkgevers, ongeacht het aantal werknemers dat er werkzaam zijn. Hoewel enkel de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde loonniveaus voor categorieën van werknemers die dezelfde of gelijkwaardige arbeid verrichten wordt verstrekt, zou deze informatie herleidbaar kunnen zijn tot een individu. Dit is in ieder geval aan de orde als slechts één mannelijke en één vrouwelijke werknemer in deze categorie werkzaam zijn. Bij de loonrapportage is dat risico naar verwachting minder groot. Als extra waarborg is overeenkomstig de Richtlijn in het wetsvoorstel geregeld, dat de gegevens die in het kader van onder meer het recht op informatie worden gedeeld, uitsluitend mogen worden verwerkt voor de toepassing van het beginsel van gelijke beloning. Dit betekent dat wanneer een werknemer toch gegevens ontvangt die herleidbaar zijn tot een individu, deze alleen gebruikt mogen worden om het recht op gelijk loon te kunnen effectueren. Algehele openbaarmaking van identificeerbare gegevens is hierbij niet aan de orde.

Het doel van de Richtlijn is bovendien om het beginsel van gelijk loon te versterken door de transparantie over loon te vergroten. In het bijzonder via het recht op informatie, worden werknemers gesterkt in hun positie. Door een beroep te doen op dit recht op informatie kunnen zij informatie verzamelen over hun loon en het gemiddelde van collega's die gelijk of gelijkwaardig werk doen. Het is daarbij van belang dat werknemers een eigen inschatting kunnen maken om al dan niet een vordering in te stellen als er sprake is van loonverschillen. De route die is opgenomen in artikel 12, derde lid, beperkt de transparantie aanzienlijk en daarmee direct de informatiepositie van werknemers. Dat een dergelijke wijze van informatieverstrekking afbreuk doet aan de rechten van de rechten van de werknemer die zich beroept op het recht op informatie wordt ook onderschreven door het College. Werknemers ontvangen volgens de route van artikel 12, derde lid, namelijk, in geval sprake is van directe of indirecte bekendmaking van de beloning van een identificeerbare werknemer, enkel een advies van een derde partij over een mogelijke vordering. 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. Daar komt bij dat het lastig is om een advies te geven als het daadwerkelijke beloningsverschil niet gedeeld mag worden. Het zal per individu verschillen op basis van welk loonverschil zij overwegen een mogelijke gerechtelijke procedure in te stellen. Dat terwijl het verschil veelal uiteindelijk toch aan het licht komt wanneer een vordering door of namens de werknemer wordt ingesteld bij de civiele rechter. Alles afwegende concludeert de regering dat gelet op het doel van artikel 12, derde lid, van de Richtlijn implementatie niet is vereist, de implementatie van deze optie niet aansluit bij de Nederlandse uitgangspunten van toegang tot de rechter en vertegenwoordiging en dat het belang van het recht op gegevensbescherming de beperking van het recht op loontransparantie en daarmee het recht op gelijk loon voor gelijkwaardige arbeid niet rechtvaardigt.

Beheersmaatregelen

Het wetsvoorstel introduceert evenwel andere beheersmaatregelen, zoals het genoemde gebod de gegevens alleen te gebruiken voor toepassing van het beginsel van gelijke beloning. Ten aanzien van persoonsgegevens geldt in algemene zin voorts dat de gegevens niet langer dan strikt noodzakelijk zullen worden bewaard. Voor de loonrapportage geldt dat deze vier jaar beschikbaar moeten zijn (artikel 10d, vierde 4, en 10f, onder d Wgbmv). Voor de eventueel opvolgende loonevaluatie wordt in lijn daarmee geredeneerd dat ook een bewaartermijn van vier jaar geldt. De werkgever zal loongegevens nodig hebben om te kunnen voldoen aan bijvoorbeeld de rapportage- of evaluatieverplichting. Onderhavig wetsvoorstel brengt geen wijzigingen in de huidige bewaartermijnen voor deze loongegevens zoals die voortvloeien uit de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Voorts acht de regering het van belang om werkgevers te ondersteunen bij de uitvoering van de transparantieverplichtingen, ook met het oog op de risico's op herleidbaarheid. De gegevensverzameling is in lijn met de AVG, maar ook de daadwerkelijke verwerking bij alle verplichtingen vanuit het conceptwetsvoorstel, waaronder de verstrekking van de informatie, zal dat moeten zijn. Er wordt gekeken hoe werkgevers hierbij ondersteund kunnen worden.

Openbaarmaking van inspectiegegevens

In dit wetsvoorstel is in het kader van het toezicht en de handhaving, de openbaarmaking van inspectiegegevens geregeld. Hierbij is aangesloten bij de openbaarmaking van inspectiegegevens zoals geregeld in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (hierna: Wml), de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: Wav), de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: Arbowet), de Arbeidstijdenwet (hierna: Atw) en de Waadi. Door het openbaar maken van inspectiegegevens vindt er inbreuk plaats van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, artikel 8 EVRM. Inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is enkel toegestaan indien deze inmenging afkomstig is van het openbaar gezag, bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in belang van één of meer van de in artikel 8, tweede lid, EVRM limitatief opgesomde doelcriteria. De regering stelt zich op het standpunt dat deze inmenging is toegestaan. Voor een onderbouwing wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Wet aanpak schijnconstructies, paragraaf 2.2.[58]

7.2. Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)

7.2.1. Regeldruk

Regeldrukkosten zijn kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen voor werkgevers en burgers. Onderhavig wetsvoorstel heeft met name gevolgen voor de regeldruk voor werkgevers en in beperkte mate voor burgers als werknemers wanneer zij gebruik willen maken van hun rechten. Het kabinet streeft er in algemene zin naar de regeldruk voor burgers en werkgevers terug te dringen.

Onderhavig wetsvoorstel komt voort uit Europese regelgeving. Daarmee staan het doel en de wijze waarop dit doel moet worden bereikt vrijwel vast. De Richtlijn schrijft namelijk expliciet voor welke maatregelen lidstaten moeten implementeren en laat weinig beleidsruimte aan lidstaten zelf. In paragraaf 4.1 is de aanleiding en het doel van onderhavig wetsvoorstel beschreven. Het uitgangspunt bij de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel was om geen verplichtingen op te nemen die niet vanuit de Richtlijn noodzakelijk zijn ('zuivere implementatie', zie hiervoor onder meer paragraaf 4.2) en derhalve geen nationale kop toe te voegen. Daar waar de Richtlijn enige beleidsruimte overlaat aan lidstaten voor de uitwerking van maatregelen is getracht deze met zo laag mogelijke administratieve lasten uit te werken, met inachtneming van nationale regelgeving en praktijk. Zo is gekeken hoe toezicht en handhaving het best ingepast kunnen worden in de Nederlandse situatie, zie hoofdstuk 8. Daar waar mogelijk is getracht de regeldrukkosten voor werkgevers te beperken. Zo is gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de Richtlijn biedt om werkgevers met minder dan vijftig werknemers uit te zonderen van de verplichting om toegang te verschaffen tot de criteria voor het bepalen van de loonontwikkeling. Op dit punt verschilt het wetsvoorstel wezenlijk van bijvoorbeeld het wetsvoorstel Wet toezicht gelijke kansen bij werving en selectie[59], waarbij de grootte van een onderneming geen rol speelde bij de toepassing van de verschillende verplichtingen gericht op het voorkomen van arbeidsmarktdiscriminatie bij de procedure van werving en selectie. Verder zijn de verplichtingen zoals die volgen uit de Richtlijn niet strikter ingevuld dan noodzakelijk, zodat werkgevers voldoende vrijheid houden om zelf invulling te geven aan de verplichtingen. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de verplichting te beschikken over een systeem voor functiewaardering en -indeling. Onderhavig wetsvoorstel regelt de hoofdlijnen waar werkgevers zich aan zullen moeten houden, maar laat ook enige ruimte aan werkgevers om hier nadere invulling aan te geven, passend bij de aard en grootte van de organisatie. Dit laat ook ruimte voor het vastleggen van loonstructuren in cao's, waarmee de regeldruk voor individuele werkgevers kan worden beperkt. Dit sluit aan bij de Nederlandse praktijk, waarin in veel cao's beloningsbeleid wordt vastgelegd. Om de uitvoerbaarheid van de maatregelen te bevorderen, zal ondersteuning richting werkgevers worden geboden, bijvoorbeeld ten aanzien van het opstellen van een systeem voor functiewaardering en -indeling en het voldoen aan de rapportageverplichting. Zie hiervoor ook hoofdstuk 13. Dit zal bijdragen aan het beperken van de regeldruk. Daarbij is de inschatting dat regeldruk met name in het eerste jaar, bij de invoering van de maatregelen, aanzienlijk zal zijn. Vervolgens is de inschatting dat wanneer de maatregelen in de organisatie zijn ingevoerd, de regeldruk zal afnemen.

7.2.2. Berekening regeldrukkosten

In aanloop naar de totstandkoming van de Richtlijn heeft de Europese Commissie een zogeheten Impact Assessment gedaan. Daarin wordt uitgegaan van het volgende. De kosten voor het individuele recht op informatie bedragen per geval € 20,–; de kosten voor de rapportageverplichting tussen – afhankelijk van de grootte van een werkgever – een minimum van € 379,– tot € 508,– en een maxi-

[58] Kamerstukken II 2014/15, 34 108, nr. 3.
[59] Kamerstukken I 2022/23, 35 673, nr. A.

mum van € 721,– tot € 890,– per werkgever; en de kosten voor een mogelijke loonevaluatie tussen een minimum van € 1.180 tot € 1.724 en een maximum van € 1.911 tot € 2.266.[60] Voor de Nederlandse situatie is een verdere inschatting gemaakt van de tijdsbesteding voor werkgevers en werknemers. Bij het vaststellen van de regeldruk voor werkgevers en werknemers in Nederland 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 voor werkgevers. Om de inschatting van de regeldruk zo goed mogelijk te kunnen maken is ook een uitvraag gedaan onder een aantal werkgevers(organisaties). In de praktijk zal de hoogte van de daadwerkelijke regeldrukkosten per werkgever afhankelijk zijn van een groot aantal factoren. Hierbij kan gedacht worden aan de grootte van een bedrijf, de aanwezigheid van een HR-afdeling, de sector of het type organisatie, waaronder het zijn van een uitlener, en het al dan niet vallen onder een cao. De sterk uiteenlopende reacties van werkgevers doen vermoeden dat dat de regeldrukkosten per werkgever sterk zullen variëren en deels afhangen van nadere invulling en voorlichting ten aanzien van de maatregelen. Tenslotte, zoals ook hierboven vermeld, is de inschatting dat de regeldruk zal afnemen door werkgevers te ondersteunen bij het voldoen aan de verplichtingen. Het ministerie van SZW werkt daarom parallel aan het wetstraject aan deze ondersteuning.

Werkgevers

Incidentele kosten

Kennisname

Werkgevers zullen kennis moeten nemen van de maatregelen die met onderhavig wetsvoorstel worden opgenomen in de Wgbmv, de Waadi en de WOR. Dit geldt voor alle werkgevers ongeacht het aantal werknemers (427.280, 1e kwartaal 2025). Er is uitgegaan van een gemiddelde tijdbesteding van 1 uur per werkgever voor de kennisneming van de nieuwe maatregelen. Dit komt neer op afgerond € 20 miljoen.

Systeem voor functiewaardering en -indeling

Werkgevers moeten beschikken over een systeem voor functiewaardering en -indeling. De kosten per werkgever zullen, zoals ook hierboven aangegeven, variëren. Voor deze specifieke verplichting zijn deze onder meer afhankelijk van de vraag of zij reeds een dergelijk systeem hebben, in hoeverre deze reeds voldoet aan de vereisten en in hoeverre deze structuur (deels) volgt uit een cao. Werkgevers die reeds een systeem voor functiewaardering en -indeling hebben moeten controleren of deze aan de vereisten voldoet. Aangenomen wordt dat het controleren hiervan elke werkgever gemiddeld 1 uur kost. Op basis hiervan wordt rekening gehouden met afgerond € 20 miljoen aan regeldrukkosten voor deze handeling.

Een deel van de werkgevers zal vervolgens het systeem voor functiewaardering en -indeling moeten aanscherpen of opstellen. Bij de inschatting van de kosten voor de regeldruk wordt meegenomen dat voor een groot deel van de werkgevers geldt dat de loonstructuren reeds zijn vastgelegd in een cao, of dat er reeds intern volwaardige systemen voor functiewaardering en -indeling worden toegepast. Uit cao-onderzoek van het ministerie van SZW (april 2024) naar gendergelijke beloning voor gelijk werk volgt dat in 97 steekproefcao's, betrekking op 95 procent van de werknemers die onder de steekproef vallen, aan wordt aangegeven dat er gebruik wordt gemaakt van een functiewaarderings- en/of beloningssysteem.[61] Ook blijkt uit onderzoek van I&O research dat 75 procent van de werkgevers reeds de functies in hun organisatie beschrijft, bijvoorbeeld via een functiewaarderingssysteem.[62] Bij werkgevers voor wie dit geldt (de meerderheid van de werkgevers) zal de tijdsinvestering naar verwachting beperkt zijn. Voor werkgevers die nog niet beschikken over een systeem voor functiewaardering- en indeling zal deze verplichting naar verwachting juist veel tijd kosten. Om deze inspanning te vergemakkelijken zal ondersteuning worden geboden vanuit het ministerie van SZW. Verder is de inschatting dat het opstellen of aanscherpen van een systeem voor functiewaardering en -indeling voor kleinere werkgevers minder tijd zal kosten dan voor werkgevers met veel (categorieën van) werknemers. Gezien bovenstaande wordt uitgegaan van een gemiddelde tijdbesteding van 1 uur (waarbij zoals toegelicht de marges groot zijn; voor een grote groep zal dit nauwelijks/niet spelen, en voor een kleine groep werkgevers zal het een aanzienlijke tijdsbesteding betreffen). Dit leidt daarom tot een inschatting van afgerond € 20 miljoen aan regeldrukkosten.

[60] SWD/2021/41 final.
[61] www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl.
[62] I&O Research, Gendergelijke waardebepaling van werk, 2023

Transparantieverplichtingen

Voor de transparantieverplichtingen geldt dat werkgevers eenmalig moeten zorgen dat deze overgenomen worden in hun organisatie. Het ligt in de rede dat het kennisnemen en het implementeren van de nieuwe transparantieverplichtingen vallen onder de reguliere taken van het relevante (HR-)personeel en in die zin voor deze medewerkers in het vervolg verder slechts beperkt extra kosten opleveren (zie ook onder structurele kosten).

Vóór indiensttreding (sollicitanten)
Werkgevers moeten borgen dat binnen de organisatie bij vacatures informatie wordt verstrekt over het aanvangsloon of de bandbreedte hiervan en dat niet langer wordt gevraagd naar het huidige of vorige salaris aan sollicitanten. Voor een deel van de werkgevers zal dit aansluiten bij de huidige praktijk. Zo wordt bijvoorbeeld bij vacatures die worden gepubliceerd door de rijksoverheid de bandbreedte van het salaris reeds aangegeven. Er wordt daarom geschat dat het informeren binnen de organisatie over deze nieuwe maatregelen en borgen dat het onderdeel wordt van het wervingsbeleid gemiddeld 30 minuten kost. De kosten voor deze handeling worden daarmee geschat op afgerond € 10 miljoen.

Recht op informatie
In organisaties zal moeten worden geborgd dat werknemers jaarlijks worden geïnformeerd over het recht op informatie en dat een proces wordt ingericht zodat bij daadwerkelijke verzoeken om informatie hieraan kan worden voldaan. Er wordt geschat dat dit gemiddeld ongeveer 1 uur kost. De kosten voor deze handeling worden geschat op afgerond € 20 miljoen.

Toegang criteria loon, loonniveaus en loonontwikkeling
Werkgevers moeten aan werknemers toegang verschaffen tot de criteria voor loon, loonniveaus en loonontwikkeling. Voor werkgevers met minder dan 50 werknemers geldt een uitzondering wat betreft de transparantie omtrent de criteria die worden gebruikt voor de loonontwikkeling. Het verzamelen van de informatie en het daadwerkelijk publiceren van de criteria voor het loon en de loonniveaus kost werkgevers naar schatting 30 minuten. Deze verplichting geldt voor alle werkgevers. In totaal komt dit neer op afgerond € 10 miljoen. Het verzamelen van de informatie en het publiceren van de criteria voor de loonontwikkeling zal naar schatting eveneens 30 minuten kosten en geldt voor werkgevers met meer dan 50 werknemers. Uitgaande van bovenstaande, komen de administratieve lasten horend bij deze verplichting neer op ongeveer € 368.000 euro voor een groep van 15.685 werkgevers.

Loonrapportage en -evaluatie

Werkgevers vanaf 250 werknemers of meer moeten vanaf 2027 jaarlijks rapporteren over de loonkloof tussen mannen en vrouwen. Werkgevers met 150 tot 249 werknemers moeten vanaf 2027 om de drie jaar hierover rapporteren, en werkgevers met honderd tot 149 werknemers krijgen vanaf 2031 om de drie jaar een rapportageverplichting. Loonverschillen die niet gerechtvaardigd worden op basis van objectieve criteria moeten door de werkgever binnen een redelijke termijn worden verholpen. Onder voorwaarden is een werkgever verplicht vervolgens een loonevaluatie te doen. De grote verschillen tussen werkgevers maken het voor deze maatregelen lastig om een inschatting te maken van de kosten voor regeldruk. Wel is de verwachting dat werkgevers voorafgaand aan de eerste rapportage een proces zullen inrichten om onder meer gegevens te verzamelen die nodig zijn om te voldoen aan de rapportageverplichting. De inschatting is dan ook dat de tijdsinvestering in het eerste jaar aanzienlijk hoger is dan in de daarop volgende jaren. Hoeveel werkgevers vervolgens te maken hebben met loonverschillen die niet kunnen worden gerechtvaardigd en deze dus zullen moeten aanpakken en hoeveel werkgevers uiteindelijk ook een loonevaluatie moeten uitvoeren is op voorhand lastig in te schatten. Aangezien het voor een belangrijk deel aan de werkgever wordt gelaten om te bepalen hoe de loonevaluatie wordt gedaan zal de daadwerkelijke tijdsinvestering tussen werkgevers onderling sterk verschillen.

De inschatting is dat werkgevers in het eerste jaar dat zij moeten rapporteren gemiddeld 20 uur nodig hebben voor het inrichten van het proces om te kunnen rapporteren, het verzamelen van de data en het daadwerkelijk rapporteren, het (voor een deel van deze groep werkgevers) opheffen van loonverschillen die niet gerechtvaardigd zijn op basis van objectieve criteria en het doen van een loonevaluatie. Daarbij wordt uitgaan van een gemiddeld uurtarief van € 47,– voor 19 uur en een uurtarief van € 77,– voor 1 uur voor de controletijd door managers. Hiervan uitgaande komt dit neer op een bedrag van afgerond € 8,2 miljoen.
Daarbij zijn alle werkgevers die onder de rapportageverplichting vallen, ongeacht het jaar waarin zij voor het eerst moeten rapporteren, samengenomen.

De verwachting is dat deze regeldrukkosten aanzienlijk zullen dalen naar mate werkgevers beter worden ondersteund bij het voldoen aan de verplichting. Er zal worden voorzien in een duidelijke

beschrijving van de gegevens die door werkgevers aangeleverd moeten worden en een toelichting van de wijze waarop deze gegevens aangeleverd moeten worden. Hoe meer geautomatiseerd de data verzameld kan worden, hoe lager de administratieve lasten. Wanneer in de praktijk aanvullende (software)tools ontstaan, zullen deze kosten verder kunnen afnemen.

Structurele kosten

Systeem voor functiewaardering- en indeling

Naast de eenmalige kosten wordt ervan uit gegaan dat werkgevers hun systeem voor functiewaardering en -indeling periodiek moeten bijhouden. Voor de ene werkgever zal dat jaarlijks zijn, voor de ander zal een andere frequentie wellicht meer voor de hand liggen. Ook de tijdsbesteding zal per werkgever sterk variëren en bijvoorbeeld deels afhangen van de vragen of zaken reeds per cao zijn vastgelegd. Om ondanks de (grote) verschillen tussen werkgevers een inschatting te kunnen maken van de kosten wordt uitgegaan van een gemiddelde tijdsbesteding van 30 minuten per jaar voor het controleren van deze gegevens. Deze handeling leidt daarmee naar inschatting jaarlijks tot afgerond € 10 miljoen aan extra kosten.

Transparantieverplichtingen

Vóór indiensttreding (sollicitanten)
De inschatting is dat het eenmalig borgen hiervan in de staande praktijk de grootste tijdsinvestering vergt. De gemiddelde tijdsinvestering die vervolgens jaarlijks nodig is zal sterk afhangen van de wijze waarop de werkgever dit heeft geborgd. Er wordt uitgegaan van een gemiddelde structurele investering van jaarlijks 10 minuten. De kosten voor deze handeling worden geschat op afgerond € 3,3 miljoen.

Het recht op informatie
Werkgevers dienen hun werknemers jaarlijks te informeren over het recht op informatie en over de stappen die werknemers moeten doorlopen om het uit te oefenen. Er wordt uitgegaan van een gemiddelde tijdsbelasting van 10 minuten per werkgever. De kosten voor deze verplichting voor werkgevers worden daarmee geschat op jaarlijks € 3,3 miljoen.

Onbekend is hoeveel werknemers gebruik zullen maken van hun recht op informatie. Daarom wordt uitgegaan van een schatting van jaarlijks vijf procent van de werknemers (490.000). Deze schatting is gebaseerd op ervaringen met het reeds bestaande recht op informatie in Duitsland, waar ongeveer vier procent van de werknemers die hier in aanmerking voor kwamen gebruik maakten van het recht op informatie in het eerste jaar na ingang van de wet.[63] Om de informatie te verstrekken moeten werkgevers de gegevens verkrijgen, deze classificeren en vervolgens versturen.
Afhankelijk van de organisatiegrootte en de wijze waarop het proces is ingericht zal de tijdsinvestering sterk variëren. Daarom wordt uitgegaan van een gemiddelde tijdsinvestering van 20 minuten. Op basis van bovenstaande, zorgen deze handelingen jaarlijks voor 7,7 miljoen aan regeldrukkosten.

Toegang criteria loon, loonniveaus en loonontwikkeling
Als het gaat om de verplichting tot het verschaffen van toegang tot de criteria voor loon, loonniveaus en loonontwikkeling is de inschatting dat dit met name het eerste jaar een tijdsinvestering van werkgevers vergt. Als deze toegang eenmaal is verstrekt (bijvoorbeeld op een intranet) zullen de inspanningen die vanuit de werkgever nodig zijn om aan de verplichting te (blijven) voldoen naar verwachting beperkt zijn. Gedacht kan worden aan het aanpassen van de informatie als daar wijzigingen in hebben plaatsgevonden of het wijzen van nieuwe medewerkers op deze informatie. De structurele kosten hiervoor worden geschat op gemiddeld 5 minuten. De administratieve lasten horend bij deze verplichting komen daarmee neer op ongeveer € 1,7 miljoen.

Loonrapportage en -evaluatie

Zoals aangegeven onder de incidentele kosten, is de inschatting dat de regeldrukkosten voor werkgevers met name in het eerste jaar dat de rapportageverplichting voor hen geldt aanzienlijk zullen zijn. Zeker wanneer werkgevers een proces hebben ingericht voor onder meer het verzamelen van de data zullen de kosten in de daaropvolgende jaren lager uitvallen. Daarnaast wordt verwacht dat het aantal werkgevers dat loonverschillen moet aanpakken of een loonevaluatie moet doen in de loop van de tijd zal afnemen. Gemiddeld is de inschatting dat werkgevers in het jaar dat zij rapporteren, vanaf

[63] Brütt, K., & Yuan, H. (2022). Pitfalls of pay transparency: Evidence from the lab and the field. *Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2022-055/I*. Tinbergen Institute. 22055.pdf; Duits Ministerie voor Familie, Senioren, Vrouwen en Jeugd (2020). Report by the Federal Government on the effectiveness of the Act to Promote Transparency in Wage Structures among Women and Men.

de tweede keer dat deze verplichting geldt, gemiddeld circa 5 uur nodig zullen hebben om te voldoen aan de rapportageverplichting, de verplichting loonverschillen aan te pakken en een evaluatie te doen. Hierbij wordt evenals bij de incidentele kosten uitgegaan van een controletijd van 1 uur voor managers waarvoor een gemiddeld uurtarief van € 77,– geldt. Voor de overige 4 uur wordt uitgegaan van een gemiddeld uurtarief van € 47,–. Hiervan uitgaande is de inschatting dat de totale structurele kosten afgerond € 1,4 miljoen bedragen. Daarbij is meegenomen dat een deel van de bedrijven jaarlijks moet rapporteren en een deel elke 3 jaar.

Totale regeldrukkosten werkgevers

Werkgevers

Zoals in de berekening van deze paragraaf toegelicht, is een exacte berekening van de regeldruk op lastig te maken. Voor een groot deel van de verplichtingen geldt dat deze voor alle werkgevers gaat gelden, de rapportageverplichting geldt slechts voor een beperkte groep van grote werkgevers. Daarbij maakt het voor de implementatie van de nieuwe verplichtingen uit in hoeverre er reeds sprake is van een (transparant) systeem voor functiewaardering en -indeling, bijvoorbeeld via een cao. Dit zal namelijk de regeldruk voor individuele werkgevers sterk beperken.

Uitgaande van bovenstaande aannames komen de totale incidentele kosten neer op ongeveer € 109 miljoen voor een totaal van 427.280 werkgevers. Dit komt neer op gemiddeld € 255 per werkgever. Daarbinnen zullen grote verschillen bestaan tussen werkgevers, afhankelijk van of zij wel of niet reeds over een systeem voor functiewaardering en -indeling beschikken en of verplichtingen (de rapportageverplichting) wel of niet voor hen gelden.
Naast de incidentele kosten, leidt het wetsvoorstel naar verwachting ook tot structurele administratieve lasten voor werkgevers. De totale structurele kosten voor werkgevers die volgen uit het wetsvoorstel komen neer 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.

Zoals aangegeven is de verwachting dat met nadere ondersteuning en hulpmiddelen en wanneer werkgevers ervaring met de nieuwe verplichtingen krijgen, de regeldruk in de praktijk (op termijn) lager zal uitvallen.

Werknemers

Incidentele kosten

Ook werknemers zullen kennis kunnen nemen van de wijzigingen in de Wgbmv en de WOR. Hiervoor wordt rekening gehouden met een gemiddelde tijdsbelasting van 5 minuten voor de totale beroepsbevolking van 9.800.000 en een gemiddeld uurtarief van € 17,– voor burgers. Hiervan uitgaande komen de eenmalige kosten voor kennisname voor werknemers uit op € 13.8 miljoen.

Structurele kosten

Het wetsvoorstel bevat slechts rechten en geen verplichtingen voor werknemers. Gebruikmaken van het recht op informatie zal wel enige tijd vergen van werknemers. Voor deze handeling wordt uitgegaan van een gemiddelde tijdsbelasting van 10 minuten. Vanuit de veronderstelling dat vijf procent van de werknemers (490.000) gebruik zal maken van dit recht en op basis van een gemiddeld uurtarief van € 17, zal dit werknemers jaarlijks afgerond € 1.4 miljoen aan regeldrukkosten opleveren.

7.3. Doenvermogen

Het begrip doenvermogen ziet op het vermogen om in actie te komen en vol te houden, zelfs bij tegenslagen. In het geval van onderhavig wetsvoorstel betekent dit dat burgers de nieuwe regels over loontransparantie niet alleen begrijpen, maar er ook naar kunnen handelen. De regering past het begrip niet alleen toe op burgers, maar bijvoorbeeld ook op (kleine) MKB'ers. In algemene zin hebben de gesprekken met sociale partners, vertegenwoordigers vanuit werkgevers- en werknemerszijde, gezorgd voor een beeld over de uitwerking van het conceptwetsvoorstel in de praktijk. Meer specifiek heeft het gehouden MKB panel (zie hiervoor hoofdstuk 11) een beeld gegeven van het doenvermogen van werkgevers. Over het doenvermogen van werknemers, waaronder thema's zoals victimisatie, is in de voorbereiding van het wetsvoorstel nauw contact geweest met onder meer de vakbonden.

In eerste instantie heeft bij de voorbereiding van het wetsvoorstel een sterkere nadruk op het doenvermogen van werkgevers gelegen. De reden daarvoor is dat zo tegelijkertijd werd bijgedragen aan de versterking van de informatiepositie van de werknemer. De werknemer is voor de informatie-

behoefte in het kader van loontransparantie -zonder tussenkomst van het College of de rechter- afhankelijk van de werkgever en diens naleving van de verplichtingen in het kader van de Richtlijn. Onderhavig wetsvoorstel introduceert verschillende transparantiebepalingen voor werkgevers. Dit vergt niet alleen dat zij hiervan kennisnemen, maar ook aanpassingen van beleid en bijvoorbeeld hun houding daarover.
In de uitwerking van de maatregelen is steeds gekeken naar de uitvoerbaarheid voor werkgevers en is getracht waar mogelijk de administratieve lasten voor werkgevers te beperken. Zo kunnen werkgevers zich in het kader van de rapportageverplichting voor de informatie die zij moeten verstrekken baseren op de salarisadministratie. Daarbij is wel van belang op te merken dat onderhavig wetsvoorstel een implementatiewet is. De basis en de kaders van de maatregelen worden in belangrijke mate gegeven door de Richtlijn, waarmee de beleidsruimte voor de regering per maatregel beperkt is. Dat geldt ook voor het meewegen van het doenvermogen in de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel. Zoals in hoofdstuk 13 is opgenomen, zal er voorlichting en ondersteuning worden ingericht om te zorgen dat werkgevers met de verplichtingen uit de voeten kunnen. Hiermee is de verwachting dat de bereidheid om te voldoen aan de verschillende verplichtingen wordt vergroot en werkgevers zich zullen inzetten voor gelijke beloning voor gelijk(waardig) werk.

De maatregelen in dit wetsvoorstel dragen bij aan meer transparantie, het voeren van het goede gesprek over loonverschillen en uiteindelijk het beperken van loonverschillen. Voor het doenvermogen van werknemers geldt dat de nieuwe rechten die met onderhavig wetsvoorstel worden toegekend aan (toekomstige) werknemers actie van de werknemer vergen. Dit geldt met name voor het recht op informatie zoals opgenomen in artikel 10b Wgbmv. De werknemer moet hiertoe zelf een verzoek doen. Het uitgangspunt blijft in beginsel dat een werknemer een beroep moet doen op het recht op gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid. Bij de andere rechten gaat het veelal om informatie die vanuit de werkgever en op diens initiatief aan de werknemer verstrekt moeten worden. In de praktijk zal het een bewuste stap van een werknemer vergen om bij diens werkgever informatie over het eigen loon en het gemiddelde loon van collega's op te vragen. Hoewel er in beginsel geen sprake is van een samenloop met levensgebeurtenissen, vergt het moed en enige mentale belasting een punt te maken richting de werkgever. De werknemer zal transparantie willen bewerkstelligen en in zijn of haar recht kunnen staan, zonder de arbeidsrelatie te veranderen. Met de maatregelen zoals opgenomen in de Richtlijn wordt de transparantie over lonen vergroot en de positie van werknemers versterkt.

SZW zal in aanloop naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel nadrukkelijker ook het doenvermogen van de werknemer centraal staan. Zo zal SZW de stappen in kaart brengen die een werknemer kan zetten bij een vermoeden van ongerechtvaardigde beloningsverschillen. Zo worden door werknemers te nemen hordes inzichtelijk. De verwachting is dat de drempel om actie te ondernemen tegen een onwelwillende werkgever niet geheel kan worden weggenomen. Er kan wel worden bezien of en hoe de werknemer in de benodigde stappen voor het realiseren van een gelijke beloning voor gelijk-(waardig) werk beter ondersteund kan worden. Waar mogelijk worden hierbij ervaringen en feedback van ervaringsdeskundige werknemers betrokken.

Via communicatie en voorlichting hoopt de regering bekendheid te creëren over de maatregelen in het kader van de Richtlijn bij werknemers én werkgevers. Zo draagt onderhavig wetsvoorstel bij aan een werkcultuur waarin het gewoon is om gelijke beloning aan te kaarten en daaraan gerelateerde informatieverzoeken te doen. Veel werkgevers zullen belang hechten aan het oplossen van ongerecht-vaardigde beloningsverschillen en openstaan voor verzoeken van werknemers in dit kader.
Er zullen echter ook situaties zijn waarin werknemers ervaren dat zij tegenover de werkgever komen te staan. Dan zullen werknemers veelal een hoge drempel ervaren om bij een vermoeden van ongerecht-vaardigde beloningsverschillen de stap naar het College of de rechter te maken. De regering is zich bewust van het risico op benadeling en represailles, zogeheten victimisatie. In de Richtlijn wordt dit risico ook onderkend en zijn regels voor rechtsbescherming opgenomen. Deze maatregelen worden, voor zover deze niet reeds wettelijk zijn verankerd, met onderhavig wetsvoorstel geïmplementeerd en moeten werknemers bescherming bieden. De regering beseft dat er een verschil bestaat tussen de wet en de praktijk. Met het wetsvoorstel wordt een stap gezet om victimisatie tegen te gaan, al zal dit wetsvoorstel dit probleem niet volledig oplossen.

Hoeveel werknemers gebruik zullen gaan maken van nieuwe rechten is niet eenvoudig in te schatten. Uit cijfers vanuit Duitsland, waar een soortgelijke maatregel als het recht op informatie geldt, is bekend dat jaarlijks ongeveer vier procent van de werknemers van dit recht gebruik maakten.[64] Dat geldt eveneens voor de gevolgen hiervan binnen bedrijven.

Op grond van huidige wetgeving kunnen werknemers die van mening zijn dat sprake is van ongelijk

[64] Duits Ministerie voor Familie, Senioren, Vrouwen en Jeugd (2020). Report by the Federal Government on the effectiveness of the Act to Promote Transparency in Wage Structures among Women and Men.

loon voor gelijk(waardig) werk een vordering tot schadeloosstelling uit een onrechtmatige daad instellen bij de civiele rechter. Onderhavig wetsvoorstel brengt daarin geen wijzigingen. De verschillende transparantiemaatregelen versterken deze reeds bestaande gang naar de civiele rechter wel. Dit neemt niet weg dat, evenals het ondernemen van actie richting de werkgever, het instellen van een vordering vergt dat de werknemer bereid is een verslechtering van de arbeidsrelatie met de werkgever te riskeren. Onderhavig wetsvoorstel regelt dat bij het niet nakomen van de loontransparantieverplichtingen de bewijslast geheel bij de werkgever komt te liggen. Ook wordt een in het ongelijk gestelde werkgever in beginsel veroordeeld in de proceskosten. Dat betekent dat de werknemer die eenmaal de drempel heeft genomen om een verslechtering van de arbeidsrelatie met de werkgever te riskeren met dit wetsvoorstel een sterkere juridische positie krijgt. Dat neemt echter niet weg dat de eerste drempel om actie te ondernemen tegen onwelwillende werkgevers voor veel werknemers (te) hoog zal zijn. De regering ziet op dit punt geen ruimte om een gunstigere regeling voor werknemers te treffen. Dit zou betekenen dat van een individueel klachtmodel wordt overgestapt op een geheel proactief model voor het bestrijden van loonongelijkheid. Een proactief model houdt in dat de verantwoordelijkheid om loonongelijkheden binnen de organisatie op te sporen en te bestrijden geheel bij de werkgever komt te liggen. Hoewel de Richtlijn verplichtingen in het leven roept die stappen zetten in de richting van een meer proactieve aanpak (zoals het opstellen van een systeem voor functiewaardering en -indeling), houdt de Richtlijn voor de bestrijding van loonongelijkheid ook vast aan het uitgangspunt van een individueel klachtmodel. Dit betekent dat een werknemer die zich beroept op het recht op gelijke beloning een klacht moet indienen bij de rechter of de bevoegde instantie. De regering kiest er niet voor om geheel van dit klachtmodel af te stappen. Allereerst geldt het uitgangspunt van zuivere implementatie. Zie hiervoor paragraaf 4.2 van deze toelichting.
Bovendien is met de concrete voorstellen zoals opgenomen in de Richtlijn geprobeerd een evenwicht te vinden tussen enerzijds het belang van werknemers bij een betere bescherming van het recht op gelijke beloning en anderzijds de gevolgen van die betere bescherming voor de werkgever. De regering onderschrijft de aan de Richtlijn ten grondslag liggende keuze om in het kader van de bestrijding van loonongelijkheid een volgende stap te zetten en om daarbij een zo goed mogelijk evenwicht in de betrokken belangen te vinden.

8. Toezicht en sanctionering

Het recht op gelijk loon voor werk van gelijke waarde is reeds lange tijd wettelijk verankerd in het BW en de Wgbmv. De verschillende transparantieverplichtingen voor werkgevers die met onderhavig wetsvoorstel worden toegevoegd aan de Wgbmv versterken de toepassing van het beginsel van gelijk loon. Daarbij is het vanzelfsprekend van belang dat deze transparantieverplichtingen nageleefd worden en handhaafbaar zijn. De Richtlijn biedt de kaders voor de invulling van het toezicht en de sanctionering. Zo dient sprake te 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. Deze sancties moeten een daadwerkelijk afschrikwekkend effect waarborgen. Daarnaast moet de bevoegdheid tot het opleggen van een boete worden geregeld, wat betekent dat boetes onderdeel moeten uitmaken van het sanctieregiem. Ook moeten lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de sancties in de praktijk worden toepast. In de uitwerking is gekozen voor een combinatie van intern en extern toezicht waarbij het externe toezicht deels wordt ingevuld via het civiele recht en deels via het bestuursrecht. De Arbeidsinspectie krijgt een toezichthoudende en handhavende rol.

8.1. Intern toezicht

In verschillende artikelen in onderhavig wetsvoorstel wordt een rol voor de werknemersvertegenwoordiging vastgelegd. Er is nadrukkelijk een systeem van interne checks en balances opgezet vanuit de Richtlijn. Binnen organisaties bestaat kennis over gelijkwaardig werk en dientengevolge ook over categorieën van werkgevers. Met deze kennis kunnen eventuele loonverschillen beter geplaatst en tegelijkertijd kunnen ongerechtvaardigde loonverschillen opgelost worden. Het is dan ook belangrijk dat binnen de organisatie zelf een gesprek ontstaat over de vraag of verdere actie nodig is bijvoorbeeld in de vorm van een loonevaluatie. Deze loonevaluatie is onder omstandigheden verplicht als de werkgever deze loonverschillen niet kan verklaren op basis van objectieve criteria en deze evenmin heeft verholpen binnen zes maanden na de loonrapportage.

Een dergelijke rol voor de werknemersvertegenwoordiging wordt in onderhavig wetsvoorstel geregeld ten aanzien van de criteria voor de beoordeling van waarde van arbeid als bedoeld in artikel 8, tweede lid, Wgbmv (nieuw). Daar waar deze criteria op ondernemingsniveau worden vastgesteld wordt dit geborgd via het instemmingsrecht in de zin van de WOR, uiteraard voor zover de desbetreffende onderneming verplicht is tot het instellen van een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging. Indien loonstructuren worden vastgelegd in een cao, ligt er een rol voor de vakbonden. Verder krijgt de ondernemingsraad met onderhavig wetsvoorstel instemmingsrecht op de loonevaluatie in de zin van artikel 10e Wgbmv (nieuw) (artikel 27, eerste lid, onderdeel c, sub 5, WOR). Daarnaast dient de getrouwheid van de informatie uit de loonrapportage in de zin van artikel 10d Wgbmv

(nieuw) te worden bevestigd door de directie van de werkgever, na raadpleging van de werknemersvertegenwoordigers. Dit wordt geregeld in artikel 31d, eerste lid, WOR (nieuw). Tot slot krijgt de ondernemingsraad een rol bij het verhelpen van loonverschillen. Zie ook paragraaf 5.1 voor een uitgebreidere beschrijving van de rol van de werknemersvertegenwoordiging.

Tenslotte is sprake van een zekere mate van openbare controle doordat informatie over loonverschillen openbaar wordt gemaakt. Informatie over onderdelen a tot en met f uit de loonrapportage (artikel 10d, eerste lid, Wgbmv (nieuw)) worden openbaar gemaakt via een website. Op deze manier kan iedereen kennisnemen van loonverschillen per werkgever. Te denken valt aan sollicitanten, (potentiële) werknemers en de media. Via de website kan niet alleen de informatie per werkgever worden bekeken, maar kunnen ook werkgevers, sectoren en regio's worden vergeleken. Van deze transparantie gaat een zekere controlerende werking en externe druk uit. Ook kan op grond hiervan het maatschappelijke gesprek worden gevoerd over loonverschillen. De informatie over onderdeel g wordt niet publiekelijk openbaar gemaakt, maar de werkgever moet deze informatie wel uit eigen beweging verstrekken aan de werknemers. Dit maakt het voeren van het gesprek hierover binnen de organisatie mogelijk.

8.2. Extern toezicht

Aanvullend op de hierboven beschreven interne controlemechanismen worden de verplichtingen uit onderhavig wetsvoorstel gehandhaafd via extern toezicht. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen handhaving via het civiele recht en handhaving via het bestuursrecht.

8.2.1. Civielrechtelijke handhaving

Op dit moment staat voor alle bepalingen in de Wgbmv reeds civielrechtelijke handhaving open. Dit betekent dat werknemers zelf, of vertegenwoordigers van werknemers zoals een vakbond, bij inbreuken op de bepalingen in de Wgbmv via de civielrechtelijke route actie kunnen ondernemen. Zo kan in geval van ongelijk loon een vordering tot schadeloosstelling uit een onrechtmatige daad worden ingesteld bij de civiele rechter. Omdat er op dit moment vaak onvoldoende transparantie is over loon binnen organisaties zijn loonverschillen tussen mannelijke en vrouwelijke werknemers vaak onzichtbaar. Wanneer een vermoeden bestaat van ongelijk loon voor gelijk(waardig) werk is het vervolgens veelal lastig dit te bewijzen vanwege een gebrek aan informatie. Met onderhavig wetsvoorstel worden verschillende maatregelen ingevoerd die de positie van de werknemer versterken. Zo zal de verplichting uit artikel 8 Wgbmv (nieuw), om te beschikken over systeem voor functiewaardering en -indeling in belangrijke mate gelijk loon bevorderen. Daarnaast worden loonverschillen tussen mannen en vrouwen inzichtelijk via het recht op informatie voor werknemers en de rapportageverplichting voor werkgevers vanaf honderd werknemers. Deze maatregelen zullen de positie van werknemers in civiele procedures versterken. Ook de verdere omkering van de bewijslast draagt hieraan bij. Wanneer een werkgever de loontransparantieverplichtingen die volgen uit artikel 3, vijfde of zesde lid, of de artikelen 10b tot en met 10e van de Wgbmv, niet heeft nageleefd verschuift de bewijslast volledig naar de werkgever. Dit betekent dat in geval van een vordering wegens verboden onderscheid, het aan de werkgever is om aan te tonen dat daarvan geen sprake is.

Ook voor inbreuken op de bepalingen die met dit wetsvoorstel aan de Wgbmv worden toegevoegd staat de civielrechtelijke route open, waaronder de hierboven genoemde mogelijkheid tot het instellen van een vordering tot schadeloosstelling uit onrechtmatige daad. Deze route staat open voor de naleving van verplichtingen die een werknemer direct betreffen, maar het kan ook zien op de naleving van meer algemene verplichtingen, zoals de rapportageverplichting. Bovendien staat deze route open voor eenieder die belang heeft bij de naleving van deze bepalingen. Dit kan een individuele werknemer betreffen, een groep werknemers, een vakbond dan wel een andere belangenorganisatie. Zie voor rechtsbescherming verder ook onder paragraaf 4.4.5.

8.2.2. Bestuursrechtelijke toezicht en handhaving

Voor de nieuwe bepalingen rondom bestuursrechtelijke toezicht en handhaving is zoveel mogelijk aangesloten bij de wijze waarop dit is geregeld in bestaande arbeidswetten en die gebaseerd is op de Algemene wet bestuursrecht. 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 met als sluitstuk de mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes. Dit maakt handhaving door de overheid mogelijk en zorgt ervoor dat het niet aan een individuele werknemer is om naleving van de betreffende regels af te dwingen. Hiermee wordt tevens voldaan aan de uit de Richtlijn voortvloeiende verplichting inhoudende dat boetes onderdeel uit moeten maken van het sanctieregiem. Overigens blijft individuele actie – naast bestuursrechtelijke toezicht en handhaving – door een werknemer via het civiele recht altijd een mogelijkheid.

De Arbeidsinspectie is op grond van de huidige Wgbmv reeds aangewezen als toezichthouder van die

wet. Dit betekent dat de Arbeidsinspectie op dit moment op verzoek van de Minister van SZW dan wel de Minister van BZK al onderzoek kan instellen naar de naleving van de Wgbmv. Met dit wetsvoorstel worden verplichtingen toegevoegd voor werkgevers aan de Wgbmv en worden tegelijkertijd nieuwe toezichts- en handhavingsbevoegdheden voor de Arbeidsinspectie gecreëerd. Deze bevoegdheden komen bovenop de reeds bestaande bevoegdheden. Met onderhavig wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt te regelen dat de Arbeidsinspectie ook bevoegd wordt als het gaat om de naleving van de nieuwe verplichtingen die met onderhavig wetsvoorstel aan de Wgbmv worden toegevoegd. Geregeld wordt daarnaast welke bevoegdheden de Arbeidsinspectie heeft in het kader van toezicht en handhaving. Een aantal transparantieverplichtingen die met onderhavig wetsvoorstel worden toegevoegd aan de Wgbmv worden bij niet-naleving als een overtreding aangemerkt. Dit geldt voor de verplichting te beschikken over een systeem voor functiewaardering en -indeling dat gelijk loon waarborgt (artikel 8 Wgbmv), het geven van transparantie over beleid voor loonvorming en -ontwikkeling (artikel 10b Wgbmv), de rapportageverplichting (artikel 10d) en de verplichting een loonevaluatie uit te voeren (artikel 10e). Voor toezicht en handhaving op de naleving van deze verplichtingen van bestuursrechtelijke aard is geen voorgaand verzoek van de Minister van SZW dan wel de Minister van BZK vereist. Daar waar het gaat om de de naleving van verplichtingen van civielrechtelijke aard blijft gelden dat dit toezicht (enkel) plaatsvindt op verzoek van de Minister van SZW dan wel de Minister van BZK.

Werkwijze Arbeidsinspectie (algemeen)

De Arbeidsinspectie werkt op basis van risicoanalyses, met een programmatische aanpak en een flexibele mix van interventies. Dit houdt in dat de Arbeidsinspectie voorrang geeft aan inspecties gericht op het aanpakken van de grootste risico's en het bereiken van het meeste maatschappelijk effect. Op basis van kennis en analyses, bepaalt de Arbeidsinspectie waar het toezicht met name zal plaatsvinden. Klachten en meldingen van burgers, organisaties en anderen worden de Arbeidsinspectie meegenomen als signalen vanuit de samenleving. Een klacht of melding kan er dan ook toe leiden dat de Arbeidsinspectie naar de betreffende werkgever gaat voor toezicht. Daarbij zal het toezicht of onderzoek van de Arbeidsinspectie niet gaan over de individuele klacht of melding, maar kan het wel aanleiding zijn om algemeen onderzoek te doen naar de verplichtingen die volgen uit dit wetsvoorstel. De Arbeidsinspectie werkt daarnaast met een mix van interventies, zoals inspecties, onderzoek en communicatie.

Toezicht en handhaving door de Arbeidsinspectie met betrekking tot de maatregelen uit onderhavig wetsvoorstel zal zich richten op de controle of voldaan is aan de formele criteria. Zo kan de Arbeidsinspectie toetsen of voldaan is aan de rapportageverplichting en of verplichte onderdelen daarin zijn opgenomen. Daar waar mogelijk kan ook op de toepassing worden gecontroleerd, bijvoorbeeld door gesprekken met de werkgever, de ondernemingsraad of werknemers te voeren. Op deze manier kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de toepassing van systemen voor functiewaardering en -indeling in de praktijk. Ten aanzien van de verplichting om te beschikken over een systeem voor functiewaardering en -indeling, kan de Arbeidsinspectie controleren of een werkgever hierover beschikt en of deze voldoet aan de gestelde eisen die volgen uit dit wetsvoorstel. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de criteria die minimaal onderdeel dienen te zijn van het systeem voor functiewaardering en -indeling. Ten aanzien van de toegang tot criteria voor loon, loonniveaus en loonontwikkeling kan de Arbeidsinspectie controleren of deze toegang is verstrekt. Tijdens een inspectie kan daarnaast bezien worden of bijvoorbeeld een loonrapportage is opgesteld, kan in gesprek worden gegaan met de ondernemingsraad, worden bezien of de loonrapportage is verstrekt aan het toezichtsorgaan en intern aan de werknemers en ondernemingsraad en of de onderdelen waarover gerapporteerd dient te worden zijn opgenomen.

Instrumenten Arbeidsinspectie in de Wgbmv

In de Wgbmv worden verschillende toezichts- en handhavingsinstrumenten opgenomen ten behoeve van toezicht en handhaving door de Arbeidsinspectie. Bij de keuze voor de instrumenten vormt het bestaande instrumentarium waarover de Arbeidsinspectie reeds beschikt op grond van andere arbeidswetten en de aansluiting daarbij het uitgangspunt. Daarbij is van belang dat bij de vormgeving de punitieve sanctie niet als uitgangspunt genomen. In het kader van gelijke beloning is met name van belang dat werkgevers de transparantieverplichtingen daadwerkelijk en goed nakomen. En hoewel het gelijk belonen van gelijke of gelijkwaardige arbeid geen nieuwe verplichting is, zijn de transparantieverplichtingen evenwel nieuw en ingrijpend. Om deze reden is gekozen voor de hieronder opgenomen instrumenten.

Eis tot naleving
Allereerst het opleggen van een eis tot naleving. De eis tot naleving wordt ingezet wanneer het de overtreding van een 'vaag geformuleerd voorschrift' betreft waartussen de werkgever en de toezichthouder onenigheid en onduidelijkheid kan blijven bestaan over wat er nu precies moet worden gedaan om te voldoen aan dat voorschrift. In de schriftelijke eis tot naleving van de wet wordt

aangegeven welke maatregelen genomen kunnen worden om het doel van het voorschrift te bereiken en binnen welke termijn. Daarmee is de eis nadrukkelijk geen punitieve sanctie. Wel is de eis tot naleving een beschikking, waarvoor de relevante bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht gelden zoals de bepalingen rond bezwaar en beroep.

Openbaarmaking van resultaten van inspecties
Dit wetsvoorstel regelt dat resultaten van de inspecties van de Arbeidsinspectie openbaar worden gemaakt. Door het publiceren van de resultaten van de inspecties wordt inzicht gegeven in de manier waarop toezicht wordt gehouden. Deze transparantie over de werkwijze zorgt ervoor dat voor de maatschappij en politiek zichtbaar wordt welke activiteiten zijn uitgevoerd en welk effect deze activiteiten hebben. Deze werkwijze sluit aan bij het doel van dit wetsvoorstel: het vergroten van transparantie op het terrein van gelijk loon. In dat kader is in dit wetsvoorstel opgenomen dat de Arbeidsinspectie inspectieresultaten van individuele inspectie openbaar maakt. Dit houdt in dat de gehele keten openbaar wordt gemaakt, zoals waar inspectie is uitgevoerd, wat het resultaat is van de inspectie (wel of geen overtreding vastgesteld), welke maatregel is genomen en de rechtsmiddelen die tegen een eventueel besluit zijn of kunnen worden aangewend en wat de uitkomst hiervan was, of dat het besluit onherroepelijk is geworden. In een beleidsregel zal dit nader worden uitgewerkt. Deze openbaarmaking is erop gericht transparantie te verschaffen over de wijze waarop toezicht plaatsvindt, bij te dragen aan de legitimering van het handelen van de toezichthouder en de naleving van wetten te bevorderen. Het vooruitzicht van deze openbaarmaking kan een extra stimulans zijn voor de werkgever om zich aan de wettelijke bepaling te houden. Verwacht wordt dat van het bekendmaken van de resultaten van individuele inspecties een preventieve werking uitgaat, die werkgevers moet motiveren om de wet na te leven.[65] Het uitgangspunt van de openbaarmaking is geen publieke bestraffing *(naming and shaming*). Zo worden niet alleen de inspectiegegevens openbaargemaakt van bedrijven waaraan bijvoorbeeld een boete is opgelegd, maar ook die van bedrijven waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd. Vanwege de mogelijke impact (reputatieschade) is zorgvuldig handelen bij openbaar maken van inspectieresultaten wel van groot belang. Door te voorzien in een standstillperiode waarbinnen de openbaarmaking kan worden geschorst, is vorm gegeven aan het waarborgen hiervan (zie de toelichting bij het voorgestelde artikel 22e, vijfde lid). Van belang is voorts dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de openbaar te maken gegevens. Daarbij wordt onder meer de mogelijkheid van rectificatie geregeld.

Waarschuwing
Een waarschuwing komt in beeld als niet of niet tijdig is voldaan aan een concrete verplichting die voortvloeit uit onderhavig wetsvoorstel en als overtreding is aangeduid. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de waarschuwing zoals opgenomen in onderhavig wetsvoorstel – anders dan in arbeidswetten zoals de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) – geen waarschuwing in het kader van een stillegging bij recidive betreft. Met het oog op de proportionaliteit en effectiviteit van de instrumenten is niet gekozen voor een dergelijke bevoegdheid, maar is gekozen voor een waarschuwing waaraan geen sanctie wordt gekoppeld.

Last onder dwangsom
De Arbeidsinspectie krijgt de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom met als doel de werkgever die in overtreding is te bewegen alsnog aan de betreffende verplichting te voldoen. Daarmee is dit instrument dus nadrukkelijk gericht op herstel.

Bestuurlijke boete
Ten slotte krijgt de Arbeidsinspectie de bevoegdheid om bestuursrechtelijke boetes op te leggen. In onderhavig wetsvoorstel is bepaald dat de bestuurlijke boete die kan worden opgelegd bij het niet naleven van de artikelen 8, eerste en tweede lid, 10b, 10d, eerste, derde, vierde en zesde lid, en 10e ten hoogste het bedrag van de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bedraagt. Hierbij gaat het om een maximumbedrag van € 10.300 (bedrag 2024)[66]. Bij de bepaling van dit maximumbedrag is enerzijds getracht aansluiting te zoeken bij maximumbedragen die gelden voor enigszins vergelijkbare overtredingen en anderzijds voldoende recht te doen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Richtlijn. Voor de vergelijkbaarheid is bijvoorbeeld gekeken naar de boete die kan worden opgelegd bij het niet hebben van een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) als bedoeld in artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet of het niet voldoen aan de werktijdenregistratie als bedoeld in artikel 4.3 van de Arbeidstijdenwet. Voor deze overtredingen kan een

[65] Zie uitgebreider Kamerstukken II 2014/15, 34 108, nr. 3, paragraaf 2.2.
[66] De in artikel 23, het vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht genoemde bedragen worden elke twee jaar, met ingang van 1 januari van een jaar, bij algemene maatregel van bestuur aangepast aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex sinds de vorige aanpassing van deze bedragen. De bedragen die gelden met ingang van 2026 zijn daarom nog niet bekend.

boete worden opgelegd van € 4.500 respectievelijk € 10.000.[67] Door aan te sluiten bij de derde categorie uit het Wetboek van strafrecht wordt volgens de regering een voldoende afschrikwekkend effect, zoals vereist door de Richtlijn, gewaarborgd. Hierbij moet worden opgemerkt dat het genoemde bedrag het maximum op te leggen boetebedrag. De daadwerkelijk hoogte van een aan een individuele werkgever op te leggen boete zal afhankelijk zijn van diverse factoren. Deze factoren zullen in een beleidsregel nader worden uitgewerkt die tegelijkertijd met onderhavig wetsvoorstel in werking zal treden. Naast de boetehoogte zal worden uitgewerkt wat is aangewezen in geval van recidive en welke omstandigheden als verzwarend moeten worden aangemerkt.
Hiermee wordt uitwerking gegeven aan de uit de Richtlijn voortvloeiende verplichting inhoudende dat rekening gehouden moet worden met alle relevante verzwarende of verzachtende factoren die van toepassing zijn op de omstandigheden van de inbreuk.

Beleidsregels

In beleidsregels zal een en ander nader worden uitgewerkt, zoals over situaties waarin de verschillende instrumenten worden toegepast. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit. Ook wordt uitgewerkt wanneer een eis tot naleving wordt opgelegd, dan wel een waarschuwing wordt gegeven in plaats van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. Bij een waarschuwing kan worden gedacht aan de situatie waarbij de werkgever niet eerder een overtreding van de transparantieverplichtingen heeft begaan. De Arbeidsinspectie zou ook een waarschuwing kunnen geven in het geval de werkgever een overtreding voortijdig heeft beëindigd en deze omstandigheid bij de toezichthouder heeft gemeld.

Gegevensuitwisseling

Voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Arbeidsinspectie worden geen nieuwe grondslagen voor gegevensuitwisseling geregeld. De Arbeidsinspectie in het kader van de uitoefening van het toezicht bevoegd inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 5:17 Awb). De Arbeidsinspectie maakt uiteraard ook gebruik van openbare informatie, zoals de inspectierapporten van werkgevers die door de monitoringsinstantie openbaar worden gemaakt.

Eerste periode na inwerkingtreding

Met dit wetsvoorstel worden verschillende nieuwe verplichtingen voor werkgevers geïntroduceerd. De meeste van deze verplichtingen gaan direct gelden zodra onderhavig wetsvoorstel in werking is getreden. Werkgevers zullen enige tijd nodig hebben om volledig aan de verschillende verplichtingen te voldoen. Dit zal onder meer gelden voor de verplichting te beschikken over een systeem voor functiewaardering en -indeling dat loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid waarborgt. Werkgevers die al een dergelijk systeem hebben zullen moeten toetsen of dit systeem voldoet aan de vereisten uit het wetsvoorstel. Werkgevers die in het geheel nog geen systeem hebben zullen dit moeten ontwikkelen en invoeren. Andere verplichtingen, zoals het verbod te vragen naar loon in de huidige of eerdere arbeidsverhoudingen, zijn naar verwachting eenvoudiger te implementeren door werkgevers. Voor de rapportageverplichting geldt dat de eerste groep werkgevers, namelijk werkgevers vanaf 150 werknemers, uiterlijk voor de eerste keer moeten rapporteren op 7 juni 2028. Hoewel de tijd tussen inwerkingtreding van het wetsvoorstel en het moment waarop voor het eerst voldaan moet worden aan de rapportageverplichting, is de verwachting dat deze eerste rapportage meer vergt van werkgevers dan opvolgende rapportages. De inzet van de Arbeidsinspectie in de eerste periode na inwerkingtreding van de verschillende verplichtingen zal er met name op gericht zijn werkgevers te attenderen op deze verplichtingen. Dit zal ook bijdragen aan het vergroten van de bekendheid van de verplichting. Daarnaast zal de Arbeidsinspectie daar waar zij dat nodig acht handhaven. Deze aanpak is gericht op het aanzetten tot wetsconform gedrag. Bewustwording om tot meer transparantie te komen zal het goede gesprek hierover bevorderen.

9. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen bestaan uit verschillende onderdelen. De regeldrukkosten zijn opgenomen in hoofdstuk 7. Naast regeldrukkosten voor werkgevers en werknemers, zijn er diverse financiële effecten voor de overheid van dit wetsvoorstel. Zo zijn kosten verbonden aan monitoring en het aanwijzen van een monitoringsorgaan en het (verder) uitwerken van instrumenten en methoden in samenwerking met sociale partners. Ook zijn er financiële consequenties voor het inrichten van de handhaving. De voorziene kosten zijn opgenomen in onderstaande tabel en worden daaronder nader toegelicht.

[67] Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving en Beleidsregel boeteoplegging Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit 2013.

Financiële gevolgen	2026	2027	2028	2029	2030	2031	struct
Monitoringsorgaan	634	743	1.900	1.138	1.193	1.193	905
Apparaatskosten	400	400	400	–	–	–	–
Evaluatiekader/nulmeting	150	–	–	–	–	–	–
Ondersteuning	450	450	450	450	–	–	–
Arbeidsinspectie	250	500	500	500	500	500	500
Rechtspraak		390	210	160	–	–	–
College		165	165	165	165	165	–
Totaal	**1.884**	**2.648**	**3.625**	**2.413**	**1.858**	**1.858**	**1.405**

Uitvoeringskosten monitoringsorgaan

Diverse kosten vallen onder uitvoeringskosten van de Richtlijn. De inrichting van de rapportageverplichting en de IV-infrastructuur en de aanwijzing van het monitoringsorgaan kennen daarbij de meest substantiële uitvoeringskosten. Dit budget zal in aanloop naar de rapportage met name aanwezig zijn. Na inwerkingtreding en inrichting van de monitorinstantie zijn de structurele kosten voor onderhoud en de te verrichten taken. In de komende jaren is een bedrag geraamd van 634.000 euro in 2026, 743.000 euro in 2027, 1.900.000 euro in 2028, 1.138.000 euro in 2029 en een bedrag van 1.193.00 euro per jaar in de jaren 2030 en 2031. Vanaf 2032 is structureel een budget van 905.000 euro per jaar geraamd

Apparaatskosten

In de jaren 2026 tot en met 2028 is een bedrag van 400.000 euro per jaar voorzien voor apparaatskosten. Hierbij gaat het onder meer om kosten voor advisering over de inrichting van de rapportageverplichting.

Ontwikkelen evaluatiekader en nulmeting

Voor het ontwikkelen van het evaluatiekader en de nulmeting is in het jaar 2026 een bedrag van 150.000 euro voorzien.

Kosten ondersteuning

Om werkgevers en werknemers te ondersteunen bij het naleven van de verplichtingen en voor te lichten, is in de jaren 2026 tot en met 2029 een budget van 450.000 euro per jaar voorzien. De kosten hiervoor zullen met name in aanloop naar de inwerkingtreding en in de periode direct daarna plaatsvinden.

Kosten Arbeidsinspectie

Voor het toezicht door de Arbeidsinspectie op de naleving van de verplichtingen uit onderhavig wetsvoorstel is voor 2026 een budget gereserveerd van 250.000 euro. Vanaf 2027 is structureel een bedrag van 500.000 euro gereserveerd.

Kosten rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak 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.

Kosten Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP)

De AP geeft aan dat het aannemelijk is dat onderhavig wetsvoorstel noopt tot beperkte extra inzet van de AP. In onderhavig geval gaat het om een bestaande taak van de AP binnen de werkingssfeer van de AVG. Het verwerken van meer persoonsgegevens leidt niet automatisch tot meer klachten en toezichtsactiviteiten door de AP. De verwerking van persoonsgegevens dient zorgvuldig te gebeuren en daartoe moeten de normen uit de AVG verankerd zijn in de primaire processen van de betrokken organisaties. Goed toezicht op de naleving hiervan is een onmisbaar onderdeel, maar investeringen in maatregelen aan de voorkant dragen ook bij aan een goede toepassing van de gegevensbeschermingsvereisten uit de AVG. In het kader van de begrotingscyclus spreekt de AP frequent met het ministerie van JenV. De wens en noodzaak voor een aanpassing van het budget voor het geheel aan AVG-taken komen in die gesprekken reeds aan de orde.

Kosten College voor de Rechten van de Mens

Het College geeft onder meer voorlichting over het belang van gelijke beloning voor mannen en vrouwen. Ook oordeelt het College in individuele gevallen of iemand is gediscrimineerd op het werk. Dat zijn taken die het College al uitvoert ongeacht de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. In het kader van het wetsvoorstel is voorzien dat het aantal oordelen van het College inzake ongerechtvaardigde beloningsverschillen aanvankelijk zal stijgen. Toegenomen bewustwording en transparantie rondom ongerechtvaardigde beloningsverschillen als gevolg van het totaalpakket aan maatregelen in onderhavig wetsvoorstel maken dat aannemelijk. Tegelijkertijd dragen de maatregelen uit onderhavig wetsvoorstel bij aan het verhelpen van ongerechtvaardigde beloningsverschillen. Het College schat dat in de periode 2027 tot en met 2031 de uitvoeringskosten voor het College als gevolg van onderhavig wetsvoorstel jaarlijks 165.000 euro bedragen.

10. Evaluatie

Om vroegtijdig inzicht te krijgen in eventuele ervaren knelpunten zal een invoeringstoets worden uitgevoerd. Een invoeringstoets is een beknopte bestudering van de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. Daarnaast zal het wetsvoorstel binnen vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd worden. In de evaluatie zal specifiek aandacht 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 Europese Commissie zal uiterlijk op 7 juni 2031 in kennis worden gesteld van de uitvoering van de maatregelen die voortvloeien uit de Richtlijn en de gevolgen ervan in de praktijk. De Staten-Generaal zal hiervan op de hoogte worden gesteld. Vervolgens zal de Europese Commissie binnen twee jaar een verslag over de uitvoering van de Richtlijn opstellen. Als het verslag daartoe aanleiding geeft, zal de Europese Commissie wijzigingsvoorstellen doen.

In de tussentijd zal de regering, na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel, scherp zijn op signalen afkomstig uit de praktijk. In het bijzonder als het gaat om de rapportageverplichting, waarbij het gaat om een nieuw instrument met een ICT-component. Het is belangrijk te monitoren of dit in de praktijk werkt voor werkgevers en vanuit het monitoringsorgaan bezien. Bezien wordt nog op welke wijze een nulmeting het best kan worden gedaan.

11. Advies en consultatie

Om tot een zo goed en uitvoerbaar mogelijke implementatie van de Richtlijn in Nederlandse wet- en regelgeving te komen is onderhavig wetsvoorstel gedurende de totstandkoming daarvan veelvuldig afgestemd met verschillende partijen, waaronder betrokken departementen, de Arbeidsinspectie en sociale partners. Ook is gesproken met werkgevers, onder meer in een MKB-panel. Een conceptversie van onderhavig wetsvoorstel is in het voorjaar van 2025 opengesteld voor internetconsultatie. Daarnaast is deze conceptversie uitgezet voor diverse toetsen. Dit betreft de Arbeidsinspectie, de Raad voor de rechtspraak, het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) en de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP). De inbreng uit de internetconsultatie en uit de diverse toetsen wordt hieronder weergegeven.

11.1. Internetconsultatie

Van 26 maart tot en met 7 mei 2025 is een conceptversie van het wetsvoorstel opengesteld voor internetconsultatie. Belangstellenden konden reageren op alle onderdelen van het conceptwetsvoorstel en de toelichting daarop. In het bijzonder is input gevraagd op de verwachte impact van de naleving van de maatregelen, de impact van de rapportageverplichting en voor welke maatregelen een ondersteuningsbehoefte bestaat. In totaal heeft de internetconsultatie 36 reacties opgeleverd. Hieronder wordt een overzicht weergegeven en wordt aangegeven hoe hiermee is omgegaan.

Tijdens de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel is veelvuldig contact geweest met werkgevers- en werknemersorganisaties. Ook bij de verdere implementatie van de Richtlijn zullen zij betrokken blijven. Zo zal het ministerie van SZW in samenwerking met sociale partners werken aan (het onder de aandacht brengen van) handreikingen en voorlichting(sinstrumenten). Deze zullen naast het informeren over rechten en plichten van werkgevers en werknemers ook gericht zijn op het vergroten van de bewustwording bij zowel werkgevers als werknemers van het belang van loontransparantie. Het College voor de Rechten van de Mens heeft hierbij al een belangrijke rol. Naast de betrokkenheid in het voortraject hebben sociale partners ook gereageerd op de internetconsultatie. Werkgeversorganisaties VNO-NCW, MKB-Nederland en AWVN (hierna: werkgeversorganisaties) steunen het doel van de Richtlijn en erkennen dat er nog steeds onverklaarbare loonverschillen bestaan die aangepakt moeten worden. Daarbij zijn zij positief over het uitgangspunt van zuivere

implementatie, dat er aandacht is voor kleinere werkgevers en dat gewerkt wordt aan ondersteuning van werkgevers. Tegelijkertijd geven werkgeversorganisaties aan dat er ook zorgen zijn over de implementatie, in het bijzonder over de uitvoerbaarheid en de administratieve lasten. Ook werknemersorganisaties FNV en CNV hebben gereageerd op de internetconsultatie. FNV geeft aan dat het wetsvoorstel hard nodig is om te zorgen voor meer gelijkheid op de werkvloer en dat loontransparantie ervoor zorgt dat de loonkloof tussen mannen en vrouwen kleiner wordt. Ook het verbod te vragen naar salarisgeschiedenis is volgens FNV een belangrijke stap. CNV geeft eveneens aan voorstander te zijn van de transparantiemaatregelen. Wel noemen beide werknemersorganisaties ook een aantal aandachtspunten en wordt gewezen op het belang van tijdige implementatie en goede voorlichting en ondersteuning van werknemers. Zo wijst FNV op het belang van het tegengaan van victimisatie en plaats CNV kanttekeningen bij de wijze waarop artikel 4 van de Richtlijn (loonstructuren) is geïmplementeerd. Hieronder wordt hierop een reactie gegeven.

Naast sociale partners hebben ook verschillende (belangen)organisaties gereageerd op de internetconsultatie. Daarin komen veel positieve punten naar voren. Partijen zijn positief over de implementatie van de Richtlijn en onderschrijven het doel dat daarmee wordt nagestreefd. Daarnaast geeft bijvoorbeeld WOMEN Inc. aan dat het goed is dat in het wetsvoorstel variabele componenten worden meegenomen, omdat loonverschillen vaak hierdoor ontstaan. Bureau Clara Wichmann noemt in haar reactie verschillende positieve punten uit het wetsvoorstel, waaronder de verschuiving van de bewijslast, het verbod op benadeling, het verbod op het vragen naar het laatstverdiende loon en de introductie van verschillende transparantieverplichtingen. Tegelijkertijd worden door deze partijen ook punten van aandacht genoemd, zoals het ontbreken van een definitie van intersectionele discriminatie. Hierop wordt hieronder een reactie gegeven.

Tenslotte zijn er individuele reacties binnengekomen op de internetconsultatie. Deze zijn deels positief, maar deels ook kritisch van aard. Hieronder wordt per deelthema op de belangrijkste (aandachts)punten die zijn genoemd in de internetconsultatiereacties ingegaan. Op de toetsen van de verschillende organisatie wordt afzonderlijk ingegaan. Gezien er in verschillende reacties vragen zijn gesteld die verband houden met hetgeen met deze Richtlijn wordt geregeld is de passage over de uitgangspunten bij de implementatie in paragraaf 4.2 uitgebreid. Uitgelegd wordt wat de Richtlijn en daarmee onderhavig wetsvoorstel beoogt te regelen en welke (nieuwe of bestaande) onderdelen of definities niet nader worden ingevuld.

Implementatietermijn

Waar onder meer FNV pleit voor tijdige inwerkingtreding van het wetsvoorstel ter implementatie van de Richtlijn, uiten werkgeversorganisaties juist hun zorgen over de in de Richtlijn opgenomen implementatietermijn. Werkgeversorganisaties pleiten voor een ‘zachte landing’ inhoudende dat er nog geen sancties worden opgelegd in een overgangsfase die minimaal een of twee jaar duurt. Vooropgesteld moet worden dat bij de implementatie van de Richtlijn en het opstellen van onderhavig wetsvoorstel steeds gestreefd is naar tijdige inwerkingtreding. Hierbij heeft het beperken van de administratieve lasten voor werkgevers eveneens prioriteit gehad. Halverwege 2025 moest echter geconcludeerd worden dat het voorziene tijdpad voor tijdige inwerkingtreding niet langer haalbaar was. Eén van de belangrijkste redenen daarvoor is 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. Omdat in het bijzonder werkgevers vanaf honderdvijftig werkgevers zonder uitstel al eind 2026 zouden moeten starten met het treffen van voorbereidingen is hier tijdig over gecommuniceerd. De Tweede Kamer is hier per brief over geïnformeerd. Hierna is steeds gestreefd het uitstel zo beperkt mogelijk te laten zijn en is als streefdatum voor inwerkingtreding uiterlijk 1 januari 2027 genoemd. Zie verder onder het kopje toezicht en sanctionering over hoe hier in de eerste periode na inwerkingtreding mee zal worden omgegaan.

Verhouding tot hoger recht en nationale wetgeving

Gegevensbescherming

In verschillende reacties wordt ingegaan op de bescherming van persoonsgegevens. Aangegeven wordt dat de transparantieverplichtingen kunnen leiden tot het verstrekken van informatie over herleidbare individuen. Mede naar aanleiding hiervan, en de opmerking van de AP hierover, is de paragraaf 7.1 aangevuld. Het doel van de Richtlijn en daarmee ook van onderhavig wetsvoorstel is nadrukkelijk om de transparantie over lonen te vergroten. De wettelijke grondslag voor het verstrekken van informatie over lonen wordt gegeven door de Richtlijn en derhalve ook onderhavig wetsvoorstel. Daarbij is het uitgangspunt dat eventuele verkregen persoonsgegevens uitsluitend gebruikt mogen worden voor de toepassing van het beginsel van gelijke beloning. Dit is geregeld in artikel 12, tweede lid, van de Richtlijn, maar is omwille van de duidelijkheid ook toegevoegd aan onderhavig wetsvoorstel. Zie voor de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze om artikel 12, derde lid, van de

Richtlijn niet te implementeren paragraaf 7.1 en de reactie op het advies van de AP in paragraaf 11.2.

Cao-recht

In de internetconsultatie worden vragen gesteld over de verhouding tussen de verplichting voor werkgevers te beschikken over een systeem voor functiewaardering en -indeling enerzijds en het gegeven dat in cao's afspraken worden gemaakt over loonstructuren. Werkgevers worden met onderhavig wetsvoorstel verplicht te beschikken over een systeem voor functiewaardering en -indeling. Hiervoor gelden meerdere vereisten. Zoals ook toegelicht in paragraaf 4.4.1, kunnen ook op cao-niveau afspraken worden gemaakt over systemen voor functiewaardering en -indeling. Als hierover onvoldoende afspraken zijn gemaakt in de cao, dan kunnen die afspraken alsnog in de cao met de betrokken vakbonden worden vastgelegd. Het is uiteindelijk aan cao-partijen gezamenlijk om te bepalen welke afspraken zij vastleggen in een cao. Worden er geen nadere afspraken gemaakt; zijn in de cao de betreffende bevoegdheden gedelegeerd aan de ondernemingsraad; of is er op de onderneming geen cao van toepassing, dan worden de systemen voor functiewaardering en -indeling in de onderneming geregeld en worden onder de werknemersvertegenwoordigers de ondernemingsraad verstaan. Wanneer op een later moment een cao wordt afgesloten of alsnog wordt gewijzigd en een onderneming kent eigen, met de ondernemingsraad overeengekomen, afspraken over de loonstructuur, dan heeft de cao-bepaling voorrang en moeten de eigen afspraken daarmee in overeenstemming worden gebracht.

Doelgroep

In verschillende reacties worden vragen gesteld die verband houden met de doelgroep waarop het wetsvoorstel ziet. Zo wordt gevraagd of het wetsvoorstel ook geldt als mannen ongelijk worden behandeld en om in te gaan op de positie van niet-binaire personen.

In de inleiding en in paragraaf 4.1 wordt aangegeven dat het doel van dit wetsvoorstel is om gelijke beloning voor mannen en vrouwen te bevorderen door de invoering van transparantiemaatregelen. Dit voorstel geeft geen (nadere) invulling aan het beginsel van gelijke beloning. Met de nieuwe maatregelen ontstaat meer transparantie over loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Deze transparantie kan bijkomend ook meer inzicht geven in loonverschillen tussen mannen onderling of tussen vrouwen onderling. Het recht op informatie bijvoorbeeld geldt voor alle werknemers en is daarmee niet voorbehouden aan vrouwelijke werknemers. Dit betekent dat ook mannen en niet-binaire personen met een beroep op dit recht inzicht kunnen krijgen in hun individuele loonniveau en de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde loonniveaus voor categorieën van werknemers die dezelfde of gelijkwaardige arbeid verrichten. De verschillende transparantiemaatregelen zorgen ervoor dat het gesprek over gelijke beloning voor werk van gelijke waarde en over de waardering van werk wordt gevoerd. Wanneer blijkt dat binnen een bedrijf sprake is van loonverschillen binnen een categorie van werknemers en dit verschil niet objectief gerechtvaardigd kan worden dan is het aan de werkgever om dit, samen met de werknemersvertegenwoordiging, aan te pakken. De Richtlijn regelt niet op welke wijze dit moet worden gedaan. In artikel 10a van de artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op uitgeleende arbeidskrachten in relatie tot onderhavig wetsvoorstel. Zoals ook in hoofdstuk 13 wordt aangegeven wordt gewerkt aan hulpmiddelen om aan de verplichtingen uit de Richtlijn te voldoen. Hierbij kan ook gedacht worden aan het bieden van handelingsperspectief bij ongerechtvaardigde loonverschillen.

Begrippen

Loon

In verschillende reacties worden vragen gesteld over de definitie van 'loon', ook in relatie tot de rapportageverplichting. Zo vragen werkgeversorganisaties waarom in de rapportageverplichting niet gekozen wordt voor een beperkter loonbegrip dat enkel kijkt naar een beperkt bruto jaarloon en het overeenkomstige bruto uurloon. Ook de Raad voor de rechtspraak gaat in haar advies in op de definitie van loon. Zie voor een reactie hierop onder het desbetreffende kopje hieronder. De Richtlijn gaat uit van een breed loonbegrip. Om zo goed mogelijk aan te sluiten bij deze definitie wordt artikel 7 van de Wgbmv aangepast. De term loon en het onderscheid tussen basisloon enerzijds en aanvullende of variabele componenten anderzijds worden nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1, eerste lid.

Intersectioneel onderscheid

In verschillende reacties wordt gevraagd te verduidelijken wat onder intersectioneel onderscheid moet worden verstaan dan wel een definitie hiervan op te nemen in het wetsvoorstel. Mede naar aanleiding hiervan is de passage over intersectionaliteit in paragraaf 4.3.2 aangevuld en verduidelijkt. Aangege-

ven wordt onder meer dat in dit wetsvoorstel geen definitie wordt opgenomen van intersectioneel onderscheid omdat de definitie niet voorkomt in de voorgestelde wetsartikelen. Daarin wordt evenwel aangegeven dat in de Nederlandse praktijk wat betreft het begrip intersectioneel onderscheid kan worden aangesloten bij de definitie die het College hanteert. Op grond van de Richtlijn kan intersectioneel onderscheid meespelen als verzwarende omstandigheid bij het opleggen van een sanctie.

In de huidige situatie kan de rechter in een civiele procedure dit al meenemen als verzwarende omstandigheid, bijvoorbeeld bij het toekennen van een schadevergoeding.

Werkgever

In de consultatiereacties worden vragen gesteld over de definitie van werkgever en de wijze waarop de organisatiegrootte moet worden vastgesteld. Werkgeversorganisaties geven aan dat aansluiten bij het begrip 'onderneming' in de zin van de WOR tot onduidelijkheid leidt. Mede naar aanleiding van deze opmerkingen is opnieuw gekeken naar de definitie van dit begrip. Dit heeft geleid tot een aanpassing van zowel de wettekst als de memorie van toelichting. In de wettekst wordt niet langer verwezen naar het begrip onderneming in de zin van de WOR. In de toelichting wordt aangegeven dat het begrip werkgever niet wordt gedefinieerd in onderhavig wetsvoorstel. Bij de beoordeling van wie als werkgever moet worden aangemerkt wordt aangesloten bij hetgeen in de praktijk gebruikelijk is. Dat houdt in dat degene met wie de werknemer de arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling is aangegaan moet worden aangemerkt als werkgever. Zie verder paragraaf 4.3.2.

Systeem voor functiewaardering en -indeling en werk van gelijke waarde

Uit de verschillende reacties blijkt dat er onduidelijkheden zijn over de verplichting te beschikken over loonstructuren en het vaststellen van werk van gelijke waarde. Zo wordt gevraagd hoe loonstructuren en functiewaardering zich tot elkaar verhouden en wat bedoeld wordt met het niet onderwaarderen van relevante gedragsvaardigheden. Ook wordt gevraagd wat moet worden verstaan onder een categorie van werknemers en onder objectieve criteria die nodig zijn bij de beoordeling van de waarde van werk. Naar aanleiding van de reacties zijn artikel 7 en 8 aangepast en de daarbij behorende toelichting. Ook is de passage hierover in paragraaf 4.4.1 aangepast. In artikel 8 is opgenomen dat werkgevers verplicht zijn te beschikken over een systeem voor functiewaardering en -indeling. Dit systeem moet alle criteria omvatten die relevant zijn voor de waardering en indeling van functies. Criteria die daarin in ieder geval moeten worden meegenomen zijn vaardigheden, inspanningen, verantwoordelijkheden en arbeidsomstandigheden.
Daarbij is het belangrijk te benadrukken dat de Richtlijn en daarmee ook onderhavig wetsvoorstel, zoals ook aangegeven in paragraaf 4.2, verschillende begrippen niet nader invult. Zo wordt niet geregeld in het wetsvoorstel wat objectieve criteria zijn. Wel zal, zoals aangegeven in hoofdstuk 13, worden voorzien in hulpmiddelen voor werkgevers die kunnen helpen bij het voldoen aan de verplichtingen uit onderhavig wetsvoorstel. Daarbij gaat het bijvoorbeeld ook om ondersteuning van werkgevers bij het realiseren van objectieve loonstructuren.

Loontransparantie voor indiensttreding

In het wetsvoorstel zijn maatregelen opgenomen ter vergroting van de transparantie vóór indiensttreding. Uit meerdere reacties volgt dat er onduidelijkheid bestaat over het moment waarop een werkgever de vereiste informatie moet verstrekken. Aan artikel 3, zesde lid, is toegevoegd dat de informatie in ieder geval voorafgaand aan de onderhandeling over het loon moet worden verstrekt. Dit wordt ook nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting. Daarnaast bestaat onduidelijkheid over het verbod te vragen naar salarisgeschiedenis. Mede naar aanleiding hiervan is de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3, zevende lid, aangevuld.

Daarin wordt ook ingegaan op interne vacatures. Belangrijk is dat werkgevers met dit wetsvoorstel de verplichting krijgen te beschikken over een systeem voor functiewaardering- en indeling. Dit systeem moet gebaseerd zijn op objectieve criteria die relevant zijn voor de betreffende functie. Huidige of eerdere salarissen zijn als zodanig niet als dergelijke criteria aan te merken.

Transparantie van beleid over loonvorming en loonontwikkeling

In artikel 10a wordt geregeld dat de werkgever gemakkelijke toegang moet verschaffen aan werknemers tot de criteria die worden gebruikt voor het bepalen van het loon en de loonniveaus van werknemers. Aanvullend geldt voor werkgevers met tenminste vijftig werknemers dat zij gemakkelijke toegang moeten verstrekken tot de criteria die worden gebruikt voor het bepalen van de loonontwikkeling van werknemers. In de internetconsultatie is gevraagd wat moet worden verstaan onder 'gemakkelijke toegang' en waarom ervoor is gekozen werkgevers met minder dan vijftig werknemers vrij te stellen van de verplichting tot het verstrekken van toegang tot criteria die worden gebruikt voor

het bepalen van de loonontwikkeling. De Richtlijn vult niet in wat verstaan moet worden onder gemakkelijke toegang en laat hiermee dus een zekere vrijheid aan werkgevers. Dat is ook wenselijk omdat de wijze waarop hieraan wordt voldaan per situatie kan verschillen. Gedacht kan worden aan het publiceren van de informatie op een website of intranet van de werkgever, mits deze informatie duidelijk en vindbaar toegankelijk is. De uitzondering voor werkgevers tot vijftig werknemers is opgenomen om de administratieve lasten voor kleinere werkgevers enigszins te beperken. De Richtlijn laat deze ruimte aan lidstaten. Vanuit het uitgangspunt van het zoveel mogelijk beperken van administratieve lasten dat gehanteerd wordt bij de implementatie is ervoor gekozen deze facultatieve bepaling te implementeren. Deze uitzondering laat overigens onverlet dat de werkgever de loonontwikkeling moet vaststellen op basis van objectieve en genderneutrale criteria.

Recht op informatie

Als het gaat om het recht op informatie bestaan er enerzijds zorgen als het gaat om de positie van de werknemer. Zo wordt genoemd dat het opvragen van de informatie door de werknemer benadeling in de hand kan werken. FNV wijst op het belang van voorlichting over onder meer het recht op informatie aan werknemers en de OR, maar ook aan kleinere werkgevers voor wie de rapportageverplichting niet geldt en hun werknemers. Zoals ook in hoofdstuk 13 wordt aangegeven zal ingezet worden op tijdige voorlichting om zowel werkgevers als werknemers, waaronder ook de OR, te informeren over onder meer de nieuwe rechten en plichten die uit dit wetsvoorstel voorvloeien. Ter bescherming van werknemers wordt daarnaast met dit wetsvoorstel geregeld dat werknemers niet mogen worden benadeeld wanneer zij hun rechten inzake gelijke beloning hebben uitgeoefend.
Tegelijkertijd wordt ook gevraagd grenzen aan te geven om zo misbruik te voorkomen. De Richtlijn regelt dat werknemers het recht hebben om schriftelijke informatie op te vragen en te ontvangen. Dit is ruim geformuleerd en de Richtlijn biedt dan ook geen grondslag om dit recht te beperken. Wel is in het wetsvoorstel opgenomen dat persoonsgegevens die op grond hiervan worden verstrekt uitsluitend gebruikt mogen worden voor de toepassing van het beginsel van gelijk loon. Naar aanleiding van een vraag van werkgeversorganisaties is verduidelijkt dat de werkgever voor het verstrekken van op informatie over gemiddelde loonniveaus voor categorieën van werknemers zoveel mogelijk gebruik kan maken van gegevens waarover gerapporteerd moet worden ingevolge artikel 10c. Daarbij is wel belangrijk te vermelden dat de te verstrekken informatie in het kader van het recht op informatie zoveel mogelijk actueel moet zijn. De werkgever kan hierover in overleg treden met de indiener van het verzoek.

Loonrapportage en -evaluatie

De meeste transparantieverplichtingen gelden voor alle werkgevers, ongeacht organisatiegrootte. De rapportageverplichting geldt daarentegen alleen voor werkgevers vanaf honderd werknemers. De Richtlijn bepaalt dat lidstaten op grond van hun nationale recht ervoor kunnen kiezen te regelen dat ook werkgevers met minder dan honderd werknemers informatie over beloning moeten verstrekken. Vanwege het uitgangspunt van zuivere implementatie en om administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken is hier niet voor gekozen. Dat neemt niet weg dat kleine werkgevers op vrijwillige basis informatie kunnen verstrekken.
Daarnaast zijn vragen gesteld over de wijze en het moment waarop moet worden vastgesteld of een werkgever onder de verplichting valt. In de toelichting bij artikel 10c wordt de systematiek nader toegelicht. De ingangsdatum van de rapportageverplichting wordt geregeld in dit wetsvoorstel. Voor elk kalenderjaar wordt vervolgens op basis van het aantal werknemers in het voorgaande kalenderjaar vastgesteld of en zo ja met welke frequentie een loonrapportage moet worden vastgesteld. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 22f.

Verder blijkt de relatie tussen artikel 10c, zevende lid, en artikel 10d, vierde lid ook vragen op te roepen. Ook artikel 10d, eerste lid, is in dat verband relevant. Uit artikel 10c, zevende lid, vloeit voort dat loonverschillen die inzichtelijk worden op grond van de loonrapportage en die niet gerechtvaardigd kunnen worden op basis van objectieve criteria door de werkgever moeten worden verholpen binnen een redelijke termijn. De Richtlijn vult niet nader in wat onder een redelijke termijn moet worden verstaan. Ook dit wetsvoorstel regelt dit niet. Wat een redelijke termijn is, is namelijk afhankelijk van verschillende factoren, zoals het aantal loonverschillen en de aard van de oorzaak. Voor deze verplichting tot het verhelpen van de verschillen is niet relevant hoe groot het verschil is. Ook een verschil van bijvoorbeeld twee procent dat niet objectief gerechtvaardigd kan worden moet dus worden verholpen. Vervolgens vloeit uit artikel 10d, eerste lid, voort wanneer een werkgever verplicht is een loonevaluatie te doen. Dat is het geval als uit de loonrapportage blijkt dat het verschil in het gemiddelde loonniveau tussen mannen en vrouwen ten minste vijf procent is in een categorie van werknemers, de werkgever dit verschil in het gemiddelde loonniveau niet heeft gerechtvaardigd op basis van objectieve criteria en evenmin heeft verholpen binnen zes maanden na indiening van de loonrapportage. De werkgever die verplicht is een loonrapportage uit te voeren is vervolgens, op grond van artikel 10d, vierde lid, verplicht de ongerechtvaardigde verschillen, als onderdeel van de

loonevaluatie, als nog binnen een redelijke termijn te verhelpen. Ook hier vult het wetsvoorstel om dezelfde redenen niet in wat verstaan moet worden onder de redelijke termijn. Naar aanleiding van een vraag over de rol van de OR hierbij is het algemene deel van deze memorie van toelichting verduidelijkt.

Ook zijn vragen gesteld over de positie van uitgeleende arbeidskrachten in het kader van de loonrapportage. Mede naar aanleiding hiervan is opnieuw hiernaar gekeken. Dit heeft geleid tot enkele wijzigingen. Daarbij is het uitgangspunt, namelijk dat uitgeleende arbeidskrachten worden meegenomen in de rapportage van de inlener, ongewijzigd gebleven.
Wel is de wijze waarop de inlener de uitgeleende arbeidskrachten hierin meeneemt gewijzigd. Als er sprake is van uitgeleende arbeidskrachten dient de rapportage uit twee onderdelen te bestaan. Een onderdeel gaat over de eigen werknemers en het andere over de uitgeleende arbeidskrachten. Het deel over de uitgeleende arbeidskrachten baseert de inlenende onderneming op de arbeidsvoorwaarden die op grond van de algemene informatieplicht van de Waadi (artikel 12a) zijn gedeeld met de uitlener. De gehanteerde categorieën van werknemers met gelijk of gelijkwaardig werk dienen in beide onderdelen hetzelfde te zijn.

Onder voorwaarden zijn werkgevers vanaf honderd werknemers gehouden niet alleen een loonrapportage, maar ook een loonevaluatie uit te voeren. Deze evaluatie wordt uitgevoerd om loonverschillen tussen vrouwelijke en mannelijke werknemers die niet door objectieve criteria kunnen worden gerechtvaardigd, in kaart te brengen, te verhelpen en te voorkomen. Daartoe moeten verschillende elementen worden opgenomen. Het aandeel vrouwelijk en mannelijke werknemers die na hun terugkeer van zwangerschaps- of bevallingsverlof, geboorteverlof, ouderschapsverlof of zorgverlof een loonsverhoging heeft genoten is een van die elementen. Daarbij gaat het om de situatie dat er een loonsverhoging is geweest in de relevante categorie van werknemers tijdens de periode waarin het verlof is opgenomen. In de internetconsultatie wordt erop gewezen dat dit onder andere een vorm van zwangerschapsdiscriminatie is en dat dit, hoewel verboden, nog vaak voorkomt en erg onbekend is. Aangegeven wordt daarom dat het belangrijk is hier extra aandacht aan te geven in de communicatie richting werkgevers. Dit punt wordt meegenomen door het ministerie van SZW.

Medezeggenschap

Een aantal reacties in de internetconsultatie zien op de rol van de ondernemingsraad. Naar aanleiding daarvan zijn een aantal aanpassingen gedaan. Zo is de woordkeuze van het oorspronkelijke artikel 27, eerste lid, onder c, van de WOR, te weten ‘een belonings- of een functiewaarderingssysteem’ weer teruggebracht. Om te kunnen voldoen aan het vereiste van de Richtlijn is daaraan toegevoegd ‘een systeem voor functie-indeling’. Daarnaast is artikel 31d, eerste lid van de WOR aangepast. In de internetconsultatie werd opgemerkt dat artikel 9, zesde lid van de Richtlijn, vereist dat de getrouwheid van de informatie wordt bevestigd door de directie van de werkgever na raadpleging van de werknemersvertegenwoordigers. Hierbij is niet vereist dat de ondernemingsraad de getrouwheid van de informatie bevestigt. In artikel 31d, eerste lid, van de WOR is daarom verwijderd dat de ondernemingsraad wordt verzocht de getrouwheid van de informatie te bevestigen. Naar aanleiding van een opmerking over het ontbreken van een procedure voor instemming van de personeelsvertegenwoordiging is artikel 35c, vierde lid, van de WOR aangepast.

Onderwijsvakbond AOb geeft in haar reactie aan dat het van belang is dat ook in het onderwijs gerapporteerd wordt over loonverschillen. De AOb geeft aan de extra bevoegdheden die met dit wetsvoorstel worden toegekend aan ondernemingsraden te ondersteunen, maar merkt daarbij terecht op dat dergelijke bevoegdheden voor de medezeggenschap in het onderwijs ontbreken. Naar aanleiding daarvan zijn wijzigingen in de Wms en de WHW toegevoegd aan dit wetsvoorstel. Zie hiervoor paragraaf 5.2.

Rechtsbescherming

In de reacties komt het onderwerp rechtsbescherming meerdere keren terug. Deze reacties lopen uiteen. Aan de ene kant wordt genoemd dat de rechtsbescherming van werknemers niet ver genoeg gaat, terwijl tegelijkertijd ook het tegenovergestelde wordt aangegeven namelijk dat deze bescherming juist ver gaat. Met dit wetsvoorstel wordt gekozen voor de middenweg, op basis van de regels zoals de Richtlijn die voorschrijft.
In de consultatie zijn vragen gesteld over de gevolgen van niet-naleving van de verplichtingen en de omkering van de bewijslast. Daarnaast wordt het belang genoemd van omkering van de bewijslast in geval van benadeling. Ook worden vragen gesteld over de bewijslast en de proceskostenveroordeling. Onderhavig wetsvoorstel versterkt de bewijspositie van werknemers op twee manieren. Allereerst versterken de transparantieverplichtingen de positie van de werknemer en dragen zij bij aan het voeren van het gesprek over gelijke beloning. Meer informatie over lonen kan de werknemer ondersteunen bij de onderbouwing van het beroep op gelijk loon. Toezicht en handhaving door de

Arbeidsinspectie, waaronder de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de Arbeidsinspectie over niet-naleving, helpen om die naleving af te dwingen. Daarbij gaat het niet om toezicht op individuele gevallen, maar om toezicht op de naleving van de transparantieverplichtingen die gelden voor werkgevers. Ten tweede versterkt dit wetsvoorstel de positie van de werknemer in een civiele procedure in bepaalde situaties. Wanneer een werkgever bepaalde verplichtingen, zoals de rapportageverplichting, niet nakomt verschuift de bewijslast. Een werknemer hoeft in dat geval in een civiele namelijk geen feiten aan te voeren die het onderscheid in loon doen vermoeden. Het is in die situatie aan de werkgever te bewijzen dat geen onderscheid in loon is gemaakt. In lijn met de Richtlijn is geregeld dat deze verschoven bewijslast niet geldt wanneer de werkgever aantoont dat de inbreuk onmiskenbaar onopzettelijk en van geringe aard is. Indien hiervan sprake is, is het aan de werknemer te onderbouwen dat sprake is van verboden onderscheid. Zie verder de toelichting van artikel 11a die mede naar aanleiding van de opmerkingen is verduidelijkt.
De Richtlijn regelt niet de omkering van de bewijslast bij een klacht over benadeling als gevolg van een beroep op gelijk loon. Een dergelijke maatregel is niet opgenomen in dit wetsvoorstel, omdat daarmee verder gegaan zou worden dan de Richtlijn.
Voor de verwerking van de meer technische opmerkingen over rechtsbescherming wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van deze algemene toelichting en naar de toelichting bij de artikelen 11 tot en met 11c. Zo is in paragraaf 6.1 is verduidelijkt waarom de bepalingen uit de Richtlijn die zien op de verjaringstermijn geen implementatie behoeven.

Monitoring en bewustwording

FNV vraagt te monitoren of het wetsvoorstel voldoende waarborgen biedt voor werknemers werkzaam bij kleinere ondernemingen. De Richtlijn bepaalt dat lidstaten uiterlijk op 7 juni 2031 de Commissie in kennis moeten stellen van de uitvoering van de Richtlijn en de gevolgen ervan in de praktijk. In deze evaluatie zal ook de positie van kleinere werkgevers worden meegenomen.

Toezicht en sanctionering

In de uitwerking is gekozen voor een combinatie van intern en extern toezicht. Het externe toezicht wordt deels ingevuld via het civiele recht en deels via het bestuursrecht. De Arbeidsinspectie krijgt een toezichthoudende en handhavende rol. In de internetconsultatie zijn meerdere vragen gesteld die veelal zien op de wijze waarop de Arbeidsinspectie deze rol zal invullen en de middelen die zij daartoe kan inzetten. Zo geven werkgeversorganisaties aan dat openbaarmaking van toezichtsinformatie leidt tot 'naming and shaming'. Aangegeven wordt dat openbaarmaking enkel moet plaatsvinden in beperkte situaties, waarbij enkel noodzakelijke gegevens openbaar worden gemaakt en pas na het moment van onherroepelijk worden. Verder wordt gevraagd uit te leggen hoe de Arbeidsinspectie omgaat met meldingen en hoe informatie-uitwisseling plaatsvindt binnen de huidige kaders.
Vooropgesteld moet worden dat de Arbeidsinspectie op grond van de huidige Wgbmv reeds aangewezen is als toezichthouder van die wet. Met dit wetsvoorstel worden nieuwe verplichtingen toegevoegd aan de Wgbmv en worden tegelijkertijd nieuwe toezichts- en handhavingsbevoegdheden voor de Arbeidsinspectie gecreëerd. Nieuwe grondslagen voor gegevensuitwisseling zijn hiervoor niet noodzakelijk. In de Wgbmv worden verschillende handhavingsinstrumenten opgenomen zodat de Arbeidsinspectie dit toezicht kan uitoefenen. De wijze waarop de verschillende instrumenten in de praktijk zullen worden ingezet wordt nader uitgewerkt in beleidsregels.

Op basis van kennis en analyses, bepaalt de Arbeidsinspectie waar het toezicht met name zal plaatsvinden. Klachten en meldingen van burgers, organisaties en anderen worden de Arbeidsinspectie meegenomen als signaal. Een klacht of melding kan er dan ook toe leiden dat de Arbeidsinspectie naar de betreffende werkgever gaat voor toezicht. Daarbij zal het toezicht of onderzoek van de Arbeidsinspectie niet gaan over de individuele klacht of melding, maar kan het wel aanleiding zijn om algemeen onderzoek te doen naar de verplichtingen die volgen uit dit wetsvoorstel. De Arbeidsinspectie werkt daarnaast met een mix van interventies, zoals inspecties, onderzoek en communicatie.

Mede naar aanleiding van de opmerking van de werkgeversorganisaties is in de paragraaf over toezicht benadrukt dat het uitgangspunt van de openbaarmaking geen publieke bestraffing *(naming and shaming*) vormt. Zie hiervoor paragraaf 8.2.2.

Voorlichting en ondersteuning

Een aantal maal wordt benadrukt dat het bieden van adequate ondersteuning om de administratieve lasten voor werkgevers te verlichten cruciaal is. Werkgevers hebben behoefte aan concrete handvatten zoals standaardisatie, trainingen en hulpmiddelen. Tevens is er behoefte aan duidelijke communicatie en bewustzijnsbevordering. Het Ministerie van SZW zal de ontwikkeling en het onder de aandacht brengen van hulpmiddelen voor ondersteuning bij het voldoen aan de verplichtingen uit de Richtlijn faciliteren.

11.2. Toetsen

Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR)

Het ATR heeft advies uitgebracht over de implementatie van het wetsvoorstel. Het ATR is van mening dat, hoewel de implementatie van de EU-richtlijn loontransparantie juridisch verplicht is, de benutting van nationale beleidsruimte beperkt is, de regeldrukkosten aanzienlijk zijn en de werkbaarheid onder druk staat. Daarnaast ontbreken volgens het ATR duidelijke kwantitatieve doelstellingen over het beoogde effect op de loonkloof en is de uitwerking van ondersteuning aan werkgevers onvoldoende geconcretiseerd. De ATR komt met een negatief eindoordeel. Hieronder wordt ingegaan op de afzonderlijke opmerkingen en adviezen van het ATR.

Nut en noodzaak

Het ATR is van mening dat de kwantitatieve doelstelling of definitie van succes nog onvoldoende zijn onderbouwd. Geadviseerd wordt om een eenduidige doelstelling te formuleren op basis waarover de wet kan worden geëvalueerd (advies 1.1). Onderhavig wetsvoorstel zet de Richtlijn om in nationale wetgeving. Daartoe is Nederland op grond van de EU-verdragen verplicht. Het is niet aan individuele lidstaten om nationaal kwantitatieve doelstellingen of criteria voor succes te definiëren.

Daarnaast adviseert het ATR om de effectiviteit van de transparantieverplichtingen en de loonevaluaties te evalueren (advies 1.2). Met deze Richtlijn worden nieuwe transparantiemaatregelen voor werkgevers geïntroduceerd en meer bevoegdheden aan werknemers gegeven met als doel om gelijke beloning proactief te stimuleren en om een beroep op het recht gelijke beloning te vergemakkelijken. De Richtlijn en de implementatie hiervan zullen door de Europese Commissie worden geëvalueerd in 2033. In het verlengde hiervan zal ook de nationale wetgeving worden geëvalueerd. Dit volgt ook uit de Richtlijn (artikel 35). Als input voor die evaluatie is Nederland verplicht om de Europese Commissie in 2031 in kennis te stellen van de uitvoering van de maatregelen die voortvloeien uit de Richtlijn en de gevolgen ervan in de praktijk. Daarbij zal ook de effectiviteit van de transparantieverplichtingen en loonevaluaties meegenomen worden. Met het oog op een kwalitatief goede evaluatie geeft het ministerie van SZW in 2026 een evaluatiekader en nulmeting vorm. Hiermee wordt beoogd de aanpak voor de evaluatie te ontwikkelen en de basis voor verdere evaluatie te leggen. Hiertoe wil het ministerie van SZW met inachtneming van de doelstellingen van de Richtlijn een inventarisatie van de beleidstheorie in de vorm van een evaluatiekader laten opstellen en een nulmeting uit laten voeren om de huidige situatie van loonverschillen tussen mannen en vrouwen in Nederland in kaart te brengen. De nulmeting geeft in ieder geval zicht op de aard en omvang van de verschillen voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. De indicatoren uit het evaluatiekader kunnen tevens richting geven aan de indicatoren voor de nulmeting (en vice versa), voor zover het indicatoren betreft die zowel nu als na inwerkingtreding van de wet meetbaar blijven. Verder zal het evaluatiekader ook indicatoren bevatten die na inwerkingtreding van de wet pas gemeten kunnen worden. Met het evaluatiekader en de nulmeting wordt het ministerie van SZW voor en na de invoering van de wet in staat gesteld om een onderbouwde uitspraak te doen over de efficiëntie en de effectiviteit van de verschillende verplichtingen op nationaal niveau. Daarnaast zal een invoeringstoets worden uitgevoerd door het ministerie van SZW om vroegtijdig inzicht te krijgen in eventuele ervaren knelpunten. Op basis van deze eerste analyse zal het ministerie van SZW bezien hoe eventuele knelpunten, vooruitlopend op de evaluatie, verholpen kunnen worden.

Minder belastende initiatieven

Het ATR adviseert om de Richtlijn op een zo min mogelijk belastende manier te implementeren, dan wel inhoudelijk te onderbouwen waarom implementatie met een nationale kop noodzakelijk is (advies 2.1). Het ATR geeft aan dat uit de toelichting blijkt dat er in beperkte mate gebruik is gemaakt van de nationale beleidsruimte. Hieronder volgt een reactie van de regering.

Uitgangspunten implementatie
Om de doelstelling van de Richtlijn te bereiken is bij de implementatie gewerkt met een aantal uitgangspunten. Als het gaat om het beperken van de regeldruk zijn een aantal van deze uitgangspunten van belang. Allereerst is zoveel mogelijk aangesloten bij de tekst en toelichting van de Richtlijn. Daarnaast is zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande regelgeving en de bestaande praktijk. Ten slotte is, waar de Richtlijn de mogelijkheid biedt om met het oog op de vermindering van de regeldruk minder vergaande maatregelen voor te stellen, van die ruimte gebruik gemaakt.
Om inzichtelijk te maken waar bij de omzetting van de Richtlijn in onderhavig wetsvoorstel ruimte aanwezig was voor lidstaten om de administratieve lasten te beperken moet een onderscheid gemaakt worden tussen de twee type verplichtingen die zijn opgenomen in de Richtlijn. Allereerst kent de Richtlijn verplichtingen die lidstaten verplicht moeten implementeren, zonder dat daarbij beleidsruimte aanwezig is voor de individuele lidstaten. Dit geldt voor een groot deel van de verplichtingen

waaronder de grens (het aantal werknemers) voor de rapportageverplichting, de frequentie van rapporteren en de onderdelen waarover gerapporteerd moet worden. Ten tweede zijn er verplichtingen in de Richtlijn opgenomen waarbij wel enige beleidsruimte wordt gelaten aan lidstaten. Daar waar deze ruimte aanwezig is, is deze – met inachtneming van voormelde uitgangspunten – benut ten behoeve van het beperken van de administratieve lasten. Dit wordt hieronder nader uiteengezet.

Wel of geen beleidsruimte
Het ATR benoemt in haar advies een aantal specifieke punten waarbij volgens het ATR op basis van de Richtlijn en hetgeen in de memorie van toelichting is opgenomen beleidsruimte aanwezig lijkt te zijn. Dit geldt volgens het ATR voor de omvang van de rapportageverplichtingen (met name voor werkgevers met honderd tot honderdvijftig werknemers), de keuze voor rapportage op werkgeversniveau in plaats van concernniveau, en het ontbreken van sectorspecifieke uitzonderingen ondanks bestaande cao-systematiek.

De regering ziet geen ruimte om de omvang van de rapportageverplichting, in het bijzonder voor de kleinere werkgevers in te beperken. De verplichting voor werkgevers vanaf honderd werknemers om te rapporteren over loonverschillen is een maatregel die lidstaten verplicht moeten implementeren, zonder dat daarbij beleidsruimte aanwezig is en valt dus onder het eerste genoemde type verplichtingen. Zie hiervoor artikel 9, eerste tot en met vierde lid, van de Richtlijn.

Wat betreft de mogelijke beleidsruimte aan lidstaten voor rapportage op concernniveau wordt het volgende opgemerkt. De Richtlijn legt de verplichting op aan iedere werkgever afzonderlijk. Naar aanleiding van de reacties uit de internetconsultatie is opnieuw gekeken naar de definitie van werkgever. Om het voor werkgevers beter uitvoerbaar te maken is ervoor gekozen niet langer te verwijzen naar onderneming in de zin van de WOR, maar aan te sluiten bij hetgeen in de praktijk gebruikelijk is. Dat houdt in dat degene met wie de werknemer de arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling is aangegaan moet worden aangemerkt als werkgever. 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).

Tenslotte noemt het ATR het ontbreken van sectorspecifieke uitzonderingen ondanks de bestaande cao-systematiek. De regering gaat ervan uit dat hiermee wordt gedoeld op de verplichting te beschikken over een systeem voor functiewaardering en -indeling. Bij de implementatie is steeds getracht de verplichtingen niet strikter in te vullen dan noodzakelijk, zodat werkgevers voldoende vrijheid houden om zelf invulling te geven aan verplichtingen. Een voorbeeld daarvan is de verplichting te beschikken over een systeem voor functiewaardering en -indeling. Onderhavig wetsvoorstel regelt de hoofdlijnen waar werkgevers zich aan zullen moeten houden, maar laat ook enige ruimte aan werkgevers om hier nadere invulling aan te geven, passend bij de aard en grootte van de organisatie.
Dit laat ook ruimte voor het vastleggen van systemen voor functiewaardering en -indeling in cao's, waarmee de regeldruk voor individuele werkgevers kan worden beperkt. Dit sluit aan bij de Nederlandse praktijk, waarin in veel cao's beloningsbeleid wordt vastgelegd. Daarbij is wel van belang dat het geen in de cao is opgenomen voldoet aan de vereisten uit onderhavig wetsvoorstel.

Enkele andere door het ATR niet uitgelichte verplichtingen laten (wel) enige beleidsruimte voor lidstaten. Van deze ruimte is gebruik gemaakt ten behoeve van het beperken van de administratieve lasten. Zo is allereerst gebruik gemaakt van de ruimte die artikel 6, tweede lid, van de Richtlijn biedt om werkgevers met in de regel minder dan vijftig werknemers uit te zonderen van de verplichting om toegang te verschaffen tot de criteria voor het bepalen van de loonontwikkeling. Daarmee worden de administratieve lasten voor kleine werkgevers die voortvloeien uit de Richtlijn beperkt. Ten tweede heeft de regering om diezelfde reden er niet voor gekozen om artikel 9, vijfde lid, van de Richtlijn te implementeren. Dit artikellid biedt lidstaten de mogelijkheid om de rapportageverplichting ook voor werkgevers met minder dan honderd werknemers voor te schrijven, dan wel het aan deze werkgevers over te laten dit zelf te verstrekken. Ten slotte wordt in artikel 9, achtste lid, van de Richtlijn aan lidstaten de ruimte geboden om een deel van de informatie van de rapportageverplichting (onderdelen a tot en met f) zelf op te stellen op basis van administratieve gegevens, zoals belastinggegevens. Het ministerie van SZW heeft voor de Nederlandse situatie de mogelijkheid om hiervoor reeds bestaande data te gebruiken onderzocht. De conclusie daarvan was dat met de bestaande data onvoldoende voldaan kan worden aan de verplichtingen uit de Richtlijn. Daarnaast zouden de administratieve lasten met deze optie onvoldoende weggenomen worden, aangezien werkgevers alsnog de informatie over onderdeel g (loonverschillen naar categorieën van werknemers) zelf moeten rapporteren.

Verminderen regeldruk in uitvoering
Aanvullend ziet de regering ruimte om in de uitvoering de administratieve lasten te beperken. Zo wordt gewerkt aan ondersteuning van werkgevers ter verlichting van de administratieve lasten. Hierbij kan gedacht worden aan een handreiking of tool die werkgevers helpt bij het voldoen aan de

verplichting tot het hebben van een systeem voor functiewaardering en -indeling. Daarnaast wordt de uitvoering van in het bijzonder de rapportageverplichting gedeeltelijk geregeld bij amvb. In deze uitwerking is ruimte aanwezig om de administratieve lasten voor werkgevers te beperken. Allereerst wordt uitgewerkt dat werkgevers voor het opstellen van de loonrapportage zo veel als mogelijk kunnen aansluiten bij gegevens die al beschikbaar zijn in de salarisadministratie en de gegevens in de loonaangifteketen. Dit betekent dat ten behoeve van de rapportageverplichting naar verwachting geen ingrijpende wijzigingen nodig zijn in de administratie van werkgevers. Waar mogelijk wordt daarnaast aangesloten bij bestaande afsprakenstelsels en infrastructuren die werkgevers reeds gebruiken. Hierbij kan gedacht worden aan reeds bestaande softwaresystemen die worden gebruikt om met de overheid te communiceren. Er wordt gewerkt aan manieren om de data-aanlevering en data-analyse zoveel mogelijk te ondersteunen, faciliteren en automatiseren. Zie verder paragraaf 4.4.3. Ten slotte zal voor uitgeleende uitzendkrachten een versimpelde rapportageverplichting worden opgenomen, waarbij werkgevers kunnen uitgaan van bestaande afspraken met uitleners. Hiermee zijn extra gegevensstromen om te voldoen aan de rapportageverplichting niet (meer) noodzakelijk.
Onderhavig wetsvoorstel is naar aanleiding van de consultatiereacties op dit punt aangepast. In de amvb zal dit onderdeel van de rapportageverplichting nader worden uitgewerkt.

Ook het monitoringsorgaan wordt aangewezen bij algemene maatregel van bestuur evenals de wijze waarop werkgevers informatie moeten aanleveren aan het monitoringsorgaan. Hetzelfde geldt voor de looncomponenten waarover werkgevers in het kader van de rapportageverplichting moeten rapporteren. Door deze punten in lagere regelgeving op te nemen kan sneller worden ingespeeld op hetgeen in de praktijk gebeurt. Mochten er bijvoorbeeld uit de invoeringstoets knelpunten naar boven komen dan kunnen elementen die zijn opgenomen in een algemene maatregel van bestuur sneller worden gewijzigd dan wanneer deze zijn opgenomen in de wet. Met de nadere uitwerking in lagere regelgeving maakt de regering gebruik van de ruimte om de naleving van de rapportageverplichting zo eenvoudig mogelijk te maken. Een ontwerp voor de algemene maatregel van bestuur waarin een en ander nader wordt uitgewerkt zal, zoals het ATR verzoekt, ter advisering worden voorgelegd aan het ATR. De amvb zal zoals het ATR verzoekt worden voorgelegd aan het ATR, zodat de regeldruktoets ook voor deze nadere uitwerking geborgd is.

Samenvattend stelt de regering zich op het standpunt dat daar waar de Richtlijn ruimte toelaat voor lastenvermindering, die ruimte in dit wetsvoorstel en de nadere uitwerking daarvan ook is en zal worden genomen.

Werkbaarheid

Het ATR adviseert om de ondersteuning via handreikingen en formats te voorzien van een duidelijke tijdsplanning en brede verspreidingsstrategie (advies 3.1). Aangegeven wordt dat een concrete planning voor de beschikbaarheid van materiaal ter ondersteuning van werkgevers ontbreekt. Daarnaast wordt aangegeven dat niet duidelijk is hoe het aanbod van ondersteuning breed onder de aandacht kan worden gebracht bij de doelgroep. Op dit moment inventariseert het Ministerie van SZW de ondersteuningsbehoefte. Daarbij zal nadrukkelijk ook aandacht worden besteed aan kleinere werkgevers. Hierbij zijn sociale partners, verenigd in de Stichting van de Arbeid, betrokken. Het ministerie van SZW werkt aan een plan van aanpak waarin de ondersteuningsstrategie beschreven wordt, inclusief tijdsplanning. Onderdeel van die strategie is het zoveel mogelijk aansluiten bij de ondersteuning die al beschikbaar is in het kader van gelijke beloning. Ook zal, zoals de Richtlijn voorschrijft, worden voorzien in hulpmiddelen om aan verplichtingen uit de Richtlijn te voldoen. Het gaat dan bijvoorbeeld om handreikingen voor werkgevers voor het realiseren van een systeem voor functiewaardering en -indeling, verduidelijking van de rapportageverplichting en het bieden van handelingsperspectief bij ongerechtvaardigde loonverschillen. De hulpmiddelen zullen zoveel mogelijk in aanloop naar de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel beschikbaar worden gesteld. Verder zal voorlichting specifiek worden gericht op de rechten van werknemers in het kader van dit wetsvoorstel, zoals het recht op informatie, en op leden van de ondernemingsraad. Om op een goede manier in de ondersteuning te voorzien zal worden samengewerkt met sociale partners en het College.

Gevolgen regeldruk

Het ATR geeft aan dat de toelichting een gedetailleerde en gedifferentieerde inschatting bevat van de regeldruk die voortvloeit uit het wetsvoorstel. Het ATR heeft geen opmerkingen bij de regeldrukberekeningen.

Autoriteit persoonsgegevens (hierna: AP)

De AP heeft advies uitgebracht over het conceptwetsvoorstel. Daarin concludeert de AP dat de keuze om artikel 12, derde lid, van de Richtlijn niet te implementeren een nadere onderbouwing en heroverweging vergt. Naar aanleiding van deze opmerking is de keuze om dit artikel niet te implementeren

heroverwogen. Daartoe zijn onder meer gesprekken gevoerd met het College en met sociale partners. Deze gesprekken hebben niet geleid tot een andere keuze ten aanzien van de implementatie van dit artikel. Het College onderschrijft dat de route zoals opgenomen in artikel 12, derde lid, van de Richtlijn afbreuk doet aan de rechten van de werknemer die gebruik maakt van het recht op informatie. FNV heeft aangegeven een rol als tussenpersoon voor zich te zien, zij het met het oog op een ander doel dan bescherming van persoonsgegevens van collega-werknemers, namelijk als maatregel om victimisatie tegen te gaan.
De onderbouwing in de memorie van toelichting is, mede naar aanleiding van het advies van de AP en de gevoerde gesprekken, op dit punt verduidelijkt. Belangrijk daarin is dat implementatie van artikel, derde lid, van de Richtlijn niet nodig is om aan de AVG te voldoen. Dit artikellid biedt een optie biedt die door lidstaten kan worden ingezet wanneer het verstrekken van informatie via werknemersvertegenwoordigers of organen van gelijke behandeling reeds gebruikelijk is in de nationale praktijk. Het artikel biedt daarmee een grondslag om minder transparantie te bieden, ten behoeve van aansluiting bij de nationale praktijk. Nederland kent een dergelijk systematiek voor het verstrekken van identificeerbare gegevens echter niet. Gebruik maken van de mogelijkheid uit artikel 12, derde lid, door een nieuwe systematiek van verstrekken van gegevens te introduceren is daarmee enkel aangewezen in het geval met het verstrekken van gegevens zonder tussenkomst van een derde partij een zodanige inbreuk wordt gemaakt op het recht op gegevensbescherming dat het beschermen van dat recht zwaarder dient te wegen dat het recht op loontransparantie. Dat is naar het oordeel van de regering niet het geval. Zie voor de onderbouwing hiervan paragraaf 7.1.

De AP geeft verder aan dat de maatregelen uit onderhavig wetsvoorstel zullen nopen tot beperkte extra inzet van de AP. Op dit punt wordt nader ingegaan in hoofdstuk 9 dat ziet op de financiële gevolgen van onderhavig wetsvoorstel.

College voor de Rechten van de Mens (College)

Het College heeft in algemene zin positief gereageerd op het conceptwetsvoorstel en noemt de Richtlijn een belangrijke en positieve ontwikkeling in de verdere bevordering van gelijke beloning voor gelijke en gelijkwaardige arbeid. Wel heeft het College nog enkele aandachtspunten naar voren gebracht in haar reactie.
Naar aanleiding van een aantal van deze opmerkingen is de wettekst en/of de toelichting aangepast.

Ten eerste beveelt het College aan om aanwijzingen te geven die behulpzaam zijn bij het vaststellen van een hypothetische referentiepersoon. Vooropgesteld moet worden dat de Richtlijn deze open norm niet nader inkleurt. Onderhavig wetsvoorstel geeft hier dan ook geen nadere invulling aan.
In de praktijk zal voor de invulling hiervan dan ook moeten worden aangesloten bij bestaande jurisprudentie en hetgeen gangbaar is in de bestaande praktijk met betrekking tot gelijke beloning.

Daarnaast gaat het College in op intersectionele discriminatie en wordt onder meer aangegeven dat dit zowel in de Nederlandse rechtspraak als in de oordelen van het College nog in de kinderschoenen staat, waardoor er qua bewustwording nog veel werk te verrichten is. Mede naar aanleiding van de opmerkingen van het College is de passage over intersectionaliteit verduidelijkt. Zie hiervoor paragraaf 4.3.2.

Een ander aandachtspunt dat het College noemt ziet op de toegankelijkheid voor personen met een handicap. Het College wijst op de uitzondering in geval van onevenredige belasting in de huidige Nederlandse wetgeving. De Richtlijn noemt deze uitzondering niet. Mede naar aanleiding van deze opmerking is artikel 1d aangepast. In het artikel is geregeld dat wanneer het gaat om loontransparantie de werkgever in afwijking van artikel 2a van de WGBH/CZ, de informatie moet verstrekken op een wijze die toegankelijk is voor personen met een handicap of chronische ziekte. Zie ook de toelichting bij dit artikel.
Het College adviseert verder om de keuze om Caribisch Nederland (vooralsnog) buiten de werkingssfeer van het wetsvoorstel te houden, nader te motiveren. De motivering in paragraaf 3.2 is naar aanleiding daarvan verduidelijkt.

Tot slot benadrukt het College het belang van doeltreffend(e) toezicht en handhaving. Aangegeven wordt dat het wenselijk is om inzichtelijk te maken wanneer meldingen aanleiding kunnen zijn voor actie, en dat verkend zou kunnen worden op welke wijze samenwerking en informatiedeling met relevante instanties vorm gegeven kan worden. In algemene zin geldt dat wanneer de Arbeidsinspectie een melding ontvangt wordt gekeken of er voldoende grond is voor verder onderzoek, waarbij criteria zoals de ernst van de klacht worden afgewogen. Op basis daarvan wordt besloten of de melding wordt opgevolgd. Zie hiervoor ook paragraaf 8.2.2 over de werkwijze van de Arbeidsinspectie.

Nederlandse Arbeidsinspectie (Arbeidsinspectie)

In paragraaf 8.2.2 is beschreven dat met onderhavig wetsvoorstel nieuwe toezichts- en handhavingsbevoegdheden voor de Arbeidsinspectie worden gecreëerd. Onderhavig wetsvoorstel regelt dat Arbeidsinspectie bevoegd wordt toezicht te houden op de naleving van de nieuwe verplichtingen. Het niet naleven van een viertal verplichtingen wordt aangemerkt als een bestuursrechtelijke overtreding. Dit geldt bijvoorbeeld voor de rapportageverplichting. Zie hiervoor paragraaf 8.2.2. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is de Arbeidsinspectie nauw betrokken. Tijdens de consultatiefase heeft de Arbeidsinspectie een concept van het wetsvoorstel beoordeeld op de aspecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Geconcludeerd wordt dat het wetsvoorstel, mits rekening wordt gehouden met een aantal voorwaarden, uitvoerbaar en handhaafbaar is voor de Arbeidsinspectie. Daarbij wordt aangegeven dat er wel bedenkingen zijn 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.

Vooropgesteld moet worden dat het doel van de verschillende maatregelen is om de transparantie over lonen te vergroten. Hiermee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het tegengaan van loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Op dit moment gelden er in Nederland geen wettelijke transparantiemaatregelen ten aanzien van loon. Met de invoering van de verschillende administratieve verplichtingen wordt dus een wezenlijke stap gezet om loonverschillen tussen mannen en vrouwen meer inzichtelijk te maken waarmee de transparantie wordt vergroot. Onderhavig wetsvoorstel belegt taken en bevoegdheden bij verschillende organen. Aanvullend op de invoering van de diverse maatregelen wordt hiermee een totaalpakket geïntroduceerd dat bijdraagt aan het vergroten van de transparantie. Tezamen is de verwachting dat deze openheid over loonverschillen zal bijdragen aan het tegengaan hiervan. Door toezicht te houden op de naleving van de nieuwe verplichtingen helpt, ook wanneer dit toezicht vooral van administratieve aard zijn, de Arbeidsinspectie als onderdeel van het grote geheel de transparantie te bevorderen. Daarmee wordt de rol de belegd wordt bij de Arbeidsinspectie als waardevol gezien.

Daarnaast heeft de Arbeidsinspectie in haar reactie een aantal meer technische opmerkingen gemaakt. Hierover heeft overleg plaatsgevonden met de Arbeidsinspectie. Naar aanleiding daarvan is het wetsvoorstel op een aantal punten aangepast. Dit geldt onder meer voor de verwijdering van de maximale termijn voor de last onder dwangsom.

Directie Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering

De directie Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering (hierna: DSU) van het ministerie van SZW is gevraagd een quickscan uit te voeren waarmee wordt beoordeeld of het haalbaar is DSU als monitoringsorgaan voor Nederland in de zin van de Richtlijn aan te wijzen. De conclusie van de quickscan is dat de taken die behoren bij het monitoringsorgaan door DSU als uitvoerbaar worden geclassificeerd binnen het gevraagde tijdspad, mits aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Als randvoorwaarde wordt onder meer wordt genoemd dat om over kalenderjaar 2027 te kunnen rapporteren DSU verwacht dat er in het voorjaar van 2026 duidelijkheid bestaat over welke looncomponenten en voor welke categorieën werkgevers moeten rapporteren, uitgaande van de inrichting van de (loon)administratie bij werkgevers, loondefinities en data-modellen. Ook wordt aangegeven dat DSU, gezien de aard van de werkzaamheden en de besproken processen, de implementatie in de huidige systemen als mogelijk ziet, maar dat een groot deel van de gevraagde functionaliteit met betrekking tot de aanlevering en publicatie van loonrapportages nog niet ingericht is in de bestaande systemen. Ook de mogelijkheden voor automatisering bij aanlevering en publicatie van loondata vergt nadere analyse. Dit leidt tot een aantal gedetailleerde randvoorwaarden die goed in beeld moeten worden gehouden dan wel gemitigeerd, zodat een goede en tijdige start van de uitvoering mogelijk wordt. De komende periode worden de uitgangspunten, randvoorwaarden met risico's en beheersmaatregelen nader vormgegeven. Daarnaast zal bij algemene maatregel van bestuur onder meer worden uitgewerkt op welke wijze werkgevers moeten rapporteren en over welke looncomponenten. DSU zal dan ook een uitvoeringstoets uitbrengen bij deze algemene maatregel van bestuur. Gegeven de quickscan van DSU en de daarin geformuleerde randvoorwaarden acht de regering het op dit moment aannemelijk dat het uitvoerbaar is voor DSU om op te treden als monitoringsorgaan voor Nederland.

Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad)

De Raad heeft een advies uitgebracht over het concept wetsvoorstel. Naar aanleiding daarvan zijn verschillende aanpassingen gedaan in het wetsvoorstel. Allereerst naar aanleiding van het advies om de definitie van het begrip loon aan te passen en daarbij aan te sluiten bij overweging 21 van de

Richtlijn. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de begrippen uit artikel 1, eerste lid, kunnen worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. Onder meer de term loon en het onderscheid tussen basisloon enerzijds en aanvullende of variabele componenten anderzijds zullen nader worden uitgewerkt. Voor deze definities zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de omschrijvingen die in het maatschappelijk verkeer gangbaar zijn. Daarnaast is mede naar aanleiding van het advies van de Raad artikel 3, zesde lid, aangepast zodat meer wordt aangesloten bij het bepaalde in artikel 5 van de Richtlijn. Toegevoegd is dat de informatie in ieder geval voorafgaand aan de onderhandelingen over het loon moet worden verstrekt.

Verschillende punten hebben niet geleid tot aanpassingen in de artikelen, maar zijn wel verduidelijkt in de deze memorie van toelichting. Zo geeft de Raad aan dat in het wetsvoorstel geen definitie is opgenomen van 'intersectionele discriminatie' en adviseert een verduidelijking van deze discriminatiegrond op te nemen. Intersectioneel onderscheid komt niet voor in de artikelen zoals opgenomen in dit wetsvoorstel. Het is dan ook niet nodig een definitie hiervan te geven. Evenwel wordt in paragraaf 4.3.2 aangegeven in de Nederlandse praktijk wat betreft het begrip intersectioneel onderscheid kan worden aangesloten bij de definitie die het College hanteert. Intersectioneel onderscheid kan een rol spelen bij het opleggen van een sanctie. In de huidige situatie kan de rechter in een civiele procedure dit al meenemen als verzwarende omstandigheid. De algemene toelichting en de artikelsgewijze toelichting zijn op dit punt met elkaar in lijn gebracht. Daarnaast adviseert de Raad ten aanzien van de definitie van direct onderscheid als bedoeld in artikel 1 van de Wgbmv op te nemen dat 'op een andere wijze' betekent 'minder gunstig', zodat aansluiting wordt gezocht bij de in artikel 3, eerste lid onder i, van de Richtlijn opgenomen definitie van direct onderscheid. Dit punt is niet overgenomen. Direct onderscheid als bedoeld in onderhavig wetsvoorstel is niet hetzelfde als directe discriminatie. Onderscheid, direct of indirect, kan gerechtvaardigd zijn. Dat is niet het geval bij discriminatie. Het verschil tussen beide begrippen wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.
Verder is in de artikelsgewijze toelichting verduidelijkt hoe het verbod te vragen naar loon uit huidige of eerdere arbeidsverhoudingen zich verhoudt bij interne sollicitaties. Aangegeven wordt dat hiermee niet in strijd is dat salarisinformatie in geval van interne vacatures onder omstandigheden bekend kan zijn. Daarbij wordt benadrukt dat ook in die situaties deze informatie als zodanig geen rol mag spelen bij de toekenning van het loon voor de betreffende functie.
Ook is naar aanleiding van een vraag van de Raad over het begrip sollicitant in de artikelsgewijze toelichting benadrukt dat de verplichting uit artikel 5, eerste lid, van de Richtlijn ruim moet worden ingevuld. Niet zozeer de persoon aan wie informatie wordt verstrekt is leidend, maar het openstellen van een functie. Het geven van een definitie is dan ook niet nodig.
Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over de rol van de uitlener ten aanzien van gelijk loon voor arbeid van gelijke waard is de passage in paragraaf 4.3.1 verduidelijkt.

Voor de reactie op de vraag van de Raad over de gevolgen van niet-naleving van de verplichting om te beschikken over een systeem voor functiewaardering en -indeling wordt allereerst verwezen naar de passage over rechtsbescherming in deze paragraaf. Daarbij is van belang dat de niet-naleving van de verplichting te beschikken over een dergelijk systeem in deze wet wordt aangemerkt als een bestuursrechtelijke overtreding.
De Raad geeft aan dat in de toelichting wordt opgemerkt dat de werknemer ook na beëindiging van de arbeidsovereenkomst een procedure bij de rechter kan aanvangen, zolang de vordering niet is verjaard. De Raad adviseert in de memorie op te nemen op welke wijze werknemers hun mogelijke aanspraken effectief kunnen realiseren. Mede naar aanleiding van deze reactie is in paragraaf 6.1 de toelichting bij de artikelen 14 en 16 van de Richtlijn aangepast.
Mede naar aanleiding van vragen van de Raad over de verder omkering van de bewijslast is de toelichting bij artikel 11a verduidelijkt. Zie ook de passage onder het kopje rechtsbescherming in deze paragraaf.
De Raad stelt een vraag over de implementatie van artikel 5, derde lid, van de Richtlijn dat ziet op genderneutrale vacatures en functiebenamingen. Naar aanleiding hiervan is de toelichting bij artikel 3 verduidelijkt.
De Raad adviseert in de toelichting te verduidelijken waarom artikel 21 van de Richtlijn geen implementatie behoeft. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 6.1.
Zie tenslotte hoofdstuk 9 voor de financiële gevolgen, waaronder de verwachte toeneming van de werklast voor de rechtspraak.

MKB-werkgevers

In periode waarin in de EU de onderhandelingen liepen over de Richtlijn is door het ministerie van SZW gesproken met enkele MKB-werkgevers. Aangegeven werd onder andere dat zij niet met een functiewaarderingssysteem werken, maar dat per functie bijvoorbeeld met een bandbreedte voor loon wordt gewerkt. Daarbij wordt onder andere rekening gehouden met ervaring. Andere werkgevers geven aan wel met salarisschalen te werken. Ook werd aangegeven dat er in de meeste gevallen ruimte is om bij de salarisonderhandelingen tot een salaris te komen. Werkgevers noemden verder dat

er geen sprake was van onderscheid tussen mannen en vrouwen in de beloning binnen hun organisaties. Ten aanzien van het recht op informatie zoals dat volgt uit de Richtlijn werd aangegeven dat lonen worden afgeschermd en dat openlijk hierover communiceren gevoelig ligt. Ook werd aangegeven dat er scepsis heerst ten aanzien van de rol van de overheid bij dit vraagstuk, specifiek bij de rapportageverplichtingen en de bijbehorende handhaving. Het gevoel heerst dat er te veel wordt voorgeschreven. Werkgevers kunnen gefaciliteerd worden door hulpmiddelen. Verder werd als aandachtspunt benoemd dat beloning bestaat uit meer dan loon alleen, zoals vakantiedagen en andere secundaire voorwaarden.

In de implementatiefase heeft SZW opnieuw een MKB-panel georganiseerd. Aan dit panelgesprek namen zes werkgevers, waaronder uitleners aldus de facto niet allen MKB'ers, deel. De deelnemers gaven aan positief tegenover de doelstelling van de voorgenomen implementatiewet te staan, maar hadden vragen over hoe een en ander uitpakt in de praktijk. De deelnemers verwachtten dat een aantal maatregelen grote kostenposten en administratieve lasten voor bedrijven betekenen.

Zij voorzagen dat de maatregelen mogelijk loon opdrijvend zullen werken. Ook gaven zij aan dat sommige loonverschillen moeilijk te verklaren zijn, o.a. omdat het salaris afhankelijk is van vraag en aanbod. In reactie daarop wordt benadrukt dat de voorgenomen implementatiewet niet alle loonverschillen verbiedt. Deze zijn toegestaan mits deze te verklaren zijn door objectieve criteria, waaronder arbeidsmarktkrapte. De maatregelen hebben als doel dat daar waar ongelijk loon voor gelijk werk voorkomt, dit te herstellen. Hiernaast uitten werkgevers hun zorgen over de termijn waarbinnen alles moet zijn geregeld. Veel mkb-bedrijven hebben bijvoorbeeld geen functiewaarderingssystemen. Vanwege het belang van ondersteuning en duidelijkheid zal het ministerie van SZW werken aan communicatie- en voorlichtingsinstrumenten om werkgevers en werknemers over hun rechten en plichten te informeren. Verder werd het verbod om te vragen naar de salarisgeschiedenis als onwenselijk gezien. In de communicatie over dit wetsvoorstel zal hier daarom aandacht aan worden besteed. Enerzijds om werknemers in staat te stellen gebruik te maken van hun rechten. Anderzijds ook om ook bij werkgevers bewustwording van het belang van dit verbod te bevorderen. Ook werkt het ministerie van SZW met sociale partners aan de ontwikkeling van handreikingen, om werkgevers te ondersteunen bij het voldoen aan verplichtingen die volgen uit de Richtlijn. Zoals bij het opstellen van loonstructuren.

De deelnemers vonden het opnemen van een salaris(bandbreedte) in de vacaturetekst onwenselijk. Dit zou werknemers belemmeren door loononderhandelingen onmogelijk te maken. Bovendien zou het voor uitleners moeilijk zijn om aan de voorkant aan te geven wat uitgeleende arbeidskrachten gaan verdienen. In lijn met deze bezwaren verplicht de voorgenomen implementatiewet werkgevers niet om het salaris in de vacaturetekst op te nemen, maar slechts om deze informatie tijdig te verstrekken. Deze informatie kan een sollicitant juist gebruiken in loononderhandelingen. Voor uitgeleende arbeidskrachten geldt dat de inlener deze informatie tijdig aan de uitlener moet verstrekken. Vervolgens deelt de uitlener de informatie met de uitgeleende arbeidskracht. Vanuit de uitzendbranche werd verder aangegeven dat de rapportageverplichting bij de inlener moet komen te liggen. In overeenstemming met dit aandachtspunt belegt onderhavig wetsvoorstel de rapportageverplichting bij de inlener.

12. Inwerkingtreding

De implementatie gaat uit van onmiddellijke inwerkingtreding. Op grond van artikel 34, eerste lid, van de Richtlijn moeten lidstaten de Richtlijn uiterlijk 7 juni 2026 hebben geïmplementeerd in nationaal recht. Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Zoals hiervoor aangegeven heeft de Minister van SZW de Tweede Kamer in september 2025 per brief laten weten dat het voorziene tijdpad voor tijdige implementatie niet haalbaar bleek. Aangegeven wordt dat de streefdatum voor inwerkingtreding uiterlijk 1 januari 2027 is. Voor de rapportageverplichting geldt een gefaseerde inwerkingtreding naar gelang de grootte van een werkgever. Dit wordt nog specifiek geregeld in artikel 22f van de Wgbmv.

13. Voorlichting en ondersteuning

Er zal tijdig voorlichting worden ingezet om werkgevers en werknemers te informeren over het doel van dit wetsvoorstel en de daaruit voortvloeiende rechten en plichten.
Ook zal, zoals de Richtlijn voorschrijft, worden voorzien in ondersteunende hulpmiddelen om aan verplichtingen uit de Richtlijn te voldoen. Het gaat dan bijvoorbeeld om handreikingen voor werkgevers voor het realiseren van objectieve loonstructuren, verduidelijking van de rapportageverplichting en het bieden van handelingsperspectief bij ongerechtvaardigde loonverschillen. Ten aanzien van het doenvermogen van werknemers zullen de stappen die een werknemer moet zetten om ongerechtvaardigde beloningsverschillen te verhelpen in kaart worden gebracht. Zo kan worden bezien of en hoe het doenvermogen van werknemers in het kader van loontransparantie beter kan worden ondersteund.

Verder zal voorlichting specifiek worden gericht op de rechten van werknemers in het kader van dit wetsvoorstel, zoals het recht op informatie, en op leden van de ondernemingsraad. De ondernemingsraad krijgt met dit wetsvoorstel op onderdelen een specifieke rol ten aanzien van verschillende nieuwe werkgeversverplichtingen. Voorlichting kan hen helpen deze rol te vervullen. Om op een goede manier in de ondersteuning te voorzien zal worden samengewerkt met sociale partners en het College.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I. Wijziging van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen

Onderdeel B

Eerste lid

Dit onderdeel stelt de begripsbepalingen van de Wgbmv vast. De begrippen uit artikel 3 van de Richtlijn die implementatie behoeven, worden met dit onderdeel geregeld in artikel 1, eerste lid, van de Wgbmv. In het eerste lid wordt een alfabetische volgorde gehanteerd. Gelet op de samenhang tussen verschillende definities, is voor de toelichting van deze definities hieronder de alfabetische volgorde niet als uitgangspunt gehanteerd.

Direct of indirect onderscheid

De Richtlijn gaat uit van de term discriminatie. Ingevolge de Richtlijn is directe discriminatie de situatie waarin iemand op grond van geslacht *minder gunstig* wordt behandeld dan een ander wordt, is of zou worden behandeld in een vergelijkbare situatie. Onder indirecte discriminatie wordt verstaan de situatie waarin een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen van een geslacht in vergelijking met personen van het andere geslacht *bijzonder benadeelt*, tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd op grond van een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om zoals in de huidige Wgbmv de term onderscheid te hanteren. Van direct onderscheid is sprake indien een persoon op grond van geslacht *op een andere wijze* wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld. Van indirect onderscheid is sprake indien een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen van een bepaald geslacht in vergelijking met andere personen *bijzonder treft.* Met de term onderscheid kan duidelijker tot uitdrukking worden gebracht dat in het kader van gelijke behandeling eerst moet worden vastgesteld of sprake is van verschil in behandeling en daarna of dat verschil objectief gerechtvaardigd is. In verband met de nieuwe regels over loontransparantie wordt in het wetsvoorstel ook de term loonverschillen gebruikt. Deze term is overigens niet gedefinieerd omdat de betekenis gelijk is aan die in het spraakgebruik wordt gehanteerd. Een loonverschil is het (enkele) feit dat er een verschil in loon bestaat. Dit kan ook zijn het verschil in loon tussen functies waarbij sprake is van gelijke of gelijkwaardige arbeid. Ook loonverschillen in de context van dit wetsvoorstel kunnen gerechtvaardigd of ongerechtvaardigd zijn. Een loonverschil is niet verboden als dat verschil objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn (zie ook artikel 6 Wgbmv).[68]

De huidige definitie van onderscheid in de Wgbmv wordt aangepast om duidelijker tot uitdrukking te brengen dat onder onderscheid als bedoeld in de Wgbmv elk direct en indirect onderscheid *op basis van geslacht* wordt bedoeld. De definitie van intersectioneel onderscheid wordt niet uitgewerkt in het wetsvoorstel, omdat de definitie in de voorgestelde artikelen niet voorkomt.
In de algemene toelichting wordt wel stilgestaan bij wat de regering onder intersectioneel onderscheid verstaat. Intersectioneel onderscheid is onder meer van belang in het kader van verzwarende omstandigheden, bijvoorbeeld in het geval in een civiele procedure een schadevergoeding wordt toegewezen als gevolg van een ongerechtvaardigd loonverschil. Dit is reeds bestaande rechtspraktijk.

Loon

De Richtlijn kent een aantal begrippen die betrekking hebben op het loon. Het in artikel 7, tweede lid, van de Wgbmv opgenomen loonbegrip wordt verplaatst naar artikel 1, eerste lid. Ingevolge artikel 7, tweede lid, wordt onder loon verstaan de vergoeding die door de werkgever aan de werknemer is verschuldigd terzake van diens arbeid. Deze omschrijving wordt aangepast om beter aan te sluiten bij de term beloning zoals die in de Richtlijn wordt gehanteerd. Het loon is het basisloon en de aanvullende of variabele componenten samen. Het basisloon is het bruto periodeloon. Een periodeloon kan

[68] Zie voor een voorbeeld van verboden indirect onderscheid, het oordeel van de (toenmalige) Commissie gelijke behandeling, van 26 april 2012, oordeelnummer 2012-76.

bijvoorbeeld een maand- of een weekloon zijn. In overweging 21 van de preambule van de Richtlijn zijn aanvullende en variabele componenten omschreven als voordelen in geld of in natura die de werknemer direct of indirect bovenop het gewone basis- of minimumloon of salaris ontvangt. Voorbeelden van aanvullende of variabele componenten kunnen zijn bonussen, overwerkvergoedingen en onregelmatigheidstoeslagen. Het kan per werkgever verschillen welke aanvullende componenten aanwezig zijn in de arbeidsvoorwaarden van de betreffende werkgever. Ook kunnen looncomponenten uit cao's volgen. De term loon en het onderscheid tussen basisloon enerzijds en aanvullende of variabele componenten anderzijds worden nader bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geregeld. De delegatiegrondslag hiervoor is geregeld in het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 1. Voor deze definities zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de omschrijvingen die in het maatschappelijk verkeer gangbaar zijn.

Ook voor andere termen in de Richtlijn die het woord beloning bevatten, wordt uit oogpunt van consistentie, de term loon gebruikt. Voorbeelden zijn loonvoorwaarden en loonelementen (het nieuwe artikel 7), in plaats van beloningsstructuren, beloningsvoorwaarden en beloningselementen.

Loonniveau

Het begrip 'loonniveau' is een implementatie van het begrip 'beloningsniveau' uit de Richtlijn. Het loonniveau is het loon, uitgedrukt in twee getallen: het brutojaarloon en het overeenkomstige bruto-uurloon. Het mediane loonniveau is het middelste getal van de loonniveaus van alle werknemers. Zodoende verdient de ene helft van de werknemers meer en de andere helft van de werknemers minder dan het mediane loonniveau.

Loonkloof

De loonkloof is het verschil in gemiddelde loonniveaus van vrouwelijke en mannelijke werknemers van een werkgever. Dit verschil wordt uitgedrukt als een percentage van het gemiddelde loonniveau van de mannelijke werknemers. De mediane loonkloof is het verschil tussen het mediane loonniveau van alle vrouwelijke werknemers en dat van alle mannelijke werknemers van een werkgever. Dit verschil wordt uitgedrukt als een percentage van het mediane loonniveau van de mannelijke werknemers.
De loonkloof en de mediane loonkloof drukken beide daarmee het verschil in loon van vrouwen en mannen van één werkgever uit met één percentage. De wijze waarop het percentage precies moet worden bepaald, wordt nader geregeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De delegatiegrondslag hiervoor is geregeld in het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 1. Gestreefd zal worden aan te sluiten bij de berekeningswijze, zoals geregeld in Rapportage-eis S1-16 in de gedelegeerde verordening (EU) 2023/2772 van 31 juli 2023 tot aanvulling van Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft standaarden voor duurzaamheidsrapportage.

Als gevolg van de verwijzing naar loonniveaus, ziet de term loonkloof op het verschil in het brutojaarloon en het overeenkomstige bruto-uurloon. In artikel 9, eerste lid, van de Richtlijn en artikel 10c, eerste lid, wordt echter ook uitgegaan van het (mediane) genderloonkloof in aanvullende of variabele componenten. Daarmee wordt het verschil in waarde van de aanvullende en variabele componenten bedoeld.

Kwartielloonschaal

Een kwartielloonschaal is een schaal bestaande uit een vierde van alle werknemers van een werkgever, gegroepeerd op basis van hun loonniveau. Kwartielloonschalen worden gevormd door alle werknemers op basis van hun loonniveau te verdelen, van laag naar hoog. Het werknemersbestand wordt zodoende in vier kwartielloonschalen uitgedrukt.

Gelijkwaardige arbeid

Gelijkwaardige arbeid is arbeid waarvan is vastgesteld dat die gelijkwaardig is. Deze vaststelling geschiedt overeenkomstig de in artikel 8, tweede lid, van de Wgbmv bedoelde criteria. Zie de toelichting bij dat artikel.

Categorie van werknemers

De Richtlijn definieert een categorie van werknemers als werknemers die gelijke of gelijkwaardige arbeid verrichten, op niet-willekeurige wijze gegroepeerd op basis van de in artikel 4, vierde lid, van de Richtlijn bedoelde niet-discriminerende en objectieve genderneutrale criteria, door de werkgever van de werknemers en, waar van toepassing, in samenwerking met de werknemersvertegenwoordigers overeenkomstig het nationale recht en/of de nationale praktijk. In dit wetsvoorstel is gekozen voor een

formulering die inhoudelijk op hetzelfde neerkomt, namelijk een groep werknemers die gelijke of gelijkwaardige arbeid verricht. Dat bij het groeperen van werknemers geen sprake mag zijn van willekeur en dat de groepering moet plaatsvinden op basis van de betreffende criteria (bedoeld in het voorgestelde artikel 8, tweede lid), volgt uit de omschrijving dat de groepering moet plaatsvinden op basis van gelijke of gelijkwaardige arbeid en uit de systematiek van het wetsvoorstel. Ingevolge de Richtlijn moet de categorisering in samenwerking met de werknemersvertegenwoordigers plaatsvinden. Het is niet noodzakelijk dit in de definitie van een categorie van werknemers tot uitdrukking te brengen. Deze verplichting wordt met onderhavig wetsvoorstel geregeld via een wijziging van artikel 27, eerste lid, onder c, van de WOR.

Het eerste lid wordt opnieuw vastgesteld om aan te sluiten bij Aanwijzing 3.59 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Die aanwijzing regelt dat in een opsomming van begripsbepalingen bij voorkeur een alfabetische volgorde zonder nummering of lettering wordt gehanteerd.

Tweede lid

Om zoveel mogelijk duidelijkheid te geven over de transparantieverplichtingen en om consistentie in de naleving van die verplichtingen te waarborgen, wordt in het nieuwe derde lid van artikel 1 Wgbmv geregeld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de begrippen in het eerste lid nader kunnen worden bepaald. De zinsnede ‘waaronder in ieder geval de begrippen loon en loonkloof’ houdt een verplichting in om die definities in ieder geval nader te bepalen.

Onderdeel C

Met artikel 1d wordt artikel 8 van de Richtlijn geïmplementeerd.

Artikel 8 van de Richtlijn regelt dat werkgevers alle informatie, bedoeld in artikelen 5, 6 en 7, delen in een vorm die toegankelijk is voor personen met een handicap, rekening houdend met hun specifieke behoeften. Het betreft informatie over loon voor indiensttreding, informatie over loonvorming en loonontwikkeling alsmede alle informatie die een werknemer met een beroep op het recht op informatie opvraagt.

Artikel 2a van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte regelt de algemene toegankelijkheid voor mensen met een handicap of chronische ziekte. Ingevolge dat artikel geldt allereerst dat de werkgever tenminste geleidelijk zorg draagt voor de algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte. Bovendien geldt de zorgplicht ingevolge dat artikel niet in het geval dat voor de werkgever een onevenredige belasting vormt. Artikel 8 van de Richtlijn biedt geen ruimte voor dergelijke nuanceringen. De toegankelijkheid van kortgezegd de looninformatie geldt ingevolge dat artikel immers onverkort en zonder uitzondering. Gelet hierop regelt het nieuwe artikel 1d dat de werkgever in afwijking van voormeld 2a van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte de informatie, bedoeld in artikelen 3, vijfde lid, 10a en 10b, verstrekt op een wijze die toegankelijk is voor personen met een handicap of chronische ziekte.

Onderdeel D

In artikel 3 van de Wgbmv wordt een aantal bepalingen ingevoegd, ter implementatie van artikel 5, eerste en tweede lid, van de Richtlijn.

Artikel 3 ziet op het aanbieden van een betrekking, het behandelen bij de vervulling van een openstaande betrekking en op arbeidsbemiddeling. De bepalingen dienen te worden nageleefd door eenieder die zich daarmee bezighoudt. Dit kunnen werkgevers zijn, maar ook intermediairs. In het eerste lid van het huidige artikel 3 is geregeld dat het niet is toegestaan onderscheid te maken bij de aanbieding van een betrekking, bij de behandeling bij de vervulling van een openstaande betrekking of bij arbeidsbemiddeling. In het tweede lid van het huidige artikel 3 is geregeld dat het maken van onderscheid is toegestaan in die gevallen waarin ingevolge deze of enige andere wet bij het aanbieden van een betrekking onderscheid mag worden gemaakt en, voor zover het betreft een openlijke aanbieding van een betrekking, de grond voor dat onderscheid daarbij uitdrukkelijk wordt vermeld. Het derde lid regelt dat het aanbieden van een betrekking wat betreft tekst en vormgeving zodanig gebeurt dat duidelijk blijkt dat zowel mannen als vrouwen in aanmerking komen. Het vierde lid regelt dat in het geval voor de aangeboden betrekking een functiebenaming wordt gebruikt, ofwel zowel de mannelijke als de vrouwelijke vorm wordt gebruikt, ofwel uitdrukkelijk wordt vermeld dat zowel vrouwen als mannen in aanmerking komen.

Gelet op voormelde leden is reeds geregeld dat vacatures en functiebenamingen genderneutraal zijn en dat wervingsprocedures op niet-discriminerende wijze tussen mannen en vrouwen worden

gevoerd. Gelet hierop behoeft artikel 5, derde lid, van de Richtlijn geen implementatie. Wat betreft de invulling van de term 'genderneutraal' wordt verwezen naar de algemene toelichting (onder het kopje 'geslacht').

In het nieuwe vijfde lid is de term sollicitant niet gebruikt. Hiertoe is het volgende van belang.
Artikel 5, eerste lid, van de Richtlijn regelt de transparantieverplichting voor indiensttreding, die ruim moet worden ingevuld. Voor de naleving van deze verplichting is niet zozeer de persoon aan wie de informatie wordt verstrekt leidend, maar het openstellen van een functie door de werkgever. Zo is met de formulering van het recht om van de toekomstige werkgever informatie te ontvangen, het uitgangspunt gekozen dat een sollicitant niet hoeft te verzoeken om de informatie. De werkgever of intermediair dient bij het openstellen van functie uit zichzelf de informatie te verstrekken.

Zesde lid

Artikel 5, eerste lid, regelt voorts dat informatie op zodanige wijze wordt verstrekt dat er, voorafgaand aan het sollicitatiegesprek of anderszins, geïnformeerde en transparante onderhandelingen over de beloning worden gevoerd, bijvoorbeeld in een gepubliceerde vacature.
Dat bekent dat desgevraagd ook informatie wordt verstrekt over de criteria op basis waarvan het loon is bepaald. Zoals hiervoor is toegelicht, schijft het vijfde lid immers voor dat de werkgever in het kader van een sollicitatieprocedure informatie verstrekt over het op objectieve en genderneutrale criteria gebaseerde loon.

Om zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden over de wijze waarop deze verplichting moet worden vervuld, is gebruik gemaakt van de ruimte om een nadere invulling te geven aan de term 'op zodanige wijze'. Het nieuwe zesde lid regelt daarom dat de informatie in ieder geval voor de onderhandelingen over het loon worden verstrekt. Dit houdt in dat de informatie in ieder geval moet worden verstrekt voor aanvang van de onderhandelingen of eerder als dat nodig is om geïnformeerde en transparante onderhandelingen over het loon te kunnen voeren. De informatie kan bijvoorbeeld in de gepubliceerde vacature worden opgenomen. Ook is het mogelijk dat de informatie op een ander moment wordt verstrekt voorafgaand aan het sollicitatiegesprek. Het verstrekken van informatie zeer kort voorafgaand aan het arbeidsvoorwaarden gesprek voldoet naar verwachting niet aan deze eis, omdat moeilijk voorstelbaar is dat daarmee geïnformeerde en transparante onderhandelingen over het loon kunnen worden gevoerd. Het pas verstrekken van de informatie tijdens het arbeidsvoorwaardengesprek voldoet in ieder geval niet aan de eis zoals opgenomen in het zesde lid.
De term arbeidsvoorwaardengesprek is overigens niet gebruikt, omdat onderhandelingen over het loon per werkgever anders kunnen worden vormgegeven.

De richtlijn biedt geen ruimte om aanvullende eisen te stellen aan de sollicitatieprocedure (zoals het uitsluitend schriftelijk verstrekken van informatie of de verplichting het salaris in de vacaturetekst op te nemen).

Zevende lid

Het nieuwe zevende lid van artikel 3 bepaalt dat niet mag worden gevraagd naar het loon in het kader van de huidige of eerdere arbeidsverhoudingen. Dit mag ook niet op indirecte wijze, bijvoorbeeld door te vragen naar de salarisschaal. Wel staat het werkgevers vrij te vragen naar eerdere werkervaring en eerder beklede functies. Ook mag worden gevraagd naar de salarisverwachting van de sollicitant. Daarnaast staat het sollicitanten zelf vrij om op eigen initiatief informatie over hun huidige of eerdere salaris te delen met hun potentiële of toekomstige werkgever. Werknemers worden immers niet belet informatie over hun loon bekend te maken. Voor zover salarisinformatie bij interne vacatures reeds bekend is vanwege de informatievoorsprong die de werkgever als zodanig heeft, handelt die werkgever uiteraard niet in strijd met dit verbod. Benadrukt wordt dat hoewel informatie over het huidige of eerdere salaris weliswaar onder omstandigheden dus bekend kan zijn, die informatie als zodanig niet een rol kan spelen bij de toekenning van het loon voor de betreffende functie. Ingevolge het nieuwe artikel 8 beschikt een werkgever immers over een systeem voor functiewaardering en -indeling die gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid waarborgen. Dat systeem is uitsluitend gebaseerd op criteria die relevant zijn voor de betreffende functie. Deze criteria zijn objectief en genderneutraal. Huidige of eerdere salarissen zijn als zodanig niet als dergelijke criteria aan te merken.

Omdat dit artikel betrekking heeft op de aanbieding van een betrekking, bij de behandeling bij de vervulling van een openstaande betrekking of bij arbeidsbemiddeling is aangesloten bij de wijze van formulering in het huidige artikel 3, in plaats van de actieve formulering in artikel 5 van de Richtlijn (namelijk dat werkgevers geen vragen mogen stellen over het huidige of eerdere loon). Ook voor het nieuwe zevende lid is de term sollicitant niet gebruikt gelet op de ruime invulling van de transparantieverplichting voor indiensttreding. Het verbod om te vragen naar het huidige of eerdere loon geldt

derhalve in alle gevallen waarbij sprake is van een potentiële werknemer dan wel het vervullen van een functie.

Onderdeel G

Artikel 7 van de Wgbmv wordt opnieuw vastgesteld ter gedeeltelijke implementatie van artikel 19, artikel 4, vierde lid, en artikel 6, eerste lid, van de Richtlijn.

Eerste lid

Het huidige artikel 7, eerste lid, behelst het recht van mannen en vrouwen in dezelfde onderneming om gelijk loon te ontvangen voor arbeid van gelijke waarde dan wel, bij gebreke daarvan, voor arbeid van nagenoeg gelijke waarde. Dit recht wordt nu in artikel 7, eerste lid, normatief geformuleerd. Het eerste lid is een concretisering van artikel 7:646 van het BW, specifiek voor loon.
Dat artikel in het BW regelt in het eerste lid namelijk dat de werkgever geen onderscheid maken tussen mannen en vrouwen bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst, het verstrekken van onderricht aan de werknemer, in de arbeidsvoorwaarden, bij de arbeidsomstandigheden bij de bevordering en bij de opzegging van de arbeidsovereenkomst.

De zinsnede 'voor arbeid van gelijke waarde dan wel, bij gebreke daarvan, voor arbeid van nagenoeg gelijke waarde' vervangen door 'gelijke of gelijkwaardige arbeid'. Deze nieuwe formulering is inhoudelijk dezelfde als de huidige formulering.
Omwille van leesbaarheid en omdat de nieuwe formulering aansluit bij de terminologie van de Richtlijn, is ervoor gekozen om 'gelijke en gelijkwaardige arbeid' te hanteren in de Wgbmv (zie in dit verband ook wijzigingsonderdelen E en I).

Verder bepaalt artikel 19, eerste lid, van de Richtlijn dat de beoordeling of werknemers zich in een vergelijkbare situatie bevinden, zich niet beperkt tot de situaties waarin vrouwelijke en mannelijke werknemers voor dezelfde werkgever werken. Ook werknemers die niet voor dezelfde werkgever werken, kunnen zich in een vergelijkbare situatie bevinden. Daarom wordt de beperking van de maatmankeuze tot werknemers binnen dezelfde onderneming in het huidige artikel 7, eerste lid, geschrapt. Artikel 19 van de Richtlijn wordt geïmplementeerd door toevoeging van het nieuwe artikel 11. Verwezen wordt naar de toelichting bij dat artikel.

De bepaling van het loonbegrip in artikel 7, tweede lid, wordt door artikel I, onderdeel B, verplaatst naar artikel 1, eerste lid. Daarmee komt artikel 7, tweede lid, te vervallen.

Tweede lid

Om erop toe te zien dat mannen en vrouwen gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid ontvangen, conform dit artikel, is van belang te regelen op welke wijze de arbeid ten behoeve van de loonvergelijking moet worden gewaardeerd. In het nieuwe tweede lid wordt geregeld dat voor de loonvergelijking, bedoeld in dit artikel, het systeem voor functiewaardering en -indeling wordt gebruikt voor de waardering van arbeid. Mocht een werkgever – in strijd met artikel 8, eerste lid van de Wgbmv – niet beschikken over dergelijke systemen, dan bepaalt artikel 7, tweede lid, tweede zin, dat voor de loonvergelijking de arbeid, gelet op de beschikbare gegevens, naar billijkheid wordt gewaardeerd. Het is van belang om voor te schrijven hoe de loonvergelijking dient plaats te vinden bij gebrek van het verplichte systeem voor functiewaardering en -indeling. Indien dit niet geregeld zou zijn, zou dit de toepassing van het beginsel van gelijk loon kunnen belemmeren. Dat een loonvergelijking in een dergelijk geval wel mogelijk wordt, laat onverlet dat de werkgever alsnog een systeem voor functiewaardering en -indeling zal moeten ontwikkelen om aan artikel 8, eerste lid, van de Wgmbv te voldoen.

Derde lid

Het nieuwe derde lid van artikel 7 stelt, onder verwijzing naar artikel 8, tweede lid, vast dat de criteria die worden gebruikt voor het bepalen van het loon, de loonniveaus en de loonontwikkeling van werknemers objectief en genderneutraal moeten zijn. Dit geldt ook voor de toepassing van de criteria. Criteria met betrekking tot loonontwikkeling kunnen onder andere betrekking hebben op individuele prestaties, de ontwikkeling van vaardigheden, waaronder gedragsvaardigheden, alsmede anciënniteit.

In dit artikel wordt tot uitdrukking gebracht dat niet alleen de waardering en indeling van functies op objectieve en genderneutrale wijze moeten geschieden (zie het voorgestelde artikel 8 van dit wetsvoorstel), maar dat dat ook geldt voor de wijze waarop vervolgens lonen (alsmede loonniveau en loonontwikkeling) worden gekoppeld aan de verschillende functies. Dit vloeit voort uit artikel 6, eerste lid, tweede zin, van de Richtlijn.

Onderdeel H

Artikel 8 van de Wgbmv wordt opnieuw vastgesteld ter implementatie van artikel 4, eerste en vierde lid, van de Richtlijn.

Eerste lid

Het huidige artikel 8 bepaalt dat arbeid wordt gewaardeerd volgens een deugdelijk stelsel van functiewaardering, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het stelsel dat gebruikelijk is in de onderneming waarin de belanghebbende werknemer werkzaam is. Is er geen deugdelijk stelsel van functiewaardering, dan wordt de arbeid, gelet op de beschikbare gegevens, naar billijkheid gewaardeerd. Dit huidige artikel 8 wordt aangepast in verband met artikel 4 van de Richtlijn.

Artikel 4, eerste lid, van de Richtlijn bepaalt dat werkgevers moeten beschikken over beloningsstructuren die gelijke beloning voor gelijke of gelijkwaardige arbeid waarborgen. Artikel 8, eerste lid, regelt deze verplichting van werkgevers.

Het voorgestelde artikel 8 bevat regels over de wijze van waardering en indeling van functies. Met een dergelijk systeem wordt de waarde van arbeid bepaald. Daar kan worden bepaald of sprake is van arbeid van gelijke waarde. De regels over de wijze van gelijke beloning van arbeid van gelijke waarde wordt geregeld in artikel 7.

Een systeem voor functiewaardering en -indeling is een systeem waarmee de waarde van verschillende functies vergeleken wordt en waarmee kan worden bepaald hoe die functies zich tot elkaar verhouden. Gekoppeld met de loonsystematiek kan het deugdelijk stelsel van functiewaardering een basis vormen voor gendergelijke beloning.

Tweede lid

Artikel 8, tweede lid, stelt eisen aan het systeem voor functiewaardering en -indeling en is een implementatie van artikel 4, vierde lid, van de Richtlijn. Met dit systeem moet kunnen worden beoordeeld of werknemers zich ten aanzien van de waarde van arbeid in een vergelijkbare situatie bevinden. Deze beoordeling vindt plaats op basis van objectieve en genderneutrale criteria. De Richtlijn vraagt dat de objectieve en genderneutrale criteria zijn overeengekomen met de werknemersvertegenwoordigers. Daar waar deze criteria op ondernemingsniveau worden vastgelegd (en bijvoorbeeld niet in cao-afspraken), wordt hiervoor aangesloten bij het instemmingsrecht van de ondernemingsraad. Dit wordt met onderhavig wetsvoorstel geregeld via een wijziging van artikel 27, eerste lid, onder c, van de WOR.

De criteria omvatten alle factoren die relevant zijn voor een specifieke functie, en overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie in ieder geval vaardigheden, inspanningen (bijvoorbeeld fysieke) die voor de uitoefening van de functie worden verricht, op de functie rustende verantwoordelijkheden en omstandigheden waaronder de arbeid in werkelijkheid wordt verricht, ongeacht verschillen in werkpatronen of de economische sector waartoe de werkgever behoort.[69] De vier factoren zijn bedoeld om de toepassing van het begrip gelijkwaardige arbeid te vergemakkelijken, met name voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen. Niet alle vier de factoren zijn even relevant voor een specifieke functie. Het is aan de werkgever om elke van de vier factoren te wegen op basis van de relevantie voor de functie in kwestie. De criteria mogen niet direct of indirect gebaseerd zijn op het geslacht van de werknemers. De toepassing van de criteria dient objectief en genderneutraal te zijn. Direct of indirect onderscheid op basis van geslacht is daarbij uitgesloten.

Artikel 4, vierde lid, van de Richtlijn regelt dat gedragsvaardigheden, zogeheten *soft skills,* niet worden ondergewaardeerd. Het gaat hierbij om vaardigheden met betrekking tot het gedrag die relevant zijn om een functie of beroep succesvol uit te kunnen voeren. Deze vaardigheden zijn gekoppeld aan de functie. Zo kan het empathisch vermogen van een zorgmedewerker relevant zijn voor de wijze waarop de functie wordt gewaardeerd ten op opzichte van andere functies. Ook kan worden gedacht aan plannen en organiseren, presentatievaardigheden en competenties gericht op samenwerking. Bij het bepalen van de zwaarte van functies ten opzichte van elkaar mag aan dergelijke gedragsvaardigheden niet minder belang worden gehecht dan aan de andere vaardigheden. Hiermee geen of te weinig rekening houden terwijl deze vaardigheden wel relevant zijn voor een functie, kan ertoe leiden dat

[69] Bijvoorbeeld het arrest Royal Copenhagen (HvJ 31 mei 1995, ECLI:EU:C:1995:155), arrest Angestelltenbetriebsrat der Wiener Gebietskrankenkasse (HvJ 11 mei 1999 ECLI:EU:C:1999:241), arrest Brunnhofer (HvJ EG 26 juni 2001, ECLI:EU:C:2001:358), arrest Margaret Kenny e.a. (HvJ 28 februari 2013, ECLI:EU:C:2013:122).

functies niet op genderneutrale wijze worden gewaardeerd en ingedeeld.

In artikel 8, tweede lid, vallen gedragsvaardigheden onder het begrip vaardigheden. Uit de formulering van artikel 8, tweede lid, is af te leiden dat het systeem voor functiewaardering en -indeling *alle criteria die relevant zijn* voor de betreffende functie moet omvatten (waaronder in ieder geval vaardigheden). Dat geldt derhalve eveneens voor de relevante gedragsvaardigheden. Deze criteria zijn objectief en genderneutraal, mogen niet direct of indirect gebaseerd zijn op het geslacht van de werknemers. Hiermee wordt voldoende tot uitdrukking gebracht dat relevante gedragsvaardigheden niet worden ondergewaardeerd.

Onderdeel J

De loontransparantieverplichtingen van de werkgever die voortvloeien uit artikelen 6, 7, 9 en 10 van de Richtlijn worden geïmplementeerd in de nieuwe artikelen 10a tot en met 10e van de Wgbmv. Deze artikelen komen in het hoofdstuk 'Gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid' terecht, in een nieuwe paragraaf, getiteld 'Loontransparantieverplichtingen'.

Artikel 10a

Eerste lid

Artikel 6 van de Richtlijn wordt grotendeels geïmplementeerd in het nieuwe artikel 10a van de Wgbmv. Zie ook de toelichting bij het nieuwe artikel 7, derde lid.
In artikel 10a, eerste lid, wordt geregeld dat de werkgever de werknemers gemakkelijke toegang verschaft tot de criteria die de werkgever gebruikt voor het bepalen van het loon en de loonniveaus van de werknemers. Deze toegang kan bijvoorbeeld worden verschaft door het publiceren van de informatie op de website of intranet van de werkgever, mits deze informatie duidelijk vindbaar en toegankelijk is.

Tweede lid

Artikel 6, tweede lid, van de Richtlijn biedt de mogelijkheid om werkgevers met minder dan vijftig werknemers uit te zonderen van de verplichting tot het verschaffen van gemakkelijke toegang tot de criteria die worden gebruikt voor het bepalen van de loonontwikkeling. Van deze mogelijkheid wordt gebruik gemaakt. Artikel 10a, tweede lid, regelt dat de werkgever die ten minste vijftig werknemers heeft aan de werknemers ook gemakkelijke toegang verschaft tot de criteria die worden gebruikt voor het bepalen van de loonontwikkeling van de werknemers. Onderzocht is of voor deze bepaling kon worden uitgegaan van een minder harde grens, zoals in de regel ten minste 50 werknemers. Hier is niet voor gekozen. Allereerst lijkt de Richtlijn hiervoor geen ruimte te bieden. Voor het vaststellen van het aantal werknemers verwijst de Richtlijn naar de berekeningswijze zoals voorgesteld in Aanbeveling 2003/361/EG inzake kleine, middelgrote en micro-ondernemingen. Daarnaast is omwille van de rechtszekerheid niet gekozen voor een minder harde grens. Dit betekent het volgende. Een werkgever moet op elk moment dat deze ten minste 50 werknemers heeft, informatie verstrekken over de criteria voor loonontwikkeling. Een werkgever die rond de 50 werknemers heeft moet daarbij derhalve de afweging maken in hoeverre dat aantal leidend is. Uit oogpunt van efficiëntie kan de werkgever ervoor kiezen om te allen tijde transparant te zijn, ook in periodes van het jaar waarin de werkgever (tijdelijk) minder dan 50 werknemers heeft. Voor meer achtergrond hierover wordt verwezen naar paragraaf 4.3.2 van het algemene deel van de toelichting. Loonontwikkeling verwijst naar het proces van de overgang van een werknemer naar een hoger loonniveau.

Derde lid

In het derde lid van het nieuwe artikel 10a wordt geregeld hoe de organisatiegrootte wordt berekend. De vaststelling van de organisatiegrootte is relevant voor de vaststelling of de (algemene) informatieplicht van de werkgever met betrekking tot de loonontwikkeling op een werkgever van toepassing is (artikel 10a). De berekeningswijze is voorts relevant voor de rapportage- en evaluatieverplichting (artikelen 10c, 10d, en 22f). Zie derhalve ook de toelichting bij het nieuwe artikel 10c, tweede lid.

Om onduidelijkheid te voorkomen is voor het aantal werknemers een specifieke definitie van werknemer gehanteerd, namelijk degene die in het voorgaande kalenderjaar een arbeidsovereenkomst of een publiekrechtelijke aanstelling met de werkgever had. Het aantal werknemers wordt jaarlijks bepaald door alle werknemers die in het voorgaande kalenderjaar in voltijd en in deeltijd bij de werkgever werkzaam waren. In onderdeel c van het derde lid wordt geregeld dat deeltijdarbeid voor de vaststelling van het aantal arbeidsjaareenheden wordt uitgedrukt in fracties van (hele) arbeidsjaareenheden. Hiervoor is, in lijn met de Richtlijn, aangesloten bij Aanbeveling 2003/361/EG inzake kleine, middelgrote en micro-ondernemingen. Deeltijd kan ook betekenen dat een werknemers

in totaal drie maanden van het jaar (voltijd dan wel deeltijd) bij de werkgever heeft gewerkt.

In onderdeel b wordt geregeld dat voor de organisatiegrootte ook tot werknemer wordt gerekend de uitgeleende arbeidskracht (met een arbeidsovereenkomst) die bij de inlener werkzaamheden verricht. Uit dit onderdeel vloeit derhalve voort dat een inlener bij het bepalen van de organisatiegrootte ook de werknemers meetelt die aan de inlener ter beschikking zijn gesteld. De uitlener telt uitsluitend de arbeidskrachten die arbeid verrichten ten behoeve van de eigen onderneming van de uitlener. Arbeidskrachten die tijdelijk geen arbeid verrichten, die derhalve niet zijn uitgeleend en geen arbeid verrichten ten behoeve van de onderneming van de uitlener, worden met het oog op de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel niet meegeteld voor de vaststelling van het aantal werknemers.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de vaststelling bij wie een ter beschikking gestelde arbeidskracht moet worden meegerekend, enkel relevant is voor de vaststelling van de organisatiegrootte. Het eerste en tweede lid van artikel 10a met betrekking tot het verstrekken van informatie gelden evenwel onverkort voor de uitlener, zowel ten aanzien van de arbeidskrachten die ten behoeve van de uitlener arbeid verrichten als ten aanzien van de arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld. Zie daarvoor ook de algemene toelichting en de toelichting bij het nieuwe artikel 12b van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (wijzigingsartikel II van het wetsvoorstel).

Artikel 10b

Artikel 7 van de Richtlijn wordt geïmplementeerd in het nieuwe artikel 10b van de Wgbmv.

Eerste lid

In artikel 10b, eerste lid, wordt geregeld dat de werkgever aan de werknemer op diens verzoek schriftelijke informatie verstrekt over twee zaken. Ten eerste gaat het om informatie over het eigen individuele loonniveau van de werknemer. Ten tweede om informatie over de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde loonniveaus voor categorieën van werknemers die gelijke of gelijkwaardige arbeid verrichten. Een werknemer kan zich bij een dergelijk verzoek ook laten bijstaan. De informatie kan derhalve worden verstrekt aan de werknemer of op diens verzoek aan de gevolmachtigde van de werknemer.

Deze verplichting geldt voor alle werkgevers, ongeacht het aantal werknemers (vergelijk artikel 10a, tweede lid en 10c, eerste lid). Ook werkgevers met een klein aantal werknemers zal aan de werknemer op diens verzoek informatie moeten verstrekken over de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde loonniveaus voor categorieën van werknemers. De werkgever kan voor de naleving van deze verplichting zoveel mogelijk gebruik maken van de gegevens waarover ingevolge artikel 10c reeds periodiek wordt gerapporteerd. De te verstrekken informatie aan de werknemer moet evenwel actueel zijn.
Daarnaast is niet uitgesloten dat de door de werknemer gevraagde informatie niet in de rapportage is terug te vinden, omdat over die informatie niet wordt gerapporteerd. Die informatie zal moeten worden verstrekt ingevolge het nieuwe artikel 10b.

De door de werkgever te verstrekken informatie bevat geen namen van werknemers zodat werknemers daarmee in beginsel niet kunnen worden geïdentificeerd. Een categorie van werknemers bestaat uit werknemers die gelijke of gelijkwaardige arbeid verrichten. Het is mogelijk dat een categorie van werknemers bestaat uit één mannelijke en één vrouwelijke werknemer. Dit kan zich met name voordoen bij werkgevers met een klein aantal werknemers. In dat geval zal de informatie over de ‘naar geslacht uitgesplitste gemiddelde loonniveaus voor categorieën van werknemers die gelijke of gelijke arbeid verrichten’ bestaan uit het loonniveau van de verzoekende werknemer en de andere werknemer in die categorie van werknemers. Zodoende kan de verzoekende werknemer berekenen wat het loonniveau is van de andere werknemer. De informatie kan zo leiden tot direct of indirecte bekendmaking van het loon van een identificeerbare werknemer. Daarmee is het een persoonsgegeven in de zin van de AVG. Met het verstrekken van deze informatie handelt de werkgever evenwel niet in strijd met de AVG. De grondslag voor deze verwerking van een persoonsgegeven is gelegen in de wettelijke verplichting van de werkgever om informatie te verstrekken over het loon (artikel 6, eerste lid, onderdelen c en e, van de AVG). Voor meer achtergrond hierover wordt verwezen naar paragraaf 7.1 van het algemene deel van de toelichting.

Tweede lid

Indien de informatie die de werknemer van de werkgever heeft ontvangen onjuist of onvolledig is, bepaalt artikel 10b, tweede lid, dat de werkgever aan de werknemer (of aan de gevolmachtigde) op diens verzoek gemotiveerd aanvullende en redelijke verduidelijkingen en details met de betrekking tot de verstrekte informatie verstrekt. De werknemer dient het verzoek tot aanvulling of verduidelijking te

motiveren. Onjuiste informatie kan bijvoorbeeld informatie betreffen over het individuele loonniveau van de werknemer. Het betreft in dit geval overigens mogelijk onjuiste informatie. Of informatie daadwerkelijk onjuist of onvolledig is, wordt uiteindelijk door een rechter bepaald.

Derde tot en zesde lid

Artikel 10b, derde lid, bepaalt dat de werkgever de in het eerste lid bedoelde informatie verstrekt binnen een redelijke termijn, uiterlijk binnen twee maanden na de datum waarop het verzoek is gedaan.

Artikel 10b, vierde lid, bepaalt dat de werkgever de werknemers jaarlijks informeert over het recht op informatie en over de stappen die de werknemer moet doorlopen om dit recht uit te oefenen.

Artikel 10b, vijfde lid, bepaalt dat voor de toepassing van het beginsel van gelijk loon werknemers niet worden belet in het bekendmaken van informatie over hun loon.

Artikel 10b, zesde lid, bepaalt dat ieder beding in arbeidsovereenkomsten dat werknemers belet informatie over hun loon bekend te maken, nietig is. Het kan een partiele nietigheid betreffen, slechts voor zover het beding ziet op de geheimhouding die de Richtlijn niet toestaat.
De richtlijn biedt geen ruimte om ten aanzien van reeds bestaande bedingen een uitzondering te maken (via overgangsrecht). Ook geheimhoudingsverklaringen die reeds bestaan op het moment van inwerkingtreding van artikel 10b, zesde lid, zijn derhalve met ingang van dat moment nietig.

Artikel 10c

Artikel 9 van de Richtlijn wordt geïmplementeerd in het nieuwe artikel 10c van de Wgbmv. Artikel 10c bevat een verplichting van de werkgever tot het vaststellen van een rapportage over de loonkloof tussen vrouwelijke en mannelijke werknemers over het voorgaande kalenderjaar.

Eerste lid en tweede lid

Voor de werkgever met minder dan honderd werknemers geldt de rapportageverplichting niet. Voor werkgevers met honderd of meer werknemers geldt de rapportageverplichting en de daaraan gekoppelde evaluatieverplichting. De werkgever met ten minste honderd maar minder dan 250 werknemers stelt elke drie jaar een loonrapportage op. De werkgever met ten minste 250 werknemers stelt jaarlijks een loonrapportage op. De ingangsdatum van deze verplichting wordt ingevolge het nieuwe artikel 22f Wgbmv geregeld bij amvb.

In het tweede lid wordt geregeld dat de berekeningswijze van het aantal werknemers, bedoeld in artikel 10a, derde lid, ook wordt toegepast om vast te stellen welke werkgever verplicht is een loonrapportage op te stellen. De mannelijke en vrouwelijke werknemers die de organisatiegrootte bepalen, zijn tevens de werknemers waarover wordt gerapporteerd. Dit volgt uit de systematiek van het eerste lid. De loonrapportage en loonevaluatie van de inlener hebben dan ook betrekking op zowel de eigen werknemers als de uitgeleende arbeidskrachten. De loonrapportage en loonevaluatie van de uitlener van de uitlener hebben betrekking op de werknemers die ten behoeve van de uitlener arbeid verrichten. Zowel de vaststelling van het aantal werknemers als de informatie in de rapportage heeft betrekking op het voorgaande kalenderjaar.
Werkgevers met 250 werknemers of meer dienen de informatie over beloning tussen mannen en vrouwen jaarlijks te verstrekken. Werkgevers met 100 tot 250 werknemers dienen de in het eerste lid bedoelde informatie elke drie jaar te verstrekken. Het staat werkgevers met minder dan honderd werknemers vrij om de in het eerste lid bedoelde informatie vrijwillig te verstrekken.

De systematiek van de rapportagefrequentie werkt als volgt. Voor elk kalenderjaar wordt op basis van het aantal werknemers van het voorgaande kalenderjaar vastgesteld of en zo ja, met welke frequentie, een loonrapportage moet worden vastgesteld. Het is derhalve mogelijk dat een werkgever in 2028 moet rapporteren omdat deze in 2027 voor het eerst meer dan 100 werknemers had. In dat geval geldt in beginsel dat de werkgever weer eerst in 2030 moet rapporten (over 2029). In het geval de werkgever in 2029 minder dan 100 werknemers heeft, vervalt de rapportageverplichting voor 2030. Echter, de werkgever stelt met ingang van 2031 wederom jaarlijks vast of de rapportageplicht (weer) van toepassing wordt omdat over enig kalenderjaar weer meer dan 100 werknemers werkzaam zijn. Ook is het mogelijk dat de werkgever in 2029 inmiddels meer dan 250 medewerkers heeft. In dat geval rapporteert de werkgever in 2030 over 2029 en vervolgens ieder kalenderjaar (derhalve in 2031 over het kalenderjaar 2030).
Vanaf welk jaar de rapportageplicht voor het eerst na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geldt, wordt eenmalig geregeld bij amvb. Zie de toelichting bij artikel 22f.

De elementen waarover gerapporteerd moet worden, staan opgesomd in artikel 10c, eerste lid.

Het element van artikel 10c, eerste lid, onderdeel a, te weten de loonkloof, betreft ingevolge de definitie van loonkloof het verschil in gemiddelde loonniveaus tussen de vrouwelijke en mannelijke werknemers van een werkgever, uitgedrukt in percentages van het gemiddelde loonniveau van mannelijke werknemers. Het loonniveau betreft het brutojaarloon en het overeenkomstige bruto-uurloon. Voor het element van in onderdeel b, te weten de loonkloof in aanvullende of variabele componenten, wordt uitgegaan van de som van alle aanvullende of variabele componenten. De loonkloof wat betreft het brutoloon enerzijds en de aanvullende en variabele componenten anderzijds, worden derhalve uitgesplitst weergegeven. Hetzelfde geldt voor de verhoudingen tussen onderdelen c (basisloon) en d (aanvullende en variabele componenten). Onderdeel e betreft informatie over het aandeel vrouwelijke en mannelijke werknemers *die aanvullende of variabele componenten* ontvangen. Onderdeel g betreft de genderloonkloof tussen werknemers, uitgesplitst naar categorieën van werknemers en naar *gewone basislonen* én *aanvullende of variabele componenten.*

Zoals bij het nieuwe artikel 1, eerste lid, is toegelicht, wordt loonniveau uitgedrukt in twee getallen: het brutojaarloon en het overeenkomstige bruto-uurloon. Zodoende worden de elementen van artikel 10c, eerste lid, onderdelen a, c en g (wat betreft het basisloon) eveneens uitgedrukt in twee getallen: op brutojaarbasis en op bruto-uurbasis. Voor artikel 10c, eerste lid, onderdeel g dient de loonkloof inzichtelijk te worden gemaakt per categorie van werknemers. Voor een nadere toelichting op de begrippen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B.

Derde lid

Voordat de informatie wordt verstrekt, wordt de getrouwheid van de informatie bevestigd door de directie van de werkgever. Hierbij dient de ondernemingsraad te worden geraadpleegd. Daarvoor krijgt de ondernemingsraad toegang tot de door de werkgever toegepaste methoden. Zie hiervoor de toelichting bij artikel III. Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij omschrijvingen en definities die in het maatschappelijk verkeer gangbaar zijn, is gekozen voor de term getrouwheid in plaats van de in de Richtlijn gehanteerde term juistheid.

Vierde lid

De werkgever verstrekt de informatie, bedoeld in het eerste lid, aan de instantie die belast is met het verzamelen en onverwijld bekendmaken van de ontvangen gegevens. Dit wordt geregeld in het vierde lid. Deze instantie wordt bij amvb aangewezen (artikel 10e). Om de uit deze verplichting voortvloeiende administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken en de vergelijkbaarheid van de openbaar te maken gegevens vergroten, wordt geregeld dat het verstrekken van de informatie, bedoeld in het eerste lid, aan de betreffende instantie uitsluitend langs elektronische weg plaatsvindt via het door het bestuursorgaan daartoe aangewezen kanaal.
Hiermee wordt afgeweken van artikel 2:15, eerste lid, van de Awb. Ingevolge dat artikel kan een bericht elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Wat betreft het berichtenverkeer van de betreffende instantie aan een werkgever wordt vastgehouden aan artikel 2:14 van de Awb. Zoals dat artikel thans luidt, kan een bestuursorgaan een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht, elektronisch verzenden voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is. In het zevende lid wordt geregeld dat bij of krachtens amvb in ieder geval regels worden gesteld over de wijze waarop de elektronische verzending plaatsvindt.

De werkgever kan de informatie, bedoeld in artikel 10c, eerste lid, onderdelen a tot en met f, op eigen initiatief openbaar maken. Dit kan de werkgever bijvoorbeeld doen door die informatie op de eigen website te plaatsen.

Vijfde lid

De informatie, bedoeld in artikel 10c, eerste lid, onderdeel g, verstrekt de werkgever uit zichzelf aan de werknemers.

Artikel 9, negende lid, van de Richtlijn regelt dat de werkgever deze informatie op verzoek ook verstrekt aan de arbeidsinspectie en het orgaan voor gelijke behandeling. Dit is niet in het vierde lid geregeld, omdat de toezichthoudende ambtenaren reeds in het kader van hun toezichthoudende taak bevoegd zijn deze informatie op te vragen. Dit volgt uit artikel 5:16 van de Awb. Een orgaan voor gelijke behandeling, namelijk het College dan wel een ADV, kan deze informatie ook reeds opvragen in het kader van de aan deze instanties toegekende taken en bevoegdheden (zie artikelen 3 en 6 Wet College voor de rechten van de mens en artikel 2, eerste lid, onderdeel a, Wet gemeentelijke antidiscri-

minatievoorzieningen). Dit geldt in beginsel ook voor de informatie over de voorgaande vier jaar voor zover die beschikbaar is (zie artikel 9, negende lid).

Zesde lid

Werknemers hebben het recht werkgevers te vragen de verstrekte gegevens te verduidelijken en te specificeren en in dat verband onder meer eventuele loonverschillen tussen vrouwen en mannen toe te lichten. De werkgever dient binnen een redelijke termijn gemotiveerd antwoord te geven op dergelijke verzoeken (artikel 10c, zesde lid). Artikel 9, tiende lid, van de Richtlijn regelt dat dit recht ook toekomt aan de arbeidsinspectie en het orgaan voor gelijke behandeling. Voor de ambtenaren van de Nederlandse Arbeidsinspectie volgt dit reeds uit de bevoegdheid van een toezichthouder om inlichtingen te vorderen (artikel 5:16 Awb). Voor de organen voor gelijke behandeling, namelijk het College dan wel een ADV, volgt dit uit de aan deze instanties toegekende taken en bevoegdheden (zie artikelen 3 en 6 Wet College voor de rechten van de mens en artikel 2, eerste lid, onderdeel a, Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen).

Wat een redelijke termijn is om de informatie te verduidelijken of toe te lichten, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Omdat het in beginsel informatie betreft die werkgever voorhanden heeft als gevolg van het opstellen van de loonrapportage, is geregeld dat de werkgever uiterlijk binnen twee maanden na de datum waarop het verzoek is gedaan, reageert op het verzoek.
Met het oog op de rechtszekerheid is aangesloten bij de termijn van twee maanden die geldt bij een verzoek om informatie, bedoeld in artikel 10b, derde lid.

Zevende lid

Op basis van artikel 9, tiende lid, van de Richtlijn, kunnen indien loonverschillen uit de loonrapportage naar voren komen, deze alleen gerechtvaardigd worden op basis van objectieve en genderneutrale criteria. Dit kan bijvoorbeeld door verschillen in achtergrondkenmerken van personen, zoals werkervaring en opleidingsniveau. Zie voor een nadere toelichting over deze rechtvaardiging op basis van objectieve criteria het algemene deel van de toelichting, onder het kopje objectieve criteria bij loonverschillen. Dergelijke verschillen kunnen een verklaring vormen voor verschillen in inschaling tussen werknemers, die geen relatie hebben met geslacht. Voor de rechtvaardiging van een indirect onderscheid geldt tevens artikel 6 van de Wgbmv. Dat artikel bepaalt dat het verbod van onderscheid niet geldt ten aanzien van indirect onderscheid, indien dat onderscheid objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. Gelet op artikel 27, tweede lid, van de Richtlijn, geldt voor de rechtvaardiging van loonverschillen die een indirect onderscheid naar geslacht inhouden het regime van artikel 6 Wgbmv dat gedeeltelijk is vertaald in artikel 7, eerste en derde lid, van de Wgbmv. Kan de werkgever de loonverschillen niet rechtvaardigen op basis van objectieve en genderneutrale criteria, dan dient de werkgever binnen een redelijke termijn de loonverschillen te verhelpen. De werkgever dient hierbij de ondernemingsraad te betrekken op grond van artikel 24, eerste lid, laatste zin, van de WOR. Deze verplichting geldt voor alle niet te rechtvaardigen loonverschillen. In artikel 9, tiende lid, van de Richtlijn is het verhelpen van deze verschillen in beginsel niet gekoppeld aan een loonkloof van ten minste een bepaald percentage.

Wat een redelijke termijn is waarbinnen de niet gerechtvaardigde loonverschillen moeten worden verholpen, is afhankelijk van verschillende factoren, zoals het aantal loonverschillen en de aard van de oorzaak. Om deze reden is de redelijke termijn niet gemaximeerd. Het uitgangspunt van de redelijkheid en billijkheid dient hierbij in acht te worden genomen. Zo kan de werkgever overwegen om met de betrokken werknemers in overleg te treden over de redelijke termijn. Een werknemer kan zich met een onderbouwd beroep op artikel 10c, zevende lid, op het standpunt stellen dat de redelijke termijn wordt overschreden. Het is uiteindelijk aan het College of de civiele rechter om te oordelen of de werkgever een redelijke termijn in acht heeft genomen. Door de gekozen systematiek van rechtsbescherming kan derhalve niet worden voorkomen dat de werknemer of een groep werknemers (eventueel bijgestaan door bijvoorbeeld werknemersvertegenwoordigers) bij de rechter zal moeten onderbouwen dat werkgever de redelijke termijn bij het verhelpen van de loonverschillen niet in acht heeft genomen. Ten aanzien van deze redelijke termijn bestaat een mogelijkheid om een gunstigere bewijsregeling voor werknemers te regelen, zoals een omkering van de bewijslast. Een dergelijke regeling zou kunnen inhouden dat als een werknemer of een groep werknemers stelt dat de redelijke termijn is overschreden, de werkgever – eventueel na het verstrijken van een vooraf bepaalde periode – moet onderbouwen dat van een overschrijding van de redelijke termijn geen sprake is. De regering heeft niet voor een dergelijke regeling gekozen. Allereerst wordt vastgehouden aan het uitgangspunt van zuivere implementatie, waaruit volgt dat het wetsvoorstel niet meer regelt dan voor de implementatie van de Richtlijn noodzakelijk is.
De richtlijn verplicht een dergelijke gunstigere regeling niet. Bovendien is hiervoor toegelicht dat de redelijkheid van een termijn voor het herstellen van niet gerechtvaardigde loonverschillen afhankelijk is van verschillende factoren. Een regeling waarbij de werkgever (enkel) op basis van een stelling van

een werknemer moet aantonen dat een redelijke termijn is overschreden, wordt niet proportioneel geacht. Wel geldt dat als de rechter meegaat in die conclusie dat de redelijke termijn voor het verhelpen van loonverschillen is overschreden, danis een onderdeel van de rapportageplicht niet nageleefd en hoeft de werknemer niet meer te onderbouwen dat sprake is van ongerechtvaardigde loonverschillen. De bewijslast verschuift ingevolge artikel 11a. De belasting voor de werknemer wordt hiermee niet helemaal weggenomen, maar wel verlicht.

Ten aanzien van de redelijke termijn geldt een verzwaard regime in het geval uit de loonrapportage in een categorie van werknemers een loonkloof van ten minste 5% blijkt. Verhelpt de werkgever in dat geval de niet gerechtvaardigde loonverschillen niet binnen een termijn van zes maanden na het verstrekken van de rapportage aan de monitoringsinstantie, dan geldt ingevolge artikel 10d dat de loonverschillen moeten worden verholpen op basis van een loonevaluatie. Zie hiervoor de toelichting bij artikel 10d. Betoogd zou kunnen worden dat bij een loonkloof van ten minste 5% de redelijke termijn waarbinnen de loonverschillen moeten worden opgelost volgens de procedure van de loonrapportage (dus op grond van artikel 10c, zevende lid) maximaal zes maanden is. Na die zes maanden, moet de loonkloof nog altijd worden verholpen, maar dan middels het verzwaarde proces van een loonevaluatie (dus op grond van artikel 10d).

Achtste lid

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de rapportageverplichting van artikel 10c. De nadere regels worden in ieder geval gesteld over de wijze waarop de elektronische verzending plaatsvindt. Daarnaast zou nader kunnen worden geregeld dat loonverschillen in de loonrapportage kunnen worden toegelicht (en hoe).
Voor de achtergrond hiervoor wordt verwezen naar het algemene deel van de toelichting, onder het kopje Loonrapportage, en de toelichting bij het vierde lid.

Artikel 10d

Artikel 10 van de Richtlijn wordt geïmplementeerd in artikel 10d van de Wgbmv.

Eerste lid

Artikel 10d bevat een verplichting van de werkgever tot het uitvoeren van een loonevaluatie, indien aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Deze verplichting beperkt zich tot werkgevers die verplicht zijn een loonrapportage, bedoeld in artikel 10c, op te stellen. De loonevaluatie wordt uitgevoerd om loonverschillen tussen vrouwelijke en mannelijke werknemers die niet worden gerechtvaardigd, in kaart te brengen, te verhelpen en te voorkomen. De loonevaluatie wordt gedaan in samenwerking met de ondernemingsraad (artikel 27, eerste lid, onderdeel c, van de WOR).

Artikel 10d, eerste lid, bepaalt de voorwaarden voor de verplichte loonevaluatie. De voorwaarden zijn drieledig en cumulatief:

1) Uit de loonrapportage blijkt een loonkloof van ten minste 5% in een categorie van werknemers. Het betreft een verschil van ten minste 5% in het gemiddelde loonniveau. Dat betekent derhalve een verschil in het brutoloon. Verwezen wordt in dit verband naar de toelichting bij artikel 10c, eerste lid, over de elementen waarover gerapporteerd moet worden. Om deze reden wordt dan ook – anders dan in de consultatieversie van dit wetsvoorstel niet meer verwezen naar artikel 10c, eerste lid, onderdeel g. Dat onderdeel gaat uit van het verschil in basislonen én aanvullende of variabele componenten. Voorts wordt voor de vaststelling van het percentage van 5% uitgegaan van het bruto-uurloon, omdat het bruto-uurloon (met correctie voor deeltijd) het beste aansluit bij het doel van de richtlijn om gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid te borgen.
2) De werkgever kan deze loonkloof niet rechtvaardigen op basis van objectieve en genderneutrale criteria. Zie hierover de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10c, zevende lid.

En tot slot:

3) de werkgever verhelpt de niet gerechtvaardigde loonkloof niet binnen zes maanden na de datum van de informatieverstrekking aan de instelling die belast is met het verzamelen en onverwijld bekendmaken van de ontvangen gegevens over loonverschillen.

Tweede lid

Artikel 10d, tweede lid, bepaalt wat de loonevaluatie omvat. Voor de vraag of een loonevaluatie wordt opgesteld, is de loonkloof in het loonniveau (het basisloon) leidend. Als is vastgesteld dat een loonevaluatie is vereist, dan ziet de evaluatie vervolgens op het gehele loon. Hieraan ligt ten grondslag dat voor een (niet binnen een termijn van zes maanden verholpen) loonkloof van 5% of meer eerst een algehele evaluatie is vereist. De evaluatie bevat gegevens van alle categorieën van werknemers. In de evaluatie moet per categorie van werknemers een analyse worden gemaakt van het

aandeel vrouwelijke en mannelijke werknemers (onderdeel a), informatie worden opgenomen over de gemiddelde loonniveaus van vrouwelijke en mannelijke werknemers en de aanvullende of variabele componenten (onderdeel b) en over de loonkloof (onderdeel c) en dient te worden opgenomen wat de redenen zijn voor de loonkloven in de verschillende categorieën van werknemers, op basis van eventuele objectieve en genderneutrale criteria (onderdeel d). Indien in de relevante categorie zich tijdens de periode waarin zwangerschaps- en bevallingsverlof, geboorteverlof, ouderschapsverlof of zorgverlof is opgenomen een loonsverhoging heeft voorgedaan, dient het aantal vrouwelijke en mannelijke werknemers dat na terugkeer van dat verlof deze loonsverhoging heeft genoten te worden vermeld in de loonevaluatie (onderdeel e). Ook bevat de loonevaluatie de maatregelen om loonverschillen aan te pakken, indien de loonverschillen niet gerechtvaardigd worden op basis van objectieve en genderneutrale criteria (onderdeel f) en bevat de loonevaluatie een evaluatie van de doeltreffendheid van maatregelen van eerdere evaluaties (onderdeel g).

Derde lid

Artikel 10d, derde lid, bepaalt dat de werkgever de loonevaluatie verstrekt aan de werknemer en de instantie die belast is met het verzamelen en onverwijld bekendmaken van de ontvangen gegevens over loonverschillen. Zie de toelichting bij het voorgestelde artikel 10e. In artikel 10, derde lid, van de Richtlijn staat enkel dat de werkgever aan de instelling mededeling doet van de loonevaluatie. Gelet op artikel 29, derde lid, onderdeel d, van de Richtlijn, dat de instelling de taak geeft de loonevaluaties te verzamelen, is het noodzakelijk de loonevaluatie te verstrekken en volstaat de enkele mededeling van een loonvaluatie niet. Artikel 10, derde lid, van de Richtlijn regelt voorts dat de evaluatie op verzoek wordt verstrekt aan de arbeidsinspectie en het orgaan voor gelijke behandeling. Dit recht vloeit voor de toezichthoudende ambtenaar reeds voort uit de bevoegdheid van een toezichthouder om inlichtingen te vorderen (artikel 5:16 Awb). Voor de organen voor gelijke behandeling, namelijk het College dan wel een ADV, volgt dit uit de aan deze instanties toegekende taken en bevoegdheden (zie artikelen 3 en 6 Wet College voor de rechten van de mens en artikel 2, eerste lid, onderdeel a, Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen).

Vierde lid

Artikel 10d, vierde lid, bepaalt dat de werkgever ongerechtvaardigde loonverschillen binnen een redelijke termijn dient te verhelpen, aan de hand van de maatregelen, bedoeld in artikel 10d, derde lid, onderdeel f. De verhouding met de verplichting bedoeld in artikel 10c, derde lid, is als volgt. De werkgever is in beginsel gehouden om in individuele gevallen niet-gerechtvaardigde verschillen die worden vastgesteld naar aanleiding van de rapportageverplichting binnen een redelijke termijn te verhelpen (artikel 10c, derde lid). Dit is bijvoorbeeld aan de orde in het geval uit de loonrapportage een loonkloof van 2% volgt. Als uit de loonrapportage een loonkloof van 5% of meer voortvloeit en de ongerechtvaardigde verschillen niet binnen een termijn van zes maanden na verstrekking van de loonrapportage aan de monitoringsinstantie zijn verholpen, is de werkgevers eerst gehouden het loonbeleid (het systeem van functiewaardering en -indeling, het beleid rondom loon, loonniveaus en loonontwikkeling) te evalueren conform artikel 10d. Op basis van de uitkomsten van die evaluatie wordt de werkgever geacht de ongerechtvaardigde loonverschillen binnen een redelijke termijn te verhelpen.

Hierbij dient de werkgever in ieder geval een analyse te maken van genderneutrale stelsels van functiewaardering of de invoering van dergelijke stelsels. De analyse is erop gericht ongerechtvaardigd onderscheid uit te sluiten. In artikel 10, vierde lid, is geregeld dat de werkgever de ongerechtvaardigde loonverschillen verhelpt in nauwe samenwerking met de werknemersvertegenwoordigers. Zie in dit verband de algemene toelichting paragraaf 5.1. Voorts is geregeld dat de arbeidsinspectie en/of het orgaan voor gelijke behandeling kan worden verzocht deel te nemen aan dit proces. Wat betreft de rol van het orgaan voor gelijke behandeling (het College dan wel een ADV) is op dit punt geen implementatie vereist, aangezien deze instanties reeds op basis van hun taken en bevoegdheden mogen adviseren over het verhelpen van ongerechtvaardigde verschillen (artikelen 3 en 6 Wet College voor de rechten van de mens en artikel 2, eerste lid, onderdeel a, Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen). De Nederlandse Arbeidsinspectie speelt geen toezichthoudende rol in individuele gevallen van ongerechtvaardigd onderscheid in loon. Om deze reden is deelname van de Arbeidsinspectie aan het proces niet geregeld in dit wetsvoorstel.

Wat een redelijke termijn is, is afhankelijk van verschillende factoren, zoals het aantal loonverschillen en aard van de oorzaak. Bovendien kan de evaluatie uitwijzen dat eerst een ingrijpende wijziging in het loonbeleid van de werkgever noodzakelijk is. Om deze reden is de redelijke termijn niet gemaximeerd. Het uitgangspunt van de redelijkheid en billijkheid dient hierbij in acht te worden genomen. Zo kan de werkgever overwegen om met de betrokken werknemers in overleg te treden over de redelijke termijn. Een werknemer kan zich met een onderbouwd beroep op artikel 10c, zevende lid, op het standpunt stellen dat de redelijke termijn wordt overschreden. Het is uiteindelijk aan het College of de

civiele rechter om te oordelen of een loonverschil – zoals de werkgever aangeeft – gerechtvaardigd is en zo niet, of de werkgever dat verschil binnen een redelijke termijn heeft verholpen.

Artikel 10e

Artikel 29, tweede en derde lid, van de Richtlijn wordt geïmplementeerd in artikel 10e van de Wgbmv. Het tweede lid van artikel 29 schrijft voor dat elke lidstaat een orgaan aanwijst voor het toezicht op en de ondersteuning van de uitvoering van de nationale maatregelen ter uitvoering van deze richtlijn. In de richtlijn wordt dit orgaan het toezichtsorgaan genoemd. Het toezichtsorgaan kan deel uitmaken van een bestaand orgaan of een bestaande structuur op nationaal niveau. De lidstaten kunnen meer dan een orgaan aanwijzen ten behoeve van bewustmaking en gegevensverzameling, mits de in het derde lid, onderdelen b), c) en e), bedoelde toezichts- en analysefuncties door hetzelfde orgaan worden verzorgd.

Zoals in het algemene deel van de toelichting is uiteengezet, zal de Nederlandse Arbeidsinspectie toezicht houden op de naleving van de Wgbmv. Dit wordt geregeld in het nieuwe hoofdstuk 4 van de Wgbmv (Toezicht en bestuursrechtelijke handhaving).

In artikel 10e wordt geregeld dat de taken met betrekking tot gegevensverzameling worden uitgeoefend door een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen instantie. Hiervoor wordt geen nieuwe instantie opgericht. De aan te wijzen instantie zal de volgende taken uitvoeren:
– Het analyseren van oorzaken van loonkloven tussen vrouwelijke en mannelijke werknemers.
– Het ontwikkelen van instrumenten om ongelijkheden inzake beloning te helpen beoordelen. Hierbij wordt met name gebruik gemaakt van de analytische werkzaamheden en instrumenten van het Europees Instituut voor gendergelijkheid (EIGE);
– Het verzamelen van de rapportagegegevens, bedoeld in artikel 10c, eerste lid alsmede de loonevaluaties, bedoeld in artikel 10d, derde lid;
– Op een gemakkelijk toegankelijke en gebruikersvriendelijke manier de in artikel 10c, eerste lid, onderdelen a tot en met f, bedoelde gegevens onverwijld bekendmaken. Deze bekendmaking moet het mogelijk maken om vergelijkingen te maken tussen werkgevers, sectoren en regio's van de betrokken lidstaat. Ook wordt toegang gegeven tot dezelfde gegevens die betrekking hebben op de daaraan voorgaande vier jaar. Aangezien in enig jaar wordt gerapporteerd over een voorgaand jaar, betreft het steeds de vier jaar voorafgaand aan het jaar waarover wordt gerapporteerd.
– Het verzamelen van gegevens over verboden onderscheid die bij de daarvoor bevoegde instanties, zoals bij het College en rechterlijke instanties, aanhangig zijn gemaakt. Het betreft gegevens over het aantal en de soorten klachten over verboden onderscheid in loon.

Voormelde taken, geregeld in artikel 10e, onderdelen a tot en met d en f, dienen ingevolge artikel 29, tweede lid, van de Richtlijn in ieder geval door hetzelfde orgaan te worden uitgevoerd. Om transparantie over loonkloven te bevorderen, is gekozen om het verzamelen van de beloningsevaluaties (artikel 10e, onderdeel e) ook door dezelfde instantie te laten uitvoeren. Dit orgaan wordt ook wel het monitoringsorgaan genoemd.

De bewustwordingstaak, geregeld in artikel 29, derde lid, onderdeel a, is niet geregeld in artikel 10e. Deze taak, onder meer ter bestrijding van intersectioneel onderscheid met betrekking tot gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid, komt onder meer toe aan het College (artikel 3 Wet College voor de rechten van de mens) en het Ministerie van SZW.

Artikel 10f

Het voorgestelde artikel 10f dient ter implementatie van artikelen 7, zesde lid en 12, tweede lid, van de Richtlijn. Artikel 12, tweede lid, regelt dat persoonsgegevens die op grond het recht op informatie, dan wel op grond van de rapportage- en evaluatieverplichting worden verwerkt, uitsluitend worden gebruikt voor de toepassing van het beginsel van gelijke beloning. Artikel 7, zesde lid, geeft hieraan een nadere invulling wat betreft het recht op informatie. Dat artikel regelt dat dat werkgevers van een werknemer die (loon)informatie over anderen ontvangt, kunnen eisen dat die informatie uitsluitend wordt gebruikt om het recht op gelijke beloning uit te oefenen.

De algemene verplichting om persoonsgegevens uitsluitend te gebruiken voor de toepassing van het beginsel van gelijke beloning, wordt geregeld in het nieuwe artikel 10f. Dit doel voor de verwerking van persoonsgegevens geldt niet alleen voor de werkgever, maar ook voor de werknemer en eenieder die van deze informatie kennis neemt. Persoonsgegevens die worden verkregen in verband met een beroep op het recht op informatie mogen derhalve alleen worden gebruikt om het recht op gelijk loon te kunnen effectueren. Op grond van het nieuwe artikel 10f kan de werkgever dit ook eisen van werknemers die een beroep doen op het recht op informatie. Zie wat betreft de verwerking van

persoonsgegevens ook het algemene deel van deze toelichting, onder het kopje gegevensbescherming.

§ 3. Bijzondere regels inzake rechtsbescherming

De bepalingen uit de Richtlijn inzake rechtsbescherming (artikelen 18, 19, 22 en 25) worden geïmplementeerd in de nieuwe artikelen 11, 11a tot en met 11c van de Wgbmv. Deze artikelen komen in het hoofdstuk 'Gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid' terecht, in een nieuwe paragraaf, getiteld 'Bijzondere regels inzake rechtsbescherming'. Hierbij is aangesloten bij de huidige systematiek van de Wgbmv. De algemene regel inzake rechtsbescherming is geregeld in artikel 6a (in het algemene deel) en de bijzondere bepaling inzake rechtsbescherming in geval van gelijke behandeling wat betreft pensioenvoorzieningen is geregeld in artikel 12f. De bijzondere regels inzake rechtsbescherming inzake gelijk loon worden geregeld in de nieuwe paragraaf 3 van hoofdstuk 2.

Artikel 11

Eerste lid

Het voorgestelde artikel 11 van de Wgbmv dient ter implementatie van artikel 19 van de Richtlijn. Om te benadrukken dat dit artikel ziet op bewijsregels om gelijke of gelijkwaardige arbeid aan te tonen en niet is bedoeld om op dit punt verplichtingen aan werkgevers op te leggen, is artikel 19 van de Richtlijn – anders dan in de consultatieversie van dit wetsvoorstel – niet geregeld in paragraaf 1 (Algemeen) van hoofdstuk 2, maar in paragraaf 2.3 (Bijzondere regels inzake rechtsbescherming).

Voor de beoordeling of sprake is van gelijke of gelijkwaardige arbeid wordt rekening gehouden met alle arbeid waarvan de voorwaarden voor het loon zijn te herleiden tot één bron die de loonelementen bepaalt die relevant zijn voor de vergelijking tussen werknemers. Dit voorschrift is relevant in die gevallen waarin hetzelfde systeem voor functiewaardering en -indeling dan wel dezelfde beloningssystematiek (loon, loonniveaus en loonontwikkeling) voor verschillende werkgevers binnen een holding of conglomeraat van toepassing is. In dat geval beperkt de beoordeling of werknemers zich in een vergelijkbare situatie bevinden en dus of gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid wordt betaald, zich niet tot situaties waarin vrouwelijke en mannelijke werknemers voor dezelfde werkgever werken. Dit kan ook het geval zijn wanneer de relevante loonvoorwaarden zijn vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten en die derhalve van toepassing zijn op meerdere werkgevers. Van belang is evenwel dat de elementen zijn te herleiden tot één bron. Als bij cao bijvoorbeeld dezelfde beloningssystematiek wordt overeengekomen, maar elke werkgever ruimte heeft om aan die beloningssystematiek een nadere invulling te geven, dan zijn de voorwaarden voor het loon op dit punt niet te herleiden tot één bron. In dat geval beperkt de vergelijking of werknemers zich in een vergelijkbare situatie bevinden (voor wat betreft de wijze van beloning) zich tot situaties waarin vrouwelijke en mannelijke werknemers voor dezelfde werkgever werken. In geval het systeem voor functiewaardering en -indeling bijvoorbeeld wel uitsluitend op het niveau van een cao wordt bepaald, dan beperkt de vergelijking of werknemers in een vergelijkbare situatie verkeren – voor wat betreft de waardering van de arbeid – zich niet tot situaties waarin vrouwelijke en mannelijke werknemers voor dezelfde werkgever werken. De wijze van waardering en indeling van functies wordt in dat geval immers op cao-niveau bepaald.

Van belang is om op te merken dat dit artikel niet voorschrijft op welk niveau loonelementen moeten bepaald. De regels voor het systeem voor functiewaardering en -indeling zijn geregeld in artikel 8. De regels voor de beloningssystematiek zijn geregeld in artikel 7. Het nieuwe artikel 11 beoogt met name de bewijspositie van een werknemer te versterken, door toe te staan dat alle vergelijkbare functies en het bijbehorende lonen die te herleiden zijn tot dezelfde bron, worden betrokken bij de beoordeling of sprake is van gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid.

Tweede lid

Het nieuwe tweede lid bepaalt dat de beoordeling of werknemers zich in een vergelijkbare situatie bevinden, niet wordt beperkt tot werknemers die tegelijkertijd met de betrokken werknemer in dienst zijn.

Werknemers kunnen zich namelijk ook in een vergelijkbare situatie bevinden wanneer zij in verschillende periodes in dienst zijn geweest. Dit kan relevant zijn in situaties waarbij een huidige werknemer zich vergelijkt met een werknemer die in het verleden bij de werkgever (bijvoorbeeld de voorganger van de huidige werknemer) heeft gewerkt. Door deze beperking ten aanzien van de onderbouwing van het beroep op gelijk loon weg te nemen, zijn er meer gegevens voorhanden voor de loonvergelijking. Zodoende versterkt dit de bewijspositie van werknemers bij de toepassing van het beginsel van gelijk loon. Tot hoe ver de vergelijking terug kan gaan, is niet geregeld. Of de vergelijking een deugdelijke

onderbouwing is van het betoog dat sprake is van ongelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid, is aan de rechter. Zo kan de rechter rekening houden met de omstandigheid dat de vergelijking geen rekening houdt met veranderende omstandigheden.

Derde lid

Een geschikte referentiepersoon is een belangrijke parameter om te bepalen of arbeid als gelijk of gelijkwaardig kan worden beschouwd. Met behulp van een referentiepersoon kunnen werknemers aantonen dat zij minder gunstig worden of werden behandeld dan een referentiepersoon van een ander geslacht die gelijke of gelijkwaardige arbeid verricht. Werknemers moeten, bij gebrek aan een reële referentiepersoon, de mogelijkheid hebben gebruik te maken van een hypothetische referentiepersoon om aan te tonen dat zij niet op dezelfde wijze zijn behandeld als een hypothetische referentiepersoon van een ander geslacht zou zijn behandeld. Dit wordt geregeld in het nieuwe derde lid. Dit neemt een belangrijke belemmering weg voor mogelijke slachtoffers van verboden onderscheid. Bovendien mag het werknemers niet worden belet gebruik te maken van ander feitelijk materiaal dat op mogelijk verboden onderscheid kan wijzen, zoals statistieken of andere beschikbare informatie. Hoe de hypothetische referentiepersoon wordt bepaald, is afhankelijk van de onderbouwing van de betreffende werknemer. Of de werknemer met de hypothetische referentiepersoon afdoende heeft onderbouwd dat gelijke of gelijkwaardige arbeid niet gelijk wordt beloond wordt door de rechter getoetst op basis van het vrije bewijsleer (artikel 152, tweede lid, Rv). Hetzelfde geldt voor het gebruik van ander feitelijk bewijsmateriaal.

Artikel 11a

Het voorgestelde artikel 11a van de Wgbmv dient ter implementatie van artikel 18 van de Richtlijn.

In artikel 6a van de Wgbmv is reeds een algemene bewijslastverschuiving opgenomen voor inbreuken op het recht op gelijke behandeling van mannen en vrouwen, niet enkel in de relatie tussen werkgever en werknemer. Artikel 6a regelt dat indien degene die meent dat te zijnen nadele een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in deze wet, in rechte feiten aanvoert die dat onderscheid kunnen doen vermoeden, de wederpartij dient te bewijzen dat niet in strijd met deze wet is gehandeld.

Artikel 11a bevat bijzondere regels inzake de verschuiving van de bewijslast. Dat artikel introduceert een verschuiving van de bewijslast voor werkgevers die in strijd met artikelen 3, vijfde of zesde lid, 10a, 10b, 10c of 10d handelen. Een werknemer die werkzaam is voor een dergelijke werkgever en die meent dat deze in diens nadeel een onderscheid in loon maakt of heeft gemaakt, hoeft geen feiten aan te voeren die het onderscheid in loon doen vermoeden.
Een dergelijk vermoeden wordt geacht te bestaan doordat de werkgever niet heeft voldaan aan haar transparantieverplichtingen. Het is dan aan de werkgever te bewijzen dat geen onderscheid in loon is gemaakt.

In de tweede zin wordt geregeld dat deze verschoven bewijslast niet van toepassing is indien de werkgever aantoont dat de inbreuk van de artikelen die zijn genoemd in het eerste lid onmiskenbaar onopzettelijk en van geringe aard is. Deze formulering is overgenomen uit artikel 18, tweede lid, van de Richtlijn. Dat de werkgever in strijd handelt met artikelen 3, vijfde of zesde lid, 10a, 10b, 10c of 10d is in dat geval onvoldoende om aan te nemen dat verboden onderscheid bestaat. De stelplicht komt in dat geval bij de werknemer te liggen. Deze dient derhalve te onderbouwen dat sprake is van verboden onderscheid. Het is aan een rechter op per geval te oordelen wanneer deze situatie zich voordoet. Van onmiskenbare onopzettelijkheid kan sprake zijn in het geval er geen twijfel kan bestaan dat de overtreding niet met opzet is begaan. Bijvoorbeeld vanwege een technische of administratieve fout. Van een overtreding van geringe aard kan sprake zijn in het geval die niet in wezenlijke mate afbreuk heeft gedaan aan de transparantie over lonen binnen de organisatie en rechten van werknemers.

Ten slotte wordt opgemerkt dat de formulering van artikel 18 van de Richtlijn geen ruimte biedt om te regelen dat de bewijslast eveneens verschuift in het geval de werknemer stelt te worden benadeeld wegens het feit dat de werknemer de werkgever wijst op de naleving van transparantieverplichtingen. Zie hiervoor ook de toelichting bij artikel 11b. In dit verband is van belang dat het verbod op benadeling zich richt tot de werkgever. Voor een wijziging van de bewijslastverdeling in het geval de werknemer in rechte aanvoert dat van benadeling sprake is, biedt de Richtlijn geen grondslag.

Artikel 11b

Het voorgestelde artikel 11b van de Wgbmv dient ter implementatie van artikel 25 van de Richtlijn.

Artikel 11b bepaalt dat de werkgever de werknemer niet mag benadelen wegens de omstandigheid dat de werknemer de aan hem toekomende rechten op grond van het onderscheid in loon geldend

maakt dan wel een andere werknemer ondersteunt bij het geldend maken van de aan die werknemer toegekende rechten. Dit geldt eveneens voor werknemers die lid zijn van een ondernemingsraad.

Een soortgelijke bepaling staat in artikel 8a van de Algemene wet gelijke behandeling. Voor de implementatie van artikel 25 van de Richtlijn volstaat deze bepaling niet en is het voorgestelde artikel 11b in de Wgbmv noodzakelijk. In artikel 8a van de Algemene wet gelijke behandeling is bepaald dat het verboden is personen te benadelen wegens het feit dat zij in of buiten rechte een beroep hebben gedaan op die wet of ter zake bijstand hebben verleend. In artikel 5, eerste lid, van de Algemene wet gelijke behandeling staat het verbod op onderscheid bij arbeid (inclusief arbeidsvoorwaarden). Dit is een uitdrukking van het recht van gelijk loon. Artikel 25 van de Richtlijn schrijft voor dat werknemers beschermd moeten worden tegen represailles van de werkgever wanneer werknemers hun rechten inzake gelijk loon hebben uitgeoefend. Dit wetsvoorstel introduceert in hoofdstuk 2 rechten inzake gelijk loon in de Wgbmv, bijvoorbeeld het recht op informatie (artikel 10b).
Deze rechten maken geen onderdeel uit van de Algemene wet gelijke behandeling. Daarom volstaat het bestaande artikel 8a van de Algemene wet gelijke behandeling niet en moeten werknemers in de Wgbmv worden beschermd tegen represailles van de werkgever. Het voorgestelde artikel 11b voorziet hierin.

Overigens dragen de verplichtingen om proactief informatie te delen over het loon (artikel10a) en de openbare loonrapportages (artikel 10c) ook in belangrijke mate bij aan het voorkomen van benadeling bij bijvoorbeeld het verzamelen van informatie over loon bij de werkgever.

Artikel 11c

Ingevolge artikel 22 van de Richtlijn zorgen de lidstaten ervoor dat, wanneer een verweerder in het gelijk wordt gesteld in het kader van een vordering wegens beloningsdiscriminatie, de nationale rechtbanken overeenkomstig het nationale recht kunnen beoordelen of de in het ongelijk gestelde eiser gegronde redenen had om de vordering in te stellen en, zo ja, of het passend is niet te eisen dat hij de kosten van de procedure draagt. In de huidige wet- en regelgeving komt deze bevoegdheid van de rechter onvoldoende tot uitdrukking.

De hoofdregel van het civiele procesrecht is dat de partij die in het ongelijk wordt gesteld, in de kosten van de procedure wordt veroordeeld. Wel kan de rechter de kosten die nodeloos werden aangewend of veroorzaakt, voor rekening laten van de partij die deze kosten aanwendde of veroorzaakte. Dit volgt uit artikel 237, eerste lid, Rv. Deze uitzonderingsmogelijkheden van artikel 237 Rv dekken niet de lading van artikel 22 van de Richtlijn. Dat artikel regelt namelijk een mogelijkheid om verweerder in de proceskosten te veroordelen als eiser gegronde redenen had om de vordering in te stellen. Daarbij hoeft geen sprake te zijn van de situaties als geschetst in artikel 237, eerste lid, Rv. Immers, eiser heeft in zo'n situatie het rechtsmiddel niet nodeloos aangewend. Het hoeft ook niet zo te zijn dat verweerder de kosten heeft veroorzaakt. De richtlijn schetst weliswaar dat het veroordelen van (de in het gelijk gestelde) werkgever aan de orde kan zijn als de werkgever zijn verplichtingen niet nakomt, maar dat hoeft niet. Doorslaggevend moet zijn dat de werknemer op het moment van instellen van het rechtsmiddel gegronde redenen had om dat te doen. Dit is ook een bewuste keuze die aan de Richtlijn ten grondslag ligt (overweging 54).

Om derhalve te voldoen aan de verplichting die artikel 22 van de Richtlijn aan de lidstaten oplegt, wordt het nieuwe artikel 11c voorgesteld, naast het bepaalde in artikel 237 Rv. In artikel 11c wordt een aanvullende uitzondering op voormelde hoofdregel voor proceskostenveroordeling voorgesteld. De rechter heeft de bevoegdheid om in het kader van een vordering uit hoofde van ongelijk loon de in het gelijk gestelde werkgever te veroordelen in de kosten van de procedure. Dat kan de rechter doen indien hij van oordeel is dat de werknemer gegronde redenen had om de vordering in te stellen en dat een andere kostenverdeling passend is. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat dit een bevoegdheid van de rechter betreft. Het nieuwe artikel 11c Wgbmv verplicht niet om in alle gevallen waarbij aan de gestelde voorwaarden is voldaan, de in het gelijk gestelde partij (de werkgever) in de proceskosten te veroordelen. De rechter dient de toepassing van deze bevoegdheid in de uitspraak deugdelijk te motiveren. Dit geldt eveneens voor de beoordeling of het passend is te eisen dat de in het gelijk gestelde werkgever de kosten van de procedure draagt.
De rechter dient hierbij alle relevante feiten en omstandigheden mee te wegen. Gedacht kan worden aan de inzet die de werkgever heeft getoond om geconstateerde loonverschillen binnen de organisatie ongedaan te maken.

De zinsnede 'Onverminderd het bepaalde in artikel 237 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering' brengt tot uitdrukking dat de hoofdregel voor proceskostenveroordeling en de bestaande uitzonderingsgronden, zoals geregeld in artikel 237 Rv, blijven gelden. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat een werknemer die rechtsmiddelen nodeloos inzet, door de rechter kan worden veroordeeld in de

proceskosten. Volledigheidshalve wordt nog het volgende opgemerkt. Overweging 54 van de richtlijn vermeldt het volgende:
'Om die significante procedurele belemmering voor de rechtspleging weg te nemen, dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat de nationale rechtbanken kunnen beoordelen of een in het ongelijk gestelde eiser redelijke gronden had om de vordering in te stellen en, zo ja, of die eiser de kosten van de procedure niet hoeft te dragen. *Dit dient met name te gelden wanneer een in het gelijk gestelde verweerder niet heeft voldaan aan de in deze richtlijn vastgelegde verplichtingen inzake beloningstransparantie.*' Uit deze overweging kan niet worden afgeleid dat veroordeling in de proceskosten zonder meer aan de orde is in het geval de in het gelijk gestelde werkgever niet heeft voldaan aan de verplichtingen zoals neergelegd in dit wetsvoorstel. Hieruit vloeit voort dat de beoordeling of de in het ongelijk gestelde werknemer toch de proceskosten vergoed moet krijgen met name ook moet plaatsvinden in de situaties waarin de werkgever voormelde verplichtingen niet naleeft.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het artikel 11c over proceskostenveroordeling is geregeld in de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, in paragraaf 3 van hoofdstuk 2 over gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid. De artikelen in deze paragraaf gelden derhalve uitsluitend in het geval van beroep op gelijke beloning.

Onderdeel K

Deze wijziging van artikel 12 Wgbmv dient ter implementatie van artikel 2, eerste en tweede lid, van de Richtlijn.

Met de wijziging van artikel 12 wordt geregeld dat hoofdstuk 2 over gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid van overeenkomstige toepassing is bij de toepassing van de artikelen 1b en 1c. Hiermee wordt geregeld dat de bepalingen van hoofdstuk 2 ook betrekking hebben op de publieke sector, namelijk voor enkele groepen ambtenaren die naar burgerlijk recht niet als werknemer worden aangemerkt (politie, defensie, rechterlijke macht en politieke ambtsdragers).

Onderdeel O

Artikel 21 van de Wgbmv, zoals die luidt voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, regelt dat ambtenaren die zijn aangewezen door de Minister van SZW zijn belast met het toezicht op de gelijke behandelingswetgeving. Dit kan bijvoorbeeld de Nederlandse Arbeidsinspectie zijn. Dit uitgangspunt blijft ongewijzigd.

Het huidige artikel regelt voorts een beperkte vorm van toezicht dat enkel kan worden gestart op basis van een besluit van de Minister van SZW dan wel de Minister van BZK (voor zover het de openbare dienst betreft). Deze beperkte vorm toezicht ziet op de civielrechtelijke verplichtingen in de Wgbmv. Met deze wijziging wordt ervoor gezorgd dat voor de verplichtingen waarvoor bestuursrechtelijk toezicht en handhaving geldt, de NLA zelfstandig toezicht houdt. Voor de beboetbare loontransparantieverplichtingen geldt dus niet de voorwaarde dat toezicht in ieder individueel geval geschiedt op basis van een daaraan voorafgaand ministerieel besluit. In dit verband is het volgende van belang.

Met dit wetvoorstel is voor (bepaalde) loontransparantieverplichtingen gekozen voor bestuursrechtelijke sanctionering. Het betreft de artikelen 8, eerste en tweede lid, 10a, 10c, eerste, derde, vierde en zesde lid, en 10d. In het kader van die bestuursrechtelijke sanctionering – gericht op het bevorderen van de naleving van die verplichtingen – is het van belang dat een toezichthouder de bevoegdheid heeft om te allen tijde onderzoek te doen naar de naleving ervan. De keuze om onderzoek te doen moet daarom niet afhankelijk zijn van een besluit van de Minister van SZW of een verzoek van de Minister van BZK. Hierbij wordt aangesloten bij de wijze van inrichting van het toezicht die binnen het arbeidsrecht gebruikelijk is (vergelijk de Wml, Atw, Waadi en Arbowet). Om dit mogelijk te maken, wordt artikel 21, eerste lid, aldus aangepast dat een besluit van de Minister van SZW dan wel de Minister van BZK om een onderzoek te doen naar de naleving van de wet uitsluitend ziet op die verplichtingen van de Wgbmv waarvoor civielrechtelijke sanctionering geldt. Het betreft de verplichtingen bedoeld in artikel 7:646 van het BW en alle verplichtingen in de Wgbmv, met uitzondering van de artikelen 8, eerste en tweede lid, 10a, 10c, eerste, derde, vierde en zesde lid, en 10d. De wijziging van het tweede lid van artikel 21 betreft een wijziging van wetstechnische aard.

Onderdeel P

Artikel 23, eerste lid, van de Richtlijn schrijft voor dat de lidstaten voorschriften dienen vast te stellen ten aanzien van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de rechten en verplichtingen met betrekking tot het beginsel van gelijk loon. Het tweede lid van artikel 23 schrijft voor dat lidstaten ervoor zorg dienen te dragen dat met de bedoelde sancties een daadwerkelijk effect wordt gewaarborgd ten aanzien van de inbreuken. Die sancties dienen

volgens de Richtlijn boetes te omvatten. Specifieke sancties moeten worden opgelegd ingeval van herhaalde inbreuken.

Ter implementatie van dit artikel is gekozen voor een combinatie van civielrechtelijke en bestuursrechtelijke toezicht en handhaving. Zie hiervoor het algemene deel van de toelichting. De bestuursrechtelijke toezicht en handhaving wordt geregeld in het nieuwe hoofdstuk 4. Hiervoor is zoveel mogelijk aangesloten bij de wijze van toezicht en handhaving in verschillende bestaande arbeidswetten. Die wijze is gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 22

Dit artikel bevat een opsomming van verplichtingen die bij niet-naleving als een overtreding worden aangemerkt. Verwezen wordt naar het algemene deel van de toelichting, onder het kopje Bestuursrechtelijke toezicht en handhaving. Als overtreding wordt aangemerkt het niet naleven van de artikelen 8, 10a, 10c, eerste, derde, vierde en zesde lid, en 10d.

Artikel 10d bevat bovendien een grondslag om bij of krachtens amvb nadere regels te kunnen stellen over het bepaalde in dat artikel, waaronder over het eerste, derde en zesde lid. In het geval die nadere regels plichten opleggen aan de werkgever, dan wordt het niet naleven van die plichten ingevolge dit artikel eveneens als overtreding aangemerkt. Dit wordt geregeld met de zinsnede «en de daarop berustende bepalingen».

Artikel 22a

In dit wordt het instrument van de eis tot naleving geïntroduceerd.

Het eerste lid van dit artikel regelt dat een daartoe aangewezen ambtenaar bevoegd is een eis tot naleving te stellen over de wijze waarop een of meer voorschriften uit deze wet moeten worden nageleefd. Om welke voorschriften het kan gaan, is geregeld in het vierde lid.

Op grond van het tweede lid, moet een eis tot naleving aangeven welke voorschriften moeten worden nageleefd en moet de eis een termijn bevatten waarbinnen hieraan moet worden voldaan. De werkgever is op grond van het derde lid verplicht aan de eis tot naleving te voldoen. Als door een werkgever niet wordt voldaan aan een eis tot naleving, wordt in beginsel een bestuurlijke boete opgelegd voor het niet naleven van het voorschrift waarop de eis tot naleving betrekking heeft.

In het vierde lid is een opsomming gegeven van de bepalingen waarover een eis tot naleving kan worden gesteld. Het gaat om de artikelen 8,10a, 10c, eerste, derde, vierde en zesde lid, en 10d, en de daartoe bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bepalingen krachtens deze wet. Deze maatregel kan worden ingezet alvorens of nadat een overtreding wordt geconstateerd (zie ook artikel 22b).

De eis tot naleving is een beschikking. Hiervoor gelden de relevante bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht, zoals de hoorplicht voor de toezichthouder en het motiveringsbeginsel, alsmede de bepalingen rond bezwaar en beroep.

Artikel 22b

Eerste lid

In het eerste lid wordt geregeld welke bevoegdheden de Minister van SZW heeft in het kader van toezicht en handhaving, zoals het opleggen van een eis tot naleving, het geven van een schriftelijke waarschuwing alsmede het opleggen van een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete. De Minister van SZW mandateert deze bevoegdheden aan de door deze minister aangewezen ambtenaren overeenkomstig afdeling 10.1.1 van de Awb.

Zo regelt artikel 10:3, vierde lid, in welke gevallen degene die de boete oplegt een ander is dan degene die een rapport van de overtreding heeft opgemaakt. Zie voorts de memorie van toelichting bij de vierde tranche van de Awb, Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 153–154. De betreffende ambtenaar legt een dergelijke maatregel op in het geval van niet-naleving van verplichtingen die in artikel 22 als overtreding zijn aangemerkt. De maatregel wordt opgelegd aan degene op wie die verplichtingen rusten, in dit geval de werkgever die het betreft.

Tweede lid

Het tweede lid regelt dat de Minister van SZW beleidsregels vaststelt over de schriftelijke waarschu-

wing en de last onder dwangsom. Gedacht kan worden aan beleidsregels over de situaties waarin de verschillende instrumenten worden toegepast. De minister stelt ook beleidsregels vast over de hoogte van de boete. Dat is geregeld in het nieuwe artikel 22c, derde lid.

De minister kan een eis tot naleving opleggen of een schriftelijke waarschuwing geven in plaats van het opleggen van een last onder dwangsom dan wel een boete in het geval verplichtingen niet of niet tijdig worden nageleefd. Gedacht kan worden aan de situaties waarbij dezelfde werkgever niet eerder een overtreding als bedoeld in deze wet heeft begaan. Een waarschuwing zou ook mogelijk kunnen zijn in het geval de werkgever een overtreding voortijdig heeft beëindigd. Verder is het streven om wat betreft de mogelijkheid van een waarschuwing aan te sluiten bij de manier waarop de Arbeidsinspectie deze bevoegdheid reeds toepast, bijvoorbeeld op grond van de Wav en de Arbeidsomstandighedenwet. De waarschuwing wordt in die gevallen niet aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb. Daartegen kan geen bezwaar worden gemaakt.

De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom is geregeld in de artikelen 5:31d-5:39 Awb. De last onder dwangsom wordt in artikel 5:31d Awb gedefinieerd als een herstelsanctie inhoudende:
– een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding én
– de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.
Met deze bevoegdheid kan de betreffende ambtenaar – namens de minister – de werkgever bijvoorbeeld opdragen alsnog een systeem voor functiewaardering en -indeling of een loonrapportage op te stellen. De maatregel is bedoeld om een lopende overtreding zo snel mogelijk te beëindigen. In artikel 5:6 van de Awb is bepaald dat geen herstelsanctie wordt opgelegd zolang een andere wegens dezelfde overtreding opgelegde herstelsanctie van kracht is. Dit betekent dat niet tegelijk voor dezelfde overtreding twee keer een last onder dwangsom kan worden opgelegd. Deze herstelsancties kunnen wel na elkaar worden opgelegd. Het is wel mogelijk om tegelijk met een herstelsanctie een bestraffende sanctie, zoals een bestuurlijke boete, op te leggen.

Op grond van artikel 5:32 van de Awb moet het bestuursorgaan de dwangsom vaststellen, hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last wordt uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last. Het vastgestelde bedrag moet in een redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.
In de beleidsregels stelt de Minister van SZW bijvoorbeeld regels vast over de maximumduur van de verplichting tot betaling van een geldsom. Hierbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij het huidige beleid van de Arbeidsinspectie wat betreft de last onder dwangsom.

Als de werkgever van mening is dat een maatregel ten onrechte is opgelegd (met uitzondering van de schriftelijke waarschuwing), kan hij bezwaar aantekenen en vervolgens beroep instellen. Bezwaar en beroep hebben geen schorsende werking op grond van artikel 6:16 van de Awb. Voor schorsing moet gebruik worden gemaakt van de in titel 8.3 van de Awb opgenomen procedure ter verkrijging van een voorlopige voorziening. Hierbij is aansluiting gezocht bij de rechtsbescherming die op grond van andere arbeidswetten geldt, zoals de Arbowet, Wml en Wav.

Artikel 22c

Eerste lid

Dit artikel werkt de wijze waarop bestuurlijke boetes worden opgelegd uit en sluit aan bij vergelijkbare artikelen in verschillende arbeidswetten, zoals de Wav en Wml. Het eerste en tweede lid regelen de hoogte van de boete. In het eerste lid is de maximale hoogte van de boete bepaald. Voor de onderbouwing van de maximale hoogte van de boete wordt verwezen naar het algemene deel van de toelichting, onder het kopje Instrumenten Arbeidsinspectie in de Wgbmv. De ernst van de overtredingen en de hieraan gerelateerde boetebedragen en een eventuele matiging van de boete dienen te worden uitgewerkt in beleidsregels (derde lid).

Tweede lid

In het tweede lid is bepaald dat de verhoging van de bestuurlijke boete bij recidive honderd procent bedraagt waarbij een recidivetermijn wordt gehanteerd van vijf jaar gerekend vanaf de dag voorafgaand aan de dag van constatering van de overtreding. Gelet op de zwaarte van de maatregel, is de verhoging van de bestuurlijke boete enkel aan de orde in het geval na de eerdere overtreding een bestuurlijke boete is opgelegd en die boete onherroepelijk is geworden. In het geval eerder een overtreding is geconstateerd, waarna een waarschuwing of een last onder dwangsom is opgelegd, geldt deze mogelijkheid van maximalisering van de boete op 100 procent niet. Het inzetten van dergelijke instrumenten zijn immers gericht op herstel. Het wordt niet proportioneel geacht om bij een eerstvolgende overtreding na een dergelijke maatregel, niet alleen een boete op te leggen, maar die

ook direct te maximaliseren. Bij een verhoging van de boete tot 100 procent mag het maximale bedrag – het bedrag van de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht – niet worden overschreden.

Daarnaast staat voor werknemers die onderscheid hebben ervaren in loon de weg naar de civiele rechter open. In de civiele procedure staat – anders dan in de bestuursrechtelijke – de vraag naar de onrechtmatigheid van de vermeende gedraging of handeling door de werkgever jegens de werknemer centraal, en kan door de werknemer bijvoorbeeld een vergoeding van schade die de werknemer als gevolg daarvan heeft geleden, worden gevraagd.

Derde lid

Zoals in de algemene toelichting is uiteengezet, is uit oogpunt van proportionaliteit en effectiviteit van de handhaving niet gekozen voor een systematiek waarbij iedere overtreding (direct) moet worden beboet. Ook andere bevoegdheden zijn mogelijk gemaakt, zoals een eis tot naleving, een waarschuwing en een last onder dwangsom, om de doelstelling van loontransparantie te bevorderen. De waarschuwing is overigens geen noodzakelijke voorwaarde voor een boete. In beleidsregels kan nader worden ingevuld in welke gevallen wel instrument (een waarschuwing, een last onder dwangsom of (direct) een boete) het meest passend is.

Artikel 22d

Degene aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd, is verplicht desgevraagd aan de boeteoplegger de inlichtingen te verstrekken die voor de tenuitvoerlegging van de boete van belang zijn. In artikel 5:16 van de Awb is een inlichtingenverplichting geregeld waar het gaat om de toezichthouders. De boeteoplegger is geen toezichthouder in de zin van de Awb.

Artikel 22e

Voor dit artikel is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de reeds bestaande verplichtingen tot openbaarmaking van inspectiegegevens, zoals bijvoorbeeld geregeld in de Waadi (artikel 15b) en de Wml (artikel 18pa).

Eerste lid

Dit artikel regelt een verplichting voor de daartoe aangewezen ambtenaren om de uitkomsten van ingestelde inspectieonderzoeken openbaar te maken. Het betreft onderzoeken naar de naleving van de loontransparantieverplichtingen waarvoor bestuursrechtelijke handhaving geldt. De openbaarmaking treft de gevallen waarin een overtreding is geconstateerd en een eis tot naleving is opgelegd, een waarschuwing is gegeven, een bestuurlijke boete is opgelegd dan wel een last onder dwangsom, al dan niet na een eis tot naleving. Ook geldt de openbaarmakingsplicht in het geval na onderzoek geen overtreding is geconstateerd. Bijvoorbeeld in het geval een eis tot naleving is opgelegd en aan die eis is voldaan. Het gaat hierbij zowel om onderzoeken die wel leiden tot handhaving als om onderzoeken die niet leiden tot handhaving (omdat geen overtreding is geconstateerd). Met het actief openbaar maken van deze gegevens over de uitkomsten van de hiervoor genoemde ingestelde inspectieonderzoeken wordt transparantie bereikt over welke bedrijven geïnspecteerd zijn en hoe de betreffende verplichtingen dienen te worden nageleefd. Zie ook het algemeen deel van de toelichting, onder het kopje Instrumenten Arbeidsinspectie in de Wgbmv.

Tweede lid

De betreffende ambtenaren maken geen gegevens als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onderdelen c, d en e, en tweede lid, onderdeel f, van de Wet open overheid (hierna: Woo), openbaar. Met de verwijzing naar onderdeel c is expliciet bepaald dat bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld niet openbaar worden gemaakt. Andere dan deze concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens worden niet openbaar gemaakt, voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van bescherming van die gegevens.

Dit wordt geregeld met de verwijzing naar artikel 5.1, tweede lid, onderdeel f, van de Woo. In artikel 5.1, eerste lid, onderdeel d, is bepaald dat bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: UAVG) in beginsel niet openbaar worden gemaakt. Dit geldt niet in het geval de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene (zelf) openbaar zijn gemaakt. Met de verwijzing naar het eerste lid, onderdeel e, is bepaald dat nummers die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als

bedoeld in artikel 46 van de UAVG niet openbaar worden gemaakt, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt. Het Burgerservicenummer (hierna: bsn) is zo'n nummer. Het bsn van een natuurlijk persoon aan wie een rechtspersoon toebehoort dan wel een natuurlijk persoon die een eenmanszaak heeft, wordt in beginsel dus niet openbaar gemaakt. In dit verband wordt nog opgemerkt dat de naam van het onderzochte bedrijf altijd openbaar wordt gemaakt. Ook in het geval een natuurlijk persoon een onderneming heeft onder zijn eigen naam. Immers, die persoon kiest er in dat geval voor op die manier met zijn bedrijf in de openbaarheid te treden en is er geen sprake van een belang dat bescherming behoeft, zoals artikel 10, eerste lid, onderdeel e, van de Woo mogelijk maakt.

Derde lid

Het besluit waarmee een bestuursrechtelijke sanctie wordt opgelegd of een brief waarmee een schriftelijke waarschuwing wordt gegeven, wordt niet integraal openbaar gemaakt. De reden hiervoor is dat met integrale openbaarmaking van besluiten mogelijk ook gegevens over anderen, zoals werknemers die in het onderzoek betrokken zijn, openbaar zouden worden die geen betrekking hebben op de normadressaat (de werkgever). In het artikel is bepaald dat bij amvb nader wordt bepaald welke gegevens openbaar worden gemaakt (derde lid). De gegevens omvatten in elk geval de naam van de normadressaat, de vestigingsplaats en indien van toepassing de aard van de overtreding. Het gaat bij deze openbaarmaking over het verwerken van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor het nakomen van een wettelijke verplichting. Bij de uitwerking van welke gegevens openbaar worden gemaakt zal wel het beginsel van proportionaliteit worden meegewogen. Zie ook de algemene toelichting over de verenigbaarheid van deze maatregel met de AVG en artikel 8 van het EVRM.

In lijn met het voorgaande zal de brief, waarin wordt meegedeeld dat geen overtredingen zijn geconstateerd, eveneens niet integraal openbaar worden gemaakt, maar slechts enkele gegevens uit deze brief zoals de naam van het bedrijf en op basis van welke wetten de controle heeft plaatsgevonden. Ook voor deze categorie openbaar te maken gegevens wordt in het derde lid bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nader wordt ingevuld welke gegevens openbaar worden gemaakt.

Het derde lid regelt verder dat bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld de termijn waarop de gegevens beschikbaar worden gesteld en waar de gegevens worden gepubliceerd. In het laatste geval kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de website van de Arbeidsinspectie. Ook worden gelet op het derde lid nadere regels gesteld met betrekking tot de mogelijkheid voor een belanghebbende om bij de openbaarmaking zijn reactie te laten publiceren. Dit is gelet op de zorgvuldigheid van belang, omdat de openbaar te maken informatie belastend kan zijn voor de betrokken werkgever.

Vierde lid

Bij het openbaar maken van de uitkomsten van onderzoeken in het geval er geen overtredingen zijn geconstateerd geldt het volgende. Bij deze openbaarmaking wordt aangegeven op welke bepalingen het door de inspecteurs ingestelde nalevingstoezicht zag. Daarbij wordt aan een werkgever bij wie een controle heeft plaatsgevonden per brief meegedeeld dat bij hem geen overtredingen zijn geconstateerd. Tevens zal in deze brief worden meegedeeld dat dit gegeven openbaar zal worden gemaakt. Voornoemde brief wordt gekwalificeerd als een besluit tot openbaarmaking. In deze gevallen zal niet eerst een voornemen tot openbaarmaking aan een belanghebbende worden gezonden waarop hij een zienswijze kan indienen. Daardoor behoeft een belanghebbende in dat geval niet in de gelegenheid te worden gesteld zijn zienswijze te geven op een voorgenomen openbaarmaking. Hiervoor is gekozen, omdat het openbaar maken dat bij een werkgever geen overtredingen hebben plaatsgevonden als minder belastend wordt gezien dan de openbaarmaking dat bijvoorbeeld aan een werkgever een bestuursrechtelijke sanctie is opgelegd. De betreffende werkgever zal naar verwachting geen bedenkingen hebben tegen deze publicatie. Daarnaast zijn er voldoende andere waarborgen. Zo zal met de publicatie van de constatering dat geen overtreding is geconstateerd ook tien werkdagen worden gewacht, nadat deze constatering aan de betreffende werkgever bekend is gemaakt. In deze periode wordt de werkgever in de gelegenheid gesteld te verzoeken om een voorlopige voorziening, waarmee de openbaarmaking van zijn gegevens wordt opgeschort (zie het zevende lid).

Vijfde en zevende lid

De in het eerste lid genoemde openbaar te maken informatie bestaat uit gegevens over besluiten en over constateringen dat geen overtredingen hebben plaatsgevonden. De openbaarmaking van deze gegevens is een besluit. In het geval een besluit waarmee een maatregel wordt opgelegd openbaar wordt gemaakt, maakt het besluit tot openbaarmaking onderdeel uit van dat besluit. In de praktijk komt dit op het volgende neer. Na afronding van het onderzoek maakt de ambtenaar de afweging of wordt overgegaan tot het opleggen van een maatregel aan een werkgever. Indien wordt besloten tot het opleggen van een maatregel, wordt aan een werkgever het voornemen tot het opleggen van een

maatregel, bekend gemaakt in de vorm van een kennisgeving. Ook de openbaarmaking gaat deel uitmaken van deze kennisgeving waarop de werkgever zijn zienswijze kan geven. Dat betekent dat een werkgever tegelijkertijd zijn zienswijze kan geven op het voornemen tot oplegging van een maatregel en op het voornemen, indien de maatregel wordt opgelegd, om deze opgelegde maatregel openbaar te maken. Indien wordt besloten een werkgever een maatregel op te leggen, is bepaald dat met de openbaarmaking van de oplegging van de maatregel wordt gewacht met tien werkdagen (vijfde lid). Een werkgever wordt in deze periode in de gelegenheid gesteld een voorlopige voorziening in te dienen. Als hij verzoekt om een voorlopige voorziening, wordt de publicatie van de aan hem opgelegde maatregel opgeschort totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan (zevende lid).

Zesde lid

Vanwege de effectiviteit is ervoor gekozen om een maatregel openbaar te maken voordat deze onherroepelijk zijn. Indien zou worden gewacht met het openbaar maken van een maatregel totdat deze onherroepelijk zijn geworden, kan het door de termijnen en afhandeling in bezwaar, beroep en hoger beroep jaren duren vóórdat openbaarmaking is toegestaan. Niet alleen zou daardoor de transparantie minder effectief worden, maar het zou bedrijven ook in staat stellen om langere tijd openbaarmaking uit te stellen. Op die manier kan pas na lange tijd kennisgenomen worden van de informatie. Om tegemoet te komen aan de publicatie van gegevens over onherroepelijke besluiten is bepaald dat bij het openbaar maken van een maatregel (een waarschuwing, een eis tot naleving, een bestuurlijke boete dan wel een last onder dwangsom) tevens wordt vermeld of er een rechtsmiddel is ingesteld tegen de maatregel dan wel dat daartoe een mogelijkheid bestaat (zesde lid). Met de vermelding dat nog rechtsmiddelen openstaan wordt rekening gehouden met de onschuldpresumptie die op grond van artikel 6 van het EVRM bij punitieve sancties in acht moet worden genomen.

Achtste lid

De met het toezicht en de handhaving belaste ambtenaren zijn zoals eerder aangegeven in beginsel verplicht de in het eerste lid bedoelde gegevens openbaar te maken. In het achtste lid van dit artikel is ten slotte bepaald dat de openbaarmaking slechts dan achterwege blijft indien deze in strijd is of kan komen met de effectieve uitoefening van het toezicht.

Onderdeel Q

Artikel 22f

Dit artikel regelt dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald met ingang van welke datum werkgevers voor het eerst na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een loonrapportage verstrekken aan de monitoringsinstantie. Hierbij wordt overeenkomstig de richtlijn een onderscheid gemaakt tussen werkgevers met ten minste 150 werknemers en werkgevers met ten minste honderd maar minder dan 150 werknemers. Uit oogpunt van efficiëntie en bestendigheid van wetgeving is ervoor gekozen deze data bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen.

Voor ‘grote’ werkgevers, dat wil zeggen werkgevers vanaf 150 werknemers, zal gelden dat zij uiterlijk 7 juni 2028 voor het eerst moeten rapporteren. Hierbij zal worden afgeweken van de termijn die in de richtlijn wordt vermeld. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemene deel van de toelichting, onder het kopje Eerste periode na inwerkingtreding. Voor ‘kleinere’ werkgevers, werkgevers met 100 tot 150 werknemers, zal gelden dat zij uiterlijk 7 juni 2031 voor het eerst moeten rapporteren. Voor de vaststelling welke werkgever verplicht is een rapportage op stellen, is de berekeningswijze van artikel 10a, derde lid, van toepassing.

Artikel II. Wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs

Artikel 12b

De informatieverstrekking tussen uitlener en inlener wordt evenals andere verplichtingen die zien op de verhouding tussen deze twee partijen geregeld in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, in het voorgestelde artikel 12b.

Een uitlener – die de formele werkgever is van een uitgeleende arbeidskracht – is gehouden de loontransparantiemaatregelen na te leven, niet alleen ten opzichte van de werknemers die ten behoeve van de uitlener arbeid verrichten, maar ook ten opzichte van de werknemers die uitgeleende arbeidskrachten zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor het hebben van een systeem van functiewaardering en -indeling en de verplichting om gelijke of gelijkwaardige arbeid gelijk te belonen. Hierbij wordt onderkend dat de uitlener voor de naleving van sommige van deze verplichtingen – gezien de driehoekrelatie in uitleenconstructies – afhankelijk is van informatie van de inlener. In de Waadi wordt

daarom geregeld dat de inlener aan de uitlener de nodige informatie verstrekt, zodat de uitlener aan de verplichtingen in de Wgbmv kan voldoen. Deze nieuwe verplichtingen gelden naast de bestaande verplichting voor de inlener om aan de uitlener informatie over de arbeidsvoorwaarden te verstrekken (artikel 12a Waadi). Voor de rapportage- en evaluatieverplichting wordt evenwel een uitzondering gemaakt op de hoofdregel dat een uitlener ten opzichte van de uitgeleende arbeidskrachten verplicht is de loontransparantiemaatregelen na te leven. De uitgeleende arbeidskrachten, worden namelijk meegenomen in de rapportage en evaluatie van de inlener. De inlener gaat daarbij uit van gegevens die reeds bij de inlener beschikbaar zijn. Hiervoor is geen nieuwe grondslag voor gegevensuitwisseling nodig. De uitlener rapporteert derhalve uitsluitend over de arbeidskrachten die ten behoeve van de uitlener zelf arbeid verrichten. Zie de toelichting bij artikel 10c, tweede lid.

Eerste lid

Transparantie over loon vóór indiensttreding

In de Waadi wordt een nieuw artikel 12b ingevoegd. Het eerste lid ziet op transparantie over loon vóór indiensttreding. Dwingend wordt voorgeschreven dat in het geval een inlener een vacature wil laten vervullen via een uitlener, die inlener de relevante informatie bedoeld in artikel 3, vijfde lid, van de Wgbmv verschaft aan de uitlener. Het betreft het op objectieve en genderneutrale criteria gebaseerde loon of de bandbreedte van het loon voor de betreffende functie en, indien van toepassing, de relevante bepalingen van de toepasselijke collectieve arbeidsovereenkomst. De uitlener is vervolgens op grond van artikel 3, vijfde lid, verplicht om die informatie aan de sollicitant te verstrekken. Het moment waarop inlener de informatie aan de uitlener moet verstrekken is niet nader bepaald. De inlener moet op elk moment aan deze verplichting kunnen voldoen. In ieder geval op een zodanige manier dat een uitlener kan voldoen aan de verplichting in artikel 3, zesde lid, van de Wgbmv. Namelijk de informatie op een zodanig wijze verstrekken dat er geïnformeerde en transparante onderhandelingen over het loon kunnen worden gevoerd. De inlener kan de informatie in dit verband uit eigen beweging of op verzoek verstrekken.

Tweede lid

Openheid over de criteria voor het loon, de loonniveaus en de loonontwikkeling

Het tweede lid ziet op de verplichting om openheid te geven over de criteria die worden gebruikt voor het bepalen van het loon, de loonniveaus en de loonontwikkeling van werknemers (in het algemeen). Voor het loon, de loonniveaus en de loonontwikkeling van uitgeleende arbeidskrachten heeft de uitlener immers informatie nodig van de inlener waar de arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld. Geregeld wordt dat de inlener die relevante informatie verschaft aan de uitlener. Ook in dit verband geldt dat de uitlener ingevolge artikel 10b, eerste en tweede lid, verplicht is aan een uitgeleende arbeidskracht gemakkelijke toegang tot deze informatie te verschaffen. Bovendien moet de uitlener evenals de inlener op elk moment openheid kunnen geven over het loon, de loonniveau en eventueel de loonontwikkeling. Hieruit vloeit voort dat de inlener de betreffende informatie ook te allen tijde aan de uitlener moet kunnen verstrekken.

Het vaststellen van het systeem voor functiewaardering en -indeling

In artikel 12a van de Waadi is reeds geregeld dat de inlener de uitlener moet informeren over de juiste arbeidsvoorwaarden. Dit vloeit mede voort uit de artikel 8 en 8a van de Waadi waarin de gelijke behandeling van uitgeleende arbeidskrachten en de eigen werknemers van een inlener is geregeld. De informatie die de inlener ingevolge artikel 12a van de Waadi aan de uitlener moet verstrekken is voor de uitlener tevens van belang voor het opstellen van een systeem voor functiewaardering en -indeling als bedoeld in het voorgestelde artikel 8 van de Wgbmv.

Artikel 12b, derde lid

Informatie over het individuele loonniveau en de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde loonniveaus voor categorieën van werknemers

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de informatie over het individuele loonniveau van een uitgeleende arbeidskracht enkel kan worden verstrekt door de uitlener (artikel 10a, eerste lid). Om hieraan te kunnen voldoen, hoeft geen informatievoorziening van inlener naar uitlener te worden geregeld.

De informatie over de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde loonniveaus voor categorieën van werknemers is daarentegen informatie waarover de uitlener in beginsel niet hoeft te beschikken. Enkel

de inlener beschikt over deze informatie. In het nieuwe 12b, derde lid, wordt geregeld dat de inlener deze informatie aan de uitlener verstrekt.

Artikel III. Wijziging van de Wet op de ondernemingsraden

Hieronder wordt ingegaan op de wijzigingen van de Wet op de ondernemingsraden. Nadere toelichting over de betrokkenheid van de ondernemingsraad is opgenomen in het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel A

Op grond van artikel 27, eerste lid, onder c, heeft de ondernemingsraad instemmingsrecht over belonings- of functiewaarderingssysteem. In artikel 27, eerste lid, wordt in onderdeel c geregeld dat het instemmingsrecht ook geldt voor andere besluitvorming in relatie tot beloning, namelijk voor besluiten tot het instellen, wijzigen of intrekken van de volgende onderdelen.
– De objectieve, genderneutrale criteria die op grond van artikel 8, tweede lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten grondslag liggen aan het systeem voor functiewaardering en -indeling van de onderneming.
– De indeling in categorieën van werknemers als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wgbmv.
– De wijze waarop ongerechtvaardigde verschillen op grond van artikel 10c, zevende lid, van de Wgbmv verholpen worden;
– De beloningsevaluatie, waaronder een plan van aanpak om ongerechtvaardigde verschillen in nauwe samenwerking te verhelpen op grond van artikel 10d, vierde lid, van de Wgbmv.

Ingevolge de Richtlijn is het hebben van een functiewaarderingssysteem niet verplicht. De hiervoor vermelde onderdelen zijn wel verplicht. In het geval een werkgever een functiewaarderingssysteem heeft, geldt ingevolge de Richtlijn het uitgangspunt dat het systeem is opgezet op basis van voormelde onderdelen, waaronder de objectieve, genderneutrale criteria en het categorieën van werknemers.

Onderdeel B

Op grond van artikel 31d, eerste lid, verstrekt de onderneming schriftelijk informatie over de hoogte en inhoud van de arbeidsvoorwaardelijke regeling en afspraken, op basis van deze wijziging zal de onderneming de ondernemingsraad moeten raadplegen. Het gaat dan met name om de gegevens die verstrekt moeten worden op grond van het voorgestelde artikel 10c, eerste lid, Wgbmv.

Onderdeel C

In artikel 35c, derde lid, wordt – voor zover hier van belang – geregeld in welke gevallen het instemmingsrecht van de ondernemingsraad van overeenkomstige toepassing is in het geval van ondernemingen met minder dan vijftig werknemers die een personeelsvertegenwoordiging hebben. Dat ziet op besluitvorming over:
– een arbeids- en rusttijdenregeling;
– een regeling op het gebied van de arbeidsomstandigheden, het ziekteverzuim of het re-integratiebeleid; en
– een procedure voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand, als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet bescherming klokkenluiders.

Dit is in artikel 35c, derde lid, geregeld met het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 27, eerste lid, onderdelen b (gedeeltelijk), d en m.

Met deze wijziging wordt geregeld dat het instemmingsrecht ook van overeenkomstige toepassing wordt als het gaat om besluitvorming over (de vaststelling, wijziging of intrekking van) objectieve, genderneutrale criteria (artikel 8, tweede lid, van de Wgbmv) en de vaststelling van categorieën van werknemers die gelijkwaardige arbeid verrichten. Indien aanwezig zal de onderneming met de personeelsvertegenwoordiging overeen moeten komen welke objectieve, genderneutrale criteria gelden binnen de onderneming en welke categorieën van werknemers worden aangewezen.
De overige nieuwe onderdelen die in artikel 27, eerste lid, zijn toegevoegd, worden niet van overeenkomstige toepassing, omdat die niet van toepassing zijn op ondernemingen als bedoeld in artikel 35c, namelijk de onderneming waarin in de regel ten minste 10 personen maar minder dan 50 personen werkzaam zijn.
Aan artikel 35c, vierde lid wordt uitgebreid met een verwijzing naar artikel 27, eerste lid, onderdeel c, onder 2 en 3, waarmee de procedure voor instemming van de personeelsvertegenwoordiging van toepassing wordt.

Artikel IV. Wijziging van de Wet medezeggenschap op scholen

Onderdeel A

Met de toevoeging van een extra zin aan artikel 8, tweede lid, onderdeel f, van de Wms wordt geregeld dat de informatie over een eventuele loonkloof die het bevoegd gezag toch reeds moet verzamelen uit hoofde van artikel 10c, eerste lid, Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen wordt besproken met de medezeggenschapsraad of centrale medezeggenschapsraad, afhankelijk van de interne organisatie. Daarbij wordt zo nodig ook toegelicht hoe het bevoegd gezag tot de samenstelling van de informatie is gekomen. Deze wijziging is de implementatie van artikel 9, zesde lid, van de Richtlijn. Artikel 8, tweede lid, onderdeel f, Wms is de pendant van artikel 31d, eerste lid, van de WOR. Nu met de genoemde bepaling in de Wms al een recht bestaat op schriftelijke informatie over de verschillende arbeidsvoorwaardelijke regelingen voor het personeel binnen de rechtspersoon die een school of meerdere scholen in stand houdt, kent het wetsvoorstel een andere redactie voor de Wms en de WOR op dit punt. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn beide bepalingen weer gelijkwaardig aan elkaar.

Onderdeel B

Dit nieuwe derde lid dat aan artikel 12 Wms wordt toegevoegd, geeft een instemmingsrecht aan de personeelsgeleding van een medezeggenschapsraad op een beleidsbeslissing van het bevoegd gezag dat raakt aan het recht op gelijke beloning tussen mannen en vrouwen als omschreven in artikel 12, derde lid, Wms. Het gaat daarbij telkens om vereisten uit hoofde van de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen die deel uitmaken van de beloningssystematiek voor het personeel. Het instemmingsrecht heeft onder andere betrekking op het elimineren van ongerechtvaardigde verschillen in beloning tussen mannen en vrouwen. Dit ter implementatie van artikel 9, tiende lid, in samenhang gelezen met de artikel 4, vierde lid, en 10 van de Richtlijn, die met dit wetsvoorstel wordt verankerd in de Nederlandse rechtsorde. Dat tiende lid vergt namelijk dat een werkgever ongerechtvaardigde verschillen in beloning verhelpt ‘binnen een redelijke termijn in nauwe samenwerking met de werknemersvertegenwoordigers (...)’ Bijvoorbeeld door ander beleid te gaan voeren op dat terrein. Maar het instemmingsrecht heeft ook betrekking op een zodanige vormgeving van het loongebouw, dat ieder personeelslid die gelijk of gelijkwaardig werk doet, volgens dezelfde maatstaven wordt beloond, ongeacht diens geslacht.

Voor de goede orde wordt hier herhaald dat er uitsluitend een rol is voor de personeelsgeleding ingevolge artikel 12, derde lid, Wms, als een wet of een cao nog ruimte laat voor afspraken op dit gebied. Voor verdere details zij verwezen naar de toelichting in paragraaf 5.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel V. Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Onderdeel A

Met deze wijziging wordt een nieuw vijfde lid ingevoegd in artikel 9.32 WHW ter implementatie van artikel 9, zesde lid, van de Richtlijn. De bestaande leden vijf tot en met tien worden tegelijkertijd vernummerd tot zesde tot en met elfde lid. Dit nieuwe vijfde lid bewerkstelligt dat de informatie over een eventuele genderloonkloof als bedoeld in artikel 10c, eerste lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, wordt besproken met de universiteitsraad. Zo nodig licht het instellingsbestuur ook toe op welke wijze de informatie tot stand is gekomen. Tevens wordt de verwijzing in het door vernummering nieuwe zevende lid aangepast, zodat buiten twijfel is dat de inlichtingen die ongevraagd aan de universiteitsraad worden verstrekt mede betrekking hebben op de beloningsrapportage als bedoeld in artikel 10c Algemene wet gelijke behandeling mannen en vrouwen of de beloningsevaluatie als bedoeld in artikel 10d van die wet. Deze bepaling kent haar pendant in artikel 10.19, vijfde lid (nieuw), van de WHW voor de hogescholen.

Onderdeel B

Dit nieuwe artikel 9.36a WHW geeft de personeelsgeleding van de universiteitsraad van een bekostigde universiteit een instemmingsrecht op een beleidsbeslissing van het instellingsbestuur dat raakt aan het recht op gelijke beloning tussen mannen en vrouwen als omschreven in dit artikel. Het gaat daarbij steeds om de toepassing van enkele bepalingen uit de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen, zoals genoemd in artikel 9.36a WHW. Het instemmingsrecht heeft onder andere betrekking op het elimineren van ongerechtvaardigde verschillen in beloning tussen mannen en vrouwen. Dit ter implementatie van artikel 9, tiende lid, in samenhang gelezen met artikelen 4, vierde lid, en 10 van de Richtlijn, die met dit wetsvoorstel wordt verankerd in de Nederlandse rechtsorde. Dat tiende lid vergt namelijk dat een werkgever ongerechtvaardigde verschillen in beloning verhelpt ‘binnen een redelijke

termijn in nauwe samenwerking met de werknemersvertegenwoordigers (…)' Bijvoorbeeld door ander beleid te gaan voeren op dat terrein. Maar het instemmingsrecht heeft ook betrekking op een zodanige vormgeving van het loongebouw, zodat iedere personeelslid die gelijk of gelijkwaardig werk doet, volgens dezelfde maatstaven wordt beloond, ongeacht diens geslacht.

Een algeheel instemmingsrecht op het systeem van functiewaardering en -indeling binnen een universiteit kent de personeelsgeleding niet. Dit is ook niet vereist op grond van voornoemde EU-richtlijn. Het instemmingsrecht is daarom beperkter van aard dan haar pendant in artikel 27, eerste lid, onder c, WOR. Daar wordt een instemmingsrecht op het gehele loongebouw en de functiewaardering gegeven.
Voor de goede orde wordt hier herhaald dat er uitsluitend een rol is voor de ondernemingsraad of personeelsgeleding ingevolge artikel 9.36a WHW, als een wet of cao nog ruimte laat voor bedrijfseigen regelingen of afspraken op dit gebied. Vandaar ook de onverminderd artikel 9.36, tweede lid-zinsnede die wordt aangehaald. Voor verdere details over de keuze voor dit instemmingsrecht zij verwezen naar de toelichting in paragraaf 5.1 van het algemeen deel van de toelichting. Artikel 10.24a WHW is de evenknie voor de hogescholen.

Onderdeel C

Met deze wijziging wordt een nieuw vijfde lid ingevoegd in artikel 10.19 WHW ter implementatie van artikel 9, zesde lid, van de Richtlijn. De bestaande leden vijf tot en met tien worden tegelijkertijd vernummerd tot zesde tot en met elfde lid. Dit nieuwe vijfde lid bewerkstelligt dat de informatie over een eventuele genderloonkloof als bedoeld in artikel 10c, eerste lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, wordt besproken met de medezeggenschapsraad van de hogeschool. Zo nodig licht het instellingsbestuur ook toe op welke wijze de informatie tot stand is gekomen. Tevens wordt de verwijzing in het door vernummering nieuwe zevende lid aangepast, zodat buiten twijfel is dat de inlichtingen die ongevraagd aan de medezeggenschapsraad worden verstrekt mede betrekking hebben op de beloningsrapportage als bedoeld in artikel 10c Algemene wet gelijke behandeling mannen en vrouwen of de beloningsevaluatie als bedoeld in artikel 10d van die wet. Deze bepaling kent haar pendant in artikel 9.32, vijfde lid (nieuw), van de WHW voor de universiteiten.

Onderdeel D

Dit nieuwe artikel 10.24a WHW regelt dat de personeelsgeleding van een medezeggenschapsraad van een bekostigde hogeschool instemmingsrecht verkrijgt op een beleidsbeslissing van het instellingsbestuur dat raakt aan het recht op gelijke beloning tussen mannen en vrouwen als omschreven in dit artikel en zoals verder uitgewerkt in de Algemene wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Artikel 9.36a WHW is de evenknie voor de universiteiten en is hiervoor reeds toegelicht. Voor verdere details zij verwezen naar de toelichting bij dat artikel en paragraaf 5.1 van het algemeen deel van de toelichting voor wat betreft de keuze voor de medezeggenschapsrechten.

Onderdeel E

Deze wijziging met betrekking tot de Open Universiteit is nodig, omdat er met dit wetsvoorstel een extra artikel 9.36a WHW over loontransparantie als agendapunt voor het overleg tussen bestuurder en universiteitsraad over de algemene gang van zaken binnen een universiteit wordt toegevoegd. Dit is ook van belang voor de OU ter implementatie van de Richtlijn. Deze bepaling wordt hiermee ook van overeenkomstige toepassing op een dergelijk overleg binnen de OU.

Artikel VI. Inwerkingtreding

De wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De inwerkingtreding van verschillende artikelen en onderdelen kan verschillend worden vastgesteld. Daarmee is binnen de kaders van het Unierecht een latere inwerkingtreding mogelijk van bijvoorbeeld de rapportage- en evaluatieverplichting of de overtredingsbepaling in het geval dit met het oog de uitvoerbaarheid van deze verplichtingen noodzakelijk wordt geacht. De uiterlijke datum waarop de Richtlijn moet zijn geïmplementeerd in nationaal recht is – op grond van artikel 34, eerste lid, van de Richtlijn – 7 juni 2026. Zie wat betreft de haalbaarheid van deze termijn de algemene toelichting. De datum waarop werkgevers voor het eerste een loonrapportage, bedoeld in artikel 10c, moeten verstrekken is geregeld in het nieuwe artikel 22f van de Wgbmv. Verwezen wordt naar de toelichting bij dat artikel.

Artikel VII. Citeertitel

Ingevolge dit artikel kan deze wet worden aangehaald als Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen.

Ten slotte is hieronder een transponeringstabel opgenomen.

Transponeringstabel Richtlijn loontransparantie

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in of geïmplementeerd in (zo mogelijk artikel + regeling en toelichting nieuw of bestaand)	Bijzonderheden (voorziene complicaties, belangrijke nationale beleidskeuzen, interdep. afstemming. Indien nieuwe regelgeving ter implementatie niet nodig is de reden daarvan opnemen)	Toelichting op implementatiewijze
Hoofdstuk I – Algemene bepalingen			
Artikel 1		Behoeft geen implementatie: aard van de bepaling.	Dit artikel regelt het voorwerp van de Richtlijn. Dit komt terug in het totale wetsvoorstel en in de toelichting van het wetsvoorstel maar behoeft geen opname in een wetsartikel.
Artikel 2, lid 1	Bestaande regelgeving – artikelen 1b en 1c Wgbmv – artikelen 7:646 en 7:681 BW Nieuwe regelgeving – artikel 12 Wgbmv		Artikel 12, zoals gewijzigd met dit wetsvoorstel.
Artikel 2, lid 2	Bestaande regelgeving – artikelen 1b en 1c Wgbmv – artikelen 7:646 en 7:681 BW Nieuw regelgeving – artikel 12 Wgbmv		Idem.
Artikel 2, lid 3	Nieuwe regelgeving artikel 3 lid 5 t/m 7 Wgbmv		
Artikel 3, lid 1, sub a (beloning)	Nieuwe regelgeving artikel 1 lid 1 Wgbmv		Artikel 1 lid 1 Wgbmv, zoals gewijzigd met dit wetsvoorstel.
Artikel 3, lid 1, sub b (beloningsniveau)	Nieuwe regelgeving artikel 1 lid 1 Wgbmv		
Artikel 3, lid 1, sub c (genderloonkloof)	Nieuwe regelgeving Artikel 1 lid 1 Wgbmv		
Artikel 3 lid 1, sub d (mediaan beloningsniveau)	Nieuwe regelgeving artikel 1 lid 1 Wgbmv		
Artikel 3, lid 1, sub e (mediane genderloonkloof)	Nieuwe regelgeving artikel 1 lid 1 Wgbmv		
Artikel 3, lid 1, sub f (kwartielbelonings-schaal)	Nieuwe regelgeving artikel 1 lid 1 Wgbmv		
Artikel 3, lid 1, sub g (gelijkwaardige arbeid)	Nieuwe regelgeving artikel 1 lid 1 Wgbmv		
Artikel 3, lid 1, sub h (categorie van werknemers)	Nieuwe regelgeving artikel 1 lid 1 Wgbmv		
Artikel 3, lid 1, sub i (directe discriminatie)	Bestaande regelgeving – artikel 1 lid 1 Wgbmv – artikel 7:646 lid 5 BW		Op dit punt is artikel 1 lid 1 Wgbmv inhoudelijk niet gewijzigd.
Artikel 3, lid 1, sub j (indirecte discriminatie)	Bestaande regelgeving – artikel 1 lid 1 Wgbmv – artikel 7:646 lid 5 BW		Idem.
Artikel 3, lid 1, sub k (arbeidsinspectie)	Bestaande regelgeving – artikel 21 lid 1 Wgbmv Nieuwe regelgeving – artikel 22b Wgbmv (nieuw)		Artikel 21, lid 1 Wgbmv, zoals gewijzigd met dit wetsvoorstel.
Artikel 3, lid 1, sub l (orgaan voor gelijke behandeling)	Bestaande regelgeving – artikel 1 Wet College voor de rechten van de mens – artikel 1 Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen		
Artikel 3, lid 1, sub k (werknemersverte-genwoordigers)	Bestaande regelgeving – artikel 1 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst		
Artikel 3, lid 2, sub a	Bestaande regelgeving artikel 1a Wgbmv		

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in of geïmplementeerd in (zo mogelijk artikel + regeling en toelichting nieuw of bestaand)	Bijzonderheden (voorziene complicaties, belangrijke nationale beleidskeuzen, interdep. afstemming. Indien nieuwe regelgeving ter implementatie niet nodig is de reden daarvan opnemen)	Toelichting op implementatiewijze
Artikel 3, lid 2, sub b	Bestaande regelgeving artikel 1, lid 1 Wgbmv		Op dit punt is artikel 1 lid 1 Wgbmv inhoudelijk niet gewijzigd, maar verduidelijkt.
Artikel 3, lid 2, sub c	Bestaande regelgeving artikel 1, lid 2 Wgbmv		
Artikel 3, lid 2, sub d	Bestaande regelgeving – artikelen 1:6 en 1:7 Wet arbeid en zorg – artikel 3a Wet flexibiel werken – artikel 1, lid 1 Wgbmv		
Artikel 3, lid 2 sub e	Huidige praktijk / verduidelijking: Algemene toelichting		De definitie van intersectionele discriminatie is opgenomen in het algemene deel van de toelichting.
Artikel 3, lid 3		Behoeft geen implementatie: aard van de bepaling.	Dit artikellid verduidelijkt dat de definitie van intersectionele discriminatie niet leidt tot aanvullende verplichtingen voor werkgevers op om gegevens te verzamelen over andere beschermde discriminatiegronden dan geslacht. Dit komt terug in het totale wetsvoorstel en in de toelichting van het wetsvoorstel, maar behoeft geen opname in een wetsartikel.
Artikel 4, lid 1	Nieuwe regelgeving artikel 8 lid 1 Wgbmv	Beleidsruimte	Met het oog op een duidelijke implementatie in nationale regelgeving is in plaats van de term beloningsstructuur de term systeem voor functiewaardering- en indeling gebruikt.
Artikel 4, lid 2		Behoeft geen implementatie: feitelijk handelen.	Dit artikel vraagt de lidstaten om in overleg met organen voor gelijke behandeling, de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat er analyse-instrumenten of -methoden beschikbaar worden gesteld die eenvoudig toegankelijk zijn om de beoordeling en vergelijking van de waarde van arbeid te ondersteunen en te begeleiden. Hiervoor is geen wetgeving vereist.
Artikel 4, lid 3		Behoeft geen implementatie: feitelijk handelen door de Europese Commissie	
Artikel 4, lid 4	Nieuwe regelgeving – artikel 8 lid 2 Wgbmv – artikel 7 lid 2 Wgbmv – artikel 35c lid 3 WOR Bestaande regelgeving – artikel 27 lid 1 onder c WOR		Op dit punt is artikel 27 lid 1 onder c WOR inhoudelijk niet gewijzigd.
Hoofdstuk II – Beloningstransparantie			
Artikel 5, lid 1	Nieuwe regelgeving artikel 3 lid 5 en 6 Wgbmv artikel 12b, lid 1 Waadi (artikel II, onderdeel A Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen)	Beleidsruimte	In artikel 3 lid 6 is nader ingevuld dat de informatie over het loon in het kader van een sollicitatieproces ieder geval voorafgaand aan de onderhandelingen over het loon moet worden verstrekt.
Artikel 5, lid 2	Nieuwe regelgeving artikel 3 lid 7 Wgbmv		
Artikel 5, lid 3	Bestaande regelgeving – artikel 3 lid 1, 3 en 4 Wgbmv – artikel 7:646 lid 1 BW		

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in of geïmplementeerd in (zo mogelijk artikel + regeling en toelichting nieuw of bestaand)	Bijzonderheden (voorziene complicaties, belangrijke nationale beleidskeuzen, interdep. afstemming. Indien nieuwe regelgeving ter implementatie niet nodig is de reden daarvan opnemen)	Toelichting op implementatiewijze
Artikel 6, lid 1	Nieuwe regelgeving – artikel 7 lid 3 Wgbmv – artikel 10a lid 1 Wgbmv – artikel 12b, lid 2 Waadi (artikel II, onderdeel A Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen) – artikel III, onderdeel A Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen – artikel IV, onderdeel B Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen – artikel V, onderdelen B, D en E.		
Artikel 6, lid 2	Nieuwe regelgeving – artikel 10a lid 2 en 3, Wgbmv – artikel 12b, lid 2 Waadi (artikel II, onderdeel A Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen) – artikel III, onderdeel A Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen.	Facultatieve bepaling is overgenomen	
Artikel 7, lid 1	Nieuwe regelgeving – artikel 10b lid 1 Wgbmv – artikel 12b, lid 3, Waadi (artikel II, onderdeel A Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen)		
Artikel 7, lid 2	Nieuwe regelgeving artikel 10b lid 2 Wgbmv	Behoeft gedeeltelijk geen implementatie: bestaande regelgeving/praktijk.	Het opvragen van het recht op informatie via anderen behoeft geen implementatie. Een werknemer kan via wettelijke regels van vertegenwoordiging anderen machtigen.
Artikel 7, lid 3	Nieuwe regelgeving artikel 10b lid 4 Wgbmv		
Artikel 7, lid 4	Nieuwe regelgeving artikel 10b lid 3 Wgbmv		
Artikel 7, lid 5	Nieuwe regelgeving artikel 10b lid 5 en 6 Wgbmv		
Artikel 7, lid 6	Nieuwe regelgeving artikel 10f Wgmbv		
Artikel 8	Nieuwe regelgeving artikel 1d Wgbmv		
Artikel 9, lid 1	Nieuwe regelgeving – artikel 10c lid 1 en 2 Wgbmv – artikel III, onderdeel A Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen		
Artikel 9, lid 2 t/m 4	Nieuwe regelgeving – artikel 10c lid 1 en 2 Wgbmv – artikel 22f Wgbmv – artikel III, onderdeel A Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen		
Artikel 9, lid 5		– Behoeft geen implementatie: facultatieve bepaling is niet overgenomen. – Behoeft gedeeltelijk geen implementatie: bestaande regelgeving/praktijk.	Lidstaten wordt de mogelijkheid geboden om de rapportageverplichting ook voor werkgevers met minder dan honderd werknemers voor te schrijven. Van deze optie is met het oog op zuivere implementatie geen gebruik gemaakt. Lidstaten mogen kleine werkgevers niet beletten om vrijwillig de rapportage over de loonkloof te verstrekken. De huidige nationale regels en het wetsvoorstel staan hieraan niet in de weg.

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in of geïmplementeerd in (zo mogelijk artikel + regeling en toelichting nieuw of bestaand)	Bijzonderheden (voorziene complicaties, belangrijke nationale beleidskeuzen, interdep. afstemming. Indien nieuwe regelgeving ter implementatie niet nodig is de reden daarvan opnemen)	Toelichting op implementatiewijze
Artikel 9, lid 6	Nieuwe regelgeving – artikel 10c lid 3 Wgbmv – artikel 31d lid 1 WOR		
Artikel 9, lid 7	Nieuwe regelgeving – artikel 10c lid 4 en 8 Wgbmv – artikel III onderdeel B Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen – artikel IV, onderdeel A, Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen – artikel V, onderdelen A en C Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen	Behoeft gedeeltelijk geen implementatie: bestaande regelgeving/praktijk.	Nationale regelgeving belet de werkgever niet om de informatie bedoeld in artikel 10c, lid 1, onder a tot en met f, op de eigen website of op een andere manier openbaar te maken.
Artikel 9, lid 8		Behoeft geen implementatie: facultatieve bepaling is niet overgenomen.	Lidstaten kunnen loonrapportages zelf opstellen op basis van administratieve gegevens. Van deze optie is geen gebruik gemaakt omdat het niet tot lastenvermindering leidt.
Artikel 9, lid 9	Bestaande regelgeving – artikel 31d lid 1 WOR – artikel 5:16 Awb Nieuwe regelgeving artikel 10c lid 5 Wgbmv	Behoeft gedeeltelijk geen implementatie: bestaande regelgeving/praktijk.	Een orgaan voor gelijke behandeling, namelijk het College dan wel een ADV, en de Arbeidsinspectie, kunnen specifieke informatie over loonverschillen opvragen in het kader van de aan deze instanties toegekende taken en bevoegdheden.
Artikel 9, lid 10	Bestaande regelgeving – artikel 31d lid 1 WOR – artikel 24 lid 1 laatste zin WOR – artikel 5:16 Awb Nieuwe regelgeving artikel 10c lid 6 en 7 Wgbmv	Behoeft gedeeltelijk geen implementatie: bestaande regelgeving/praktijk. – Beleidsruimte	Een orgaan voor gelijke behandeling, namelijk het College dan wel een ADV, en de Arbeidsinspectie, kunnen specifieke informatie over loonverschillen opvragen in het kader van de aan deze instanties toegekende taken en bevoegdheden. – Met het oog op de rechtszekerheid is de redelijke termijn waarbinnen de werkgever moet reageren op het verzoek van de werknemer nader ingevuld (binnen twee maanden na de datum waarop het verzoek is gedaan). Zie ook artikel 7 lid 4 Richtlijn.
Artikel 10, lid 1	Bestaande regelgeving artikel 27 lid 1 onder c, WOR Nieuwe regelgeving artikel 10d lid 1 Wgbmv		
Artikel 10, lid 2	Nieuwe regelgeving artikel 10d lid 2 Wgbmv		
Artikel 10, lid 3	Bestaande regelgeving artikel 5:16 Awb Nieuwe regelgeving artikel 10d lid 3 Wgbmv	Behoeft gedeeltelijk geen implementatie: bestaande regelgeving/praktijk.	Een orgaan voor gelijke behandeling, namelijk het College dan wel een ADV, en de Arbeidsinspectie, kunnen specifieke informatie over loonverschillen opvragen in het kader van de aan deze instanties toegekende taken en bevoegdheden.
Artikel 10, lid 4	Nieuwe regelgeving artikel 10d lid 4 Wgbmv	Beleidsruimte	Om zo goed mogelijk aansluiting te zoeken bij de nationale regelgeving wat betreft toezicht en handhaving, is er niet voor gekozen om deelname aan loonevaluatie door de Arbeidsinspectie te regelen in dit wetsvoorstel. De Arbeidsinspectie speelt geen toezichthoudende rol in individuele gevallen.

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in of geïmplementeerd in (zo mogelijk artikel + regeling en toelichting nieuw of bestaand)	Bijzonderheden (voorziene complicaties, belangrijke nationale beleidskeuzen, interdep. afstemming. Indien nieuwe regelgeving ter implementatie niet nodig is de reden daarvan opnemen)	Toelichting op implementatiewijze
Artikel 11		Behoeft geen implementatie: feitelijk handelen.	Dit betreft de steun vanuit lidstaten voor werkgevers met minder dan 250 werknemers en betrokken werknemersvertegenwoordigers. Dit vraagt maatregelen van lidstaten en behoeft geen wetgeving.
Artikel 12, lid 1	Bestaande regelgeving AVG en UAVG		
Artikel 12, lid 2	Bestaande regelgeving artikel 5 lid 1 onder b AVG Nieuwe regelgeving artikel 10f		
Artikel 12, lid 3		Behoeft geen implementatie: facultatieve bepaling is niet overgenomen.	Van de optie tot een alternatieve informatieroute vanwege gegevensbescherming is geen gebruik gemaakt. Zie paragraaf 7.1 van de algemene toelichting.
Artikel 13		Behoeft geen implementatie: feitelijk handelen.	Artikel 13 draagt lidstaten op om passende maatregelen om de rol van sociale partners te bevorderen. Hiervoor is geen wetgeving vereist.
Hoofdstuk III – Rechtsmiddelen en handhaving			
Artikel 14	Bestaande regelgeving – artikel 7:646 BW – artikel 6:162 BW – artikel 3:296 BW – artikel 5 lid 1 Awgb – artikelen 6, sub a t/m e en 93, onder c Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering – artikel 10 lid 1 en lid 2 sub a Wet College voor de rechten van de mens		
Artikel 15	Bestaande regelgeving – artikelen 3:60, 3:305a en 3:305b BW – artikelen 79 lid 1 en 80 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering – artikelen 10 lid 1 en lid 2 onder d en e, en 13 Wet College voor de rechten van de mens		
Artikel 16, lid 1	Bestaande regelgeving – artikel 3:296 en 3:308 BW – artikelen 6:74, 6:95, 6:103, 6:106 en 6:162 BW – artikelen 7:625, 7:673, lid 9, 7:681, lid 1, onder c, en 7:686a BW		
Artikel 16, lid 2	Bestaande regelgeving – artikel 3:296 en 3:308 BW – artikelen 6:74, 6:95, 6:103, 6:106 en 6:162 BW – artikelen 7:625, 7:673, lid 9, 7:681, lid 1, onder c, en 7:686a BW Nieuwe regelgeving – het nieuwe hoofdstuk 4 over toezicht en bestuursrechtelijke handhaving Wgbmv		
Artikel 16, lid 3	Bestaande regelgeving – artikel 3:296 en 3:308 BW – artikelen 6:74, 6:95, 6:103, 6:106 en 6:162 BW – artikelen 7:625, 7:673, lid 9, 7:681, lid 1, onder c, en 7:686a BW		.
Artikel 16, lid 4		Behoeft geen implementatie: bestaande regelgeving/praktijk.	Dit lid regelt dat compensatie of reparatie niet mag wordt beperkt door een maximumbedrag. Hiervan is in nationale regelgeving geen sprake.

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in of geïmplementeerd in (zo mogelijk artikel + regeling en toelichting nieuw of bestaand)	Bijzonderheden (voorziene complicaties, belangrijke nationale beleidskeuzen, interdep. afstemming. Indien nieuwe regelgeving ter implementatie niet nodig is de reden daarvan opnemen)	Toelichting op implementatiewijze
Artikel 17, lid 1	Bestaande regelgeving – artikel 3:296 BW – artikel 237 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering		
Artikel 17, lid 2	Bestaande regelgeving artikel 611a Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering		
Artikel 18, lid 1	Bestaande regelgeving – artikel 6a Wgbmv – artikel 7:646, lid 12, BW		
Artikel 18, lid 2	Nieuwe regelgeving artikel 11a Wgbmv		
Artikel 18, lid 3		Behoeft geen implementatie: facultatieve bepaling is niet overgenomen.	Van de optie voor een gunstigere bewijsregeling is met het oog op zuivere implementatie geen gebruik gemaakt.
Artikel 18, lid 4		Behoeft geen implementatie: bestaande regelgeving/praktijk.	Dit lid geeft aanwijzingen voor implementatie, namelijk dat de verschuiving van de bewijslast niet van toepassing hoeft te zijn op procedures van feitenonderzoek door een rechtbank of andere bevoegde instantie.
Artikel 18, lid 5		Behoeft geen implementatie: bestaande regelgeving/praktijk.	Dit artikel heeft als aanwijzing dat de bewijslastomkering niet van toepassing is op strafprocedures, tenzij in het nationale recht anders is bepaald.
Artikel 19, lid 1	Nieuwe regelgeving artikel 11 lid 1 Wgbmv		
Artikel 19, lid 2	Nieuwe regelgeving artikel 11 lid 2 Wgbmv		
Artikel 19, lid 3	Nieuwe regelgeving artikel 11 lid 3 Wgbmv		
Artikel 20, lid 1	Bestaande regelgeving artikelen 22, 194 en 195 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering		
Artikel 20, lid 2	Bestaande regelgeving artikelen 22, 194 en 195 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering		
Artikel 20, lid 3		Behoeft geen implementatie: facultatieve bepaling is niet overgenomen.	Van de optie voor een gunstigere regeling voor toegang tot bewijsmateriaal is met het oog op zuivere implementatie geen gebruik gemaakt.
Artikel 21, lid 1	Bestaande regelgeving artikelen 3:307, 3:308 en 3:310 BW		
Artikel 21, lid 2	Bestaande regelgeving artikelen 3:316 en 3:317 BW		
Artikel 21, lid 3	Bestaande regelgeving Artikelen 3:308, 3:316 en 3:317 BW		
Artikel 22	Nieuwe regelgeving artikel 11c Wgbmv		
Artikel 23, lid 1	Nieuwe regelgeving artikelen 21 tot en met 22e Wgbmv		Alsmede (eventuele) beleidsregels
Artikel 23, lid 2	Nieuwe regelgeving artikelen 21 tot en met 22e Wgbmv		Alsmede (eventuele) beleidsregels
Artikel 23, lid 3	Nieuwe regelgeving artikelen 21 tot en met 22e Wgbmv		Alsmede (eventuele) beleidsregels
Artikel 23, lid 4	Nieuwe regelgeving artikelen 21 tot en met 22e Wgbmv		Alsmede (eventuele) beleidsregels
Artikel 23, lid 5	Nieuwe regelgeving artikelen 21 tot en met 22e Wgbmv		Alsmede (eventuele) beleidsregels
Artikel 24, lid 1	Bestaande regelgeving artikel 2.81 Aanbestedingswet 2012		

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in of geïmplementeerd in (zo mogelijk artikel + regeling en toelichting nieuw of bestaand)	Bijzonderheden (voorziene complicaties, belangrijke nationale beleidskeuzen, interdep. afstemming. Indien nieuwe regelgeving ter implementatie niet nodig is de reden daarvan opnemen)	Toelichting op implementatiewijze
Artikel 24, lid 2		Behoeft geen implementatie: facultatieve bepaling is niet overgenomen.	Volgens dit artikel kunnen lidstaten overwegen om bij overheidsopdrachten en concessies te eisen dat het beginsel van gelijke beloning nageleefd wordt. Van deze optie is met het oog op zuivere implementatie geen gebruik gemaakt.
Artikel 25, lid 1	Bestaande regelgeving – artikel 8a Awgb – artikel 1b lid 4 Wgbmv – artikel 7:646 lid 9 en lid 14, BW – artikel 21 WOR Nieuwe regelgeving artikel 11b Wgbmv		
Artikel 25, lid 2	Bestaande regelgeving – artikel 8a Awgb – artikel 1b lid 4 Wgbmv – artikel 7:646 lid 9 en lid 14, BW – artikel 21 WOR Nieuwe regelgeving artikel 11b Wgbmv		
Artikel 26		Behoeft geen implementatie: aard van de bepaling.	Dit artikel regelt de juridische verhouding tot richtlijn 2006/54/EG betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Dit komt terug in het totale wetsvoorstel en in de toelichting van het wetsvoorstel maar behoeft geen opname in een wetsartikel.
Hoofdstuk IV – Horizontale bepalingen			
Artikel 27, lid 1		Behoeft geen implementatie: facultatieve bepaling is niet overgenomen.	Van de optie voor een gunstiger beschermingsniveau is met het oog op zuivere implementatie geen gebruik gemaakt.
Artikel 27, lid 2		Behoeft geen implementatie: feitelijk handelen.	Artikel 27 lid 2 geeft aan dat de uitvoering van de Richtlijn geen reden mag zijn om het beschermingsniveau voor het beginsel van gelijke beloning te verlagen. Dit vraagt om controle van lidstaten en behoeft niet te worden omgezet in een wetsartikel.
Artikel 28, lid 1		Behoeft geen implementatie: bestaande regelgeving/praktijk.	Nationale regels staan het bepaalde niet in de weg. De bevoegdheid van organen voor gelijke behandeling komt terug in de nationale praktijk.
Artikel 28, lid 2		Behoeft geen implementatie: feitelijk handelen.	Dit artikellid vraagt actieve maatregelen van lidstaten voor een nauwe samenwerking tussen organen voor gelijke behandeling, de Arbeidsinspectie en waar van toepassing sociale partners. Dit behoeft geen wetgeving.
Artikel 28, lid 3		Behoeft geen implementatie: feitelijk handelen.	Idem. Dit artikellid verzoekt lidstaten om passende middelen voor organen van gelijke behandeling.
Artikel 29, lid 1	Nieuwe regelgeving artikel 10e Wgbmv		
Artikel 29, lid 2	Nieuwe regelgeving artikel 10e Wgbmv		

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in of geïmplementeerd in (zo mogelijk artikel + regeling en toelichting nieuw of bestaand)	Bijzonderheden (voorziene complicaties, belangrijke nationale beleidskeuzen, interdep. afstemming. Indien nieuwe regelgeving ter implementatie niet nodig is de reden daarvan opnemen)	Toelichting op implementatiewijze
Artikel 29, lid 3	Bestaande regelgeving artikel 3, onder d t/m i, Wet College voor de rechten van de mens Nieuwe regelgeving artikel 10e Wgbmv	Behoeft gedeeltelijk geen implementatie: feitelijk handelen.	Onderdeel a, betreft de taak voor de bewustwording over het beginsel van gelijke beloning en de bevordering van het recht op loontransparantie. Het College heeft daartoe reeds een wettelijke verplichting. Verder zal de taak worden ingevuld met feitelijk handelen middels extra dan wel vernieuwd beleid door verschillende onderdelen van de Rijksoverheid.
Artikel 29, lid 4		Behoeft geen implementatie: feitelijk handelen.	De verplichting tot gegevens-verstrekking van loonrapportages, loonevaluaties en klachten over loondiscriminatie vereist een EU-rechtshandeling door de lidstaat.
Artikel 30		Behoeft geen implementatie: bestaande regelgeving/praktijk.	Dit artikel regelt dat deze richtlijn op geen enkele wijze afbreuk doet aan het recht om over collectieve arbeidsovereenkomsten te onderhandelen, deze te sluiten en te handhaven of om collectieve actie te voeren overeenkomstig het nationale recht of de nationale praktijk. Nationale regelgeving en dit wetsvoorstel staan hieraan niet in de weg.
Artikel 31		Behoeft geen implementatie: feitelijk handelen.	De verplichting tot verstrekking van statistische gegevens over de genderloonkloof vereist een EU-rechtshandeling door de lidstaat.
Artikel 32		Behoeft geen implementatie: feitelijk handelen.	Dit artikel vraagt lidstaten om actieve maatregelen om informa-tie over dit wetsvoorstel bekend te maken bij betrokkenen. Deze voorlichtende taak hoeft niet in wetgeving te worden opgenomen.
Artikel 33		Behoeft geen implementatie: facultatieve bepaling is niet overgenomen.	Van de optie voor het belasten van sociale partners met uitvoering van het wetsvoorstel is met het oog op zuivere implemen-tatie geen gebruik gemaakt.
Artikel 34, lid 1	Nieuwe regelgeving – Artikel 22f Wgbmv – artikel VI Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen.	Behoeft gedeeltelijk geen implementatie: feitelijk handelen.	De verplichting tot de kennisge-ving over de omzetting vereist een EU-rechtshandeling door de lidstaat.
Artikel 34, lid 2	Nieuwe regelgeving Wet implementatie Richtlijn loontrans-parantie mannen en vrouwen.		
Artikel 35		Behoeft gedeeltelijk geen implementatie: feitelijk handelen.	De verplichting tot rapportage en evaluatie van de Richtlijn vereist een EU-rechtshandeling door de lidstaat.
Artikel 36		Behoeft geen implementatie: aard van de bepaling.	Dit artikel regelt de inwerkingtre-ding van de Richtlijn. Dit ziet op de Richtlijn zelf en behoeft geen wetsartikel.
Artikel 37		Behoeft geen implementatie: aard van de bepaling.	Idem. Dit artikel regelt de adressaten van de Richtlijn.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,