

No. W12.26.00016/III

's-Gravenhage, 1 april 2026

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 sekserregistratie. 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.

AAN DE KONING

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 transparantieplichtingen 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 tijdsplan niet haalbaar is gebleken, omdat meer tijd nodig is geweest om nationale regelgeving en de uitvoering ervan zo vorm te geven dat

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.

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 beloning⁵ 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

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.

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.

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.

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 tijdspad 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

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

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 'toezichtorgaan' 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.

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

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.

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.

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

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.

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 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

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 7.1.

²⁸ Voorgesteld artikel 10f WGB m/v.

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.

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

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.