Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 949 Wijziging van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en enige andere wetten in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/970 ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen (Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 1 april 2026 en het nader rapport d.d. 19 mei 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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

kst-36949-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

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 nationale regelgeving en de uitvoering

---

[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.

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

---

[4] Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 en 4.4.3. Zie ook Kamerstukken II 2024/25, 21 501-31, 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».

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 loontrans-

---

[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.

parantie 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 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,

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

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 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

---

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

[16] Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 en 4.4.3. Zie ook Kamerstukken II 2024/25, 21 501-31, 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.

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 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.

---

[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.

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 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

[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.

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 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]

---

[28] Memorie van toelichting, paragraaf 7.1.
[29] Voorgesteld artikel 10f WGB m/v.
[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.

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

---

[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.

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 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,
Th.C. de Graaf

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