

Minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
Y.J. van Hijum
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

Bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

Per e-mail:

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Onderwerp
Reactie internetconsultatie
richtlijn loontransparantie

Datum
6 mei 2025
Ons kenmerk
2025/028/VZ/ZLK

Geachte Minister van Hijum,

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) heeft met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen (hierna: wetsvoorstel). De richtlijn loontransparantie¹ (hierna: Richtlijn) is een belangrijke en positieve ontwikkeling in de verdere bevordering van gelijke beloning voor gelijke en gelijkwaardige arbeid. Hoewel de loonverschillen tussen mannen en vrouwen gestaag dalen, gaat dit in een zeer laag tempo. De transparantieverplichtingen, versterkte rechtsbescherming en rapportageverplichtingen vormen dan ook een krachtig pakket aan maatregelen dat een betekenisvolle bijdrage kan leveren aan het verkleinen van de loonverschillen tussen mannen en vrouwen.

Het College is in het voortraject van dit wetsvoorstel op constructieve wijze betrokken geweest. Wij waarderen dat veel van de door ons aangedragen aandachtspunten zijn meegenomen in de toelichting. In deze fase van de internetconsultatie wil het College nog enkele aandachtspunten meegeven.

1. Hypothetische referentiepersoon

Voor de beoordeling of sprake is van gelijke beloning voor werk van gelijke of gelijkwaardige waarde wordt gebruikgemaakt van een zogenoemde maatmens of referentiepersoon (artikel 7 Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (hierna: Wgb)). Een werknemer moet aantonen dat hij of zij minder gunstig wordt behandeld dan een referentiepersoon van een ander geslacht die gelijke of gelijkwaardige arbeid verricht. In veel gevallen is dit een collega. Dit wetsvoorstel regelt dat, wanneer er geen reële referentiepersoon kan worden vastgesteld, werknemers gebruik kunnen maken van een hypothetische referentiepersoon.

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.

Dit betekent dat zowel het College als een civiele rechter te maken kunnen krijgen met zaken waarin gebruik wordt gemaakt van dit nieuwe bewijsmiddel. In nationale en Europese jurisprudentie zijn echter weinig tot geen aanknopingspunten te vinden op basis waarvan een hypothetische referentiepersoon kan worden vastgesteld. Ook de memorie van toelichting bevat geen aanwijzingen hoe deze hypothetische referentiepersoon moet worden vastgesteld. In het kader van consistentie in de rechtspraak is het echter wenselijk dat verschillende instanties op dezelfde wijze invulling geven aan de vaststelling van een hypothetische referentiepersoon. In dit licht beveelt het College aan om aanwijzingen te geven die behulpzaam zijn bij het vaststellen van een hypothetische referentiepersoon. Indien gewenst kan het College hier ook over meedenken.

2. *Intersectionaliteit*

De Richtlijn erkent het belang van een intersectionele aanpak om de genderloonkloof te begrijpen en te dichten. Zo is in overweging 25 van de Richtlijn opgenomen dat bevoegde instanties in staat moeten zijn om elke vorm van benadeling als gevolg van intersectionele discriminatie naar behoren in aanmerking te nemen. De definitie van discriminatie in de Richtlijn omvat dan ook intersectionele discriminatie (artikel 3, tweede lid, onder e). In de memorie van toelichting wordt gesteld dat een dergelijke combinatie van gronden in het huidige wettelijk kader reeds kan worden aangekaart en dat daarom geen aanpassingen nodig zijn op dit punt.

Het College signaleert echter dat intersectionele discriminatie zowel in de Nederlandse rechtspraak, als in de oordelen van het College nog in de kinderschoenen staat, waardoor er qua bewustwording – waartoe de Richtlijn de lidstaten oproept – nog veel werk te verrichten is. Bovendien rijzen er een aantal lastige juridische vragen bij het behandelen van zaken op het gebied van intersectionele discriminatie, waarbij de huidige wetgeving, net als de tekst van het wetsvoorstel, weinig richting geeft.

Dat is bijvoorbeeld het geval bij het definiëren van intersectionele discriminatie. In de Richtlijn wordt intersectionele discriminatie gedefinieerd als een combinatie van geslacht en een andere discriminatiegrond (of gronden). In de memorie van toelichting is dit overgenomen. Die definitie sluit niet aan bij de definitie van intersectionele discriminatie die het College hanteert.² In de oordelen noemt het College verschillende vormen van meervoudige discriminatie, waarbij intersectionaliteit ziet op een situatie waar verschillende gronden zodanig nauw zijn verweven dat het nadeel zich uitsluitend voordoet wanneer beide gronden aan de orde zijn.³

² Zie bijvoorbeeld College voor de Rechten van de Mens, *Oordeel 2022-132*, 21 november 2022, par. 4.4.

³ Een voorbeeld van intersectionele discriminatie is wanneer een werkgever geen jonge vrouwen aanneemt, omdat de kans dat zij zwanger worden groot is. Dit benadeeld specifiek jonge vrouwen. De ervaren discriminatie is anders voor oudere vrouwen (op grond van geslacht) en voor jonge mannen (op grond van leeftijd).

Een combinatie van gronden lijkt eerder te wijzen op de situatie waarbij twee gronden beide, onafhankelijk van elkaar aan de orde zijn, of de ene grond de andere versterkt. Daarbij is sprake van meervoudige discriminatie, maar niet noodzakelijkerwijs van intersectionaliteit.

Een ander knelpunt is het gevolg van het gefragmenteerde Nederlandse gelijkebehandelingsrecht, dat niet ingericht is op een intersectie van gronden. Verschillende gronden zijn opgenomen in verschillende wettelijke kaders, waarbij bij een intersectionele benadering niet altijd duidelijk is aan welk kader getoetst moet worden. Dat kan zich ook voordoen bij zaken over gelijke beloning, waarbij bijvoorbeeld sprake is van intersectie van de gronden geslacht (Wgb) en leeftijd (Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (hierna: Wgbl)). Het is dan onduidelijk of de maatmens methode kan worden toegepast (die bestaat wel in de Wgb, maar niet in de Wgbl) en of voor direct onderscheid een objectieve rechtvaardiging mogelijk is of niet (niet volgens de Wgb, wel volgens de Wgbl). Dit leidt tot ingewikkelde situaties, waarbij meer handvatten wenselijk zouden zijn.

De bovengenoemde knelpunten in aanmerking genomen, beveelt het College aan om meer aandacht te geven aan een intersectionele aanpak in het licht van het voorliggende wetsvoorstel, onder andere door dit begrip en de gewenste invulling van een intersectionele toets in de memorie van toelichting verder toe te lichten. Het College kan hier desgewenst over meedenken.

Tot slot is in het artikelsgewijs commentaar opgenomen dat een combinatie met de grond geslacht niet alleen mogelijk is met de gronden uit de Algemene wet gelijke behandeling (hierna: Awgb), Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (hierna: Wgbh/cz) en Wgbl, maar ook bij onderscheid op grond van arbeidsduur en tijdelijke en vaste contracten, 'omdat dit ook vormen zijn van indirect onderscheid'. Dit lijkt te suggereren dat intersectionaliteit enkel voor kan komen bij indirect onderscheid. Naar de mening van het College is dat een onjuiste opvatting, omdat er ook bij direct onderscheid sprake kan zijn van intersectionaliteit. Het College beveelt dan ook aan de memorie van toelichting op dit punt te wijzigen.

3. Toegankelijkheid

Artikel 8 van de Richtlijn bepaalt dat werkgevers de informatie die zij op grond van de richtlijn verplicht zijn te delen met werknemers of sollicitanten, in toegankelijke vorm beschikbaar is voor personen met een handicap. In de memorie van toelichting is opgenomen dat artikel 8 geen implementatie behoeft omdat deze verplichting voor werkgevers reeds volgt uit artikel 2a van de Wgbh/cz. Het College merkt op dat artikel 2a Wgbh/cz bepaalt dat de verplichting om zorg te dragen voor de algemene toegankelijkheid niet geldt wanneer sprake is van een onevenredige belasting. Dit betekent dat het mogelijk is voor werkgevers om, met een beroep op de onevenredige belasting, de informatie niet in toegankelijke vorm aan te bieden. Dit roept de vraag op hoe dit zich verhoudt tot artikel 8 Richtlijn, waarin deze uitzonderingsgrond niet is opgenomen.

Het College beveelt aan om in de memorie van toelichting nader toe te lichten hoe het beroep op de onevenredige belasting uit artikel 2a Wgbh/cz zich verhoudt tot artikel 8 Richtlijn. Daarbij benadrukt het College dat het met het oog op een goede implementatie van de Richtlijn en de realisatie van rechtsbescherming voor alle werknemers noodzakelijk is dat informatie beschikbaar is in toegankelijke vormen voor mensen met een beperking.

4. Caribisch Nederland

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het wetsvoorstel vooralsnog niet van toepassing is op Caribisch Nederland. Als reden hiervoor wordt verwezen naar een lopend onderzoek naar het arbeidsrechtelijke stelsel in Europees en Caribisch Nederland, dat medio 2025 wordt verwacht.

De Richtlijn ziet echter in hoofdzaak op gelijke beloning en het tegengaan van discriminatie op grond van geslacht – onderwerpen die behoren tot het terrein van gelijke behandelingswetgeving. Het genoemde onderzoek lijkt zich daar niet primair op te richten. Daarbij is relevant dat met de recente aanvaarding van de Wet bescherming tegen discriminatie BES een eerste stap is gezet richting verankering van gelijkebehandelingsrechten op de eilanden.

Het College adviseert om de keuze om Caribisch Nederland (vooralsnog) buiten de werkingssfeer van het wetsvoorstel te houden, nader te motiveren. Tevens zou het wenselijk zijn om aan te geven dat een heroverweging zal plaatsvinden zodra het lopende onderzoek is afgerond. In dat licht kan het waardevol zijn om op korte termijn te verkennen of via een pilot op Bonaire, Sint Eustatius en Saba ervaring kan worden opgedaan met (elementen van) het wetsvoorstel. Het College denkt hier graag over mee.

5. Toezicht en handhaving

Het College onderstreept het belang van doeltreffend toezicht voor de werking van dit wetsvoorstel. In de memorie van toelichting wordt toegelicht dat de Arbeidsinspectie signalen, klachten en meldingen zal betrekken bij de invulling van het toezicht, waarbij een melding aanleiding kan zijn voor breder onderzoek. Het College ondersteunt deze benadering, maar merkt op dat het wenselijk is om voor werknemers en betrokken organisaties inzichtelijk te maken wanneer meldingen aanleiding kunnen zijn voor actie, en welke opvolging daaraan wordt gegeven.

Verder zou kunnen worden verkend op welke wijze samenwerking en eventuele informatiedeling tussen de Arbeidsinspectie, het College en de antidiscriminatievoorzieningen, binnen de geldende kaders, praktisch vorm kan krijgen. Dit kan bijdragen aan een samenhangende benadering van toezicht en rechtsbescherming.

Afsluiting

Voor verdere vragen of toelichting kunt u contact opnemen met [redacted], juridisch beleidsadviseur, via [redacted]

Met vriendelijke groet,

[redacted]
Nico Schrijver
Interim voorzitter