

Bureau Clara Wichmann (BCW)
Postbus 93639
1090 EC Amsterdam

Betreft: reactie op wetsvoorstel Implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen
Amsterdam, 7 mei 2025

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij treft u de reactie aan van Bureau Clara Wichmann (hierna: BCW) op het ter internetconsultatie voorgelegde wetsvoorstel tot implementatie van de Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen. BCW is een juridische stichting die al veertig jaar werkt aan gendergelijkheid en een betere maatschappelijke en juridische positie van vrouwen in Nederland.

In deze reactie zullen de volgende punten aan de orde komen:

1. Positieve punten wetsvoorstel;
2. Ontbreken definitie van en verbod op intersectionele discriminatie;
3. Inschaling op basis van laatstverdiend loon in vorige functie;
4. Bewijslastverdeling bij benadeling;
5. Transparante onderzoeksmethodes;
6. Conclusie.

1. Positieve punten wetsvoorstel

BCW waardeert het dat – eindelijk – een wetsvoorstel is opgesteld ter uitvoering van EU-regelgeving op het gebied van loontransparantie. Nederland is één van de weinige EU-lidstaten die geheel niets heeft gedaan om de Aanbeveling van de Europese Commissie van 7 maart 2014 inzake loontransparantie^[1] om te zetten in wetgeving, dus het is hoog tijd dat er op dit terrein actie wordt ondernomen, vooral indien bedacht wordt dat het uurloon van vrouwen in 2014 nog 10,5 % lager lag dan dat van mannen.^[2] In dit opzicht is het te betreuren dat zo consequent is gekozen voor zogeheten ‘zuivere implementatie’. Dit zou geen dogma moeten zijn: het belangrijkste zou moeten zijn het daadwerkelijk willen aanpakken van de loonkloof.

BCW is positief over de verschuiving van de bewijslast bij een gebrek aan transparantie, het verbod op benadeling wegens het aankaarten van ongelijke beloning (al kan dat steviger worden neergezet), het verbod op het vragen naar het laatstverdiend loon elders en de rapportageverplichtingen van werkgevers. Kritiek is er ook. Die zal hierna worden toegelicht.

2. Ontbreken definitie van en verbod op intersectionele discriminatie

De richtlijn bevat in art. 3 lid 2 onder e een definitie van intersectionele discriminatie, zijnde discriminatie op grond van een combinatie van geslacht en een andere discriminatiegrond of –gronden waarvoor de bescherming krachtens Richtlijn 2000/43/EG of 2000/78/EG geldt. Ook deze vorm van discriminatie is verboden. Daaraan doet niet af dat werkgevers geen gegevens hoeven te verzamelen over andere discriminatiegronden dan geslacht.

In het wetsvoorstel is intersectionele discriminatie niet terug te vinden. In de Memorie van Toelichting wordt bij bespreking van artikel 1 van de WGB, onderdeel B, opgemerkt dat de definitie van intersectionele discriminatie zal worden opgenomen in art. 22f, maar in het wetsvoorstel is dit niet terug te vinden. Een reden hiervoor wordt niet gegeven. Wij zijn van mening dat de richtlijn op dit punt niet correct wordt geïmplementeerd. Het Nederlandse recht kent nog geen definitie van intersectionele discriminatie en ook geen verbod daarop, dus het is belangrijk om dit in de wetgeving op te nemen. Intersectionele discriminatie komt veel voor en treft met name de meest kwetsbaren in de samenleving, namelijk degenen die vanuit meerdere invalshoeken ongelijk behandeld worden. Het wetsvoorstel moet op dit punt dus aangepast worden. Daarbij is het naar onze mening belangrijk om het verbod op intersectionele discriminatie niet alleen op te nemen waar het gaat om de mogelijkheid voor de Arbeidsinspectie om een boete op te leggen, maar ook bij de definities in de WGB m/v. Dit is ook nodig omdat intersectionele discriminatie als verzwarende omstandigheid kan gelden bij het opleggen van een boete of sanctie (p. 19 MvT en art. 23 lid 3 Richtlijn). Dan moet het voor werkgevers wel duidelijk zijn wanneer daarvan sprake is en moeten zij daar ook gegevens over kunnen verzamelen. Het verdient aanbeveling om voor het verzamelen van deze gegevens een wettelijke grondslag op te nemen in de Uitvoeringswet AVG.

3. Inschaling op basis van laatstverdiend loon

In art. 5 lid 2 verbiedt de richtlijn het stellen van vragen door werkgevers aan sollicitanten over hun beloning in het kader van hun huidige of eerdere arbeidsverhoudingen. Dit is een belangrijk artikel, omdat inschaling op basis van het laatstverdiend loon in een vorige functie een veel voorkomende praktijk is in het Nederlandse recht, met name bij de overheid zelf of daaraan gerelateerde sectoren. Voorbeelden zijn het onderwijs, de GGZ en de rechterlijke macht. Tot nog toe is de overheid weinig genegen om hier verandering in te brengen, dus hopelijk gaat dit alsnog gebeuren onder invloed van deze richtlijn.

Achtergrond van het verbod op het vragen naar het loon in het kader van de huidige of eerdere arbeidsverhoudingen is uiteraard dat dit niet een neutrale beloningsmaatstaf is en daarom door de

werkgever niet gebruikt moet worden voor de inschaling. Het zou goed zijn om dit te benadrukken in de Memorie van Toelichting in plaats van aan te geven bij onderdeel C van art. 1 WGB dat sollicitanten wel zelf hun eerder verdiende salaris mogen delen. Dat suggereert dat de werkgever alsnog iets mag doen met deze informatie, wat nu echter juist niet de bedoeling is. De werkgever is verantwoordelijk voor een niet discriminerende manier van inschaling. Ook de herhaalde opmerking dat onderhandelen mogelijk blijft, is in dit opzicht verwarrend. Het is aan de werkgever om te zorgen voor correcte inschaling. Wordt er veel ruimte gegeven aan het resultaat van onderhandelingen, dan is de kans groot dat subjectieve voorkeuren worden meegewogen, wat dan vervolgens leidt – zo leert de praktijk – tot beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen.

Hiernaast stelt de wetgever dat loonverschillen gerechtvaardigd moeten worden op basis van objectieve factoren. Daarbij is het echter niet duidelijk of die objectieve factoren vooraf vastgelegd moeten zijn (bijvoorbeeld: € 100, - bruto per extra ervaringsjaar), of dat ze ook achteraf als rechtvaardiging kunnen worden aangevoerd. Gezien de ruimte die wordt gelaten voor onderhandelen, lijkt het eerder op dat laatste. In dat geval bestaat het risico dat ongerechtvaardigde verschillen achteraf alsnog ‘rechtgepraat’ worden. Zou dat gebeuren, dan wordt het met dit wetsvoorstel beoogde doel niet gehaald. Het is dus belangrijk om te benadrukken dat werkgevers verantwoordelijk zijn voor een objectieve inschaling en dat de criteria hiervoor van tevoren duidelijk moeten zijn.

Tot slot is van belang dat het niet vragen naar de eerdere beloning en dus ook het niet inschalen op basis daarvan ook niet is toegestaan of zou moeten worden waar het gaat om een interne sollicitatie. De richtlijn spreekt immers over ‘huidige en eerdere’ arbeidsverhoudingen. Het is belangrijk om dit toe te lichten in de Memorie van Toelichting, omdat sommige cao's uitgaan van inschaling op basis van het laatstverdiende salaris in een vorige functie bij dezelfde werkgever. Ook dat leidt echter tot bestending van de loonkloof tussen mannen en vrouwen.

4. Benadeling

De Richtlijn bepaalt in art. 25 dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om werknemers, met inbegrip van werknemersvertegenwoordigers, te beschermen tegen ontslag of een andere nadelige behandeling als gevolg van het aankaarten van loonverschillen. Deze bepaling is deels overgenomen in art. 11a van het wetsvoorstel. Daarin is bepaald dat een werknemer of zijn vertegenwoordiger niet mag worden benadeeld wegens het geldend maken van zijn rechten, het indienen van een klacht of het ondersteunen van een andere werknemer daarbij. Anders dan bij het aantonen van een loonverschil (art. 11) is hierbij echter geen expliciete regeling opgenomen voor omkering van de bewijslast. Dat leidt ertoe dat een werknemer zwak staat waar het gaat om bescherming tegen benadeling. Hij zal dan immers moeten bewijzen dat er een causaal verband is

tussen de benadeling en de klacht over ongelijke beloning. Dit is niet in lijn met de Richtlijn. Die gaat immers uit van adequate bescherming ("de nodige maatregelen"). BCW is er daarom voorstander van dat ook bij benadeling de bewijslast wordt verschoven in die zin dat, als de werknemer feiten stelt die kunnen doen vermoeden dat er sprake is van benadeling wegens het indienen van de klacht of het helpen daarbij, het aan de werkgever is om aan te tonen dat dit niet het geval is, dit in lijn met de omkering van de bewijslast bij discriminatie. Minimaal dient van de werkgever verlangd te worden dat hij uitlegt waarom, als een werknemer of werknemersvertegenwoordiger voldoende aannemelijk maakt dat er sprake is van benadeling, dit volgens hem niet het geval is.

5. Transparante onderzoeksmethodes

BCW vindt het belangrijk dat de onderzoeken die door werkgevers verricht zullen worden naar eventuele loonverschillen transparant zijn en dat, als er vragen zijn over een bepaalde onderzoeksmethode, werkgevers hierover informatie dienen te verstrekken. BCW heeft een klacht ingediend bij het College voor de Rechten van de Mens over ongelijke beloning van vrouwelijke rechters. Daarbij is van de zijde van de Staat een onderzoeksrapport ingebracht waarin bepaalde conclusies worden getrokken waarbij BCW grote vraagtekens heeft. Het is niet duidelijk op welke gegevens het onderzoeksbureau deze conclusies baseert. De Staat heeft echter tot nog toe geweigerd om inzage te geven in de bronnen voor het onderzoek en de gebruikte methodes. Om dit soort praktijken te voorkomen is het belangrijk dat er standaardmethoden worden ontwikkeld voor het doen van onderzoek naar loonverschillen en dat deze transparant zijn. Het is aan te raden om hierbij de werknemersorganisaties en het College voor de Rechten van de Mens te betrekken.

6. Conclusie

BCW is verheugd dat er eindelijk concrete stappen gezet gaan worden om meer te doen tegen loondiscriminatie. Het wetsvoorstel dient echter wel, onder meer op de hiervoor genoemde punten, te worden aangescherpt. Daarnaast is het van belang dat de overheid zelf als werkgever een voorbeeldfunctie vervult in die zin dat, als er bij de overheid beloningsverschillen worden geconstateerd, de overheid maatregelen treft om het beleid voor de toekomst aan te passen en om de benadeelde personen (vrouwen) voor het verleden te compenseren. Art. 16 van de richtlijn verplicht hier ook toe.

Bureau Clara Wichmann
Namens deze: mr. dr. M.S.A. Vegter

Miguel

[2] <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/18/loonverschil-tussen-mannen-en-vrouwen-steeds-kleiner>