

7 mei 2025

Norton Rose Fulbright LLP
Advocaten, Notarissen & Solicitors
2Amsterdam 15th floor
Eduard Van Beinumstraat 34, 1077CZ Amsterdam
PO Box 94142 1090 GC Amsterdam
The Netherlands
Merel Barendregt, Alexander Govers, Carlo van Haasteren en
Wijnand Blom

Tel +31 20 46 29 300
Fax +31 20 46 29 333

Direct line
+31 20 462 9452

Email
Wijnand.Blom@nortonrosefulbright.com

Your reference

Our reference
WB/AM04512

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen

<https://www.internetconsultatie.nl/wetimplementatierichtlijnloontransparantiemannenenvrouwen/b1>

1 Inleiding

- 1.1 Graag maken wij als Practice Group Employment and Labour Law gebruik van de gelegenheid tot internetconsultatie van het conceptwetsvoorstel '*Wet implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen*' (**Wetsvoorstel**).
- 1.2 Het Wetsvoorstel – in navolging van Richtlijn (EU) 2023/970 (**Richtlijn**) – heeft tot doel een bijdrage te leveren aan het verkleinen van loonverschillen tussen mannen en vrouwen voor gelijkwaardige arbeid door middel van het vergroten van loontransparantie en de positie van werknemers in het behalen van het recht op gelijk loon te versterken. Het Wetsvoorstel introduceert loontransparantiemaatregelen, een rapportageverplichting en een loonevaluatie.
- 1.3 De conceptMvT (**MvT**) meldt dat het Wetsvoorstel beoogt een 'zuivere implementatie' te zijn, daarmee bedoelend dat er geen andere regels zijn opgenomen dan strikt noodzakelijk. Om de Richtlijn in te passen in het Nederlandse rechtssysteem en de Nederlandse praktijk ontkomt het Wetsvoorstel er niet aan keuzes te maken. Hieronder geven wij graag enkele civielrechtelijke, met name arbeidsrechtelijke observaties ter overweging, waarvan wij denken dat ze relevant kunnen zijn bij het finaliseren van het Wetsvoorstel en de daarbij te maken keuzes.

2 Werkgeversbegrip

- 2.1 Het Wetsvoorstel introduceert voor het nieuwe hoofdstuk '*Gelijk loon voor gelijke of gelijkwaardige arbeid*' het volgende werkgeversbegrip: "*werkgever: elk in de maatschappij als zelfstandige*

Norton Rose Fulbright LLP is a limited liability partnership registered in England and Wales with number OC328697, and is authorised and regulated by the Solicitors Regulation Authority. A list of its members and of the other partners is available at its registered office, 3 More London Riverside, London SE1 2AQ; reference to a partner is to a member or to an employee or consultant with equivalent standing and qualification employed or engaged by Norton Rose Fulbright LLP or any of its affiliates.

Norton Rose Fulbright LLP, Norton Rose Fulbright Australia, Norton Rose Fulbright Canada LLP, Norton Rose Fulbright South Africa Inc and Norton Rose Fulbright US LLP are separate legal entities and all of them are members of Norton Rose Fulbright Verein, a Swiss Verein. Norton Rose Fulbright Verein helps coordinate the activities of the members but does not itself provide legal services to clients. Details of each entity, with certain regulatory information, are available at nortonrosefulbright.com.

EU-#757003091v1

eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst of krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht.”

- 2.2 Wij begrijpen dat deze definitie van het begrip werkgever bedoelt loonverschillen tussen werknemers beter in kaart te kunnen brengen. Daarbij stelt het Wetsvoorstel dat wanneer loonverschillen slechts op geconsolideerd niveau inzichtelijk zouden worden, dit betrekkelijk weinig zou zeggen over waarin de organisatie de loonkloof precies optreedt.
- 2.3 De gegeven definitie is moeilijk exact af te bakenen. Dat maakt het lastig te bepalen – ook voor werknemers die gelijkwaardig loonrechten willen uitoefenen – wie precies de werkgever in deze context is. Daarnaast kunnen werknemers de werkgever zoals in Wetsvoorstel gedefinieerd niet dagvaarden (of anderszins in rechte betrekken) als zij hun gelijkwaardig loonrechten in rechte willen afdwingen. Slechts natuurlijke personen en rechtspersonen (privaat- of publiekrechtelijk) kunnen juridische procedures voeren.¹
- 2.4 Dat consolidatie een probleem zou zijn bij het inzichtelijk maken van loonverschillen, kunnen wij niet goed plaatsen. Het begrip kennen wij juridisch voornamelijk uit het jaarrekeningenrecht, waar het onder voorwaarden mogelijk is dat rechtspersonen en vennootschappen die deel uitmaken van een groep in de zin van artikel 2:24b BW één geconsolideerde jaarrekening voor de groep kunnen publiceren in plaats van een jaarrekening voor iedere groepsmaatschappij (in de zin van 2:24b BW) voor zich. Een dergelijke consolidatie zal niet spelen als aangesloten wordt bij het werkgeversbegrip van het BW; werkgever in de zin van het BW is slechts een rechtspersoon of een natuurlijke persoon en niet een groep in de zin van 2:24b BW. Daarbij komt dat zo specifiek als de transparantie- en rapportageverplichtingen op grond van het Wetsvoorstel zijn ingericht, lastig valt in te zien wat op geconsolideerd niveau verholen zou kunnen blijven.
- 2.5 Wij begrijpen de wens genoemd in het Wetsvoorstel om de loontransparantie- en rapportageverplichtingen toe te willen passen op publiekrechtelijke rechtspersonen en aldaar op grond van publiekrechtelijke aanstelling werkzame personen. Wij stellen de volgende definitie van werkgever voor:

“werkgever: de privaatrechtelijke rechtspersoon, de publiekrechtelijke rechtspersoon respectievelijk de natuurlijke persoon waarvoor krachtens arbeidsovereenkomst of krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht.”

3 Onderbouwing van de loonkloof

- 3.1 De Richtlijn introduceert belangrijke instrumenten om ongerechtvaardigde beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen te signaleren en aan te pakken. Het Wetsvoorstel geeft hier invulling aan. Wij onderschrijven het belang hiervan maar stellen tegelijkertijd vast dat de voorgestelde wijze waarop werkgevers loonverschillen moeten onderbouwen in het kader van rapportages en informatieverzoeken vragen kunnen oproepen over de proportionaliteit en praktische uitvoerbaarheid.
- 3.2 De memorie van toelichting wijst op loonkloven in zowel het bedrijfsleven als bij de overheid die er, ook na correctie, nog altijd zijn. De cijfers laten wel een trend zien van een steeds kleiner wordend loonverschil tussen mannen en vrouwen. Belangrijk hierbij is dat een deel van de

¹ Er zijn hierop beperkte uitzonderingen, zoals de procesmogelijkheden van en tegen de ondernemingsraad binnen de grenzen van de Wet op de ondernemingsraden, maar wij menen dat het beter is niet te veel uitzonderingen te creëren.

loonverschillen die tussen mannen en vrouwen bestaan niet verklaard kan worden op basis van meetbare objectieve criteria. Dit kan in de praktijk tot problemen leiden.

- 3.3 Werkgevers die onder de rapportageverplichting vallen zullen voortaan moeten rapporteren over loonverschillen tussen en mannen en vrouwen. Indien uit deze rapportage een niet objectief te rechtvaardigen loonverschil tussen mannen en vrouwen blijkt, moet de werkgever maatregelen nemen om deze verschillen binnen een redelijke termijn verhelpen. Een (uitgebreide) loonevaluatie is verplicht bij een niet objectief te rechtvaardigen loonverschil van ten minste 5% binnen een categorie van functies voor zover dit verschil niet binnen zes maanden verholpen kan worden.
- 3.4 Gelet op de formuleringswijze van het Wetsvoorstel lijkt het erop dat alle geconstateerde loonverschillen verklaard moeten worden of anders binnen afzienbare tijd gecorrigeerd moeten worden. Artikel 10c lid 6 van het Wetsvoorstel bepaalt in dit verband dat indien loonverschillen niet gerechtvaardigd kunnen worden op basis van objectieve en genderneutrale criteria, de werkgever de verschillen binnen een redelijke termijn moet verhelpen. Deze benadering wijkt af van het uitgangspunt van de Richtlijn, waarbij een drempelwaarde van ten minste 5% geldt om te bepalen wanneer aanvullende acties nodig zijn. Het risico ontstaat hierdoor dat werkgevers voor elk verschil een objectieve rechtvaardiging moeten leveren, terwijl die objectieve rechtvaardiging in de praktijk niet altijd aan de hand van meetbare criteria vastgesteld zal kunnen worden. Deze verplichting is wat ons betreft dan ook niet realistisch. Het verdient de aanbeveling om in het kader van de in artikel 10c lid 6 van het Wetsvoorstel genoemde verplichting aan te sluiten bij een drempelwaarde van ten minste 5%.
- 3.5 De verplichting tot onderbouwing van loonverschillen vergt nogal wat van werkgevers. Denk hierbij aan een aanzienlijke hoeveelheid data, een passend functiewaarderingssystemen, en niet te vergeten een zorgvuldige administratie. Het Wetsvoorstel leidt naar ons idee zonder twijfel tot een flinke verzwaring van de administratieve lasten voor werkgevers. In het bijzonder voor MKB-werkgevers. Ter bevordering van de praktische uitvoerbaarheid van het Wetsvoorstel en om de verzwaring van de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken, zou het wat ons betreft goed zijn een onderscheid te maken tussen wat enerzijds redelijkerwijs verwacht mag worden van de werkgever bij een substantieel loonverschil tussen mannen en vrouwen en anderzijds wat proportioneel is bij een gering loonverschil tussen mannen en vrouwen.

4 Collectieve arbeidsovereenkomsten

- 4.1 Uit de MvT blijkt dat werkgevers zullen moeten beschikken over loonstructuren gebaseerd op objectieve criteria. Onder loonstructuren wordt verstaan loonsystemen of andere methoden om de waarde van werk te beoordelen en daaraan beloning te koppelen. Loonstructuren moeten ingericht worden op basis van objectieve criteria, zodat op basis van objectieve criteria categorieën van werk/functies kunnen worden vastgesteld. Deze objectieve criteria moeten in ieder geval de volgende vier factoren bevatten: vaardigheden, inspanningen, verantwoordelijkheden en arbeidsomstandigheden. Ook alle andere factoren die relevant zijn voor die specifieke baan of functie moeten worden meegenomen. Het is aan werkgevers (met betrokkenheid van de werknemersvertegenwoordigers, zie hieronder) om de criteria, op basis van in ieder geval de vier genoemde factoren, vast te stellen en op te nemen in de loonstructuren. Hiermee kunnen verschillende functies binnen dezelfde organisatiestructuur op salariering

vergeleken worden en wordt – volgens de MvT – een noodzakelijke basis gelegd voor het waarden van functies en daarmee voor het bepalen van het loon.

- 4.2 In cao's worden veelal afspraken gemaakt over loonstructuren, beloningssystemen en functiewaarderingen.
- 4.3 De MvT gaat kort in op de toepassing van loonstructuren in cao's en bepaalt dat op cao niveau loonstructuren kunnen worden afgesproken. Er bestaat dus geen verplichting voor vakbonden om loonstructuren in overeenstemming met de inhoud van het Wetsvoorstel in cao's overeen te komen. Hoe kijkt de wetgever in dat geval aan tegen het volgende:
- (a) wat zijn de consequenties als overeengekomen loonstructuren in bestaande cao's niet in overeenstemming zijn met het Wetsvoorstel? Moet in dat geval de werknemer op basis van loonevaluaties op individuele basis afwijken van hetgeen overeengekomen is in de cao?
 - (b) indien dat het geval is, wat zijn de consequenties wanneer de werkgever bij het creëren van loonstructuren afwijkt van de cao, waardoor de loonstructuren die op individuele basis door de werkgever zijn opgesteld en de loonstructuren in de cao door elkaar heen gaan lopen. Welke loonstructuren prevaleren in dat geval?
 - (c) uit de MvT blijkt dat werkgevers op basis van eigen loonevaluaties contact moeten zoeken met vakbonden wanneer aanpassing van de cao volgens hen nodig blijkt te zijn. Daarmee wordt de werkgever afhankelijk van de betreffende vakbond om te kunnen voldoen aan haar verplichtingen onder het Wetsvoorstel. Immers, als de vakbond niet tijdig tot een noodzakelijke aanpassing van de cao komt, is de werkgever in overtreding van het Wetsvoorstel. Is het niet efficiënter om de verplichting tot aanpassing van cao's, zodat cao's in overeenstemming zijn met het Wetsvoorstel, bij of mede bij de vakbonden neer te leggen in plaats van (alleen) bij de werkgevers?

5 Gelijke of gelijkwaardige arbeid

- 5.1 Het Wetsvoorstel definieert 'gelijkwaardige arbeid' in artikel 1, lid 1 Wgbmv als arbeid die gelijkwaardig is bevonden op basis van de in artikel 8, lid 2 Wgbmv genoemde objectieve en genderneutrale criteria. Volgens artikel 7, lid 5 Wgbmv dient deze waardering te geschieden op basis van loonstructuren, bij gebreke waarvan een waardering naar billijkheid volgt. In de MvT worden loonstructuren als volgt omschreven:
- 5.2 MvT (p. 78) "Loonstructuren gaan over de beloning van werk en het loon dat een bedrijf of bedrijfstak aan werknemers geeft. Met dergelijke structuren kan de waarde van verschillende functies vergeleken worden. Dit kan bijvoorbeeld met behulp van schalen, periodieken en treden."

Gelijke loonschalen

- 5.3 In veel sectoren, zoals de zorg, industrie of het onderwijs, worden functies ingedeeld in functiegroepen met bijbehorende loonschalen. Vaak volgen deze functiegroepen en loonschalen uit collectieve arbeidsovereenkomsten. Het ligt voor de hand om aan te nemen dat functies binnen

dezelfde groep en schaal gelijkwaardig zijn. Dit strookt echter niet met hetgeen wij in de praktijk zien. In de praktijk blijkt dat functies binnen eenzelfde schaal zeer van elkaar kunnen verschillen qua takenpakketten, verantwoordelijkheden en werkomstandigheden. Een voorbeeld ziet op het voortgezet onderwijs, waar functies vaak worden ingeschaald volgens de schalen LB, LC of LD. Zowel een docent wiskunde als een decaan kunnen worden ingeschaald in schaal LC, afhankelijk van de specifieke taken en verantwoordelijkheden binnen de school. Toch verschillen deze functies wezenlijk: daar waar een docent wiskunde primair verantwoordelijk is voor het lesgeven, richt een decaan zich op de loopbaanbegeleiding, coördinatie van open dagen en heeft hij vaak ook beleidsmatige taken gericht op leerlingenzorg. Het enkel verwijzen naar dezelfde loonschaal als bewijs voor gelijkwaardige arbeid doet in dergelijke gevallen geen recht aan de feitelijke situatie. De MvT vermeldt hieromtrent dat er binnen een loonschaal ook verschillende categorieën van werknemers kunnen bestaan, bijvoorbeeld wanneer de verantwoordelijkheden verschillen, waardoor geen sprake zal zijn van gelijkwaardige arbeid. Wij achten het daarnaast noodzakelijk dat in de MvT expliciet wordt opgenomen dat het enkele feit dat functies zijn ingedeeld in eenzelfde functiegroep of loonschaal niet zonder meer als doorslaggevend bewijs voor gelijkwaardige arbeid kan worden beschouwd.

Waardering van gelijkwaardige functies

- 5.4 Uit de MvT volgt dat functies die verschillen in aard en titel desondanks als gelijkwaardig kunnen worden beschouwd indien sprake is van dezelfde functionele zwaarte en waardering. Als voorbeeld wordt een fotojournalist en een lezervedacteur van een dagbladuitgeverij genoemd, functies met uiteenlopende titel en taken, maar gelijkwaardig vanwege de vaardigheden die hiervoor gevraagd worden. Wij vragen ons af hoe zal worden vastgesteld of functies van verschillende aard daadwerkelijk gelijkwaardig zijn en welk gewicht dient te worden toegekend aan verschillen in bijvoorbeeld verantwoordelijkheden en vereiste vaardigheden binnen eenzelfde schaal of functiegroep. Het Wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid hiervoor bij de werkgever, maar biedt geen duidelijk toetsingskader, hetgeen in de praktijk zal leiden tot onzekerheid. Voorkomen moet worden dat werkgevers hun werknemers onbedoeld ongelijk zullen behandelen. Wij achten het dan ook raadzaam dat de wetgever nadere handreikingen met beoordelingscriteria en toetsingskaders ontwikkelt voor het bepalen of sprake is van gelijkwaardige arbeid.

Sectoren zonder loonstructuren

- 5.5 De MvT stelt dat het van belang is om bij gebrek aan de verplichte loonstructuren voor te schrijven hoe de loonvergelijking dient plaats te vinden. Gelet hierop voorziet artikel 7, lid 5 Wgmbv in een vangnet: arbeid moet bij gebrek aan loonstructuren worden gewaardeerd naar billijkheid op basis van beschikbare gegevens. Uit de MvT volgt echter dat dit geen structurele route is en dat alle werkgevers, ongeacht de sector, loonstructuren dienen te hanteren. Dit roept vragen op over de uitvoerbaarheid in sectoren waar loonstructuren ontbreken of zeer beperkt zijn vanwege de unieke aard van de sector. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de creatieve sector, consultancy en IT.
- 5.6 De MvT kijkt verder niet uit over de waardering naar billijkheid, aan welke factoren een bepaald gewicht toekomt en noemt geen voorbeelden. Wij achten het noodzakelijk dat er concrete richtsnoeren worden genoemd/ontwikkeld om de waardering naar billijkheid tijdelijk hanteerbaar en toetsbaar te maken. Daarnaast kan er ook gedacht worden aan er sectorspecifieke handreikingen en modellen ter bepaling van gelijkwaardige arbeid. Eén toetsingskader voor alle

sectoren, hoe objectief en genderneutraal ook bedoeld, zal ik de praktijk slechts beperkt houvast bieden voor sectoren/bedrijven waarin standaardisatie van functies ontbreekt.

6 De ondernemingsraad

- 6.1 Het Wetsvoorstel kiest er voor om de ondernemingsraad een instemmingrecht toe te kennen ten aanzien van de toe te passen objectieve en genderneutrale criteria, de indeling in werknemerscategorieën, de wijze van het verhelpen van ongerechtvaardigde loonverschillen en de beloningsevaluatie. De Richtlijn schrijft “*nauwe samenwerking*” met de werknemersvertegenwoordigers voor. Omdat de Wet op de ondernemingsraden (**WOR**) het begrip “*in nauwe samenwerking verhelpen*” niet kent, is er gekozen voor het instemmingsrecht van artikel 27 WOR.
- 6.2 Het instemmingsrecht is het zwaarste recht dat de WOR de ondernemingsraad toekent. Als de ondernemer instemming heeft gevraagd maar de ondernemingsraad geen instemming geeft, is het desbetreffende besluit van de ondernemer nietig.² De ondernemer kan wel vervangende toestemming vragen aan de Kantonrechter, maar dat zal de Kantonrechter slechts doen als het onthouden van instemming onredelijk is. Dit is dus geen toetsing wie het meeste gelijk heeft, maar een toetsing met als uitgangspunt dat het onthouden van instemming redelijk is, tenzij het onredelijk is. Dat is een hoge drempel. Dat is wel iets anders dan de nauwe samenwerking die de Richtlijn voorschrijft.
- 6.3 De WOR bevat al transparantiebepalingen voor de ondernemingsraad over loon, de hoogte daarvan en andere arbeidsvoorwaarden per groep in de onderneming werkzame personen in artikel 31d. Die transparantiebepalingen zijn goed vergelijkbaar met de transparantiebepalingen die het Wetsvoorstel voorschrijft. De bestaande transparantieplichting op grond van artikel 31d WOR is zowel een informatieverplichting als een verplichting tot bespreking tussen ondernemer en ondernemingsraad, ten minste eenmaal per jaar. Dat sluit goed aan bij de jaarlijkse rapportageverplichtingen voor de grootste werkgevers.
- 6.4 Mede ook gelet op het risico van sancties bij niet (tijdige) nakoming of rechtsmaatregelen van werknemers ten aanzien van hun gelijkwaardig loonrechten, raden wij aan de rol van de ondernemingsraad in dit verband op te nemen in een daartoe uit te breiden artikel 31d WOR.

7 Slot

- 7.1 Graag geven wij bovenstaande in overweging. Wij hopen u een nuttige bijdrage te hebben gegeven.

Wijnand Blom

² Mits de ondernemingsraad de nietigheid binnen 1 maand inroept, maar dat zal de ondernemingsraad in de regel doen.