

Reactie internetconsultatie ‘Besluit implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen’

Amsterdam, 30 juli 2026

Geachte heer/mevrouw,

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: ‘de NOB’) heeft met belangstelling kennisgenomen van de internetconsultatie ‘**Besluit implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen**’ (hierna: ‘de internetconsultatie’). De NOB onderschrijft het belang van transparantie ter bevordering van gelijke beloning tussen mannen en vrouwen en maakt graag gebruik van de mogelijkheid om op deze internetconsultatie te reageren. In deze reactie schetst de NOB concrete juridische en fiscale knelpunten die samenhangen met de voorgestelde uitwerking van de loontransparantieverplichtingen.

Met haar reactie wil de NOB bijdragen aan de ontwikkeling van goede wetgeving die rechtszekerheid en rechtsbescherming biedt en bijdragen aan totstandkoming van eenvoudigere, handhaafbare en uitvoerbare wetgeving.

Met vriendelijke groeten,
de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs

prof. mr. dr. Arco Bobeldijk
voorzitter Commissie Wetsvoorstellen



1. Aansluiting bij het belastbare loonbegrip

Voorgesteld wordt om voor de rapportageverplichtingen aan te sluiten bij het fiscale loonbegrip 'loon voor de loonbelasting/premieheffing' (loon LB/PH), met enkele correcties zoals het buiten beschouwing laten van uitgekeerde vakantiebijslag en arbeidsvoorwaardenbudget en het toevoegen van de opbouw daarvan (artikel 1 Besluit implementatie Richtlijn loontransparantie mannen en vrouwen en paragraaf 2.1.1 Nota van Toelichting (hierna: 'NvT'). Dit sluit aan op de loonaangifteketen en wordt nadrukkelijk gemotiveerd als keuze voor uitvoerbaarheid en lastenbeperking: er wordt gebruikgemaakt van bestaande, gecontroleerde gegevens uit de loonaangifte, zodat de rapportage grotendeels automatisch kan worden samengesteld. Binnen deze systematiek gelden onbelaste vergoedingen en verstrekkingen (zoals vergoedingen binnen de vrije ruimte van de werkkostenregeling, gerichte vrijstellingen zoals opleidings- en studiekostenvergoedingen en andere niet-belaste voordelen) niet als loon LB/PH. Zij vallen daardoor per definitie buiten de rapportage ter bevordering van de uitvoerbaarheid. Deze uitsluiting wordt verder verdedigd met de redenering dat componenten in de vrije ruimte en onder gerichte vrijstellingen voor iedereen onder gelijke voorwaarden zouden gelden en daarom slechts beperkt relevant zouden zijn voor loonverschillen. De gedachte is dat het hier vooral gaat om standaardvoorzieningen of (vanuit werkgeversperspectief) generieke faciliteiten die voor grote groepen werknemers beschikbaar zijn en daardoor niet of nauwelijks bijdragen aan systematische ongelijkheid tussen mannen en vrouwen.

Tegelijkertijd merkt de NOB op dat deze componenten in individuele gevallen wél een significant onderscheid kunnen creëren en daarmee relevant kunnen zijn voor een beroep op het recht op gelijk loon en het discriminatieverbod. Juist opleidings- en ontwikkelkansen, maar ook substantiële vergoedingen in de vrije ruimte of via gerichte vrijstellingen, kunnen in de praktijk een materieel verschil maken in de totale waarde van het arbeidsvoorwaardenpakket voor verschillende werknemers of groepen werknemers.

De NOB constateert dat daarmee een spanning ontstaat tussen de gekozen uitvoeringssystematiek en de materiële doelstelling van de richtlijn. De richtlijn beoogt transparantie over 'alle voordelen in geld en natura' die deel uitmaken van de beloning, juist omdat ongelijke behandeling zich niet alleen manifesteert in het basissalaris, maar ook in secundaire arbeidsvoorwaarden, opleidingskansen, vergoedingen en andere voordelen. Door in de AMvB vast te houden aan een primair fiscaal loonbegrip en onbelaste vergoedingen buiten de rapportage te laten, wordt de feitelijke beloning slechts gedeeltelijk zichtbaar gemaakt. De gekozen definities zijn technisch en fiscaal georiënteerd, terwijl de richtlijn uitgaat van een ruimer, materieel beloningsbegrip. Daarmee neemt de kans toe dat relevante verschillen in beloningspraktijk niet in de rapportage tot uitdrukking komen, ondanks dat zij vanuit gelijkheids- en discriminatierechtelijk perspectief wel van belang zijn. De NOB verzoekt daarom om in het Besluit aan te sluiten bij een materieel loonbegrip in lijn met de doelstelling van de richtlijn.





De genoemde discrepantie tussen het fiscale loonbegrip en het materiële loonbegrip raakt niet alleen de rapportage, maar ook het recht op informatie. Voor het individuele recht op informatie van werknemers wordt namelijk aangesloten bij hetzelfde loonbegrip als voor de rapportageverplichting. In de praktijk betekent dit dat een werknemer die gebruikmaakt van zijn recht op informatie geen inzicht krijgt in bijvoorbeeld substantiële opleidingsvergoedingen, studiekostenvergoedingen of andere onbelaste voordelen van collega's, zelfs als deze per persoon sterk verschillen.

Ten slotte zorgt de afhankelijkheid van de loonaangifteketen ervoor dat de rapportage en het recht op informatie in belangrijke mate worden bepaald door fiscale gegevens uit de loonaangifte. Fouten, keuzes of een bepaalde inzet van de werkkostenregeling (bijvoorbeeld het onderbrengen van voordelen in de vrije ruimte) hebben daarmee rechtstreeks invloed op wat wel en niet zichtbaar is in de loontransparantie. De AMvB en de NvT erkennen deze afhankelijkheid, maar bieden nog weinig nadere kaders om te beoordelen in hoeverre de gekozen fiscale inrichting van vergoedingen materieel neutraal is vanuit het perspectief van gelijke beloning. De NOB verzoekt daarom om dergelijke nadere kaders.

Samengevat is het knelpunt dus tweevoudig. Enerzijds is er de inhoudelijke discrepantie tussen het beperkte belastbare loonbegrip (waarin onbelaste vergoedingen, vrije ruimte en gerichte vrijstellingen buiten beschouwing blijven) en het brede, materiële beloningsbegrip dat de richtlijn als uitgangspunt neemt voor gelijke beloning. Anderzijds is er de koppeling van dat beperkte loonbegrip aan het recht op informatie, waardoor werknemers geen transparant zicht krijgen op onbelaste componenten die individueel wel tot verschillen kunnen leiden. Dit beperkt de effectiviteit van de transparantie-instrumenten en staat op gespannen voet met de doelstellingen van gelijke beloning voor gelijkwaardig werk. De NOB verzoekt daarom om:

- Het loonbegrip voor het recht op informatie uit te breiden naar een materieel beloningsbegrip dat alle relevante beloningscomponenten omvat, inclusief onbelaste vergoedingen, vrije ruimte en gerichte vrijstellingen; en
- Te verduidelijken dat werkgevers gehouden zijn deze componenten inzichtelijk te maken in de informatievoorziening aan werknemers en hun vertegenwoordigers, zodat beloningsverschillen volledig en transparant kunnen worden beoordeeld in het licht van het gelijkbeloningsbeginsel.





Verhouding tussen het nauwe en het ruime loonbegrip

De NvT hanteert twee definities voor loon: het nauwere, fiscaal afgebakende loonbegrip (loon LB/PH) dat geldt voor de rapportageverplichting, en het ruime loonbegrip uit artikel 7 lid 2 Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (hierna: 'Wgbmv') dat ziet op 'de vergoeding door de werkgever aan de werknemer verschuldigd voor diens arbeid, zijnde het basisloon en de aanvullende of variabele componenten', waarbij alle huidige of toekomstige voordelen in geld of in natura die de werkgever direct of indirect aan de werknemer betaalt in verband met de arbeid van de werknemer zijn inbegrepen (paragraaf 2.1.1 NvT). De AMvB heeft het nauwere begrip uitgewerkt en bepaalt in het voorgestelde artikel 2 lid 2 dat dit begrip ook geldt voor het recht op informatie als bedoeld in artikel 10b Wgbmv. Hierdoor zou de indruk kunnen ontstaan dat het ruime loonbegrip is verlaten. Dat is niet het geval. De AMvB heeft betrekking op de artikelen 10b en 10c Wgbmv. Voor het materiële recht op gelijk loon, de vraag of mannen en vrouwen bij gelijke of gelijkwaardige arbeid gelijk worden beloond op grond van artikel 7 Wgbmv, geldt het ruime loonbegrip. Dit betekent dat componenten die buiten de rapportage en het recht op informatie vallen (zoals onbelaste vergoedingen, pensioenbijdragen en andere voordelen) relevant kunnen zijn bij een beroep op het recht op gelijk loon, bij een vordering bij de civiele rechter of bij een verzoek om een oordeel bij het College voor de Rechten van de Mens.

Voorgaande leidt tot een situatie waarin een werknemer via het recht op informatie inzicht krijgt in een beperkt loonbegrip, terwijl bij een eventueel geschil over gelijke beloning het ruime loonbegrip van toepassing is. De werknemer ontvangt dan als het ware onvolledige informatie als vertrekpunt voor een procedure waarin een breder beloningsbegrip geldt. De NOB verzoekt om toe te lichten of deze discrepantie beoogd is. Het risico bestaat dat dit in de praktijk tot verwarring leidt bij werkgevers en werknemers. De vraag rijst of de werkgever bij de verklaring en rechtvaardiging van loonverschillen, ook in het kader van de rapportage en het recht op informatie, al rekening moet houden met componenten die onder het ruime loonbegrip vallen. Het komt de NOB vreemd voor dat het ruime loonbegrip buiten het rapportagebegrip is gehouden, en pas aan de orde komt als een werknemer een beroep doet op zijn of haar recht op gelijk loon.

Vrijwillige extra pensioeninleg en cafetariaregelingen

Het brutoloon voor de rapportage en het recht op informatie wordt afgeleid van het loon LB/PH: het inkomen waarover loonbelasting en premie volksverzekeringen worden berekend. De werknemersbijdrage aan de pensioenregeling wordt op grond van de fiscale omkeerregel vóór de loonheffing ingehouden en verlaagt daarmee het loon LB/PH. Dit heeft tot gevolg dat als een werknemer uit eigen beweging meer spaart voor pensioen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de ruimte binnen een beschikbare premieregeling, dit het gerapporteerde brutoloon van die werknemer verlaagt, terwijl het feitelijke salaris ongewijzigd is.





Twee werknemers met hetzelfde brutosalaris en dezelfde functie kunnen daardoor in de rapportage en bij het recht op informatie een verschillend loonniveau tonen, vanwege een individuele pensioeninleg-keuze. Dit kan het beeld van loonverschillen vertekenen, in het bijzonder in kleine categorieën van werknemers. De AMvB en de NvT erkennen dat werkgevers niet vrij zijn zelf correcties toe te passen, maar adresseren niet hoe met dergelijke individuele keuzes moet worden omgegaan. Hetzelfde speelt wanneer een werknemer op grond van een cafetariaregeling ervoor kiest brutoloon uit te ruilen voor onbelaste loonbestanddelen. De NOB verzoekt te verduidelijken of, en zo ja hoe, werkgevers in de rapportage of bij het recht op informatie rekening mogen houden met vertekeningen die ontstaan door individuele pensioeninlegkeuzes of door deelname aan cafetariaregelingen door werknemers, en of dergelijke keuzes als objectieve rechtvaardigingsgrond voor een geconstateerd verschil in loonniveau kunnen worden aangemerkt.

Moment van verwerking in de loonaangifte als bepalend tijdstip

Aansluitend bij het voorgaande merkt de NOB op dat de NvT als algemeen uitgangspunt hanteert dat 'bepalend is steeds het moment waarop deze toeslagen in de loonaangifte zijn verwerkt' (paragraaf 2.1.1 NvT). Dit betekent dat het gerapporteerde brutoloon (en daarmee de loonkloof) wordt beïnvloed door het moment waarop loonbestanddelen fiscaal worden verwerkt, en niet door het moment waarop zij feitelijk zijn opgebouwd of verdiend. Voor vakantiebijslag en het arbeidsvoorwaardenbudget is gekozen om dit te ondervangen door een correctie op basis van opbouw in plaats van uitbetaling, maar voor overige variabele componenten (zoals bonussen en prestatievergoedingen) geldt deze correctie niet. Een bonus die betrekking heeft op het kalenderjaar 2027 maar pas wordt uitbetaald in januari 2028 wordt daardoor meegenomen in de rapportage over 2028, niet over 2027. Dit kan leiden tot inconsistenties wanneer de samenstelling van de werknemerspopulatie tussentijds wijzigt. Een werknemer die in 2027 in dienst was maar per 1 januari 2028 uit dienst is, ontvangt de bonus in 2028 terwijl hij in dat jaar niet meer tot de werknemerspopulatie behoort. Omgekeerd worden werknemers die in 2028 in dienst treden wel meegeteld in de populatie, maar hun bonus over 2028 wordt pas in 2029 verwerkt. De NOB verzoekt de wetgever te verduidelijken hoe werkgevers hiermee moeten omgaan en of het in het kader van de rapportageverplichting aanvaardbaar is om voor bonussen en vergelijkbare variabele beloningen een pro rata of toerekeningssystematiek toe te passen die de rapportage beter laat aansluiten bij de feitelijke beloningsperiode, zoals ook is gedaan voor vakantiebijslag en het arbeidsvoorwaardenbudget.





2. Grensoverschrijdende tewerkstellingen

Voor terbeschikkinggestelde arbeidskrachten wordt het brutoloon, het basisloon en de aanvullende of variabele componenten op een afwijkende wijze vastgesteld, omdat de loonaangifte bij de uitlener niet per inlener is gesplitst en het loon LB/PH dus niet één-op-één per inlener kan worden toegerekend. De NvT beschrijft dat voor het basisloon moet worden uitgegaan van het belaste loon in de arbeidsovereenkomst, waarbij uitsluitend looncomponenten worden meegenomen die aan de inlener zijn toe te rekenen en die tegen het reguliere tarief worden belast, vermeerderd met de aan de inlener toe te rekenen opbouw van vakantiebijslag en arbeidsvoorwaardenbudget. De aanvullende of variabele componenten worden vervolgens bepaald op basis van de aan de inlener toe te rekenen componenten die onder het bijzondere tarief vallen, verminderd met vakantiebijslag en de opname van het arbeidsvoorwaardenbudget. Onbelaste looncomponenten of componenten die onder het nultarief vallen, worden niet meegenomen.

Dit is vanuit uitvoerbaarheid en aansluiting op de loonaangifteketen begrijpelijk, maar maakt de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten complexer dan die van reguliere werknemers van de inlener. De inlener is weliswaar verantwoordelijk voor verstrekking van de juiste informatie maar moet wel, via informatie van de uitlener, reconstrueren welke looncomponenten aan hem zijn toe te rekenen, hoe deze zich verhouden tot het basisloon en welke variabele componenten onder het bijzondere tarief moeten worden meegenomen. Dit vergt een nauwkeurige en tijdige informatie-uitwisseling tussen inlener en uitlener, met name bij uitzendkrachten die meerdere inleners hebben. Hoe wordt geborgd dat de uitlener alle relevante informatie per inlener gesplitst en op tijd kan aanleveren is niet uitgewerkt, noch hoe moet worden gehandeld als gegevens onvolledig of tegenstrijdig zijn. De NOB stelt voor om in de toelichting of nadere regelgeving explicieter te omschrijven welke minimale gegevens de uitlener aan de inlener moet verstrekken, hoe de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de aangeleverde gegevens is verdeeld en welke correctie- en herstelprocedures gelden bij fouten in de rapportage.

Daarnaast is onduidelijk hoe de systematiek zich verhoudt tot grensoverschrijdende detachering en intra-concern terbeschikkingstelling. Binnen internationale ondernemingen doen zich bijvoorbeeld de volgende situaties voor: inbound detachering (werknemers van buitenlandse groepsmaatschappijen die tijdelijk in Nederland werken), outbound detachering (werknemers van de Nederlandse werkgever die tijdelijk in het buitenland werken) en werknemers die formeel op de Nederlandse salarisadministratie staan, maar feitelijk werkzaam zijn voor een buitenlandse groepsmaatschappij.

In de praktijk zou het, mede gelet op de Waadi-systematiek, kunnen betekenen dat een werknemer die feitelijk 'op uitzending' is, materieel het arbeidsvoorwaardenpakket van de inlenende partij (het gastland of de gastentiteit) volgt, bijvoorbeeld omdat lokaal de eis geldt dat ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden gelden als voor lokale werknemers in gelijke of gelijkwaardige functies.





Tegelijkertijd blijft onder Nederlands recht in veel gevallen het formele werkgeverschap in Nederland liggen en is het loontransparantie-wetsvoorstel primair aan dat formele werkgeverschap gekoppeld. Dit roept vragen op, zowel over het toepassingsbereik (valt een outbound gedetacheerde medewerker nog onder de Nederlandse rapportageplicht?) als over de inhoud van de beloningsvergelijking (moet worden vergeleken met collega's van de inlener in het buitenland, dan wel met collega's in Nederland?).

De NOB verzoekt de wetgever om concreet uit te werken:

- in welke grensoverschrijdende situaties Nederland als “inlener” kwalificeert en de rapportageplicht (en overige transparantieverplichtingen) dus ook voor terbeschikkinggestelde werknemers uit het buitenland gelden;
- wanneer een outbound gedetacheerde werknemer nog moet worden meegeteld in de Nederlandse loonrapportage, en of, en zo ja hoe, rekening moet worden gehouden met het beloningsniveau in het gastland;
- hoe intra-concern situaties moeten worden geduid waarin werknemers formeel bij de Nederlandse entiteit in dienst zijn, maar feitelijk duurzaam werkzaamheden verrichten voor een buitenlandse groepsmaatschappij.

Tenslotte merkt de NOB op dat verschillen in beloning gedurende detachering in veel gevallen objectief gerechtvaardigd kunnen zijn, bijvoorbeeld omdat uitgezonden werknemers bepaalde rechten uit hun ‘home country’ behouden en niet automatisch hun eerdere arbeidsvoorwaarden hoeven op te geven omdat zij tijdelijk in een land werken waar de lokale beloning lager ligt. Dat past ook bij bestaande regelgeving waarin voor uitzendkrachten wordt gesproken over ‘ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden’ als bij de inlener, niet over een verplichte aanpassing omlaag.

3. Tot slot

De NOB is uiteraard graag bereid deze reactie op de internetconsultatie nader toe te lichten en daartoe in overleg te treden. Een afschrift van deze reactie wordt op onze website gepubliceerd.¹

¹ Meer informatie over de Commissie Wetsvoorstellen van de NOB leest u hier: <https://www.nob.net/over-de-nob/commissie/commissie-wetsvoorstellen/>.





Over de NOB

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) is opgericht in 1954. We zijn de beroepsvereniging van universitair opgeleide belastingadviseurs in Nederland en behartigen de gemeenschappelijke belangen van onze leden. We staan voor een uitstekende beroepsuitoefening door het aanbieden van opleidingen voor onze leden, het toepassen van onze code of conduct en de handhaving daarvan via onafhankelijk tuchtrecht. We vormen de brug tussen leden en maatschappij door de inzet van de bij onze leden aanwezige (praktijk)kennis over de volle breedte van het fiscale terrein. Deze kennis zetten we in om een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke debat over belastingen.

