

Vergaderjaar 2025–2026

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 1321

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2026

Elke werknemer in Nederland heeft recht op ten minste het minimumloon voor het werk. Dit is geregeld in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml). Deze wet verzekert werknemers van een maatschappelijk aanvaardbare financiële tegenprestatie voor werk. Werknemers die het minimumloon verdienen zijn vaak kwetsbaarder dan werknemers die boven het minimumloon verdienen. Daarnaast bevinden zich ook veel kwetsbare arbeidsmigranten in de groep werknemers die het minimumloon verdient. Het kabinet vindt het belangrijk dat werknemers daadwerkelijk het loon ontvangen voor hun arbeid. Daarom zet ik mij in om de daadwerkelijke betaling te verbeteren.

Om te zorgen dat werknemers ook daadwerkelijk het minimumloon ontvangen, bestaan reeds een aantal instrumenten. Zo kan de Arbeidsinspectie bij een constatering van onderbetaling aan de werkgever een nabetalingsverplichting en last onder dwangsom opleggen. Ook hebben werknemers de mogelijkheid om hun niet betaalde loon op te eisen via de civiele rechter. Maar we zien dat ondanks deze instrumenten er situaties blijven bestaan waarin werknemers hun loon niet ontvangen of niet voldoende loon ontvangen.

Om de positie van werknemers om daadwerkelijk het minimumloon te ontvangen te verbeteren werk ik aan een rechtsvermoeden in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Dit houdt in dat in de gevallen dat het rechtsvermoeden wordt ingeroepen, de werkgever moet bewijzen dat hij wél het minimumloon heeft betaald, in plaats van dat de werknemer of Arbeidsinspectie moet bewijzen dat het minimumloon niet is betaald. De bewijslast wordt zo in feite omgekeerd. Hiermee wordt beoogd dat werknemers effectiever het minimumloon kunnen opeisen en het minimuminkomen ontvangen zoals dat is bedoeld als minimumcompensatie voor arbeid. De introductie van een rechtsvermoeden komt voort uit de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmi-

granten (hierna: Aanjaagteam). In lijn met de motie Van Apeldoorn¹ werk ik de aanbevelingen van het Aanjaagteam uit. In deze brief deel ik de stand van zaken in dit traject en ga ik in op de vervolgstappen die de komende periode worden gezet.

Hiermee doe ik de toezegging van mijn ambtsvoorganger uit het commissiedebat Arbeidsmigratie van 11 september 2025 gestand².

Probleemanalyse

Op grond van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag zijn werkgevers verplicht om hun werknemers het wettelijk minimumloon te betalen. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving van deze wet. In de praktijk komt het voor dat werkgevers niet conform de Wet minimumloon en vakantiebijslag betalen. Door afwezige, onvolledige of tegenstrijdige administratie bij de werkgever is door de Arbeidsinspectie niet altijd vast te stellen of er sprake is van onderbetaling en wat de hoogte van de onderbetaling is. In deze gevallen kan de Arbeidsinspectie wel een boete opleggen voor het niet of niet tijdig verstrekken van de gevraagde bescheiden (artikel 18b lid 2 Wml). Maar omdat onderbetaling niet kan worden vastgesteld, kan er geen nabetalingsverplichting aan de werkgever ten behoeve aan zijn werknemers worden opgelegd. Dit is nadelig voor de werknemers indien zij wel werden onderbetaald. Om te beoordelen of er conform de Wml is betaald, moet de Arbeidsinspectie onder meer kunnen controleren hoeveel uur er in de controleperiode is gewerkt en hoeveel loon de werknemer over die periode uitbetaald heeft gekregen. Bescheiden op basis waarvan de Arbeidsinspectie dit kan beoordelen zijn bijvoorbeeld de arbeidsovereenkomst, een urenadministratie en loonstroken. Maar om deze te verkrijgen, is de inspecteur afhankelijk van de werkgever. Wanneer de Arbeidsinspectie een werkgever controleert, vraagt de inspecteur deze gegevens op grond van artikel 18b Wml op. Het komt voor dat de werkgever deze gegevens niet kan of wil verstrekken, waardoor de Arbeidsinspectie niet kan nagaan of het minimumloon is betaald voor de gewerkte uren. Soms vermoedt de inspecteur echter wel dat er sprake is van onderbetaling, bijvoorbeeld omdat de aangeleverde administratie inconsistent is of omdat een werknemer (of een derde) een verklaring heeft afgelegd die niet overeenkomt met de bescheiden die de werkgever heeft aangeleverd. De inspecteur probeert de gegevens dan op een andere manier te verkrijgen. Bijvoorbeeld via een boekhouder, de werknemer, of bij een inlener in het geval dat er sprake is van een uitleenconstructie, om zo alsnog vast te stellen of er sprake is van onderbetaling en de hoogte daarvan. Dit is echter niet in alle gevallen mogelijk.

Wanneer de werkgever de gevraagde bescheiden niet of niet tijdig verstrekt, kan de Arbeidsinspectie een boete aan de werkgever opleggen (artikel 18b lid 2 Wml) van maximaal € 12.000 per onderzochte werknemer³. Van de boete gaat wel een sanctionerende werking uit richting de werkgever, maar de werknemers zijn hiermee niet geholpen om het eventuele achterstallige loon alsnog te krijgen. Want wanneer onderbetaling niet kan worden vastgesteld, kan er geen nabetalingsverplichting richting de werkgever worden opgelegd.

Ook civielrechtelijk weten werknemers niet altijd hun recht op te eisen. Een belangrijke oorzaak is dat werknemers de weg naar de rechter niet altijd weten te vinden. Dit kan komen door onvoldoende informatie over

¹ Kamerstukken I 2025/26, nr. 34 664, L

² Kamerstukken II 2025/26, TZ202509-107

³ Artikel 8 van de Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag 2024.

waar zij terecht kunnen, maar vaak ook vanwege de sterke afhankelijkheidspositie die werknemers hebben ten opzichte van hun werkgever. Daarnaast ligt de bewijslast in een civiele rechtszaak bij de werknemer. Werknemers kunnen de bewijslast om aan te tonen dat er sprake is geweest van onderbetaling als hoog ervaren. Zeker wanneer de werknemer weinig of geen documentatie heeft ontvangen van de werkgever. Dat de bewijslast als hoog wordt ervaren, ontmoedigt werknemers om de stap naar de rechter te zetten. Dit heeft als gevolg dat kwetsbare werkenden niet de minimumbetaling ontvangen waar de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag hen wel het recht op geeft.

Doel van het rechtsvermoeden in de Wml

Het aanjaagteam adviseerde daarom om een weerlegbaar rechtsvermoeden te introduceren in de Wml waarbij, bij een vermoeden van onderbetaling, wordt aangenomen dat de werknemer gedurende zes maanden voor 36 uur per week tegen een vergoeding van het minimumloon heeft gewerkt. Het is dan vervolgens aan de werkgever om te bewijzen dat hij dit loon betaald heeft aan de werknemer, of dat de werknemer minder uren heeft gewerkt. Op dit moment werk ik aan de uitwerking van deze aanbeveling. Ik werk zowel een bestuursrechtelijk als een civielrechtelijk rechtsvermoeden uit.

Bij de bestuursrechtelijke variant kan de Arbeidsinspectie het rechtsvermoeden inroepen wanneer zij vermoedt dat de werknemers in het onderzoek onderbetaald worden en de werkgever niet de gevraagde stukken overlegt. Op die manier kan de Arbeidsinspectie een fictieve onderbetaling berekenen en een nabetalingsverplichting aan de werkgever tegenover de werknemer opleggen. Het bestuursrechtelijke rechtsvermoeden kan helpen om vaker wel een nabetalingsverplichting op te leggen. Hiermee is de werknemer geholpen, aangezien er vaker een nabetalingsverplichting kan worden opgelegd.

Bij de civielrechtelijke variant zal de bewijslast in een civielrechtelijke procedure bij de werkgever komen te liggen in plaats van bij de werknemer die aan moet tonen dat er sprake was van onderbetaling. Hierdoor wordt de prikkel van de werkgever om zo weinig mogelijk administratie bij te houden weggenomen. Het civielrechtelijke rechtsvermoeden beoogt het voor werknemers eenvoudiger te maken hun recht op te eisen. De intentie is dat deze twee rechtsvermoedens naast elkaar zullen bestaan en elkaar kunnen aanvullen.

Naast het bevorderen van rechtsherstel, is de verwachting dat er van het rechtsvermoeden ook een preventieve werking uitgaat, omdat onderbetaling en het niet verstrekken van de gevraagde gegevens aan de werknemer of de Arbeidsinspectie minder zal «lonen». Voor werkgevers die conform Wml betalen en de administratie volledig en correct bijhouden en desgevraagd gegevens aanleveren aan de Arbeidsinspectie (conform bestaande regelgeving) verandert er niets. Het rechtsvermoeden kan verder bijdragen aan het tegengaan van oneerlijke concurrentie op de loonkosten.

Verdere uitwerking

Het kabinet onderschrijft de doelstelling van het rechtsvermoeden en ziet dat het een aanvullend instrument kan zijn om de positie van kwetsbare werkenden te verbeteren. De uitwerking van deze aanbeveling van het Aanjaagteam is dan ook in volle gang. In dit deel van de brief ga ik in op de belangrijkste vraagstukken die de komende periode verder worden verdiept.

Allereerst de voorwaarde om het rechtsvermoeden in te mogen roepen. Het rechtsvermoeden (met name de bestuursrechtelijke variant) is een

zwaar middel, omdat het kan leiden tot een nabetalingsverplichting van 36 uur per week tegen het minimumloon gedurende zes maanden. Het rechtsvermoeden vraagt daarom om een goede onderbouwing. Dit is van belang voor de rechtszekerheid van werkgevers. Het rechtsvermoeden mag niet disproportioneel uitpakken voor welwillende werkgevers. Ook mag het niet leiden tot een prikkel voor werknemers om te frauderen. Een belangrijk onderdeel van de proportionaliteit is (de onderbouwing van) het criterium om het rechtsvermoeden in te roepen. De aanbeveling van het Aanjaagteam benoemt dat het rechtsvermoeden kan worden ingeroepen bij een vermoeden van onderbetaling. Dit criterium van vermoeden van onderbetaling moet nader worden ingekleurd en objectief vastgesteld kunnen worden. Voor een effectief rechtsvermoeden moet de drempel om het in te roepen laag genoeg zijn om er daadwerkelijk een beroep op te kunnen doen en een daadwerkelijke verbetering van de huidige situatie te bewerkstelligen. Tegelijkertijd dient het uiting te geven aan een daadwerkelijk vermoeden van onderbetaling, waarbij het van belang is dit criterium objectief te definiëren om te verzekeren dat de toepassing van het rechtsvermoeden kenbaar en voorzienbaar is. Hierin is de informatiepositie van de degene die het rechtsvermoeden inroept in de bestuursrechtelijke en het civielrechtelijke variant van het rechtsvermoeden verschillend. Een individuele werknemer heeft namelijk minder mogelijkheden om bescheiden op te vragen dan de Arbeidsinspectie. Hierin zoek ik de laagst mogelijke drempel die leidt tot rechtszekerheid voor werkgevers.

Ten tweede vereist ook de mogelijkheden die de werkgever dient te hebben om het rechtsvermoeden te weerleggen, verdere uitwerking. In de praktijk zal het rechtsvermoeden alleen worden ingeroepen als de werkgever niet of niet voldoende stukken heeft aangeleverd, ofwel aan de werknemer, ofwel aan de Arbeidsinspectie. Had de werkgever deze bescheiden wel verstrekt, dan was het mogelijk geweest om vast te stellen of er conform de Wml is betaald. De vraag is dan op basis waarvan de werkgever dan geacht wordt het rechtsvermoeden te weerleggen. Ook zal verder uitgediept moeten worden wat er gebeurt in het geval van een gedeeltelijke weerlegging, of in situaties waarin de werkgever in een later stadium toch meer gegevens overlegt.

Ook moet gekeken worden hoe afgedwongen kan worden dat de werkgever de nabetalingsverplichting op basis van het rechtsvermoeden daadwerkelijk nakomt, en dat bij het niet-nakomen daarvan een herstelsanctie in de vorm van een last onder dwangsom kan worden opgelegd door de Arbeidsinspectie. De nabetalingsverplichting herstelt weliswaar niet de overtreding van het niet of niet tijdig aanleveren van gegevens, maar in dit geval de vermoedelijke onderbetaling. Daarmee valt de beoogde herstelsanctie mogelijk buiten hetgeen volgens de vaste kaders van het bestuursrecht een herstelsanctie is. De werkwijze van de Arbeidsinspectie zou vergelijkbaar moeten worden met de huidige handhavingspraktijk van de Arbeidsinspectie waarbij een last onder dwangsom kan worden ingezet om de nabetaling af te dwingen.

Vervolg

De introductie van het rechtsvermoeden vormt een extra instrument dat kwetsbare werknemers kan helpen om hun verdiende loon daadwerkelijk te ontvangen.

Daarbij vind ik het belangrijk dat we een hanteerbaar instrument creëren, zowel voor de werknemer, de Arbeidsinspectie als de civiele rechter, maar ook rechtszekerheid behouden voor werkgevers. De komende maanden zal ik het rechtsvermoeden met de hierboven genoemde punten uitwerken tot een wetsvoorstel. De Arbeidsinspectie zal de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid toetsen voordat ik het wetsvoorstel indien bij de Raad

van State. In de voortgangsrapportage over de uitvoering van de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten zal ik u wederom informeren over de voortgang.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.A. Vijlbrief