

Vergaderjaar 1985–1986

19 286

Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, en van artikel 1638o van het Burgerlijk Wetboek (voorzieningen in verband met de naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag)

B ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 23 juli 1985

Bij Kabinetsmissive van 21 mei 1985, nr. 67, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, en van artikel 1638o van het Burgerlijk Wetboek (voorzieningen in verband met de naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag).

1. Het ILO-Verdrag, nr. 131, en de ILO-aanbeveling, nr. 135, betreffende het vaststellen van een minimumloon speciaal met betrekking tot de ontwikkelingslanden beogen de bescherming van in een ongunstige positie verkerende groepen van loontrekkenden door middel van het vaststellen, aanpassen en handhaven van minimumlonen. Het verdrag verplicht het minimumloon kracht van wet te verlenen en de toepassing ervan door middel van straffen of andere sancties af te dwingen (vergeleijk Trb. 1971, 48 en Trb. 1971, 117, bladzijden 92 en volgende).

Blijkens de toelichtende nota bij het verdrag (Gedr. St. 12437) was de regering destijds van oordeel dat de bestaande wettelijke bepalingen voor wat Nederland betreft aan de in het verdrag gestelde eisen voldeden.

Daarbij werd gewezen op de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Stb. 1968, 657 jo Stb. 1972, 43). Deze wet kent een civielrechtelijke sanctie van de aanspraak op het minimumloon. Indien deze civielrechtelijke sanctie effectief is kan – zo meent de Raad van State – in elk geval gesteld worden dat Nederland aan zijn verdragsverplichting heeft voldaan. Het zou wellicht anders kunnen zijn indien blijkt dat de civielrechtelijke sanctie niet of onvoldoende werkt omdat de betrokken werknemers geen civielrechtelijke actie instellen waar de sanctie van afhankelijk is. Artikel 2 van het verdrag bepaalt immers imperatief dat het niet toepassen van het minimumloon de betrokkene zal «blootstellen aan straffen of andere sancties».

Het niet toepassen van de minimumloonbepalingen geeft het kabinet ook thans geen aanleiding tot het voorstellen van strafsancities. Hoewel ook naar de mening van de SER thans nog niet kan worden geconcludeerd dat het invoeren van strafsancities in de wet noodzakelijk is, wil dit lichaam niet uitsluiten dat, wanneer de thans besproken middelen te enenmale zouden blijken tekort te schieten, alsnog strafbaarstelling zal moeten worden overwogen (SER-advies naleving Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, bladzijde 21). Van de door de SER besproken en

positief beoordeelde middelen, betrekking hebbende op de bevordering van de naleving van de wet, is een aantal niet in het voorliggende wetsontwerp opgenomen (op enige daarvan zal het college in het volgende nog nader ingaan). In deze omstandigheden verdient het naar de mening van de Raad aanbeveling, dat in de toelichting nader wordt uiteengezet waarom in het ontwerp voldoende recht wordt gedaan aan de voornoemde verdragsverplichting om de toepassing van het minimumloon af te dwingen.

2. Het voorstel vervat in artikel 18a, tweede lid, inhoudende dat de minister, indien uit een onderzoek gebleken is dat de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag is geschonden, zulks niet alleen mededeelt aan de betrokken werkgever maar ook aan de ondernemingsraad (OR), is gelet op artikel 28, eerste lid, van de Wet op de Ondernemingsraden wezenlijk. De OR kan daardoor de opdracht van genoemde bepaling beter vervullen.

Opvallend is evenwel dat is afgezien van de verplichting om ook de betrokken werknemer op de hoogte te stellen van de geconstateerde onderbetaling. De SER ging er blijkens zijn advies vanuit dat ook de werknemer op de hoogte zou worden gebracht (punt 3.7, laatste alinea) en dat daarbij zou worden gewezen op de mogelijk-

heden van de civiele procedure. De argumenten in de memorie van toelichting (bladzijde 11, onderste alinea) om ervan af te zien de werknemer in te lichten zijn naar de mening van de Raad weinig overtuigend. Het niet op de hoogte stellen van de werknemers trekt vooral de aandacht als er aan de onderneming geen OR is verbonden. Uit de memorie van toelichting valt af te leiden dat de onderbetaling van minimumloners het meest voorkomt bij werknemers die werkzaam zijn in ondernemingen waarvoor (in verband met het geringe aantal werknemers) geen O.R. is voorgeschreven, zoals in grote delen van de horeca, de schoonmaaksector en de land- en tuinbouw. In deze gevallen zou informatie van de overheid voor de werknemer een psychologische steun kunnen betekenen bij het zelf ondernemen van actie. Enige activiteit van de Loontechnische Dienst (LTD) in dit opzicht lijkt bepaald wel zinvol en onmisbaar zolang geen verdere stappen worden overwogen. Onduidelijk is overigens waarop de vrees berust, dat werknemers het ontvangen van een mededeling dat zij een loon ontvangen dat lager is dat hetgeen wettelijk verplicht is en dat zij daar tegenop kunnen komen bij de rechter, als een aantasting van hun privacy zouden kunnen beschouwen. Het college dringt er dan ook op aan dat geregeld zal worden dat de betrokken werknemers de genoemde mededelingen zullen ontvangen.

3. Een door de SER ontvouwde gedachtingang, welke niet is gevolgd betreft het melden door de bedrijfsverenigingen van gevallen van onderbetaling aan de LTD, een gedachte die blijkens punt 4.1 van het advies van de Sociale Verzekeringsraad dd. 5 januari 1984 door deze raad wordt gesteund. In de toelichting wordt als argument voor afwijzing van deze gedachte aangevoerd dat de LTD in de regel geen onmiddellijke activiteit zal ontwikkelen naar aanleiding van een melding in een individueel geval. De Raad vraagt zich, mede gelet op de aangegane verdragsverplichtingen, af of dit laatste niet zou kunnen worden geregeld. Voorts is in de toelichting aangevoerd dat dergelijke meldingen door een bedrijfsvereniging onvoldoende concreet zijn als het gaat om werknemers die minder dan het normale aantal arbeidsuren werken. Dit neemt, naar de mening van het college, niet weg dat zulke meldingen toch belangrijke aanwijzingen zouden vormen, die de motie waard kunnen

zijn om te worden geverifieerd. De Raad beveelt dan ook aan te bezien of het niet mogelijk is de hiervoor vermelde gedachtingang over te nemen.

4. De SER heeft aanbevolen om de mogelijkheid te scheppen dat de LTD een onderzoek naar de naleving van de minimumloonbepalingen zal kunnen verrichten bij individuele werkgevers, zowel op eigen initiatief als op verzoek van een vakorganisatie, een werkgeversorganisatie of, indien geen OR aanwezig is, van een of meer werknemers. Ook zou de LTD na geconstateerde overtredingen «redresactiviteiten» kunnen ontwikkelen (SER-advies, bladzijden 19 en 20). Het is de Raad opgevallen dat in de toelichting niet afzonderlijk is toegelicht waarom dit voorstel niet is overgenomen. Hij dringt er op aan dat de toelichting op dit punt wordt aangevuld.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten