

Vergaderjaar 1985–1986

19286

## 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)

C

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 29 oktober 1985

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 mei 1985, no. 67, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 23 juli 1985, nr. W 12.85.0257/31.5.29, moge ik u mede namens de Minister van Justitie, hierbij aanbieden.

1. De Raad van State wijst op het ILO-verdrag, nr. 131, en de ILO-aanbeveling, nr. 135, betreffende het vaststellen van een minimumloon, in het bijzonder met betrekking tot de ontwikkelingslanden. Het verdrag verplicht het minimumloon kracht van wet te verlenen en de toepassing ervan door middel van straffen of andere sancties af te dwingen.

De Raad constateert dat blijkens de toelichtende nota bij het verdrag de regering destijds van oordeel was dat de bestaande wettelijke bepalingen wat Nederland betreft aan de in het verdrag gestelde eisen voldeden. Daarbij werd gewezen op de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, waarin een civielrechtelijke sanctie van de aanspraak op het minimumloon is opgenomen. Indien deze civielrechtelijke sanctie effectief is, kan – zo meent de Raad – in elk geval gesteld worden dat Nederland aan zijn verdragsverplichting heeft voldaan. Dit zou

wellicht anders kunnen zijn indien blijkt dat de civielrechtelijke sanctie niet of niet voldoende 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».

De Raad merkt op dat het niet toepassen van de minimumloonbepalingen het kabinet ook thans geen aanleiding geeft tot het voorstellen van strafsancities. Voorts wijst de Raad erop dat hoewel ook naar de mening van de SER thans nog niet kan worden geconcludeerd dat het invoeren van strafsancities in de wet noodzakelijk is, dat lichaam niet wil uitsluiten dat, wanneer de thans besproken middelen ten enenmale zouden blijken tekort te schieten, alsnog strafbaarstelling zal moeten worden overwogen. Nu een aantal van de door de SER besproken en door deze positief beoordeelde middelen, betrekking hebbende op de bevordering van de naleving van de wet, niet is opgenomen in dit wetsvoorstel, verdient het in deze omstandigheden naar de mening van de Raad aanbeveling, in de toelichting nader uiteen te zetten waarom in het ontwerp voldoende recht wordt gedaan aan de voornoemde verdrags-

verplichting om de toepassing van het minimumloon af te dwingen.

Vooropgesteld zij dat naar ons oordeel met de thans in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag neergelegde civielrechtelijke sanctieering ook nu nog volledig aan bovengenoemde verdragsverplichting wordt voldaan. Ten opzichte van de in 1969, bij de invoering van de wet, alsook de ten tijde van de goedkeuring van genoemd verdrag bestaande situatie is in dit opzicht volgens ons geen wijziging opgetreden.

Dit neemt niet weg dat wij van mening zijn dat een versterking van de huidige mogelijkheden gericht op naleving van de wet aanbeveling verdient. Het onderhavige wetsvoorstel strekt daartoe. Het doel van het wetsvoorstel is in dit opzicht tweeledig. Enerzijds wordt door het verstrekken van een loonstrookje meer duidelijkheid geschapen over de aanspraken op het minimumloon. Voor de werknemer wordt het daardoor eenvoudiger om op een meer gefundeerde wijze via de civielrechtelijke weg naleving van de minimumloonverplichting te eisen. Met andere woorden de civielrechtelijke weg die reeds in de wet was opgenomen wordt voor de werknemer nog beter toegankelijk gemaakt. Anderzijds wordt beoogd onderbetaling tegen te gaan door middel van de werkgever gerichte activiteiten. De LTD-onderzoek-

ken spelen hierbij een grote rol. Door de onderzoeks- en redresactiviteiten van de LTD zullen werkgevers op de onderbetaling worden gewezen, terwijl de resultaten van de onderzoeken ook aan de ondernemingsraad zullen worden voorgelegd en veelal met zowel werkgevers- als werknemersorganisaties zullen worden besproken. Hierdoor zullen naar verwachting geconstateerde onderbetalingssituaties veelal kunnen worden hersteld, zonder dat rechterlijke tussenkomst nodig zal zijn. In de toelichting is een uiteenzetting in bovenstaande zin opgenomen.

De Raad betuigt zijn instemming met de voorgestelde regeling dat bij schending van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag niet alleen de betrokken werkgever, maar ook de ondernemingsraad op de hoogte wordt gesteld.

De Raad acht dit wezenlijk met het oog op de vervulling door de ondernemingsraad van de taak, neergelegd in artikel 28, eerste lid, van de Wet op de ondernemingsraden.

De Raad acht het evenwel opvallend dat is afgezien van de verplichting om ook de betrokken werknemer op de hoogte te stellen van de geconstateerde onderbetaling. De argumenten in de memorie van toelichting hiervoor 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 ondernemingsraad is verbonden, aldus het college. 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 ondernemingsraad is voorgescreven, zoals in grote delen van de horeca, de schoonmaaksector en de land- en tuinbouw. In deze gevallen zou volgens de Raad 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 de Raad bepaald wel zinvol en onmisbaar zolang geen verdere stappen worden overwogen. Het is de Raad overigens onduidelijk waarop de vrees berust, dat werknemers het ontvangen van een mededeling dat zij een loon ontvangen dat lager is dan hetgeen wettelijk verplicht is en dat zij daar tegenop kunnen komen bij de rechter, als een aantasting van hun privacy

zouden kunnen beschouwen. De Raad dringt er dan ook op aan dat geregeld zal worden dat de betrokken werknemers de genoemde mededelingen zullen ontvangen.

Wij menen de Raad hierin niet te moeten volgen. Bij de keuze van maatregelen ter bevordering van de naleving van de wettelijke minimumloonvoorschriften is gezocht naar een redelijk evenwicht tussen individueel en meer collectief gerichte middelen.

Aangenomen mag worden dat het recht als zodanig op minimumloon algemene bekendheid geniet. Dit kan echter anders liggen ten aanzien van de exacte hoogte van het minimumloon in relatie tot een aantal arbeidsuren en de leeftijd van de desbetreffende werknemer. Daarover kunnen in het concrete geval nog vragen rijzen. Door de voorgestelde verplichte verstrekking van een loonstrookje, waarop de hier bedoelde gegevens dienen te worden vermeld, zal de werknemer in de meeste gevallen de mogelijkheid hebben na te gaan of er in zijn geval sprake is van onderbetaling. Onwetendheid behoort daarmee naar onze mening vrijwel tot het verleden. Het inlichten van de werknemer door de LTD, zoals de Raad voorstelt, is onzes inziens dan ook dubbelop. Geconstateerd moet worden dat in de praktijk niet alle onderbetaalde werknemers de stap zetten om – zonedig door tussenkomst van de rechter – het recht op minimumloon geldend te maken. Dit kan verschillende oorzaken hebben.

Na de invoering van de verplichting voor de werkgever om een loonstrookje te verstrekken, kan onwetendheid geen reden meer zijn voor het afzien van het ondernemen van actie. Waarschijnlijk zal angst voor verstoring van de arbeidsverhouding vaak een belangrijke reden zijn. Anders dan de Raad, geloven wij niet dat een brief van de overheid – i.c. de LTD – waarin wordt meegedeeld wat de werknemer normaal gesproken zelf al weet, van zodanige psychologische betekenis zal zijn, dat het de werknemer alsnog aanzet tot het ondernemen van actie.

De Raad plaatst een vraagteken bij het door ons gehanteerde privacyargument. Dit argument – dat overigens van slechts bijkomende betekenis is – heeft het oog hierop dat de werknemer een brief van de overheid in bepaalde gevallen zou kunnen opvatten als een hinderlijke herinnering aan een situatie waarbij de werknemer zich min of meer al heeft neergelegd en waar naar zijn inschatting weinig of niets aan te veranderen valt.

Tenslotte dient bij dit alles de werklast die het inlichten van individuele werknemers met zich meebrengt voor de LTD in de beschouwingen worden betrokken. Bij het gehouden onderzoek in de schoonmaaksector bij voorbeeld zou dit ruim 600 gevallen betreffen, bij het horeca-onderzoek zelfs ruim 1000. Bij de algemene minimumloononderzoeken ligt het percentage onderbetaalden op ongeveer 1%, in absolute getallen circa 1000 onderbetaalden per onderzoek. Te verwachten valt bovendien dat het in veel gevallen niet bij die ene brief zal blijven, maar dat betrokkenen zich met vragen tot de LTD zullen gaan wenden.

Wij menen dat verbetering van de situaties van onderbetaling gezocht moet worden in meer collectieve vormen van druk op de werkgever. In de opzet, zoals wij die ons voorstellen, zullen de ambtenaren van de LTD zich bij onderzoek naar de naleving niet beperken tot pure registratie ten behoeve van het statistische overzicht, maar ook bij de werkgever aandringen op een correctie loonbetaling. Dit is nu al voor een belangrijk deel praktijk bij de nalevingsonderzoeken. Dat dit niet voor niets is moge blijken uit het feit dat circa 60% van de aldus benaderde werkgevers bereid blijkt te zijn tot het ongedaan maken van de onderbetaling.

Daarnaast wordt voorgesteld om de aanwezige ondernemingsraad in te lichten over de onderbetaling in het bedrijf. Ook deze kan vervolgens druk uitoefenen op de werkgever, waarbij de individuele werknemers anoniem blijven.

De Raad constateert een leemte daar waar aan de onderneming geen ondernemingsraad is verbonden. Dit is op zich juist. Wij wijzen er echter wel op dat het in de bedoeling ligt de resultaten van de sectoronderzoeken met de werkgevers- en werknemersorganisaties of met het publiekrechtelijke bedrijfslichaam in de betrokken branche te bespreken, teneinde te bezien hoe een betere naleving kan worden bereikt.

Met name in de sectoren die ook door de Raad in zijn advies worden genoemd (horeca, schoonmaaksector, land- en tuinbouw) kan dit een zinvolle aanvulling betekenen op de andere voorgestelde maatregelen. Indien gemeend zou worden dat hiermee niet kan worden volstaan, dan ligt het naar onze mening eerder voor de hand te regelen dat in de hier bedoelde situaties de werkgevers- en de werknemersorganisatie(s), werk-

zaam in de betrokken onderneming of bedrijfstak, op de hoogte worden gesteld van de door de LTD in de afzonderlijke ondernemingen geconstateerde onderbetaling.

De Raad constateert dat een door de SER ontvouwde gedachtengang betreffende het melden door de bedrijfsverenigingen van gevallen van onderbetaling aan de LTD, een gedachte die door de Sociale Verkeersraad wordt gesteund, niet is gevolgd. In de memorie van 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 aan het gaat om werknemers die minder dan het normale aantal arbeidsuren werken. Dit neemt, naar de mening van de Raad, niet weg dat zulke meldingen toch belangrijke aanwijzingen zouden vormen, die de moeite waard kunnen zijn om te worden geverifieerd. De Raad beveelt dan ook aan te bezien of het niet mogelijk is de hiervoor vermelde gedachtengang over te nemen.

Wij menen, ook na hernieuwde overweging, deze suggesties niet te moeten honoreren. Hiervoor onder 1 is reeds ingegaan op het ILO-verdrag, nr. 131, en de ILO-aanbeveling, nr. 135, in relatie tot het onderhavige wetsvoorstel. Korthedshalve mogen wij daarnaar verwijzen. Verder geldt dat het ondernemen van directe actie door de LTD naar aanleiding van een melding in een individueel geval zich minder goed verdraagt met de door ons voorgestane werkwijze van de LTD, waarbij ook de beschikbare capaciteit van deze dienst een rol speelt. Het accent van de werkzaamheden van de LTD moet – naast de algemene minimumloononderzoeken – in onze visie liggen op de sectorsgewijze onderzoeken. Daarbij zullen verzoeken om onderzoeken bij individuele werkgevers in de regel geen onmiddellijk gevolg krijgen, maar veeleer medebepalend zijn bij de keuze van te onderzoeken sectoren en van de in het onderzoek te betrekken ondernemingen. Dit op zich maakt inschakeling van de bedrijfsverenigingen al minder opportuun. Toegegeven zij dat meldingen van bedrijfsverenigingen in dit opzicht ook de nodige indicaties zouden kunnen bevatten.

Echter, aangezien de LTD bij de inrichting van haar onderzoeken veelal al via andere kanalen (klachten van werknemers, signalen door de vakbond, eigen onderzoek) over de nodige informatie beschikt, is de toevoegende waarde van dergelijke meldingen naar onze mening betrekkelijk gering. Het wettelijk regelen van een aangeeffunctie voor de bedrijfsverenigingen komt ons in dit licht dan ook als overbodig voor.

Gesteld dat de LTD wel onmiddellijke actie zou ondernemen, dan kleeft er aan een regeling terzake van melding door de bedrijfsverenigingen aan de LTD van individuele gevallen van onderbetaling nog een praktisch bezwaar. Wil de bedrijfsvereniging tot melding overgaan, dan moet zij een «aanwijzing tot onderbetaling» hebben. Gelet op het feit dat op de verzamelloonstaten, die door de bedrijfsverenigingen als basis voor de premieheffing gebruikt worden, de vermelding van het aantal gewerkte uren ontbreekt, zal het niet mogelijk zijn, met behulp van die staten harde aanwijzingen op het spoor te komen.

Het bovenstaande heeft ons doen besluiten af te zien van het voorstel tot melding door de bedrijfsverenigingen van individuele gevallen van onderbetaling. Deze mening zijn wij nog steeds toegedaan.

De Raad wijst erop dat de SER heeft aanbevolen om de mogelijkheid te scheppen dat de LTD een onderzoek naar de naleving van de minimumloonepalingen zal kunnen verrichten bij individuele werkgevers, zowel op eigen initiatief als op verzoek van een vakorganisatie, een werkgeversorganisatie, een ondernemingsraad of, indien geen ondernemingsraad aanwezig is, van een of meer werknemers. Ook zou de LTD, volgens het advies van de SER, na geconstateerde overtredingen «redresactiviteiten» kunnen ontwikkelen. Het is de Raad opgevallen dat in de memorie van toelichting niet afzonderlijk is toegelicht waarom dit voorstel niet is overgenomen. De Raad dringt op een aanvulling van de toelichting op dit punt aan.

Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op.

Benadrukt zij dat, evenals thans het geval is, het een ieder vrij zal staan zich tot de LTD te wenden voor informatie over minimumloonepalingen en met verzoeken tot onderzoek terzake. De LTD kan naar aanleiding daarvan ook tot instelling van een onderzoek overgaan. In het wetsvoorstel is echter geen verzoekrecht tot het doen instellen van onderzoek

neergelegd. Toekenning van een zodanig recht is, gezien het bovenstaande, naar onze mening niet nodig. Bovendien zou bij toekenning van een wettelijk recht de vraag rijzen of de LTD dan ook niet tot het instellen van onderzoek verplicht zou moeten zijn. Een dergelijke verplichting achten wij, mede gezien de beoogde onderzoeksopzet, niet wenselijk.

Voor wat betreft de «redresactiviteiten» door de LTD is eveneens afgezien van het opnemen van een regeling in het wetsvoorstel. De rapportage aan de werkgever brengt mee dat de LTD de werkgever ook zal wijzen op zijn wettelijke verplichting tot betaling van het minimumloon, terwijl tevens zal worden aangedrongen op herstel van de geconstateerde onderbetaling. Een wettelijke regeling behoeft hiervoor niet te worden getroffen. Overigens moge uit de memorie van toelichting blijken dat het stellig in de bedoeling ligt tot hercontrole en rapportage daaromtrent over te gaan.

Conform het advies van de Raad is de memorie van toelichting op dit punt aangepast.

Ik veroorloof mij, mede namens de Minister van Justitie, U in overweging te geven, het hierbij gevoegde voorstel van wet en de bijbehorende memorie van toelichting, aangepast overeenkomstig het vorenstaande, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid,  
J. de Koning