

Vergaderjaar 1986–1987

19 286

## Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en van artikel 16 380 van het Burgerlijk Wetboek (voorzieningen in verband met de naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag)

Nr. 6

### EINDVERSLAG

Vastgesteld 29 september 1986

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup> heeft, na ontvangst van de memorie van antwoord op het voorlopig verslag inzake bovengenoemd wetsvoorstel, de navolgende vragen en opmerkingen naar voren gebracht. Met de beantwoording daarvan door de regering acht de commissie de plenaire behandeling voldoende voorbereid.

#### 1. Algemeen

De leden van de P.v.d.A.-fractie dankten de regering voor de uitgebreide behandeling van de vragen en opmerkingen die zij in het voorlopig verslag naar voren hadden gebracht. Zij grepen de gelegenheid aan nog eens te informeren naar de stand van zaken met betrekking tot de afschaffing van de bepaling in artikel 2, lid 3b WML (het één-derde-criterium). De SER-advisering inzake de structuur van het minimumloon en de minimumuitkeringen is nu immers afgerond en bevat, zoals deze leden al verwachtten, geen enkel aangrijpingspunt voor het voortbestaan van het één-derde-criterium. Waar de regering de bedoelde SER-advisering uitdrukkelijk als enige grond noemt voor uitstel van de voorgenomen afschaffing, leek de leden van de P.v.d.A.-fractie nu geen reden meer aanwezig om nog langer te dralen. Zij vroegen dan ook op welke termijn de regering met voorstellen met betrekking tot dit onderwerp zal komen.

De leden van de fractie van D66 juichten het onderhavige wetsvoorstel toe. Wel waren zij van oordeel dat een aantal elementen ten onrechte door de regering buiten de regeling zijn gelaten, terwijl daartoe door de SER – en later door de Raad van State – wel was geadviseerd.

De leden van de fractie van D66 toonden zich ingenomen met de wel in het wetsvoorstel geregelde onderwerpen. Dat geldt in het bijzonder voor de *verplichting die in het Burgerlijk Wetboek wordt opgenomen inzake het loonstrookje*.

#### 2. De mogelijkheid van groepsacties

In haar afwijzing van de mogelijkheid van groepsactie gaat de regering, naar het oordeel van de leden van de P.v.d.A.-fractie, aan een wezenlijk element voorbij. De kernvraag is of de onderbetaalde werknemer die zijn

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Nypels (D66), Weijers (CDA), Kraaijeveld-Wouters (CDA), voorzitter, Beckers-de Bruijn (PPR), Spieker (PvdA), Moor (PvdA), Gerritse (CDA), Buurmeijer (PvdA), ondervoorzitter, Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Groenman (D66), Oomen-Ruijten (CDA), Ter Veld (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Dales (PvdA), Linschoten (VVD), Alders (PvdA), Kamp (VVD), Nijhuis (VVD), Leijne (PvdA), Doelman-Pel (CDA), G. Terpstra (CDA), De Leeuw (CDA), Biesheuvel (CDA).

Plv. leden: Tommel (D66), Wolters (CDA), B. de Vries (CDA), Van Es (PSP), Worrell (PvdA), Kok (PvdA), Van Iersel (CDA), vacature PvdA, Korthals (VVD), Engwirda (D66), Van Noord (CDA), Van der Vlies (SGP), Melkert (PvdA), Van Gelder (PvdA), De Grave (VVD), Wöltgens (PvdA), Franssen (VVD), Schutte (GPV), Knol (PvdA), Paulis (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Tuinstra (CDA), Leerling (RPF).

arbeidsplaats wenst te behouden, doorgaans in de positie is om zijn recht op het minimumloon te effectueren. Deze leden waren de mening toegedaan dat dit veelal niet het geval is, te meer niet omdat het vaak gaat om jonge, laag-opgeleide werknemers, vaak van buitenlandse herkomst, welke in dienst zijn van werkgevers die het «met de regels niet zo nauw nemen». Zulke werknemers lopen, wanneer zij een vordering wegens onderbetaling zouden instellen, een reëel gevaar de arbeidsplaats te verliezen. Maar ook los daarvan is het bekend dat het voor deze groepen burgers buitengewoon moeilijk is gebruik te maken van juridische middelen om een bestaand recht te effectueren.

Tenzij, zo merkten deze leden op, de regering met harde cijfers kan aantonen dat een belangrijk aantal onderbetaalde werknemers «zijn aanspraak jegens de werkgever op het wettelijk minimumloon zonodig in rechte geldend maakt», moesten zij ervan uitgaan dat de juridische weg voor deze categorie werknemers in feite slechts theoretisch openstaat.

Deze situatie, zo stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie, doet de vraag rijzen of een collectief of organisatie ook zonder opdracht van betrokken werknemers (maar wel met hun medeweten) juridische actie kan ondernemen. De regering verwerpt deze mogelijkheid onder andere omdat bij een dergelijke groepsactie de betrokken werknemers anoniem zouden blijven. Dit nu, zo merkten deze leden op, behoeft niet het geval te zijn. De namen van betrokken werknemers kunnen weliswaar bekend zijn, maar het initiatief tot de vordering kan van een organisatie uitgaan die niet in hun opdracht handelt. Dat een dergelijke figuur in consumentenzaken «op praktische en principiële gronden onaanvaardbaar wordt geacht» doet huns inziens niet ter zake. De positie van de werknemer in een situatie van onderbetaling is immers veel kwetsbaarder dan die van een consument, gezien het bestaan van een duurzame (arbeids)verhouding. Verbaasd waren de leden van de P.v.d.A.-fractie dat de regering in dit verband ook nog wijst op de rapportage van de LTD aan de ondernemingsraad, alsof daarmee het geschetste probleem verholpen zou zijn. In de memorie van antwoord wordt immers becijferd dat slechts 17% van de onderbetaalde werknemers werkzaam zal zijn in een onderneming welke een ondernemingsraad kent. In het licht van deze overwegingen vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie de regering nog eens stil te staan bij de positie van de onderbetaalde werknemer, en de mate waarin deze feitelijk in staat mag worden geacht zijn recht op het wettelijk minimumloon te effectueren indien groepsactie tot de onmogelijkheden blijft behoren. Zij vroegen in dit verband tevens een nadere verduidelijking van de gronden om geconstateerde gevallen van onderbetaling niet te melden aan de vakorganisaties, zeker in de gevallen waarin de betrokken onderneming geen ondernemingsraad heeft.

De leden van de fractie van D66 hadden begrip voor de opvatting van de regering over de instelling van het groepsactierecht, maar merkten wel op dat zij wel erg vaak werden verwezen naar de «algemene» discussie die op dit terrein thans wordt gevoerd. Zij vroegen de regering in het kader van dit eindverslag dan ook op welke termijn de «principiële vraag naar de inpasbaarheid in het Nederlands rechtssysteem» zal worden beantwoord.

### **3. Maatregelen ter bevordering van de naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag**

Bijzonder teleurgesteld toonden de leden van de P.v.d.A.-fractie zich over de slordige beantwoording van hun feitelijke vragen betreffende de effectiviteit van de civielrechtelijke sanctiëring. Naar hun zin wat al te gemakkelijk stelt de regering geen gegevens beschikbaar te hebben over het aantal civielrechtelijke procedures ingesteld door onderbetaalde

werknemers, om vervolgens bovendien te suggereren dat zulke gegevens toch niets zouden zeggen over de effectiviteit van de wettelijke sancties. Hiermede namen de leden van de P.v.d.A.-fractie geen genoegen. Zij vroegen de regering of de feitelijke toegankelijkheid van de civielrechtelijke procedure niet mede bepalend is voor de effectiviteit van de sanctie die daarmee wordt gezocht. De wetgever kan immers nog zo'n mooie sanctie bedenken, wanneer deze bij een veelheid van overtredingen slechts sporadisch wordt toegepast kan men toch moeilijk van grote effectiviteit spreken. De aan het woord zijnde leden vroegen de regering haar standpunt dienaangaande nader te formuleren.

De leden van de P.v.d.A.-fractie kwamen terug op de mogelijkheid de bedrijfsverenigingen een signaleringstaak te geven, zoals de SER voorstelt. Zij constateerden met instemming dat «het merendeel der bedrijfsverenigingen» reeds de gewoonte heeft de werkgever in te lichten bij gebleken onderbetaling, en een viertal ook de werknemer op de hoogte brengt. Om dit gegeven naar waarde te kunnen schatten vroegen deze leden nog welke bedrijfsverenigingen werkgever en werknemer niet inlichten; zij vreesden namelijk dat dit weleens juist de bedrijfsverenigingen zouden kunnen zijn in sectoren waar veel onderbetaling voorkomt. Gaarne zagen zij van de regering wat meer specifieke gegevens tegemoet over het gedrag van verschillende bedrijfsverenigingen, in het bijzonder die welke opereren in sectoren waar veel onderbetaling voorkomt.

De leden van de fractie van D66 betreurden het niet opnemen van sanctiebepalingen (buiten de mogelijkheid van een civiele procedure) in het wetsvoorstel. Aangezien civiele procedures dikwijls lange tijd worden uitgesteld uit angst van de werknemer voor het verlies van zijn of haar baan of het verstoren van de arbeidsverhoudingen, zou opname van sancties in de wet aanbeveling verdienen. Ook het materieel voldoen van de verplichtingen uit de betreffende IAO-aanbeveling maken het opnemen van «straffen of andere sancties» wenselijk, aldus deze leden.

In verband met het bovenstaande waren deze leden van mening dat ook de «redres-activiteiten» van de LTD in de wet zouden dienen te worden geregeld. De mogelijkheden van de LTD in deze, waarnaar in de memorie van toelichting en in het antwoord aan de Raad van State wordt verwezen, missen ieder dwingend karakter in de richting van de werkgever. Regeling van het redresrecht, gecompleteerd met de opname van sancties, zouden in het belang zijn van een goede naleving van de wet.

#### **4. Het functioneren van de Loontechnische Dienst**

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateerden dat de regering zich ten aanzien van het inlichten van de werknemer door de LTD ingeval van gebleken onderbetaling nogal ambivalent opstelt. Eensdeels zouden de werknemer «voldoende mogelijkheden» ter beschikking staan «om zelf na te gaan of er sprake is van onderbetaling», andersdeels zou de «werklast» van de LTD zulks niet toestaan. Deze leden vroegen zich af of eerstgenoemde overweging staande kan blijven gezien de categorie werknemers waarover wij hier spreken, zelfs nadat het loonstrookje een verplichting is geworden in de zin van het voorliggende wetsvoorstel. Daarnaast betwijfelden deze leden of de werklast van de LTD een overweging kan zijn, als men bedenkt dat het hier om het verzenden van een standaardbrief gaat. Gaarne zouden wij hierop een reactie van de regering vernemen.

Van ernstige aard achtten de leden van de P.v.d.A.-fractie de weigering van de regering een informatieplicht van de LTD naar de vakorganisaties in te stellen. Enerzijds geeft de regering met cijfers aan dat in 83% van de gevallen van onderbetaling in het betreffende bedrijf geen ondernemingsraad aanwezig is, zodat alleen de werkgever wordt ingelicht. Anderzijds wordt niettemin gestipuleerd dat er «geen noodzaak» is te komen tot een

regeling voor het inlichten van de vakorganisaties. Deze leden vroegen de regering met klem een nadere verduidelijking op dit standpunt. Zou met name duidelijk gemaakt kunnen worden, zo vroegen zij, waarom voor 83% van de onderbetaalde werknemers een geringere bescherming moet gelden dan voor de overigen?

De uitbreiding van de activiteiten en mogelijkheden van de Loontechnische Dienst werd door de leden van de fractie van D66 ondersteund. Zij waren echter van mening dat voor een goede uitvoering van de wet het toegangsrecht tot een onderneming in de wet zou moeten worden opgenomen.

De leden van de fractie van D66 bekritiseerden de regering voor het feit dat de bepaling dat van door de LTD geconstateerde onderbetaling opgave wordt gedaan aan de ondernemingsraad, niet wordt uitgebreid tot een opgave aan de individuele werknemers. De Raad van State wijst er terecht op dat ontduiking van de Wet Minimumloon nu juist vaak voorkomt in kleinere bedrijven, waar geen or bestaat. Aanpassing van het wetsvoorstel leek deze leden geboden.

## **5. Artikelen**

De leden van de P.v.d.A.-fractie kwamen tenslotte terug op de voorgestelde formulering van artikel 18c, derde lid. Zij trachtten de gedachtengang van de regering te volgen dat een formulering waarin slechts het in gevaar komen van de continuïteit van de onderneming aanleiding zou mogen zijn tot matiging van de verhoging, «te stringent» zou zijn. Indien zich ook bij mogelijke «ernstige financiële problemen» zo een aanleiding kan voordoen, waarom wordt dan niet déze formulering in de wet opgenomen, zo vroegen deze leden. De voorgestelde formulering is immers aanmerkelijk ruimer en sluit de mogelijkheid tot matiging van de verhoging in zodra «kennelijk onaanvaardbare gevolgen voor de werkgever» kunnen optreden. Deze leden vroegen de regering dan ook, conform haar eigen stelling in de memorie van antwoord, een aanscherping van de matingsgrond in artikel 18c, derde lid aan te brengen.

De voorzitter van de commissie,  
Kraaijeveld-Wouters

De griffier voor dit verslag,  
Van Overbeeke