

Vergaderjaar 2006–2007

**30 678**

## **Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de invoering van bestuursrechtelijke handhaving**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 13 november 2006

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de inbreng van de verschillende fracties van de Eerste Kamer. De vragen die door de fracties zijn gesteld, zien vooral op de reden voor het wetsvoorstel en de toekomstige handhaving hiervan door de Arbeidsinspectie (AI). Zij worden hierna beantwoord.

De leden van de fracties van PvdA en CDA vroegen of de verwachte komst van werknemers uit de Midden- en Oost-Europese landen (MOE landen) een voldoende reden is voor het kabinet om een principiële wijziging van de handhaving van het minimumloon te entameren. De leden van de CDA fractie stelden daarbij tevens de vraag of een gewijzigde maatschappijvisie, gericht op een andere werkverdeling tussen overheid en sociale partners de reden is om van een civiele handhaving over te stappen op een bestuursrechtelijke en zo ja, of de regering voornemens is deze wijziging ook in andere wetten in te voeren. Zij brachten daarbij in herinnering de discussie die is gevoerd in het kader van de wet OM-afdoening en de notitie van de minister van Justitie betreffende de keuzes tussen sanctiestelsels. Zij verzochten in dat verband om een nadere motivatie voor de keuze van een bestuursrechtelijke handhaving voor een wet die van oudsher privaatrechtelijk werd gehandhaafd en daarbij in te gaan op de indicatoren 1 en 2 van genoemde notitie. Ook de leden van de fractie van de PvdA verzochten de regering in te gaan op de argumenten om een bestuurlijke boete te incorporeren in een regeling waar de handhaving vanouds privaatrechtelijk is vormgegeven. Zij vroegen welke beleidsindicatoren de regering als leidend ziet voor de keus voor (uitsluitend) privaatrechtelijke handhaving, dan wel het (ook) in het leven roepen van een bestuurlijke boete.

De beleidsindicatoren welke de regering als leidend ziet voor de keus voor privaatrechtelijke handhaving danwel het in het leven roepen van een bestuurlijke boete zijn opgenomen in de notitie waaraan door de leden van de CDA fractie is gerefereerd. Daaruit blijkt (indicator 1), dat er een indicatie voor privaatrechtelijke handhaving bestaat indien de betreffende norm (in casu de WML) strekt tot bescherming van het individuele belang van de ene (rechts)persoon ten opzichte van het individuele belang van een andere (rechts)persoon en de keuze of er in een specifiek geval

gehandhaafd moet worden in beginsel aan partijen (of hun belangengroepen) kan worden overgelaten.

Naar het oordeel van de regering gaat het bij de handhaving van de WML echter niet alleen om de bescherming van individuele belangen maar ook om de bescherming van een algemeen maatschappelijk belang. Namelijk dat een ieder voor zijn arbeid ten minste wordt beloond op een zodanig niveau dat hij in zijn normale levensonderhoud kan voorzien. Dat is het uitgangspunt dat aan de WML ten grondslag ligt. Waarbij de hoogte van de beloning op minimumniveau niet aan sociale partners wordt overgelaten, maar door de overheid wordt vastgesteld en het toezicht op de naleving van de wet is opgedragen aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ook daaruit blijkt, dat het in casu om meer gaat dan de bescherming van individuele belangen. Dat bij de nadere uitwerking daarvan in het verleden is gekozen voor een combinatie van het door onderzoek onder werkgevers periodiek monitoren van de naleving van de WML, de mogelijkheid van het indienen van een klacht bij de AI wegens onderbetaling en privaatrechtelijke handhaving van deze wet doet hier niet aan af.

In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is aangegeven (Kamerstukken II, 2005/06, 30 678, nr. 3, blz. 2 en 3), dat van de mogelijkheid tot het indienen van klachten bij de AI en het aanspannen van een civiele procedure wegens onderbetaling weinig tot geen gebruik wordt gemaakt door werknemers, hoewel uit monitor onderzoek blijkt, dat onderbetaling wel degelijk voorkomt. Van de handhaving van de verplichtingen van werkgevers die volgen uit de WML komt in de praktijk dan ook niet veel terecht, zo is geconcludeerd. Voorts is aangegeven, dat de verwachting bestaat, dat werknemers uit de Midden en Oost Europese lidstaten (MOE landen) nog minder dan Nederlandse werknemers bereid zullen zijn om een klacht bij de AI in te dienen of een civiele procedure wegens onderbetaling aan te spannen. Dit zal de effectiviteit van het bestaande instrumentarium tot handhaving van de WML verder vermindern en mogelijk een negatief effect hebben op de bereidheid van werkgevers tot naleving van de WML. De constatering enerzijds, dat ook thans al de naleving van de wet te wensen overlaat en anderzijds dat het niet naleven van de wet naar verwachting zal toenemen met de komst van werknemers uit de nieuwe lidstaten, in combinatie met de geringe effectiviteit van het huidige instrumentarium tot handhaving van de wet, heeft de regering doen besluiten tot bestuursrechtelijke handhaving van de wet.

Hoewel door een meerderheid van de Tweede Kamer in het debat over het vrij verkeer van werknemers uitdrukkelijk is aangedrongen op een actieve rol van de overheid bij het handhaven van de arbeidsvoorwaarden, is de komst van werknemers uit de MOE-landen dus niet uitsluitend debet aan de keuze van de regering om de WML in het vervolg bestuursrechtelijk te willen gaan handhaven. Uit het voorgaande mag ook duidelijk zijn, dat aan dit wetsvoorstel evenmin een veranderde maatschappijvisie ten grondslag ligt, gericht op een andere werkverdeling tussen overheid en sociale partners. De overheid was en is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de WML, zij het dat daar nu een andere invulling aan wordt gegeven dan tot op heden op het geval.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de reden voor het wetsvoorstel ook gelegen is in het feit dat het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) niet alert is op fraude. Volgens een recent rapport over werkvergunningen laat CWI kansen liggen waar het gaat om het voorkomen van fraude en uitbuiting, zo merken zij op.

Dat is niet het geval. Het rapport «Vreemdelingen aan het werk» van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) ziet op de verlening van tewerkstellingsvergunningen door CWI voor werknemers uit niet EU-lidstaten in het kader van de Wav. In het rapport wordt een oordeel gegeven over de vraag of er sprake is van een rechtmatige afgifte van tewerkstellingsvergunningen door CWI. De conclusie van de Inspectie is dat CWI voldoet aan haar wettelijk opgelegde taak. De volledigheid van de voor de behandeling van de aanvraag benodigde documenten en de juistheid van de verschaftte gegevens worden goed gecontroleerd. Ook worden de vergunningen tijdig aan de werkgever verleend. Het enige aandachtspunt dat de Inspectie signaleert is, de alertheid van CWI als het gaat om het voorkomen van fraude. Zoals de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer heeft bericht (Kamerstukken II 2006/07, 27 223, nr. 83) neemt CWI maatregelen voor het diepgaander toetsen van aanvragen, het traceren van oneigenlijkheden en het sneller intrekken van tewerkstellingsvergunningen bij geconstateerde onjuistheden. Een onderdeel daarbij is het samenwerkingsprotocol over de informatieuitwisseling tussen SZW (AI en SIOD) en CWI. De informatie waarover de AI beschikt in het kader van de handhaving van de WML zal daarbij mede worden betrokken.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het kabinet ook meer greep op de uitbetaling van het minimumloon wil krijgen en een inkomensgarantie voor mensen aan de onderkant van het loongebouw.

Dit is inderdaad het geval. Zoals hiervoor aangegeven, heeft de regering onvoldoende vertrouwen in het huidige instrumentarium om de naleving te bewerkstelligen van de verplichtingen die volgen uit de WML en is daarom gekozen voor bestuursrechtelijke handhaving hiervan. Naar verwachting zal alleen al de dreiging van een boete en een last onder dwangsom werkgevers ertoe bewegen zorgvuldiger om te gaan met de verplichtingen die volgen uit deze wet, wat een positief effect zal hebben voor werknemers die het minimumloon verdienen. Met dit wetsvoorstel wordt dan ook beoogd de naleving van de WML te bevorderen en op die wijze een betere bescherming te bieden aan werknemers die zijn aangevoerd op een beloning op het niveau van het wettelijk minimumloon.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen wat de concrete doelstelling van het kabinet is voor het aantal mensen dat eind 2007 nog onder het minimumloon betaald wordt. Zij verwezen daarbij naar de resultaten van het laatste onderzoek van de AI waaruit bleek dat circa 36 000 mensen onder het minimumloon betaald werden.

Het minimumloon is een basisrecht voor elke werknemer. Een andere doelstelling dan een naleving van 100% betekent dat de regering onderbetaling van het minimumloon als het ware zou toestaan en dat is uiteraard niet het geval. Elk geval van onderbetaling van het wettelijk minimumloon is er één te veel. Ongeacht of er een toename is van het aantal werknemers dat het minimumloon verdient. Sinds 2001 is het aantal onderbetaalde werknemers afgenomen van 1,1% naar nu 0,6%. Het streven blijft om uiteindelijk het percentage op nul te krijgen. Dat zal niet alleen gerealiseerd kunnen worden door de inspanningen van de AI. Zoals hiervoor aangegeven, zal ook de dreiging met bestuurlijke handhaving van de WML, in combinatie met voorlichting hierover, werkgevers ertoe bewegen zorgvuldiger met hun verplichtingen om te gaan.

De leden van de PvdA-fractie verzochten om een uitleg waarom met het onderhavige wetsvoorstel niet gewacht kon worden tot de invoering van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht.

De beoogde inwerkingtredingdatum van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht is 1 januari 2008. De beoogde inwerkingtredingdatum van dit wetsvoorstel is 1 januari 2007. In verband daarmee is het niet wenselijk te wachten op de invoering van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. De vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht voorziet ook niet in een algemene bevoegdheid voor het opleggen van bestuurlijke boetes, maar geeft slechts algemene regels die gelden wanneer al een bevoegdheid voor het opleggen van een bestuurlijke boete in een bijzondere wet is opgenomen. Voor zover nodig wordt aanpassing van dit wetsvoorstel (deze wet) aan de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen in de Aanpassingswet vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de AI voldoende is toegerust voor de bestuursrechtelijke handhaving van de WML, gelet op de motie van de Tweede Kamer over de handhavingsprioriteit (Kamerstukken II 2005/06, 30 678, nr. 11). De leden betrokken bij deze toezichtstaak van de AI het IWI rapport waaruit volgt dat het CWI nauwelijks op fraude let bij vergunningverstrekking in het kader van de Wav.

De AI is voldoende toegerust voor de bestuursrechtelijke handhaving van de WML. Bij een overgang naar een vrij verkeer van werknemers hebben werknemers uit de MOE-landen niet langer een tewerkstellingsvergunning nodig. Daarmee zal de omvang van de illegale tewerkstelling sterk afnemen. De capaciteit die vrijvalt doordat de AI minder controles in het kader van de Wav hoeft te verrichten, zal worden ingezet voor de controle op naleving van de WML. Verder gaat het kabinet er vanuit dat invoering van een bestuurlijke boete en last onder dwangsom ook in preventieve zin zal leiden tot een betere naleving door de werkgever, omdat de bestuursrechtelijke handhaving een mogelijke afschrikwekkende werking heeft.

De AI zal zich bij de handhaving van de WML vooral richten op de sectoren waarin het risico van onderbetaling aanwezig is. Deze sectoren worden – evenals bij de Wav – geselecteerd op basis van risicofactoren. Voorbeelden van de sectoren zijn horeca, landbouw en visserij en reparatie consumentenartikelen en handel, waarvan bekend is dat de naleving van de WML te wensen overlaat. Buiten deze risicosectoren verricht de AI controles op naleving van de WML naar aanleiding van tips en meldingen. Die zijn vaak afkomstig van andere werkgevers, sociale partners, werknemers en zogenoemde ketenpartners, zoals SIOD en de Belastingdienst. De AI analyseert deze meldingen en de resultaten van de controles om te achterhalen of onderbetaling met enige regelmaat voorkomt in die sector. Wanneer dat het geval is, worden de inspecties verhoogd en kan een dergelijke sector ook als risicosector worden aangemerkt.

De AI heeft geen taak in het corrigeren van CWI en dat is ook niet nodig. In het rapport van IWI wordt gesignaleerd dat CWI alerter kan reageren op signalen van mogelijke fraude. Daarover zijn, zoals hiervoor weergegeven, goede werkafspraken gemaakt met CWI. De AI maakt een eigen risicoanalyse in welke sectoren de kans op illegale arbeid het meest waarschijnlijk is. Specifiek in die sectoren wordt extra gecontroleerd. Eenzelfde systeem wordt straks opgezet voor de controles in het kader van de WML. Daarbij wordt ook gelet op fraude, zowel in het kader van de Wav als de WML.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of naar het oordeel van het kabinet de werknemers en de ondernemingsraden wel voldoende betrokken zijn bij de handhaving van het minimumloon.

Deze vraag is vermoedelijk ingegeven door het feit, dat volgens de huidige wetgeving de AI bij het constateren van een overtreding van de WML, naar aanleiding van een klacht van een werknemer, hiervan onder meer mededeling doet aan de ondernemingsraad. De ratio hiervan is, dat de ondernemingsraad vervolgens de werkgever er op kan aanspreken om het juiste loon te voldoen.

Met de introductie van de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom om alsnog het juiste loon te voldoen is het informeren van de ondernemingsraad over het niet naleven van de WML overbodig geworden. Wel zal de AI de belanghebbende organisaties van werkgevers en werknemers informeren zodat zij actie kunnen ondernemen met betrekking tot de naleving van de CAO.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. J. de Geus