

Vergaderjaar 2006–2007

30 678

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 september 2006

1. Algemeen

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de inbreng van de verschillende fracties van de Tweede Kamer en is verheugd dat het wetsvoorstel qua doel en strekking door deze fracties met instemming is ontvangen. Wel stellen zij nog een aantal vragen, die hierna worden beantwoord.

2. Bevordering naleving en handhaving WML

De leden van de PvdA-fractie vragen of de uitkomsten van het rapport van de Arbeidsinspectie (AI) «Werknemers met een brutoloon op of onder het wettelijk minimumloon in 2004» de regering niet verontrusten en hoe de regering verklaart dat van de grote groep mensen die wordt onderbetaald niet meer dan 6 klachten zijn ontvangen.

Naar aanleiding hiervan merkt de regering op, dat ten opzichte van het onderzoek van de AI over 2001 er sprake is van een daling van het aantal onderbetaalde werknemers. In 2001 werden naar schatting 68 000 werknemers onderbetaald (1,1% van alle werknemers). In 2004 is dat aantal afgenomen tot 36 000 (0,6%). Dat is op zichzelf verheugend en mogelijk ook het gevolg van de bredere en toegankelijker voorlichting over de WML, zoals aangekondigd naar aanleiding van het vorige AI onderzoek (Kamerstukken II, 2002–2003, 29 200 XV, nr. 15). Met de leden van de PvdA-fractie is de regering van mening, dat het resultaat uiteindelijk nog steeds onvoldoende is. De regering verwacht echter dat met de invoering van de bestuursrechtelijke handhaving van de WML het aantal onderbetalingen verder zal afnemen.

Zoals hiervoor opgemerkt heeft de verbeterde voorlichting over de WML vermoedelijk wel geleid tot een afname van het aantal onderbetaalden, maar niet tot een toename van klachten over niet naleving van de WML bij de AI. De redenen daarvoor zijn, dat werknemers het een te grote stap vinden om zelf een klacht bij de AI in te dienen tegen hun werkgever of omdat zij bang zijn dat het hun positie zal schaden. Ook vinden werknemers het lastig dat zij, nadat zij een klacht hebben ingediend bij de AI en

de werkgever zijn verplichtingen nog steeds niet nakomt, zelf naar de rechter moeten om het achterstallig loon te vorderen. De invoering van de bestuursrechtelijke handhaving van de WML draagt hieraan bij, aangezien de AI op eigen initiatief de naleving van de wet zal controleren en werknemers hiervoor niet eerst een klacht hoeven in te dienen. Via het instrument last onder dwangsom zullen werkgevers tevens worden aangezet tot betaling van het wettelijk minimumloon.

3. Bestuursrechtelijke handhaving en gegevensuitwisseling

De leden van de CDA- en PvdA-fracties vragen of kan worden aangegeven met hoeveel formatieplaatsen vanuit de AI de handhaving zal worden gerealiseerd. De leden van de PvdA-fractie vroegen ook wat de kosten zijn van deze nieuwe taak voor de AI.

De AI heeft ongeveer 180 formatieplaatsen beschikbaar voor bestrijding van illegale tewerkstelling (dat wil zeggen arbeid zonder de benodigde tewerkstellingsvergunning) in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en niet naleving van de WML. Aangezien de risicosectoren waar overtredingen van WML en Wav plaatsvinden grotendeels samenvallen kunnen de controles op betaling onder WML en illegale tewerkstelling worden gecombineerd. Met het opheffen van de tijdelijke beperkingen van het vrij verkeer van werknemers uit de Midden- en Oost-Europese (MOE-landen) zal automatisch illegale tewerkstelling afnemen, aangezien MOE-landers geen tewerkstellingsvergunning meer nodig hebben en dus niet meer illegaal tewerkgesteld kunnen zijn. De tijd die daarmee tijdens controles vrijvalt, kan daarom worden ingezet bij de handhaving van de WML. Daardoor is de verwachting dat de handhaving van de WML kostenneutraal zal plaatsvinden.

De leden van de PvdA- en VVD-fracties verzoeken aan te geven waarom de controles van de AI in eerste instantie plaats zullen vinden bij de naleving van de Wav en of de regering voornemens is om in de toekomst alsnog actief ontduiking van het WML in alle sectoren te gaan bestrijden. De leden van de PvdA-fractie vragen of het onderzoek van de AI naar het toepassen van het minimumloon steekproefsgewijs plaats vindt en of de AI op basis van het onderzoek 2004 nu al risicoanalyses kan maken en deze kan benutten. Zij verzoeken in te gaan op de factoren die bepalen of er sprake is van een verhoogd risico tot onderbetaling en of er sprake zal zijn van gezamenlijke aanpak zoals dat bij regionale fraude teams plaatsvindt.

Controles op naleving van de Wav worden uitgevoerd op basis van een risicoanalyse. Op basis van risicofactoren zoals laag betaalde arbeid en laaggeschoolde arbeid worden risicovolle sectoren benoemd waar een groot deel van de capaciteit van de AI wordt ingezet. De controles worden onder meer verricht via een gezamenlijke aanpak van de verschillende diensten, zoals bij regionale fraudeteams plaatsvindt. De controles van de WML door de AI zullen in eerste instantie plaatsvinden bij de controles op naleving van de Wav, aangezien de huidige risicosectoren grotendeels dezelfde sectoren zijn waarbinnen relatief vaak onderbetaling voorkomt, te weten de sectoren horeca, landbouw en visserijen en reparatie consumentenartikelen en handel (waaronder detailhandel), zoals uit het genoemde onderzoek blijkt. Op dit moment bestaat er geen aanleiding om de controles in alle sectoren uit te voeren.

Behalve op basis van eigen risicoanalyse door de AI worden controles op naleving Wav en WML ook verricht naar aanleiding van tips en meldingen. Deze zijn veelal afkomstig van werknemers, werkgevers, sociale partners en ketenpartners, bijvoorbeeld de SIOD of de Belastingdienst. Door analyse van deze meldingen en de resultaten van controles kan achter-

haald worden of onderbetaling eventueel ook veelvuldig plaatsvindt in sectoren die in eerste instantie niet als meest risicovol zijn aangemerkt. Als dat het geval is, zal daar meer inspectiecapaciteit op ingezet worden.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de mede betrokken instanties als SIOD, de Belastingdienst, UWV en anderen voldoende geëquipeerd zijn om de handhaving vanaf dag één op effectieve wijze gestalte te geven.

Op het moment dat de bestuursrechtelijke handhaving van de WML in werking treedt, zullen alle betrokken instanties daarvan op de hoogte zijn en wanneer dat nodig is, ook optreden. De signalering van onderbetaling in het kader van de WML is in het overleg tussen de AI, de Belastingdienst, SIOD en UWV aan de orde gesteld. Iedere organisatie zal de over en weer ontvangen signalen toetsen aan de eigen handhavingprioriteiten.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het UWV ook kan signaleren op basis van de polisadministratie of er sprake is van onderbetaling. Deze leden vroegen of daarvan ook gebruik gemaakt gaat worden.

Dit is in principe mogelijk. SIOD, AI en de Belastingdienst kunnen via een database beschikken over de UWV-gegevens en dus zonnodig de berekening van het loonbegrip van de sociale zekerheidswetgeving en vergelijking met het wettelijk minimumloon uitvoeren. Zoals hiervoor aangegeven worden de controles van de Wav en WML ingezet via een uitgebreide risicoanalyse. De AI ontvangt daarnaast signalen over onderbetaling die afkomstig zijn van werknemers, werkgevers en de sociale partners. Dit is in beginsel voldoende voor een goed beeld in welke sectoren sprake is van een verhoogd risico op onderbetaling, zodat de signalering via de polisadministratie niet gebruikt hoeft te worden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of indien een werkgever langer dan één jaar heeft onderbetaald de werkgever dan aan de werknemer ook de wettelijke rente moet vergoeden.

Dit is inderdaad het geval. Op grond van artikel 7:625 van het Burgerlijk Wetboek heeft de werknemer recht op een verhoging van het loon met de wettelijke rente als zijn werkgever het loon niet tijdig betaalt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de melding van de AI aan de werkgevers- en werknemersorganisaties alleen plaats kan vinden als er daadwerkelijk een bestuurlijke boete is opgelegd. Deze leden vroegen waarom sprake is van een «kan-bepaling» en waarom de AI niet verplicht wordt ook een waarschuwing te melden.

Op grond van het voorgestelde artikel 18p van de WML geldt dat wanneer de AI een boete oplegt de daarvoor in aanmerking komende verenigingen van werkgevers en werknemers hiervan in kennis worden gesteld. Deze verplichting strekt ertoe om partijen in de gelegenheid te stellen na te gaan of de werkgever de verplichtingen die voortvloeien uit de cao is nagekomen en een vordering in te stellen als zulks niet het geval is. Er is derhalve geen sprake van een «kan-bepaling».

De reden dat de AI niet verplicht wordt om bij een waarschuwing te melden, is dat pas bij het opleggen van een boete officieel is vastgesteld dat een bepaalde werkgever de WML heeft overtreden. Een waarschuwing, zo wordt nader uitgewerkt in de beleidsregels voor de bestuursrechtelijke handhaving van de WML, wordt uitsluitend gegeven door de AI wanneer het gaat om een minieme onderbetaling. Bij de waarschuwing wordt de werkgever in de gelegenheid gesteld om binnen een maand te voldoen aan zijn verplichtingen. Daarna controleert de AI wederom: is de werkgever zijn verplichtingen niet nagekomen, dan wordt alsnog een

boete opgelegd en zal de overtreding gemeld worden aan de werkgevers- en werknemersorganisaties.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering nader in te gaan op de beleidsregels die nog opgesteld moeten worden en waarin nader wordt ingevuld welke boete en dwangsom zal gelden in relatie tot de mate van onderbetaling.

De maximale boete die op grond van artikel 18g, eerste lid, van de WML aan een werkgever kan worden opgelegd bedraagt € 6 700,- per beboetbaar feit. Niet in alle gevallen zal de maximale boete worden opgelegd. De op te leggen boete wordt gerelateerd aan de duur en de mate van onderbetaling. Daarbij zal onderscheid worden gemaakt tussen drie categorieën van onderbetaling: minder dan 25%, tussen 25–50% en meer dan 50%. Verder wordt gekeken naar de duur van de onderbetaling: korter dan één maand, tussen de 1–6 maanden en langer dan 6 maanden.

In deze beleidsregels zal verder de mogelijkheid worden opgenomen van een waarschuwing door de AI bij een geringe onderbetaling, namelijk voor een onderbetaling van minder dan 5% van het maandbedrag, of bij een kennelijke vergissing of verschrijving. De werkgever zal door de inspecteur in staat worden gesteld om binnen een maand te voldoen aan zijn verplichtingen (wat moet blijken uit schriftelijke bewijsstukken, waaruit het herstel blijkt). Na een maand volgt een vervolgcontrole: heeft de werkgever zijn fout niet hersteld, dan wordt alsnog een boete opgelegd. De waarschuwing wordt niet gegeven wanneer binnen 24 maanden al eerder een beboetbaar feit op grond van de WML is geconstateerd. In dat geval zal wél meteen een boete worden opgelegd, ook al is er sprake van een geringe mate van onderbetaling, dan wel een kennelijke vergissing of verschrijving.

Indien op de dag van het constateren van het beboetbare feit nog geen 24 maanden zijn verstreken nadat een eerder beboetbaar feit bestaande uit het niet naleven van eenzelfde wettelijke verplichting is geconstateerd en de boete wegens het eerdere beboetbare feit onherroepelijk is geworden worden de boetebedragen met 50% verhoogd. Daardoor kan het boetebedrag bij recidive voor de werkgever hoger zijn dan € 6 700,- per onderbetaalde werknemer.

In situaties waar verificatie van de betaling van het loon en de vakantiebijslag bij een controle niet mogelijk is en waarbij het door de werkgever niet of onvoldoende kunnen overleggen van de noodzakelijke bescheiden waaruit de aard van de arbeidsrelatie blijkt van een persoon die in zijn bedrijf wordt aangetroffen, wordt de maximumboete opgelegd. Dat geldt ook wanneer verificatie van het door de werkgever betaalde loon of de betaalde vakantiebijslag of het aantal gewerkte uren niet mogelijk is.

Op deze wijze wordt het voor de AI mogelijk om een boete op te leggen wanneer relevante gegevens geheel of ten dele ontbreken. Zodat in die gevallen de handhaving van de WML niet illusoir wordt. Hiervoor is een extra bepaling in artikel 18b van het wetsvoorstel opgenomen. De nota van wijziging voor deze bepaling is bijgevoegd.

Zodra de beleidsregels in de Staatscourant zijn geplaatst, zal ik de Tweede Kamer hiervan op de hoogte brengen.

4. Last onder dwangsom

De leden van de CDA-fractie vragen zich ten aanzien van de nabetaling af of en hoe de AI verantwoordelijk wordt voor het ook daadwerkelijk uitbetalen door de werkgever van het te weinig betaalde loon.

De werkgever is uiteindelijk verantwoordelijk voor de betaling van het achterstallig loon aan de werknemer. De AI kan op de werkgever druk uitoefenen om het loon te betalen via de last onder dwangsom. Dit is een bestuursrechtelijk pressiemiddel dat door de AI kan worden opgelegd wanneer een werkgever niet binnen een bepaalde termijn aan de werknemer het achterstallig loon betaald. Aldus kan de AI de werkgever ertoe brengen alsnog het juiste minimumloon te voldoen, waardoor de werknemer niet zelf een civiele vordering hoeft in te stellen. De last onder dwangsom strekt er dus toe om de overtreding, in dit geval het te weinig betaalde loon, ongedaan te maken. In beginsel zal de AI de werkgever de mogelijkheid geven om voordat de boete wordt opgelegd het achterstallig loon te betalen. Laat de werkgever dit na, dan kan de AI een last onder dwangsom opleggen. Betaalt de werkgever binnen de termijn die in de last onder dwangsom wordt genoemd het achterstallig loon aan de werknemer en overlegt hij daarvan schriftelijk bewijs aan de AI, dan is hij geen dwangsom verschuldigd. Betaalt de werkgever niet tijdig dan verbeurt hij de dwangsom. Deze verbeurde dwangsommen komen toe aan de AI.

De leden van de SP-fractie vragen of en hoe de door de AI verbeurde dwangsom bij de gedupeerde werknemers terecht komt.

De door de werkgever verbeurde dwangsom komt niet terecht bij de werknemer. De werknemer krijgt het achterstallig loon van de werkgever. Zoals hiervoor aangegeven is de last onder dwangsom een bestuursrechtelijk middel voor de AI om zo druk op de werkgever uit te oefenen het te weinig betaalde loon alsnog aan de betrokken werknemer te betalen. Mocht de werkgever de dwangsom verbeuren, dan komt deze toe aan de AI.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering toe te lichten waarom zij ervoor heeft gekozen om het boetesysteem niet te voorzien van de (Europese) regels zoals die ook in de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn opgenomen. Deze leden wijzen erop dat in de Wet Boeten en maatregelen die voor de sociale zekerheid en de sociale verzekeringen geldt wel de regelgeving is opgenomen zoals die in de Vierde tranche van de Awb geldt.

De reden om de bedoelde voorschriften die in de Vierde tranche van de Awb zijn opgenomen nog niet in het voorliggende wetsvoorstel op te nemen, hangt samen met het gegeven dat de Vierde tranche van de Awb nog niet de status van wet heeft. Onder leiding van het Ministerie van Justitie wordt thans gewerkt aan de aanpassing van wetgeving die noodzakelijk is bij de invoering van de Vierde tranche van de Awb. Ook de WML wordt in dit traject meegenomen. Er is wat betreft de vormgeving van de bestuursrechtelijke handhaving in het voorliggende wetsvoorstel aangesloten bij de vormgeving daarvan in de reeds bestaande wetgeving waar bestuursrechtelijke handhaving voorkomt, zoals de Wav, de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet 1998.

5. Effecten voor bedrijven, administratieve lasten en vrouwen

De regering heeft laten weten dat ter beperking van de administratieve lasten voor bedrijven ook het aantal inspecties gebundeld zal worden, vooral voor het MKB. De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze

de AI inspecties gebundeld worden waar het dit wetsvoorstel betreft. Zij vragen zich af in hoeverre de handhaving in het gedrang kan komen als het aantal inspecties zou worden beperkt ter wille van de beperking van de administratieve drukte.

De regering merkt hierover op dat de handhaving niet in het gedrang zal komen en evenmin het aantal inspecties wordt beperkt omwille van de beperking van de administratieve lasten. De WML controles worden gebundeld bij de Wav inspecties. Daarbij zal de AI ook de inspectiedruk (dat is het aantal inspecties per bedrijf) betrekken. De AI werkt in het kader van bestrijding van illegale tewerkstelling en onderbetaling onder meer samen met de Belastingdienst, regionale politiekorpsen, SIOD en UWV. De samenwerking bestaat enerzijds uit het uitvoeren van gezamenlijke controles en anderzijds uit het uitwisselen van signalen van mogelijke overtredingen op elkaars werkterrein. Zoals onder 2 aangegeven vindt de selectie van te controleren werkgevers plaats op basis van risicoanalyse, waardoor de AI (zelfstandig dan wel gezamenlijk met ketenpartners) controles uitvoert daar waar de fraude zich meest waarschijnlijk voordoet. Zo wordt de inspectielast in hoge mate neergelegd in sectoren en bedrijven waar deze thuishoort.

6. Financiële effecten

De leden van de CDA- en PvdA-fracties verzoeken aan te geven of de regering een prognose kan geven van kosten en baten van het effectief gaan handhaven van de WML. Verder vragen deze leden met welk bedrag het budget van de AI wordt uitgebreid en hoe groot de vrijval van middelen is die ontstaat door het wegvallen van inspecties op de naleving van de Wav.

Zoals onder 2 aangegeven, worden 180 formatieplaatsen ingezet voor zowel de Wav als de WML controles. Doordat de bestaande inspectiecapaciteit van de Wav wordt ingezet voor zowel bestrijding van illegale tewerkstelling in het kader van de Wav als niet naleving van de WML is de precieze omvang van de vrijval van middelen niet te berekenen. Uitgangspunt is dat de invoering van de bestuursrechtelijke handhaving van de WML kostenneutraal zal plaatsvinden.

Een indicatie van de baten van de handhaving van de WML is moeilijk te geven omdat de baten afhankelijk zijn van de opbrengsten van de boete en last onder dwangsom. Een indicatie van de opbrengsten is nog niet mogelijk, omdat niet duidelijk is hoeveel overtredingen geconstateerd zullen worden en wat de boete en/of verbeurde dwangsom is. De hoogte van de boete als ook van de dwangsom wordt immers gerelateerd aan de duur en de omvang van de overtreding.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken in te gaan op de vraag of de regering zich een doel heeft gesteld om het hoge percentage van bijna 40% onderbetaling van de mensen die het minimumloon verdienen naar beneden te brengen.

De regering merkt naar aanleiding hiervan op dat het streven is om het aantal onderbetaalden terug te brengen tot nihil. Nu worden ongeveer 36 000 werknemers onderbetaald. Door de invoering van de bestuursrechtelijke handhaving van de WML wordt actief beleid gevoerd om het aantal onderbetaalde werknemers verder terug te dringen en zo uiteindelijk de doelstelling van geen onderbetaling te realiseren.

7. Artikelsgewijs

Artikel I onderdeel B artikel 18g

De leden van de PvdA fractie vragen de regering wat de huidige hoogte is van de boete die opgelegd kan worden aan werkgevers die zich niet houden aan het wettelijk minimumloon en hoe de in het wetsvoorstel genoemde maximale hoogte van € 6 700 zich verhoudt tot de thans geldende boete.

De handhaving van de WML is op dit moment civielrechtelijk. Dat betekent dat geen boete door de AI of een ander overheidsorgaan kan worden opgelegd voor overtreding van de WML.

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