

Vergaderjaar 2009–2010

32 486

Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met het opnemen van de bevoegdheid tot inbeslagneming van daarvoor vatbare voorwerpen alsmede enige technische wijzigingen

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

Naast twee technische wijzigingen van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag beoogt dit wetsvoorstelde toezichthouder (in casu de Arbeidsinspectie) de bevoegdheid te geven tot inbeslagneming van daarvoor vatbare voorwerpen. Deze bevoegdheid is ook opgenomen in de Wet arbeid vreemdelingen (artikel 17a). Het onderzoeken van de administratie van een bedrijf is essentieel onderdeel van de controle op de naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. De wet heeft als doel de werknemer te verzekeren van een sociaal aanvaardbare tegenprestatie voor zijn arbeid. Daarom is de handhaving er mede op gericht om de werkgever achterstallig loon of achterstallige vakantiebijslag na te laten betalen. De Arbeidsinspectie zal daarvoor de omvang van de onderbetaling moeten kunnen berekenen en dus over de relevante administratieve bescheiden moeten beschikken. Het is daarbij van belang dat de toezichthouder snel over de benodigde administratieve gegevens kan beschikken om te voorkomen dat achteraf eventueel wijzigingen worden aangebracht.

De Arbeidsinspectie heeft bij het uitoefenen van het toezicht op de naleving van de wet te maken met werkgevers die onvoldoende mee willen werken met de controle. Zij weigeren de Arbeidsinspectie inzage te geven in het geheel van administratieve gegevens op basis waarvan de controle kan plaatsvinden. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft de toezichthouder een aantal bevoegdheden ter ondersteuning van zijn toezichthoudende taken. Zo kan hij inzage vorderen in de administratieve gegevens en deze, al dan niet na medeneming, kopiëren. In de praktijk schiet deze bevoegdheid, als het gaat om werkgevers die bewust het onderzoek willen vertragen, tekort. Deze werkgevers voldoen niet aan de vordering. Daarvoor kan proces-verbaal op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht worden opgemaakt. De sanctie die daarop staat weegt echter niet op tegen het financiële voordeel dat de werkgever met de onderbetaling kan behalen. Bovendien beschikt de toezichthouder dan nog steeds niet over de originele relevante bescheiden uit de administratie die nodig zijn om het onderzoek uit te voeren en met het oog op de

nabetaling de hoogte van de eventuele onderbetaling te kunnen vaststellen. De bevoegdheid om voorwerpen of ruimtes te verzegelen biedt evenmin een oplossing, omdat ook dan de benodigde gegevens niet beschikbaar komen.

Een andere praktijkervaring is dat het vorderen van inzage of medewerking dermate lang kan duren voordat alle relevante bescheiden overhandigd zijn, dat het vermoeden dat in de tussentijd wijzigingen zijn aangebracht, gerechtvaardigd is. Het opleggen van een dwangsom als de werkgever geen medewerking verleent is niet effectief, omdat dat er niet toe leidt dat de Arbeidsinspectie direct de beschikking krijgt over de benodigde administratieve gegevens. De werkgever heeft nog steeds gelegenheid om de administratie bij te werken. Desnoods betaalt hij een aantal dagen een dwangsom, om vervolgens een kloppende administratie te overhandigen. Het gaat immers om grote financiële belangen, bijvoorbeeld in sectoren met veel (tijdelijke) arbeidskrachten. Met name werkgevers die om financiële motieven hun werknemers bewust onderbetalen hebben er belang bij om het onderzoek van de Arbeidsinspectie op deze manier te bemoeilijken. Het zijn met name deze werkgevers tot wie de bevoegdheid tot inbeslagneming zich zal richten. Ten slotte zijn de omvang en complexiteit van de administratie soms dusdanig, dat de termijn die nodig is voor kopiëring zich slecht verhoudt tot de in artikel 5:17 van de Awb genoemde «korte termijn» van medeneming ter kopiëring. Ook dan zal inbeslagneming ter uitvoering van het onderzoek kunnen worden overwogen.

De bevoegdheid tot inbeslagneming zal pas worden toegepast als de werkgever vrijwillige medewerking aan de controle weigert en ook na vordering daartoe geen inzage wil geven in de administratie, terwijl deze wel beschikbaar is. Het enkele feit, dat de toezichthouder beschikt over de bevoegdheid om tot inbeslagneming van daarvoor vatbare voorwerpen over te gaan is voor veel werkgevers al reden om mee te werken aan het onderzoek. Dat althans is de ervaring bij de handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen. Tot formele inbeslagneming komt het dan veelal niet. Blijft de werkgever medewerking weigeren, dan is de Arbeidsinspectie goed in staat om de inbeslagneming te realiseren. In incidentele gevallen roept men assistentie van de politie in, die overigens geregeld deelneemt aan de handhavingsactiviteiten dan wel op afroep beschikbaar is. De verwachting is niet dat het realiseren van de bevoegdheid tot inbeslagneming in het kader van het toezicht op de naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag anders zal verlopen. Het aantal onderzoeken naar de naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag waarbij daadwerkelijk tot inbeslagneming zal worden overgegaan bedraagt naar verwachting enkele tientallen per jaar.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, onderdeel A

In artikel 2, derde lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag vervalt de verwijzing naar de Wet inschakeling werkzoekenden. Genoemde wet is ingetrokken met de Invoeringswet Wet werk en bijstand, welke wet zelf inmiddels ook is ingetrokken met de Wet van 29 december 2008 (Stb. 586) tot intrekking van de Invoeringswet Wet werk en bijstand.

Artikel 1, onderdeel B

Het nieuwe vierde lid van artikel 18a van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag maakt het mogelijk om in het kader van het toezicht op genoemde wet desgewenst snel in te grijpen om op die manier het verwijderen of wijzigen van bewijsmateriaal te voorkomen.

Ook kan het voorkomen dat de betrokkenen weigert mee te werken aan een vordering door de toezichthouder om inzage te geven in gegevens en bescheiden. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat dan kan worden overgegaan tot inbeslagneming van het daarvoor in aanmerking komende en voor het onderzoek noodzakelijke voorwerp, bijvoorbeeld de administratie en de zaak waar die eventueel in is opgeborgen, indien andere maatregelen zoals het maken van een kopie (digitaal of in papieren vorm) geen uitkomst bieden. De uitlevering van het voorwerp dat in beslag genomen wordt, kan worden gevorderd, maar dan moet wel een schriftelijk bewijs daaromtrent worden afgegeven.

Voor deze bevoegdheid geldt – net als in de Wet arbeid vreemdelingen – de beperking die ook in het kader van de Algemene wet bestuursrecht aan dergelijke bevoegdheden wordt gesteld: de bevoegdheid mag alleen worden gebruikt als dit redelijkerwijs voor de goede vervulling van de taak nodig is. In het nieuwe vierde lid van artikel 18a van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag is aangegeven, dat wanneer het belang van het onderzoek naar een overtreding dit toelaat het in beslag genomen voorwerp, met het oog op de bedrijfsvoering van de ondernemer in kwestie, zo spoedig mogelijk wordt teruggegeven aan degene bij wie het in beslag is genomen. Voor alle duidelijkheid: het gaat hier dus niet om een strafrechtelijke, maar louter om een bestuursrechtelijke inbeslagneming.

Artikel I, onderdeel C

Met dit artikel vervalt het uitgewerkte overgangsrecht van artikel 23a van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Artikel 23a is in genoemde wet opgenomen met het Belastingplan 2003 Deel I. Het overgangsrecht heeft na het kalenderjaar 2007 geen functie meer.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner