

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1280

Vragen van het lid **Van Kent** (SP) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *het bericht «Zo worden Oekraïners onder valse voorwendselen door schimmige uitzendbureaus naar Nederland gehaald»* (ingezonden 7 februari 2024).

Antwoord van Minister **Van Gennip** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 20 maart 2024). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2023–2024, nr. 1020.

Vraag 1

Wat is uw reactie op het bericht «Zo worden Oekraïners onder valse voorwendselen door schimmige uitzendbureaus naar Nederland gehaald»?¹

Antwoord 1

In een welvarend land als Nederland is het onacceptabel hoe wij nog te vaak met mensen omgaan, die in Nederland willen werken. Dat is Nederland onwaardig. Dat uitzendbureaus Oekraïners gericht werven onder valse voorwendselen, beschouw ik als zeer ongewenst. Ik breng dit continu onder de aandacht van werkgeversorganisaties. Ik blijf werkgevers oproepen om hun brede maatschappelijke verantwoordelijkheid hierin te nemen. In de Kamerbrief «stand van zaken Oekraïense ontheemden», die ik op 5 maart jl. naar de Kamer heb verzonden, heb ik dit benadrukt. Alle werknemers in Nederland hebben recht op gezonde en veilige arbeidsomstandigheden. Zij moeten beschermd worden tegen bijvoorbeeld onderbetaling, illegale arbeid of slechte arbeidsomstandigheden. Wetten en handhaving zouden geen voorwaarde moeten zijn voor goed werkgeverschap en het tegengaan van uitbuiting. Werkgevers in Nederland zijn verantwoordelijk voor het bieden van fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Inleners hebben een belangrijke verantwoordelijkheid hierbij. De mensen werken immers bij hen. Inleners kunnen in de praktijk zorgen voor een open cultuur waarin mensen zich kunnen uitspreken en gehoord weten. Om ontheemden te informeren over hun rechten op de arbeidsmarkt, is de website WorkinNL aangepast en beschikbaar in het Oekraïens, inclusief een verwijzing naar de Nederlandse Arbeidsinspectie voor het melden van

¹ EenVandaag, 2 februari 2024, «Zo worden Oekraïners onder valse voorwendselen door schimmige uitzendbureaus naar Nederland gehaald», (<https://eenvandaag.avrotros.nl/item/zo-worden-oekraïners-onder-valse-voorwendselen-door-schimmige-uitzendbureaus-naar-nederland-gehaald/>).

misstanden op het werk. Daarnaast ontvangt FairWork subsidie van het kabinet om ontheemden uit Oekraïne te informeren en ondersteunen met betrekking tot hun rechten op de arbeidsmarkt.

Vraag 2

Wat vindt u ervan dat Oekraïners op grote schaal via de A1-constructie in Nederland tewerk worden gesteld? Bent u het eens dat dit totaal niet de bedoeling van de richtlijn is?

Antwoord 2

Zoals aangegeven bij vraag 1 vind ik de werving door schimmige uitzendbureaus onder voorwendselen zeer ongewenst. Temeer omdat de Oekraïense ontheemden, als zij onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) vallen, binnen de EU mogen wonen en werken.

Uit het bericht van EenVandaag blijkt niet of het hier (alleen) gaat om Oekraïense ontheemden die onder de RTB vallen. Als een vreemdeling met de Oekraïense nationaliteit aan de voorwaarden van de RTB voldoet, dient hij zich na inschrijving in de BRP te melden bij de IND voor zijn sticker/verblijfsbewijs. Aldaar wordt door de IND getoetst of de Oekraïense ontheemde voldoet aan de voorwaarden van de RTB. Hierbij kan men denken aan de voorwaarde dat de Oekraïense ontheemde niet al tijdelijke bescherming verkrijgt in een andere EU-lidstaat, of al voor de oorlog werkte en woonde in een andere EU-lidstaat. Voor alle voorwaarden van de RTB in Nederland verwijs ik u graag naar website van de IND over de Richtlijn Tijdelijke Bescherming Oekraïne².

Als een Oekraïense ontheemde via een uitzendbureau in een andere EU-lidstaat wordt uitgeleend aan een werkgever in Nederland, is er waarschijnlijk sprake van detachering binnen de EU op basis van de Detacheringsrichtlijn (Richtlijn 96/71/EG). Om een goed beeld te verschaffen over detacheringen binnen de EU, is het belangrijk om de voorwaarden voor detachering van derdelanders uiteen te zetten.

In het algemeen is het detacheren van derdelanders bij een Nederlands inlener door een uitzendbureau in een andere EU-lidstaat legaal, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. De betrokken derdelanders moeten in de betreffende EU-lidstaat recht op werk en verblijf hebben gekregen en daar gewoonlijk werken. Zij moeten voor hun werkgever op detacheringbasis tijdelijk werkzaamheden verrichten in een andere EU-lidstaat in het kader van een dienstverlening. Daarbij wil ik benadrukken dat als derdelanders via een uitzendbureau in een andere lidstaat worden gedetacheerd naar Nederland, zij vanaf dag één recht hebben op ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden, zoals loon en overige vergoedingen, als een werknemer die in dienst is van de inlener en een gelijke of gelijkwaardige functie heeft (artikel 8 van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi)). Dit zijn de arbeidsrechtelijke voorwaarden voor detachering zoals vastgesteld in de detacheringsrichtlijn.

Voor de sociale zekerheid geldt dat een persoon in beginsel sociaal verzekerd is in de lidstaat waar diegene werkt. Bij detachering kan iemand echter sociaal verzekerd blijven in de lidstaat van waaruit de detachering plaatsvindt. Hiervoor moet wel aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Deze voorwaarden zien onder meer op de band tussen de detacherende werkgever, de werknemer en de lidstaat van herkomst. Met een A1-verklaring kan worden aangetoond in welke lidstaat de werkende verzekerd is. Dit is vastgesteld in Verordening 883/2004 over de coördinatie van sociale zekerheid.

De detachering van derdelanders is dus een legale route. In de praktijk blijkt echter dat er soms sprake is van oneigenlijke detachering of schijnconstructies. Dit is niet de bedoeling van de Detacheringsrichtlijn. De feitelijke situatie wijkt bij schijnconstructies af van de (papieren) situatie zoals die wordt voorgespiegeld met als doel het oneigenlijk concurreren op arbeidsvoorwaarden. Deze constructies zijn onwenselijk omdat werknemers in een slechtere positie worden gebracht dan zonder de constructie. Bovendien leiden deze constructies tot oneerlijke concurrentie tussen bedrijven. Dergelijke detacheringconstructies, die langs of over de randen van de wet scheren, zijn niet de bedoeling van de Detacheringsrichtlijn.

² <https://ind.nl/nl/oekraïne/richtlijn-tijdelijke-bescherming-oekraïne>

In de uitzending van EenVandaag wordt door FairWork aangegeven dat ze klachten ontvangen over het niet of te laat ontvangen van (het afgesproken) loon.

Ook bestaan er twijfels over de onderwerping aan de Poolse socialezekerheidswetgeving, waardoor er een risico is dat bijvoorbeeld premiebetalingen voor sociale zekerheid aldaar niet plaatsvinden.

De Adviesraad Migratie heeft op 13 maart jl. een rapport uitgebracht: «Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving». De Adviesraad constateert in het rapport dat detachering (van zowel EU-burgers als derdelanders) een groeiend fenomeen is met ongewenste gevolgen. Misstanden en overtredingen van regelgeving, zoals oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en premieshoppen die dikwijls komen kijken bij het oneigenlijk gebruik van detacheringmogelijkheden, zijn ongewenst. Het kabinet zet zich er op meerdere vlakken voor in om dit aan te pakken, zoals bij de evaluatie van het mandaat van de ELA en de herziening van Verordening 883/2004 over de coördinatie van sociale zekerheid. Ik ga bij vraag 3 verder in op herziening van Verordening 883/2004. Met betrekking tot de Detacheringsrichtlijn benut ik in Europa elke gelegenheid om mijn zorgen over de uitdagingen rond de detachering van derdelanders te uiten, mede gezien hun kwetsbare positie. Ik doe dat zowel richting de Europese Commissie als in mijn bilaterale contacten met andere lidstaten om de uitdagingen hoog op de Europese agenda te krijgen. Ik trek daarbij samen op met verschillende lidstaten die ook met deze problematiek geconfronteerd worden om sterker te staan in de Europese discussies en aanpak. Ook werk ik actief samen met landen van herkomst op het gebied van informatievoorziening, het tegengaan van postbusconstructies, en grensoverschrijdende handhaving.

Met andere lidstaten dringen we bij de Europese Commissie en bij de ELA aan op de concretisering van concepten en voorwaarden die door de jurisprudentie³ gesteld worden aan detachering van derdelanders, die gedetacheerd worden vanuit een andere lidstaat.

De Europese Commissie komt in de tweede helft van 2024 met een evaluatie van de ELA en een mogelijke herziening van het mandaat. Ik pleit onder andere voor een stevige verankering van de detachering van derdelanders in het mandaat van de ELA.

Met deze stappen kunnen we waarborgen dat de Detacheringsrichtlijn wordt gebruikt waar hij voor bedoeld is.

Vraag 3

Waar gaat het volgens u mis met de A1-constructie? Welke veranderingen in de richtlijn zouden kunnen voorkomen dat er op deze manier misbruik van wordt gemaakt?

Antwoord 3

Ik ga eerst verder ingaan op de juridische kaders en de verschillende begrippen zoals A1-verklaring en A1-constructie. De Coördinatieverordening (883/2004) regelt welke nationale socialezekerheidswetgeving van toepassing is bij detachering. De hoofdregel in deze verordening is dat een persoon onderworpen is aan de socialezekerheidswetgeving in het land waar hij werkt. Voor detachering geldt een uitzondering op deze hoofdregel in de verordening. Verordening 883/2004 geldt voor EU-burgers. Het geldt ook voor derdelanders, wanneer sprake is van een grensoverschrijdende situatie en van legaal verblijf (via Verordening 1231/2010). Zoals aangegeven bij vraag 2 is een A1-verklaring een bewijsstuk waarmee werknemers binnen de EU kunnen aantonen in welk land zij sociaal verzekerd zijn.

Een A1-verklaring wordt afgegeven door de lidstaat waar iemand sociaal verzekerd is. De socialezekerheidswetgeving van de lidstaat van waaruit gedetacheerd wordt, blijft van toepassing als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zo moet de werknemer voordat de detachering plaatsvindt al

³ Het Europees Hof van Justitie oordeelde in het arrest Vander Elst (9 augustus 1994, C-43/93) namelijk dat een lidstaat van de EER géén tewerkstellingsvergunningplicht mag opleggen aan derdelanders die gedetacheerd worden door een werkgever die in de Europese Unie gevestigd is, zolang zij gewoonlijk rechtmatig werken en verblijven in die lidstaat. In het arrest Essent (C-91/13) verduidelijkte het Europees Hof dat het principe ook geldt voor het ter beschikking stellen van uitzendkrachten

onderworpen zijn aan de socialezekerheidswetgeving van de zendende lidstaat. Een andere voorwaarde is dat de onderneming die de werknemer detachert substantiële werkzaamheden in de zendende lidstaat verricht. De detachering mag dus niet plaatsvinden via een postbusonderneming. Deze voorwaarden staan in de Europese coördinatieverordening 883/2004 en de Europese toepassingsverordening 987/2009.

Onder de A1-constructie versta ik het fingers van situaties om premievoor- delen te bereiken (premieshoppen). Het gaat dan om oneigenlijk gebruik van de regelgeving met als doel kosten te besparen door het verlagen van de premielasten. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer werkgevers gebruik maken van postbusondernemingen of als A1-verklaringen op basis van valse informatie worden aangevraagd. Om premieshoppen tegen te gaan moeten de regels voldoende restrictief zijn vormgegeven en moet er goed worden gehandhaafd.

Nederland zet daarom bij de herziening van Verordening 883/2004 onder andere in op een minimale periode van voorafgaande verzekering van 3 maanden. Daarmee zou iemand verplicht drie maanden in een land sociaal verzekerd moeten zijn, voordat via de detachering de socialezekerheidswetgeving van de zendende lidstaat van toepassing blijft. Dit gaat de constructie tegen dat werknemers via een andere lidstaat gedetacheerd worden naar Nederland, zonder dat ooit in de andere lidstaat gewoond of gewerkt is. Daarbij is het wel van belang om op te merken dat er op dit moment nog geen akkoord is bereikt op de herziening, omdat de partijen (met name het Europees Parlement en de Raad) het niet eens kunnen worden over de aanpassingen in twee hoofdstukken, namelijk het hoofdstuk toepasselijke wetgeving (waar detacheringen en A1-verklaringen onder vallen) en het hoofdstuk werkloosheid. Nederland verzet zich tegen de herziening, zoals uw Kamer ook heeft aangegeven, omdat het pakket ook een verruiming van de export van werkloosheidsuitkeringen zou betekenen.

Vraag 4

Welke misstanden met Oekraïense gedetacheerden heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) in 2023 geconstateerd? Kunnen deze worden uitgesplitst per onderwerp?

Antwoord 4

De Arbeidsinspectie registreert in haar systemen of een werkgever een of meer arbeidswetten overtreedt. Zij registreert dan op geaggregeerd niveau welke wetsartikelen de werkgever overtreedt. Zij registreert niet op geaggregeerd niveau met welk verblijfsdocument of welke status werknemers van buiten de EU/EER in Nederland verblijven. Dit betekent dat de Arbeidsinspectie in haar systemen geen onderscheid kan maken tussen overtredingen van werkgevers ten aanzien van werkenden die via een bedrijf in een andere EU-lidstaat naar Nederland zijn gedetacheerd en mensen die beschikken over een bepaalde verblijfsvergunning en/of voor wie de werkgever een tewerkstellingsvergunning heeft verkregen. Over de misstanden bij Oekraïense gedetacheerden en de aard van de misstanden is hierdoor geen informatie beschikbaar.

Vraag 5

In welke sectoren heeft de NLA deze misstanden geconstateerd?

Antwoord 5

Aangezien de Arbeidsinspectie op geaggregeerd niveau alleen informatie heeft over overtredingen van de arbeidswetten door werkgevers en niet over de status van werknemers (bijvoorbeeld gedetacheerd), is er geen informatie beschikbaar over de sectoren waarin de bedoelde misstanden zouden plaatsvinden.

Vraag 6

Herkent de NLA de in het item aangehaalde misbruik van de A1-constructie?

Antwoord 6

Het fenomeen dat in de uitzending van Een Vandaag werd behandeld is niet nieuw voor de Arbeidsinspectie. Zij komt dit fenomeen al langer tegen⁴. De werknemers die hierbij betrokken waren, zijn niet alleen afkomstig uit Oekraïne, maar ook uit andere landen.

In de rapportage van het Inspectieprogramma Schijnconstructies, cao-naleving en fraude 2019–2022⁵, worden postbusfirma's in het buitenland beschreven als een van de onderzochte schijnconstructies.

Mijn voorganger heeft u eerder over dit fenomeen (premieshoppen) geïnformeerd⁶. Ik benut daarnaast in Europa elke gelegenheid om mijn zorgen over de uitdagingen rond de detachering van derdelanders te uiten, mede gezien hun kwetsbare positie. Het misbruik wordt niet veroorzaakt door specifiek Europees of nationaal beleid gericht op de opvang van Oekraïners. Om dit misbruik aan banden te leggen, maakt Nederland zich in Europa hard voor strikte regelgeving en een stevige verankering van de detachering van derdelanders bij de evaluatie van het mandaat van de ELA zoals ook toegelicht bij vraag 2.

Een aanscherping van de regels is echter nooit de volledige oplossing. Mogelijk zijn de detacheringen met A1-verklaring, waar de betreffende EenVandaag-uitzending naar verwees, afgegeven in strijd met de huidige regelgeving. Om dit te onderzoeken is meer informatie nodig over de individuele gevallen. Goede handhaving is daarom essentieel. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) heeft een team dat controleert op A1-verklaringen. In het samenwerkingsverband Aanpak Misstanden Uitzendsector (AMU) richtende, Arbeidsinspectie, SVB, UWV en de Belastingdienst zich onder andere op constructies waarbij arbeidskrachten uit derde landen via elders in de EU gevestigde uitzendbureaus in Nederland tewerk worden gesteld. Als uit onderzoek van de SVB blijkt dat de A1-verklaring mogelijk onterecht is afgegeven, kan de SVB aan het buitenlandse zusterorgaan vragen om de A1-verklaring opnieuw te bekijken en zo nodig in te trekken.

Vraag 7

In welke sectoren wordt het meest gebruik gemaakt van deze manier van detachering van Oekraïners?

Antwoord 7

In welke sectoren het meest gebruik gemaakt wordt van deze manier van detachering van Oekraïense ontheemden via uitzendbureaus in Polen is niet bekend. Dit komt omdat uitzendkrachten, zoals in een brief aan uw Kamer⁷ is toegelicht, nog niet duidelijk gescheiden worden van andere gedetacheerden in het Nederlandse online meldloket voor buitenlandse dienstverrichters die werknemers detacheren naar Nederland. Daarom moet sinds enkele maanden in het meldloket expliciet worden aangegeven of er sprake is van uitzending. De periode dat dit wordt geregistreerd is nog te kort om hierover uitspraken te kunnen doen. Gedetacheerde Oekraïense werknemers in het algemeen zijn naast de sector goederenvervoer voornamelijk werkzaam in de sectoren bouwnijverheid, industrie en landbouw.

Vraag 8

Heeft u al een gesprek gevoerd met FairWork over hun constatering van deze misstanden? Zo ja, welke handelingen heeft u naar aanleiding van dat gesprek uitgevoerd?

Antwoord 8

Het Ministerie van SZW en de Arbeidsinspectie onderhouden goede contacten met FairWork. De Arbeidsinspectie voert periodiek overleg met deze organisatie. In de weken voorafgaand aan de uitzending van Een Vandaag heeft FairWork de daarin behandelde misstanden niet aangekaart in gesprekken met de Arbeidsinspectie.

⁴ Kamerstukken 2021/2022 29 544, nr. 1080

⁵ Rapportage Schijnconstructies, Cao-naleving en Fraude 2019–2022 | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

⁶ Kamerstukken 2019/20, 35 358 nr. 24 en Kamerstukken | 2017/18, 21 501-31, nr. A.

⁷ Kamerstuk 29 861, nr. 100

Naar aanleiding van de uitzending van EenVandaag hebben SZW en de Arbeidsinspectie gesproken met FairWork. FairWork gaf aan dat zij de laatste maanden een stijging ziet van het aantal klachten over werk door Oekraïense ontheemden. De klachten variëren in ernst. Het gaat bijvoorbeeld om het niet betalen van loon, ontbreken van schriftelijke arbeidsovereenkomsten, dwang en huisvesting. Niet alle klachten van Oekraïners betreffen mogelijke overtredingen van de arbeidswetten waarop de NLA toezicht houdt. FairWork gaf verder aan dat Oekraïense ontheemden niet altijd willen melden bij overheidsorganisaties, omdat zij bijvoorbeeld bang zijn voor de gevolgen voor hun werk of omdat zij denken dat het hen niets oplevert. Met FairWork is besproken hoe de overheid het belang van het melden door werknemers meer kan benadrukken. FairWork gaf in het gesprek aan een lijst meldingen over werkgevers van gedetacheerde Oekraïners met de Arbeidsinspectie te willen bespreken. Het betreft meldingen die door hun medewerkers of cliënten bij de Arbeidsinspectie zijn gedaan. Het Meldingen Informatie Centrum (MIC) van de Arbeidsinspectie en FairWork zijn al in gesprek over terugkoppeling over meldingen van cliënten aan FairWork met het oog op de geldende privacyregels.

Vraag 9

Welke sancties heeft de NLA uitgedeeld naar aanleiding van de geconstateerde misstanden met gedetacheerde Oekraïners?

Antwoord 9

De Arbeidsinspectie houdt alleen gegevens bij over organisaties en personen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van haar taken. Zij neemt alleen informatie over werknemers (bijvoorbeeld of iemand gedetacheerd is) op in een boeterapport als dit voor de casus, de overtreding van een of meer arbeidswetten door een werkgever, van belang is. Deze informatie neemt de Arbeidsinspectie niet separaat in de systemen. Op geaggregeerd niveau heeft de Arbeidsinspectie alleen informatie over overtredingen van de arbeidswetten door werkgevers en niet over de status van werknemers (bijvoorbeeld gedetacheerd). Daaruit volgt dat er geen informatie beschikbaar over de sancties die aan werkgevers van gedetacheerde Oekraïners zijn opgelegd.

Vraag 10

Kan u deze vragen één voor één beantwoorden?

Antwoord 10

Ja.