

Vergaderjaar 2022–2023

29 861

Arbeidsmigratie en sociale zekerheid

Nr. 100

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 januari 2023

Het vrije verkeer van diensten binnen Europa levert een belangrijke bijdrage aan onze economie. Binnen Europa bestaan grote verschillen in loonniveaus en andere arbeidsvoorwaarden tussen landen. Nederland heeft zich altijd ingezet voor dienstenverkeer op basis van het principe «gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats». Dat bevordert de balans tussen het vrije verkeer enerzijds, en de bescherming van werknemers en een gelijk speelveld voor ondernemingen anderzijds. Het risico op oneerlijke concurrentie op loonkosten en arbeidsvoorwaarden wordt hiermee tegengegaan.

Met deze brief bied ik uw Kamer de Evaluatie van de meldingsplicht in het kader van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de EU (WagwEU) en de Monitor Implementatiewet herziene detacheringrichtlijn (Ihd) aan. De meldingsplicht geeft toezicht- en handhavingsdiensten zicht op welke bedrijven uit andere EU-landen tijdelijk actief zijn in ons land. De Ihd brengt dienstenverkeer op basis van het principe «gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats» weer een stap dichterbij. De wet voerde een aantal verbeteringen in de positie van grensoverschrijdend gedetacheerde medewerkers door.

1. Leeswijzer

Hieronder ga ik eerst in op de context van grensoverschrijdende detachering binnen Europa. Daarna ga ik in op de evaluatie van de meldingsplicht. In paragraaf 3 geef ik kort de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek weer. Vervolgens licht ik toe hoe ik de aanbevelingen ga opvolgen. Paragraaf 4 gaat in op de eerste monitor Ihd. Tot slot (paragraaf 5) ga ik in deze brief in op de deelname van gedetacheerde werknemers aan sociale fondsen.

2. Context

Binnen de interne markt van de Europese Unie is er vrij verkeer van werknemers en diensten. Nederlanders zijn vrij om te wonen en te werken in andere lidstaten. Andersom kunnen inwoners uit bijvoorbeeld België, Duitsland of Polen in loondienst treden bij een Nederlandse werkgever, op basis van een Nederlandse arbeidsovereenkomst. Hierbij is de Nederlandse wettelijke bescherming van werknemers van toepassing.

Bijvoorbeeld op het gebied van het minimumloon, vakantiedagen, arbeidsomstandigheden en cao's. Ook wanneer personen uit andere lidstaten in Nederland werkzaam zijn als uitzendkracht of gedetacheerde – via een in Nederland gevestigd uitzendbureau of detacheringbureau – is de Nederlandse wettelijke bescherming van toepassing.

Binnen het vrije verkeer zijn Nederlandse ondernemingen vrij om hun diensten aan te bieden in andere lidstaten. Andersom kunnen ondernemingen uit andere lidstaten hun diensten in Nederland aanbieden. In het kader van het vrije verkeer van diensten vindt ook grensoverschrijdende detachering van buitenlandse werknemers naar ons land plaats. Deze groep Europese arbeidsmigranten is in dienst van een buitenlandse werkgever (of een buitenlands uitzendbureau of detacheringbureau), die gevestigd is in een andere EU-lidstaat. Grensoverschrijdend gedetacheerde werknemers zijn hier een tijdelijke periode werkzaam in het kader van een dienst tussen hun werkgever (dienstverrichter) en een opdrachtgever in Nederland (dienstontvanger). Buitenlandse zelfstandigen zonder personeel uit een andere EU-lidstaat kunnen ook diensten verlenen in Nederland. Andersom maken Nederlandse bedrijven en zelfstandigen van de mogelijkheid gebruik om in een andere EU-lidstaat diensten te verrichten en hun werknemers tijdelijk uit te zenden. Het vrije verkeer van diensten en werknemers levert een belangrijke bijdrage aan onze economie.

De Europese detacheringrichtlijn¹ regelt de sociale bescherming van grensoverschrijdend gedetacheerde werknemers en uitzendkrachten. Deze richtlijn heeft specifiek betrekking op werknemers die gedetacheerd worden naar een andere lidstaat (dan de lidstaat waar de eigen werkgever gevestigd is). Ook uitzendkrachten die aan het werk gaan bij een inlener in een andere lidstaat (dan de lidstaat waar het uitzendbureau gevestigd is) vallen onder de richtlijn. In Nederland is de detacheringrichtlijn geïmplementeerd met de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (hierna: WagwEU).² Ter verduidelijking: de WagwEU heeft geen betrekking op werknemers en uitzendkrachten uit andere lidstaten in het geval die in Nederland werkzaam zijn via een Nederlands uitzendbureau. Ook wanneer zij werken via een Nederlands detacheringbureau of rechtstreeks in dienst zijn bij een Nederlandse werkgever is de WagwEU niet van toepassing.

De kern van de richtlijn is dat grensoverschrijdend gedetacheerde werknemers recht hebben op de belangrijkste wettelijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, die gelden in het land waar de werkzaamheden plaatsvinden. Deze werknemers en uitzendkrachten hebben onder

¹ Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PbEG 1997, L018).

² Naast de WagwEU is de detacheringrichtlijn geïmplementeerd in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs.

meer recht op een «harde kern» van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, die in Nederland gelden. De harde kern bestaat bijvoorbeeld uit: het wettelijk minimumloon, de regels voor werk- en rusttijden, veilige arbeidsomstandigheden en het minimumaantal vakantie- en verlofdagen. En, als er een algemeen verbindend verklaarde (avv'de) cao van toepassing is, ook de harde kern van de cao-bepalingen.

Zo beoogt de richtlijn een balans te brengen tussen het Europese vrije verkeer van diensten enerzijds en de bescherming van werknemers en een gelijk speelveld voor ondernemingen in Nederland anderzijds.

Gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats

Nederland heeft zich in Europa altijd hard voor gemaakt voor dienstenverkeer op basis van het principe: «gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats». Er zijn namelijk verschillen in loonniveaus en andere arbeidsvoorwaarden tussen de EU-lidstaten. Zonder regulering bestaat het risico op oneerlijke concurrentie op loonkosten en arbeidsvoorwaarden. Als gevolg daarvan kan een onwenselijke neerwaartse spiraal van arbeidsvoorwaarden ontstaan. Opeenvolgende kabinetten – zo ook het huidige – zetten zich daarom in voor de bevordering van de bescherming van werknemers en een gelijk speelveld voor ondernemingen. Dat bevordert de balans tussen het Europese vrije verkeer van diensten en de belangen van werkgevers en werknemers in Nederland. Die inspanningen leidden in 2018 tot een herziening van de detacheringsrichtlijn.³ Vervolgens trad op 30 juli 2020 de Implementatiewet herziene detacheringsrichtlijn (hierna: lhd) in werking. Daarmee werden de bestaande regels over tijdelijke detachering vanuit andere lidstaten in de WagwEU en enkele andere wetten verder aangescherpt. Dit betekende onder meer een uitbreiding van de harde kern van arbeidsvoorwaarden. Ook werden hiermee de rechten van buitenlandse uitzendkrachten ten opzichte van Nederlandse uitzendkrachten vrijwel gelijkgetrokken.

Meldingsplicht buitenlandse werkgevers (dienstverrichters)

Op basis van de WagwEU bestaat sinds 1 maart 2020 ook een meldingsplicht voor buitenlandse werkgevers en uitzendbureaus die werknemers tijdelijk detacheren om in Nederland aan de slag te gaan. De meldingsplicht is ingesteld om meer zicht te krijgen op welke bedrijven met welke werknemers actief zijn in ons land. Dit geeft inspectiediensten de handvatten om ook effectiever toe te kunnen zien op de naleving van arbeidswetten en het opsporen van arbeidsmarktfraude en misstanden ten aanzien van deze groep arbeidsmigranten. De WagwEU bepaalt in artikel 19 dat de meldingsplicht twee jaar na de introductie geëvalueerd wordt. In de eerste bijlage bij deze brief is het evaluatierapport over de doeltreffendheid en effecten van de meldingsplicht van WagwEU opgenomen. Verderop in deze brief ga ik in op de onderzoeksresultaten en mijn reactie daarop.

Motie-Palland: effecten van de herziene detacheringsrichtlijn monitoren

Tijdens de wetsbehandeling van de lhd verzocht uw Kamer via de motie van het lid Palland⁴: te monitoren en jaarlijks te rapporteren hoe de lhd uitpakt in de praktijk, en om daarbij in het bijzonder aandacht te hebben voor hoeveel gebruik wordt gemaakt van detachering in sectoren met niet

³ Richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PbEU 2018, L173).

⁴ Kamerstuk 35 358, nr. 16.

algemeen verbindend verklaarde (niet avv'de) cao's. Met deze brief bied ik uw Kamer het eerste monitorrapport in het kader van de motie van het lid Palland aan. Zie bijlage 2.

Verder verzocht uw Kamer met de motie van het lid Palland de regering om de lhd drie jaar na de inwerkingtreding te evalueren. En om daarnaast de mogelijkheden te onderzoeken om de cao van de inlener toe te passen en de wijze waarop dit juridisch kan in kaart te brengen. Daarnaast verzocht de motie om dit onderzoek af te ronden voorafgaande aan of bij de evaluatie van de lhd. Ik verwacht de evaluatie van de lhd in 2024 en de analyse van de mogelijkheden voor het toepassen van de cao van de inlener in 2023 naar uw Kamer te sturen.

3. Evaluatie meldingsplicht gedetacheerde werknemers

Buitenlandse werkgevers (dienstverrichters) uit Europa⁵ moeten sinds 1 maart 2020 voor aanvang van hun werkzaamheden in Nederland een melding doen via het online meldloket Posted Workers⁶ (hierna: meldloket) van de Rijksoverheid. Tot en met 2021 zijn in totaal bijna 495.000 arbeidskrachten gemeld door ongeveer 90.000 dienstverrichters.⁷ Uit de meldingen blijkt dat het in meerderheid gaat om tijdelijke inzet van één tot zes maanden. Inspectiediensten krijgen door de meldingen zicht op welke bedrijven met welke werknemers wanneer in Nederland actief zijn. Zo kan toezicht op de naleving van Nederlandse arbeidswetten voor deze groep doelmatiger en effectiever plaatsvinden. Ook voor buitenlandse zelfstandigen in een aantal specifieke sectoren geldt de meldingsplicht.

Onderzoeksbureau Panteia deed in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek naar het functioneren van de meldingsplicht in de beginperiode 2020 en 2021. In de eerste bijlage bij deze brief vindt u het onderzoeksrapport *Evaluatie meldingsplicht WagwEU*. In het onderzoek stonden de doeltreffendheid, de effecten op belanghebbenden en eventuele knelpunten in de praktijk centraal.

Ik ga hieronder eerst in op de voornaamste bevindingen van het rapport en vervolgens op de acht aanbevelingen die de onderzoekers deden.

Dienstverlening

In termen van dienstverlening krijgt het digitale meldloket een redelijk positief oordeel. De website werkt snel en goed, kent weinig storingen en de helpdesk wordt positief beoordeeld. Bezoekers kunnen in het Nederlands, Engels en Duits terecht op het meldloket. Het rapport beveelt verschillende praktische verbeteringen aan. Tweemaal per jaar komt een nieuwe versie van het loket beschikbaar, waardoor ook steeds verbeteringen doorgevoerd kunnen worden. Ook signalen uit de praktijk en suggesties van stakeholders (zoals afnemers) leiden tot verbeteringen in het meldloket. Ik constateer dat er in goede samenwerking met de Sociale Verzekeringsbank (SVB) een digitale dienstverlening is ontwikkeld die in de basis functioneert voor de dienstverrichters en dienstontvangers die er

⁵ Specifiek gaat het om buitenlandse werkgevers uit de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte en/of Zwitserland.

⁶ <https://www.postedworkers.nl/>.

⁷ Evaluatie meldingsplicht WagwEU, Panteia, 2022. De rapportage WagwEU van de Arbeidsinspectie geeft aan dat iets meer dan driekwart van de meldingen een jaarmelding betreft. Het overgrote deel van de jaarmeldingen (96%) heeft betrekking op de sector Goederenvervoer over de weg.

gebruik van maken. Een goed fundament waar op doorontwikkeld kan worden.

Bekendheid van de meldingsplicht

Hoewel daarover geen harde gegevens zijn, is sprake van aanzienlijke ondermelding. Een verklaring is het feit dat de meldingsplicht pas relatief kort bestaat. Daardoor weten nog niet alle dienstverrichters wat ze in welke situatie precies moeten melden. Het rapport poogt een eerste benadering te maken van de omvang van de groep dienstverrichters die geen melding doen. Daartoe zijn dienstverrichters gevraagd naar hun eigen waarneming van de mate van ondermelding binnen hun sector en land. De onderzoekers komen tot de inschatting dat gemiddeld zo'n 40% van de dienstverrichters geen melding doet. Belangrijk om te benadrukken is dat het gaat om een eerste inschatting van de omvang van de ondermelding. Deze inschatting is gemaakt op basis van waarnemingen van dienstverrichters. De genoemde cijfers zijn met de nodige onzekerheden omgeven en de werkelijke omvang is lastig te bepalen. Ook het controleren van meldingen door Nederlandse dienstontvangers vindt op vrij grote schaal nog niet plaats. Wanneer een gedetacheerde werknemer aan het werk gaat in Nederland is de dienstontvanger verplicht om tijdig te controleren of hier melding van is gedaan en of die ook correct is gedaan. Het onderzoek geeft de indicatie dat slechts ongeveer de helft van de dienstontvangers met regelmaat meldingen controleert.

Administratieve lasten

Met het instellen van de meldingsplicht heeft de overheid extra administratieve handelingen geïntroduceerd. Bij de vormgeving van het meldloket is geïnvesteerd in de gebruiksvriendelijkheid en beperking van de administratieve lasten voor dienstverrichters en -ontvangers. Een grote minderheid van de onderzochte dienstontvangers (circa 40%) ervaart de meldingsplicht ook als last. Ruim 60% geeft aan hierdoor «weinig noch veel» tot «niet tot zeer weinig» administratieve lasten en regeldruk te ervaren. Ter nuancering van de cijfers moet opgemerkt worden dat «niet-melders» nog niet goed in beeld zijn. Hierdoor kan geen uitspraak worden gedaan over een eventuele relatie tussen ervaren administratieve lasten en de ondermelding.

Kwaliteit van de gegevens

De Nederlandse Arbeidsinspectie, de Sociale Verzekeringsbank, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Belastingdienst gebruiken de meldingsgegevens voor controles, toezicht en handhaving.⁸ Het onderzoek toont aan dat datakwaliteit van de meldingen zelf een belangrijk knelpunt is. Dit is een belemmering voor het gebruik van de meldingsgegevens door inspectiediensten. In de praktijk bevatten veel meldingen onjuiste contactgegevens, verkeerd of niet ingevoerde informatie en typfouten. Ik concludeer dat de effectiviteit van het meldloket als instrument voor toezicht en handhaving verbeterd moet worden.

⁸ Het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (BagwEU), artikel 3 beschrijft welke afnemers waarvoor gegevens uit het meldloket gebruiken.

Maatschappelijke effecten

Uit het onderzoek komen geen heldere conclusies naar voren over het directe arbeidsrechtelijke effect van de meldingsplicht. Het beeld daarover onder respondenten is erg wisselend. Verder lijkt de introductie van de meldingsplicht geen effect te hebben op de omvang van vraag en aanbod van diensten in Nederland.

Naar aanleiding van de conclusies en bevindingen komt Panteia tot de onderstaande acht aanbevelingen.

1. *Verhoog de bekendheid met de meldingsplicht onder opdrachtnemers en werkenden zodat zij een proactieve rol kunnen spelen in het toezicht;*
2. *Introduceer meer controles op de invoer in het meldloket om foutieve registraties te voorkomen en al dan niet moedwillige vervuiling tegen te gaan;*
3. *Introduceer expliciete registraties van uitzendkrachten en tussenpersonen om beter zicht te krijgen op de rol van dit type actoren rond de meldingsplicht;*
4. *Maak het toezicht op de meldingsplicht zichtbaar om het vertrouwen van direct betrokkenen te behouden dat vermijden van de verplichting niet loont;*
5. *Maak duidelijker welke arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn door toegankelijke communicatie over cao's te stimuleren;*
6. *Los onduidelijkheden rond de toegang van toezichthouders vanuit sociale partners tot de gegevens op;*
7. *Ontwikkel risicoanalyses die iets zeggen op het niveau van opdrachtgevers, opdrachtnemers en werkplaatsen die gebruik maken van meldingsgegevens;*
8. *Blijf ontwikkelingen monitoren nu de meldingsplicht meer naleving krijgt.*

Ik onderschrijf alle aanbevelingen. Hieronder zal ik aan de hand van vier thema's aangeven hoe ik ze ga opvolgen.

Bevorderen bekendheid van de meldingsplicht

De naleving van de meldingsplicht dient verder verbeterd te worden als we zien dat een deel van de dienstverrichters, die wel moeten melden dat nu nog niet doet. Dat geldt ook voor de controleplicht voor dienstontvangers. Het gevolg hiervan is dat toezichthouders geen volledig beeld krijgen van welke bedrijven en werknemers in Nederland actief zijn. Het verhogen van de bekendheid van de meldingsplicht (aanbeveling 1) en het zichtbaar maken van het toezicht (aanbeveling 4) acht ik van belang om te kunnen komen tot een hogere meldings- en controlegraad.

Voor het verhogen van de bekendheid en zichtbaarheid loopt er vanuit het Ministerie van SZW op dit moment een communicatiecampagne. Deze is gericht op zowel buitenlandse dienstverrichters en Nederlandse dienstontvangers als gedetacheerde werknemers en zelfstandigen. De campagne heeft als doel om alle partijen te wijzen op hun rechten én plichten bij grensoverschrijdende detachering. De meldingsplicht is hier een belangrijk onderdeel van. Ook heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie de afgelopen periode in haar toezicht activiteiten verricht om de bekendheid van de meldingsplicht en de regels rondom grensoverschrijdende detachering te vergroten.⁹

⁹ Zie ook WagwEU rapportage 2022, te vinden op www.nlarbeidsinspectie.nl en het Jaarverslag 2020 Inspectie SZW, bijlage bij Kamerstuk 35 570 XV, nr. 84.

Verbeteren van de datakwaliteit

Het is zaak dat dienstverrichters de meldingsgegevens correct en volledig invullen. Het rapport doet op dat punt de aanbeveling om meer automatische controles op de invoer in het meldloket te introduceren om foutieve registraties te voorkomen (aanbeveling 2), en om expliciet te registreren of sprake is van een uitzendconstructie (aanbeveling 3). Onlangs zijn al extra (technische) controles ingebouwd bij de invoer van meldingen in het loket. Ook gaat gebruikersonderzoek plaatsvinden om de gebruiksvriendelijkheid van het meldloket te verbeteren. Verder worden wijzigingen doorgevoerd in de communicatie tussen het meldloket en de gebruikers. Dit bevordert de goede invoer van gegevens en ondersteunt gebruikers daarbij beter. Het gaat bijvoorbeeld om de rappelerings- en bevestigings-mails die het loket verstuurt. Daarnaast gaat het meldloket aan de gebruiker meer toelichting geven over bijvoorbeeld jaarmeldingen om foutieve meldingen te voorkomen. Verder wordt vanuit het meldloket beter doorverwezen naar helpdesks. De cijfers in het rapport suggereren dat er slechts in beperkte mate sprake zou zijn van uitzendconstructies, wat geen reëel beeld lijkt. Het lijkt zo te zijn dat in veel gevallen per abuis door het buitenlandse uitzendbureaus alleen de inlenende sector wordt aangevinkt, zonder daarbij ook de uitzendsector te vermelden. Om deze verwarring te voorkomen wordt het meldloket aangepast zodat expliciet aangegeven moet worden of sprake is van uitzending. De Arbeidsinspectie werkt informatie-gestuurd en risicogericht. De gegevens in het meldloket zijn een van de bronnen die de Arbeidsinspectie gebruikt bij risicoanalyses (aanbeveling 7). Mede op basis van de inzichten die dat oplevert worden keuzes van interventies en intensiteit van inzet bepaald.

Samenwerking met sociale partners

Dienstverrichters hebben moeite met het bepalen van de toe te passen arbeidsvoorwaarden en cao's. Het rapport adviseert om duidelijker te maken welke arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn en om toegankelijke communicatie over algemeen verbindend verklaarde cao's te stimuleren (aanbeveling 5). Ik wil benadrukken dat de kenbaarheid van cao's primair een taak is van de betreffende cao-partijen. Dat geldt ook voor het vertalen van de cao en het duiden van de bepalingen daarin die betrekking hebben op de «harde kern» van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Als verantwoordelijk Minister voor het cao-stelsel voel ik mij aangesproken om hierbij te ondersteunen. Om het vertalen van avv'de cao's te stimuleren is tijdelijke budget beschikbaar gesteld. Tot en met 2023 kan hier een beroep op worden gedaan. Hierbij roep ik de sociale partners op hier ook gebruik van te maken. De vertaalde avv'de cao's worden gepubliceerd op de website¹⁰ van het Ministerie van SZW. Vanaf het meldloket wordt ook verwezen naar deze informatie. Zowel op de website van het Ministerie van SZW als op het meldloket is ook veel algemene informatie in meerdere talen gepubliceerd. Graag ga ik met de sociale partners in gesprek om te kijken naar mogelijkheden om de kenbaarheid van cao's voor buitenlandse dienstverrichters verder te verbeteren.

Verder doet Panteia de aanbeveling om onduidelijkheden rond de toegang van (private) toezichthouders vanuit sociale partners tot de gegevens in het meldloket op te lossen (aanbeveling 6). Op grond van de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet Avv, artikel 10a) en het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie

¹⁰ MinSZW | Directie UAW – Information of Collective Agreement parties (english) – Information of Collective Agreement parties (english) (uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl).

(BagwEU, artikel 4) kan de Arbeidsinspectie op verzoek van organisaties van werkgevers en werknemers of paritaire handhavers gegevens verstrekken die nodig zijn voor het toezicht op de naleving van cao-bepalingen. Welke gegevens eventueel kunnen worden verstrekt en de voorwaarden waaronder een aanvraag bij de Arbeidsinspectie ingediend kan worden staat beschreven in de Beleidsregel toetsingskader verzoeken artikel 10a Wet Avv¹¹.

Vervolgonderzoek

Het is goed dat we nu ruim twee jaar een meldingsplicht in het kader van Europese grensoverschrijdende detachering hebben. Het brengt in beeld welke bedrijven en gedetacheerde werknemers en uitzendkrachten uit andere EU-lidstaten hier werkzaam zijn. Maar, om dit instrument ook effectief te laten zijn in het toezicht en de handhaving van de harde kern van arbeidsvoorwaarden, is het noodzakelijk om met name de naleving van de meldingsplicht en de kwaliteit van de meldingen te verbeteren. In lijn met de laatste aanbeveling van het rapport – blijf ontwikkelingen rondom de meldingsplicht monitoren – heb ik besloten om over twee jaar opnieuw een onafhankelijke evaluatie naar het functioneren van de meldingsplicht te laten uitvoeren.

4. Eerste monitor Implementatiewet herziene detacheringsrichtlijn, meting 2020-2021

Bij deze brief treft u de eerste van een serie rapporten aan die monitoren hoe de maatregelen uit de lhd uitpakken in de praktijk. In navolging van de motie-Palland is daarbij ook specifiek gekeken naar hoeveel gebruik wordt gemaakt van grensoverschrijdende detachering in sectoren zonder algemeen verbindend verklaarde cao. De monitor is uitgevoerd door onderzoeksbureau Panteia en richt zich specifiek op het eerste loopjaar (tussen 1 augustus 2020 en 31 juli 2021¹²). Dit eerste rapport is te beschouwen als een nulmeting. Er is gebruikgemaakt van gegevens uit het meldloket, enquêtes en interviews. De monitorrapporten vormen de opmaat naar de evaluatie van de lhd drie jaar na de invoering. Belangrijke kanttekening van de onderzoekers is dat alle in het rapport gepresenteerde cijfers indicatief zijn. Vanwege het beperkte aantal respondenten en het aantal incorrecte meldingen (zie ook de paragraaf over kwaliteit van gegevens en het verbeteren van de datakwaliteit eerder in deze brief) biedt het rapport geen harde gegevens waar duidelijke conclusies aan zijn te verbinden.

Met de lhd zijn in hoofdzaak vijf wijzigingen doorgevoerd met als doel om gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats weer een stap dichterbij te brengen. Hieronder volgt een korte weergave van de meest opvallende resultaten aan de hand van de vijf wijzigingen, voor zover daar nu op basis van de monitor een uitspraak over te doen is. Mijn beleidsreactie volgt na het laatste monitorrapport wanneer ik de evaluatie van de lhd aan uw Kamer doe toekomen.

¹¹ wetten.nl – Regeling – Beleidsregel toetsingskader verzoeken artikel 10a Wet Avv – BWBR0043173 (overheid.nl).

¹² In de periode waar het onderzoek betrekking op heeft vonden Corona-lockdowns plaats. Die hadden effect op de mate waarin grensoverschrijdende arbeid plaatsvond in specifieke sectoren in die periode. Het rapport doet geen uitspraak in hoeverre dit van invloed is geweest op de onderzoeksresultaten.

1. De oorspronkelijke «harde kern» van arbeidsvoorwaarden waar gedetacheerde werknemers recht op hebben is verruimd met voorwaarden voor huisvesting en vergoeding van verblijfs-, reis- en maaltijdkosten.

De monitor geeft op basis van de gegevens uit het meldloket de indicatie dat zo'n 78% van de grensoverschrijdend gedetacheerden werkzaam is een in sector zonder algemeen verbindend verklaarde cao. Ik betwijfel of dit percentage een reëel beeld geeft, aangezien we weten dat sectoren met een avv'de cao – zoals de bouw, uitzendbranche of transport – veelvuldig gebruik maken van gedetacheerde medewerkers. Opvallend genoeg komt ook uit de monitor naar voren dat grensoverschrijdend gedetacheerden werkzaam in sectoren met avv'de cao minder vaak onkostenvergoedingen ontvangen dan gedetacheerden in sectoren zonder avv'de cao. Aan de hand van de inschattingen van dienstverrichters en dienstontvangers lijkt in ongeveer de helft van de gevallen de kosten voor reizen, accommodatie en maaltijden aan werknemers te worden vergoed. De bepaling over huisvestingsvoorwaarden in de lhd regelt de gelijke behandeling van werknemers en gedetacheerde werknemers als zij op een andere plek dan hun gebruikelijke werkplaats in Nederland aan het werk zijn, in het geval er een avv'de cao van toepassing is. De groep werknemers waar dit betrekking op heeft bleek in de praktijk te klein om een uitspraak te doen over het effect van deze maatregel.

2. Na 12 of (na eenmalige verlenging door de dienstverrichter van) 18 maanden hebben gedetacheerde werknemers recht op alle Nederlandse arbeidsvoorwaarden (de uitgebreide harde kern) behalve ontslagrecht en aanvullende bedrijfspensioenregelingen.

Op basis van de meldingen kan geconcludeerd worden dat slechts een klein gedeelte (8%) van de detacheringen voor langer dan een jaar is. Het onderzoek kan daardoor geen duidelijke indicaties geven over gedetacheerde werknemers met recht op de uitgebreide harde kern van arbeidsvoorwaarden. De monitor laat wel zien dat bij ongeveer een kwart van de gemelde werknemers bij minstens één opdracht melding is gemaakt van een verlenging, maar de uiteindelijke duur van deze detacheringen bleef minder dan 12 maanden. Het vermoeden is daarom dat deze verlengingen voortkomen uit het feit dat het in sommige gevallen moeilijk is om de precieze duur van de werkzaamheden in te schatten.

3. De vervanging van een gedetacheerde medewerker door een andere wordt beschouwd als één detachering, waarbij na 12 of 18 maanden het recht op de uitgebreide harde kern ontstaat – ongeacht het aantal «dienstmaanden» van de vervangende medewerker op dat moment.

Bij relatief weinig geënquêteerden in de monitor was sprake van een detachingsperiode (die uit één of opvolgende gedetacheerde medewerkers kan bestaan) langer dan 12 maanden. Dat bleek ook al uit de meldingen. Daardoor waren in het onderzoek zeer weinig gegevens over langere detacheringen beschikbaar.

De monitor doet geen uitspraken over in hoeverre gedetacheerde medewerkers na een detachering van 12 dan wel 18 maanden daadwerkelijk een uitbreiding van arbeidsvoorwaarden hebben gekregen en op welke schaal dit voorkomt.

4. De rechten van gedetacheerde uitzendkrachten en binnenlandse uitzendkrachten zijn vrijwel gelijkgetrokken.

Bij de monitor is onder meer gebruikgemaakt van analyses van de gegevens uit het meldloket. De gegevens suggereren dat er slechts in beperkte mate sprake zou zijn van uitzendconstructies, wat geen reëel beeld lijkt. Om die reden doet de monitor ook geen duidelijke uitspraak over in hoeverre de rechten van gedetacheerde uitzendkrachten in binnenlandse uitzendkrachten in de praktijk ook daadwerkelijk gelijk zijn volgens de lhd.

5. Toeslagen in verband met de detachering naar Nederland moeten bovenop de minimumbeloning worden betaald, mits ze vergoeding zijn van daadwerkelijk in verband met de detachering gemaakte onkosten.

De monitor geeft op basis van enquête onderzoek de indicatie dat ongeveer vier vijfde van de onderzochte gedetacheerde medewerkers een loon ontving dat op of boven het wettelijk minimumloon ligt. Circa een vijfde lijkt een loon te ontvangen dat mogelijk onder het wettelijk minimumloon ligt. Ruim een derde van de gedetacheerde werknemers geeft aan dat ofwel kosten ingehouden op het loon ofwel kosten in rekening worden gebracht. Woonlasten en reiskosten van en naar Nederland komen het vaakst voor. Inhoudingen en verrekeningen op het wettelijk minimumloon zijn toegestaan, maar het onderzoek doet geen uitspraken over de rechtmatigheid van de inhoudingen. Hierdoor kunnen op dit moment ook over het effect van de vijfde wijziging van de lhd geen duidelijke conclusies worden getrokken.

Zoals aangegeven biedt de eerste lhd-monitor door het beperkt aantal respondenten en het aantal incorrecte meldingen geen harde conclusies over de maatregelen van de lhd in de praktijk. Om in het vervolg meer onderbouwde conclusies en bevindingen in handen te hebben, wordt gewerkt aan een aanscherping van de onderzoeksopzet.

De WagwEU en de lhd zijn en blijven van belang voor de bescherming van kwetsbare groepen werknemers die tijdelijk aan de slag zijn in ons land. Tegelijkertijd bevorderen ze het gelijke speelveld voor ondernemingen in Nederland en Europa. Door de meldingsplicht is er meer inzicht gekomen in welke bedrijven en welke werknemers actief zijn in Nederland. Dat is een grote vooruitgang ten opzichte van de situatie van voor maart 2020. Maar er moet ook nog veel verbeteren. De evaluatie biedt daarvoor belangrijke conclusies en adviezen.

5. Sociale fonds-cao's

Op grond van de herziene detacheringsrichtlijn zijn bij grensoverschrijdende detacheringen die langer dan 12 maanden duren (termijn eenmalig te verlengen tot 18 maanden), niet alleen de «harde kern» van arbeidsvoorwaarden, maar alle lokale arbeidsvoorwaarden van toepassing, enkele uitzonderingen daargelaten.¹³ Hierbij rees de vraag of uit deze regel volgt dat buitenlandse dienstverrichters na 12 dan wel 18 maanden ook verplicht zijn om deel te nemen aan sociale fondsen binnen de sector.

¹³ In de memorie van toelichting bij de Implementatiewet herziene detacheringsrichtlijn (lhd) is opgenomen dat, indien de toepasselijke cao bijvoorbeeld een bepaling bevat over verplichte deelname aan een sociaal fonds of een opleidings- en ontwikkelingsfonds, deze bepaling in beginsel na 12 maanden ook voor de dienstverrichter geldt. Er is dus sprake van omstandigheden om voorlopig van dit uitgangspunt af te wijken.

Na consultatie met de Europese Commissie en de sociale partners heb ik voor dit moment besloten om buitenlandse dienstverrichters niet te verplichten om na 12 dan wel 18 maanden deel te laten nemen aan een sociaal fonds. Het staat sociale partners natuurlijk wel vrij om over deelname aan sociale fonds-cao's voor deze groep specifieke afspraken te maken in cao's. Er zijn verschillende argumenten om dit niet te verplichten. Slechts een zeer klein deel van de buitenlandse gedetacheerde werknemers komt in aanmerking voor deelname aan een sociaal fonds. De uitvoeringskosten voor de fondsbesturen zijn disproportioneel hoog doordat sociale fondsen niet zodanig zijn ingericht dat rechten en plichten in alle gevallen terug te voeren zijn naar individuele arbeidsvoorwaarden. Dat maakt premie inning bij buitenlandse werkgevers zeer complex. Ook blijkt uit oriënterende gesprekken met de Europese Commissie dat het verplicht deelnemen aan sociale fondsen hoogstwaarschijnlijk een disproportionele inbreuk op het vrije verkeer van diensten is.

Mocht in de toekomst het aantal langdurige gedetacheerde werknemers substantieel toenemen, dan kan deze werkwijze in door mij in samenwerking met de Europese Commissie en de sociale partners worden bezien.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip