

Vergaderjaar 2024–2025

29 861

Arbeidsmigratie en sociale zekerheid

Nr. 149

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2024

Met de inwerkingtreding van de Implementatiewet herziene detacheringsrichtlijn (IHD) trok de Nederlandse wetgever op 30 juli 2020 een nieuwe grens om oneerlijke concurrentie op arbeidskosten een halt toe te roepen. De IHD implementeert de Europese Herziene Detacheringsrichtlijn¹ in de Nederlandse wetgeving. De bepalingen van de wet zien op gedetacheerde werknemers. Dit zijn arbeidsmigranten die in dienst zijn van een werkgever gevestigd in de Europese Unie (EU), Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland. Ze komen in het kader van het vrij verkeer van diensten tijdelijk naar Nederland om een opdracht uit te voeren.

De Herziene Detacheringsrichtlijn is inmiddels geëvalueerd door de Europese Commissie (EC). Uw Kamer heeft gevraagd om een beleidsreactie op de evaluatie van de EC. Daarnaast roept de motie-Palland² op om de IHD te monitoren en te evalueren, en om de mogelijkheden te onderzoeken om de cao van de inlener toe te passen op gedetacheerde werknemers. In deze Kamerbrief stuur ik u de beleidsreactie op de evaluatie van de EC, de evaluatie en bijbehorende beleidsreactie van de IHD en het onderzoek naar de toepassing van de inleners-cao met beleidsreactie.

De context van detachering

Gedetacheerde werknemers moeten door hun werkgever gemeld worden in het nationale meldloket. Daarom weten we dat er in 2023 in ieder geval 96.230 buitenlandse gedetacheerde werknemers minstens één dag in Nederland aan het werk waren. Ze werden vooral gedetacheerd door werkgevers gevestigd in Polen, Duitsland, Litouwen, België en Portugal.

¹ 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).

² Kamerstukken II 2019/20, 35 358, nr. 16.

Gedetacheerde werknemers komen per definitie tijdelijk naar Nederland. Het kan daarbij gaan om enkele dagen of weken, maar ook om maanden en in sommige gevallen zelfs jaren. Ze werken voornamelijk in de bouw en de industrie, maar ook bij ICT-bedrijven en multinationals.

Detachering wordt Europees gereguleerd door de Detacheringsrichtlijn³ en de Handhavingsrichtlijn.⁴ Deze richtlijnen zijn in Nederland hoofdzakelijk geïmplementeerd in de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU).

Driekwart van de gemelde gedetacheerde werknemers had de nationaliteit van een EER+-land, en ongeveer een kwart had de nationaliteit van een land buiten de EER+. Deze gedetacheerde derdelanders staan de laatste jaren terecht in de belangstelling. Het eerder verschenen rapport van de Adviesraad Migratie⁵ laat zien hoe kwetsbaar deze arbeidsmigranten zijn voor misbruik. Daarnaast leidt oneigenlijke detachering van derdelanders tot oneerlijke concurrentie en omzeiling van nationaal migratiebeleid. Dit is een ernstig probleem. Daarom zet ik mij er in Europees verband voor in om de oneigenlijke detachering van derdelanders hoog op de agenda te krijgen. Ik dring er bij de EC op aan dat de juridische kaders rondom de detachering van derdelanders worden verduidelijkt en geconcretiseerd. De aanpak van de problematiek rond gedetacheerde derdelanders moet bovendien stevig verankerd worden in het mandaat van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA). Mede naar aanleiding van de motie Pater-notte c.s.⁶ werk ik daarnaast uit welke stappen ik verder kan zetten om de oneigenlijke detachering van derdelanders tegen te gaan. Ik verwacht uw Kamer daar voor de zomer van 2025 over te kunnen informeren.

De Implementatiewet Herziene Detacheringsrichtlijn

De IHD voorziet in de volgende vijf maatregelen:

1. Uitbreiding van de «harde kern» van arbeidsvoorwaarden;⁷
2. Recht op aanvullende arbeidsvoorwaarden na 12 dan wel 18 maanden;
3. Bij vervanging van gedetacheerde geen sprake van nieuwe detachering;
4. Aanvullende arbeidsvoorwaarden en plichten voor gedetacheerde uitzendkrachten;
5. Vergoedingen van bepaalde daadwerkelijk in verband met de detachering gemaakte kosten.

Evaluatie Herziene Detacheringsrichtlijn Europese Commissie

In bijlage 1 vindt u de evaluatie van de EC van de Herziene Detacheringsrichtlijn. De EC concludeert dat de richtlijn de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van gedetacheerde werknemers heeft verbeterd. De EC

³ Richtlijn (EU) 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.

⁴ Richtlijn (EU) 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt («de IMI-verordening»).

⁵ Adviesraad Migratie, «Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving», 2024, Adviesrapport: «Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving» | Publicatie | Adviesraad Migratie.

⁶ Kamerstukken II 2023–2024, 29 861, nr. 126.

⁷ Zie artikel 2a van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet AVV) voor een opsomming van de harde kern.

concludeert verder dat informatievoorziening over onder andere huisvesting, arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van groot belang is voor adequate bescherming van gedetacheerde werknemers. Dit gaat bijvoorbeeld over informatie over detacheringstoeslagen. Het kabinet onderschrijft deze conclusie en zal zich blijvend inzetten voor het verbeteren van de informatievoorziening, in Nederland en in landen van herkomst. Voor gedetacheerde werknemers verloopt de informatievoorziening met name via [postedworkers.nl](https://www.postedworkers.nl). Ook in bredere projecten over informatievoorziening voor arbeidsmigranten zal er aandacht zijn voor gedetacheerde werknemers.

De EC uit zorgen over de praktische toepassing van de bepalingen van de richtlijn op gedetacheerde uitzendkrachten. Ze adviseert daarom de ELA een belangrijke rol te geven met betrekking tot de samenwerking over en handhaving van regelgeving over grensoverschrijdende detachering. Dit ziet op het ondersteunen van lidstaten bij handavingsinspanningen maar ook op de ondersteuning van uitzendbureaus en inleners in de naleving van wetgeving. Waar mogelijk kunnen ook de sociale partners hierbij betrokken worden. Het kabinet omarmt deze aanbeveling. Verder besteedt de EC aandacht aan onderaanneming en ketenaansprakelijkheid. Het kabinet herkent de zorgen van de EC en zal dit in de Nederlandse context verder uitwerken. Tot slot constateert de EC dat er sprake is van een toename van detachering van derdelanders en hun kwetsbare positie. Zoals hierboven aangegeven is dit iets wat ook mijn aandacht heeft.

Evaluatie IHD Panteia

In bijlage 2 vindt u de evaluatie van de IHD door onderzoeksbureau Panteia. Dit rapport is opgesteld na uitvoering van twee monitors en aanvullende interviews. De monitors zijn eerder naar uw Kamer gestuurd.⁸ Samenvattend observeert Panteia dat opdrachtnemers aangeven vaker contact te hebben met hun opdrachtgevers over de arbeidsvoorwaarden die moeten worden toegepast. Het merendeel van de opdrachtnemers en opdrachtgevers geeft aan dat de lastenverzwaring beperkt lijkt te zijn gebleven. Er zijn echter opdrachtgevers die de administratieve lasten als overbodig ervaren omdat er in bepaalde sectoren geen sprake is van grote risico's op onderbetaling. Het merendeel van de opdrachtnemers en opdrachtgevers geeft aan dat de IHD niet of nauwelijks iets heeft veranderd aan de concurrentiepositie, zowel ten opzichte van Nederlandse concurrenten als ten opzichte van concurrenten uit de EER+.

De gepresenteerde bevindingen dienen als indicatief te worden beschouwd vanwege meerdere methodologische kanttekeningen. Zoals toegelicht in de Kamerbrief bij de tweede monitor waren deze methodologische kanttekeningen ook aanleiding om geen derde monitor uit te voeren.⁹ De belangrijkste kanttekeningen zijn:

- het ontbreken van een nulmeting;
- het beperkte zicht van de gesproken belanghebbenden en experts op (gekwantificeerde) effecten van de maatregelen;
- de beperkte bruikbaarheid van de data. De datakwaliteit van gegevens uit het meldloket was nog in ontwikkeling, waardoor sprake was van datavervuiling en ondermelding.

Desalniettemin doet Panteia een aantal aanbevelingen, waarop hieronder zal worden gereageerd.

⁸ Kamerstukken II 2022–2023, 29 861, nr. 100 en Kamerstukken II 2023–2024, 29 861, nr. 121.

⁹ Kamerstukken II 2023–2024, 29 861, nr. 121.

Handhaving en controle

Uit de enquête komt naar voren dat 29% van opdrachtnemers van mening is dat de handhaving van de IHD versterkt moet worden. Dit was volgens hen het belangrijkste verbeterpunt. Ook in de aanvullende interviews werd genoemd dat meer handhaving noodzakelijk is om de naleving te verbeteren. Maatregelen 1 tot en met 4 van de IHD zien op basis van de cao-bepalingen. De verantwoordelijkheid voor de handhaving daarvan ligt bij de cao-partijen. Cao-partijen geven in de evaluatie zelf ook aan dat handhaving en het bewijzen van niet-naleving complex is. De Nederlandse Arbeidsinspectie ziet toe op de naleving van maatregel 5 betreffende het wettelijk minimumloon.

Panteia concludeert dat informatie uit het meldloket bij kan dragen aan de handhaving en spoort cao-partijen dan ook aan om deze te gebruiken om handhaving te faciliteren. Cao-partijen kunnen de Arbeidsinspectie op basis van art. 10a van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet AVV) verzoeken om specifieke informatie te verstrekken over de naleving van collectieve arbeidsovereenkomsten bij gedetacheerde werknemers. Ik neem deze aanbeveling ter harte en zal met de sociale partners en de Arbeidsinspectie bekijken hoe dit proces verder vormgegeven kan worden.

De Arbeidsinspectie houdt risicogericht toezicht op de naleving van het wettelijk minimumloon, zowel proactief via programma's en projecten als reactief naar aanleiding van meldingen. Daarbij betreft de Arbeidsinspectie ook informatie uit het meldloket.

Identificeren risicosectoren

Panteia onderstreept het belang van risicogericht werken voor de Arbeidsinspectie. Een risicoanalyse op basis van gegevens uit het meldloket zou hieraan bij kunnen dragen. De Arbeidsinspectie houdt inderdaad risicogericht toezicht. De gegevens van het meldloket zijn onderdeel van deze risicogerichte aanpak.¹⁰ Data uit het meldloket worden gebruikt in diverse risicoanalyses van de Arbeidsinspectie op strategisch, tactisch en operationeel niveau. De Arbeidsinspectie werkt continu aan het verbeteren van processen rondom informatie en analyse. Deze aanbeveling wordt ondersteund.

Niet-risicosectoren

Een van de werkgeversorganisaties gaf aan dat de administratieve lasten niet in alle sectoren in verhouding staan tot het risico op ondermaatse arbeidsomstandigheden. Op basis hiervan beveelt Panteia aan om te overwegen of niet-risicosectoren uitgezonderd kunnen worden van de meldplicht. Het klopt dat het risico op ondermaatse omstandigheden niet gelijk is in alle sectoren. Daarom zijn een aantal sectoren en activiteiten al uitgezonderd van de meldplicht. Zo hoeven werknemers die onderwijs geven, onderzoek verrichten of wetenschappelijke congressen bijwonen niet gemeld te worden. De meeste detacheringen vallen wel onder de meldplicht. Conform de interne markt actieagenda worden in EU-verband maatregelen onderzocht om administratieve lasten te verminderen.¹¹ Hierbij streven we naar een balans tussen de vrijheid van dienstver-

¹⁰ Nederlandse Arbeidsinspectie, Rapportage WagwEU, Augustus 2022, 74549-arbeidsinspectie-rapportage-wagweu-tg_pdfa-20220822.pdf.

¹¹ Kamerstukken II 2023–2024, 22 112, nr. 3864.

richting en de bescherming van gedetacheerde werknemers, waar recente publicaties benadrukken hoe belangrijk die bescherming is.¹²

Bekendheid en voorlichting

De evaluatie concludeert dat er behoefte is aan betere voorlichting over de cao en arbeidsvoorwaarden die van toepassing zijn op gedetacheerde werknemers. Respectievelijk 22% en 23% van ondervraagden benoemden dit als verbeterpunt. Dit kwam ook naar voren uit de evaluatie door de EC, en stimuleert mij om in te blijven zetten op de voorgenoemde acties op het gebied van informatievoorziening.

Bewustwording status bij werkende

Een aantal stakeholders gaf aan dat veel werkenden zich niet bewust zijn van hun status als gedetacheerde werknemer. Dit leidt tot onwetendheid over hun rechten. Panteia volgt daarom de aanbeveling van een van de gesprekspartners om werknemers verplicht te informeren als zij voorkomen in een melding in het meldloket postedworkers. Dit kan al via het meldloket maar de werkgever kan er voor kiezen om hier gebruik van te maken of niet. Ik zal onderzoeken of het mogelijk is het informeren van de werknemer via het meldloket verplicht te maken zodat gedetacheerden beter geïnformeerd worden over hun status. Hiervoor is het belangrijk om de consequenties voor de privacy van werknemers in kaart te brengen. Ook moet een afweging gemaakt worden van de administratieve lastenverhoging die dit met zich meebrengt omdat contactgegevens van werknemers verstrekt moeten worden door werkgevers. Los van die overwegingen is dit een aansporing om niet alleen werkgevers te informeren over hun plichten maar om ook in te blijven zetten op informatievoorziening aan werknemers over hun rechten.

Motie Palland inleners-cao

In het tweede deel van de motie-Palland wordt de regering verzocht om «de mogelijkheden te onderzoeken om de cao van de inlener toe te passen en de wijze waarop dit juridisch kan, in kaart te brengen, en dit onderzoek af te ronden voorafgaande aan of bij de evaluatie van de Implementatiewet herziene detachingsrichtlijn.» Dit onderzoek is afgerond en kunt u vinden als bijlage 3 bij deze Kamerbrief.

Het doel van de onderzoeksvraag is om de ruimte van de Herziene Detachingsrichtlijn optimaal te benutten om gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plek dichterbij te brengen voor buitenlandse gedetacheerde werknemers. Uit de monitors van Panteia¹³ blijkt dat het moeilijk is om in kaart te brengen hoeveel buitenlandse gedetacheerde werknemers niet onder een algemeen verbindend verklaarde cao vallen en hoeveel nadeel zij hiervan ervaren. Het is daarom lastig in te schatten hoe ongelijk het speelveld op dit moment is en hoe noodzakelijk een ingreep is. Tegelijkertijd blijkt uit consultatie met de sociale partners dat de vakbonden wel degelijk een groep buitenlandse gedetacheerde werknemers zien die baat zouden kunnen hebben bij een dergelijke ingreep.

Het onderzoek naar de toepassing van de inleners-cao presenteert twee opties om de inleners-cao toe te passen op buitenlandse gedetacheerde

¹² Adviesraad Migratie, «Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving», 2024, Adviesrapport: «Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving» | Publicatie | Adviesraad Migratie.

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 29 861, nr. 100 en Kamerstukken II 2022/23, 29 861, nr. 121.

werknemers. Met de term «inleners-cao» wordt in dit geval de cao bedoeld die geldt in het bedrijf van de inlener. Normaalgesproken verwijst de term «inlener» naar degene onder wiens toezicht of leiding de werknemer werkzaam is. In dit onderzoek wordt de term in navolging van de formulering van de motie iets anders gedefinieerd. Het verwijst naar de natuurlijke persoon of onderneming waarvoor een gedetacheerde werknemer werkzaamheden verricht in de zin van artikel 1, eerste lid, sub 1 en 2 van de WagwEU.¹⁴ Het onderzoek presenteert een wettelijke optie en een cao-optie.

Met de wettelijke optie wordt via wetgeving de inleners-cao van toepassing verklaard op alle werknemers die naar een werkgever in Nederland gedetacheerd worden, ook als de detachering vanuit Nederland plaatsvindt. Dit laatste is noodzakelijk om de gelijke behandeling van binnen- en buitenlandse gedetacheerde werknemers te waarborgen. Uit het onderzoek blijkt dat deze optie onwenselijk is, met name omdat deze niet bij de huidige cao-systematiek past.

Dit is een significant bezwaar omdat ons cao-systeem in de kern ingrijpend zal veranderen als het niet meer de cao-partijen, maar de overheid is die bepaalt op wie een cao van toepassing is. Daarnaast zal het leiden tot situaties waarin een wezensvreemde cao toegepast moet worden, bijvoorbeeld, als extreem voorbeeld, wanneer de cao van een belastingkantoor ook van toepassing is op de loodgieter die daar een opdracht uitvoert. Ook zullen er hoge administratieve lasten spelen. Bij elk bedrijf waar de werkgever de werknemer een opdracht laat uitvoeren moet uitgezocht worden of er een cao is, en welke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden uit die cao moeten worden toegepast. De tweede optie is de cao-optie. Met deze optie nemen cao-partijen een vergewisbepaling op in hun cao's waardoor gebonden werkgevers verplicht worden om, als zij gebruikmaken van detachering, zich ervan te vergewissen dat de gedetacheerde werknemers aanspraak maken op de inleners-cao. Deze optie kent minder ingrijpende nadelen. Het voordeel van is dat het meer aansluit bij de huidige cao-systematiek en dat maatwerk mogelijk is, in tegenstelling tot de wettelijke optie. Het opnemen in cao's van een vergewisbepaling voor gedetacheerde werknemers kan leiden tot betere arbeidsvoorwaarden voor deze groep.

Ik onderschrijf het doel om gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plek zo dicht mogelijk bij buitenlandse gedetacheerde werknemers te brengen. Dit beschermt de werknemer, en het zorgt voor een gelijk speelveld. De wettelijke optie is hiervoor echter niet het juiste middel. Deze optie betekent een doorkruising van de huidige cao-systematiek en gaat gepaard met hoge administratieve lasten. Met name vanwege de juridische bezwaren raad ik deze optie af. De cao-optie past beter bij de huidige cao-systematiek en kan gericht ingezet worden. Daarom moedig ik cao-partijen aan om het gesprek onderling voort te zetten, met name over de sectoren waar zij problemen signaleren. In die sectoren kan overwogen worden om de cao-optie toe te passen. In sectoren waar zij geen problemen signaleren is het niet nodig om actie te ondernemen. Daarbij ben ik me ervan bewust dat het niet in alle sectoren makkelijk zal zijn om de cao-optie te realiseren. Uit gesprekken met de sociale partners blijkt dat verder overleg nodig is om overeenstemming te bereiken. Ik wil cao-partijen aanmoedigen om zich in te zetten voor deze optie, omdat het gericht toegepast kan worden daar waar zij zien dat er sprake is van ongelijke beloning en oneerlijke concurrentie.

¹⁴ Het gaat daarbij om zogeheten zuivere dienstverlening en intra-concern detachering, en dus niet om uitzendarbeid.

Daarnaast zijn er andere acties die bij kunnen dragen aan het doel van gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plek. Zo is het belangrijk om ervoor te zorgen dat Nederlandse opdrachtgevers, buitenlandse opdrachtnemers en de gedetacheerde werknemers zelf op de hoogte zijn van de geldende arbeidsvoorwaarden, bijvoorbeeld via algemeen verbindend verklaarde (avv'de) cao-bepalingen. Hier kan nog winst behaald worden door betere voorlichting. Daarom wordt de informatievoorziening over zowel cao's als wettelijke voorwaarden op [postedworkers.nl](https://www.postedworkers.nl) en op de webpagina over algemeen verbindend verklaren, onderdeel «posting of workers» van mijn ministerie voortdurend doorontwikkeld. Ook kijk ik samen met sociale partners naar manieren waarop informatievoorziening verder kan worden verbeterd. Zo is er budget beschikbaar gesteld om cao-partijen te helpen hun avv'de cao's te vertalen. De regeling wordt geëvalueerd om vast te stellen of deze voldoende effectief is. Op basis van deze evaluatie zal een beslissing worden genomen over een eventuele verlenging van de regeling. Ook is het belangrijk om de periode zonder avv zoveel mogelijk te voorkomen, door voor zoveel mogelijk bepalingen een tijdig verzoek tot avv in te dienen en door gebruik te maken van de mogelijkheid tot verlenging van een avv-besluit.

Verder wil ik me inzetten voor de naleving van de al geldende arbeidsvoorwaarden. Daarom blijf ik me ook op Europees niveau hard maken voor een voldoende robuuste meldplicht voor detacheringen, met alle noodzakelijke informatie voor de toezichthoudende partijen om hun toezichtstaken goed uit te kunnen voeren. Er worden daarnaast stappen gezet op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking en handhaving met behulp van onder meer de ELA. Op deze manier kunnen we gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plek dichterbij brengen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum