

Vergaderjaar 2004–2005

**29 407**

## Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten

**Nr. 19**

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 17 november 2004

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup> heeft op 13 oktober 2004 overleg gevoerd met staatssecretaris Van Hoof van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over grensoverschrijdende arbeid. Bij dit algemeen overleg worden de volgende stukken betrokken:

- **de brief over het voorstel voor vereenvoudiging en modernisering van Verordening (EEG) nr. 1403/71 (21 501-31, nr. 41);**
- **de brief over de werkingssfeer Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (Waga) en de conceptkaderrichtlijn Diensten en Richtlijnvoorstel uitzendarbeid (29 407, nr. 14);**
- **de brief over de uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet grensoverschrijdende arbeid (Waga) (29 407, nr. 16);**
- **de brief over de juridische constructies arbeid vreemdelingen (29 407, nr. 17).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Bruls** (CDA) vindt het belangrijk dat Nederland zijn eigen beleid rond sociale en arbeidsrechtelijke thema's kan blijven maken en vraagt zich af of dat mogelijk is bij de uitbreiding van de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (Waga) zoals die wordt voorgesteld. Het is bijvoorbeeld juridisch zeer de vraag of Nederland een tewerkstellingsvergunning mag vragen aan mensen die een dienst aanbieden op de Nederlandse arbeidsmarkt, zoals zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). In de stukken staat dat gecontroleerd gaat worden of een zzp'er niet in werkelijkheid een werknemer in loondienst is, maar dat is moeilijk te controleren, vooral in de bouw. Ziet de staatssecretaris mogelijkheden om werknemersconstructies die zich voordoen als dienstenverkeer aan te pakken? Kunnen in de nieuwe dienstenrichtlijn voorwaarden worden opgenomen opdat Nederland zijn eigen arbeidsmarktbeleid kan blijven voeren?

In Nederland worden kwaliteitseisen gesteld aan uitzendbureaus, maar volgens de nieuwe dienstenregeling kan een uitzendbureau uit Letland gewoon aan de slag in Nederland zonder dat er kwaliteitseisen worden gesteld. Kan de staatssecretaris dit toelichten?

In de brief over de wijzigingen in de coördinatiewetgeving staat dat de

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Bibi de Vries (VVD), De Wit (SP), Van Gent (GroenLinks), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), voorzitter, Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Mosterd (CDA), Smits (PvdA), Örgü (VVD), Weekers (VVD), Rambocus (CDA), De Ruiter (SP), Ferrier (CDA), ondervoorzitter, Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Bruls (CDA), Varela (LPF), Eski (CDA), Koomen (CDA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Kraneveldt (LPF), Hirsi Ali (VVD).

Plv. leden: Depla (PvdA), Koser-Kaya (D66), Blok (VVD), Kant (SP), Halsema (GroenLinks), Smilde (CDA), Verbeet (PvdA), Timmer (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Omtzigt (CDA), Adelmund (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Visser (VVD), Algra (CDA), Vietsch (CDA), Van der Vlies (SGP), Hessels (CDA), Hermans (LPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van Dijk (CDA), Van Egerschot (VVD), Van Dijken (PvdA), Blom (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Van As (LPF), Schippers (VVD).

maximale termijn voor detachering wordt verlengd van twaalf naar vierentwintig maanden. Wat betekent dat voor de concurrentie van arbeidskosten? Een lidstaat mag voor groepen personen uitzonderingen maken. Is de staatssecretaris dat voornemens te doen?

De heer Bruls is verbaasd over de argumentatie om de Waga uit te breiden; de nieuwe dienstenrichtlijn wordt niet als argument gebruikt, wel de uitbreiding van de Europese Unie met tien nieuwe lidstaten. Het kabinet heeft in het voorjaar betoogd dat deze uitbreiding verdubbelingen met zich meebracht op het gebied van arbeidsrecht en CAO's, die zowel vanuit een Oost-Europees land als vanuit Nederland van toepassing waren. Al die argumenten zijn nu opeens niet meer van toepassing omdat er een bemiddeling zou moeten plaatsvinden op het gebied van arbeidsvoorwaarden. Hoe kijkt de staatssecretaris tegen deze veranderde argumentatie aan?

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks) benadrukt het belang van aanpassing van de Waga. Zij prijst de regering dat alsnog wordt erkend dat alle Europeanen die hier werken onder de Nederlandse algemeen bindend verklaarde CAO's moeten vallen. Kan de staatssecretaris bevestigen dat alle buitenlandse werknemers nu onder de Waga komen te vallen? Geldt dat ook voor diegenen die via detachering of via een uitzendbureau in Nederland komen te werken? Kan uitbuiting en onderbetaling van buitenlandse werknemers voor honderd procent worden uitgesloten?

Mevrouw Van Gent heeft uit de media vernomen dat via een constructie van zzp'ers ontduiking nog steeds mogelijk is: iemand schrijft zich in als eenmanszaak en gaat, dankzij het vrije verkeer van diensten, aan de slag in de bouw of de landbouw voor een laag uurtarief in vergelijking met de geldende CAO's. Is de staatssecretaris het met haar eens dat deze uitbuiting door boeren en bouwbedrijven moet worden aangepakt? Kunnen via de fiscus en UWV zowel de Nederlandse inlener als de buitenlandse zzp'er worden aangepakt? Is de staatssecretaris bereid de Arbeidsinspectie hier fors op in te zetten?

Mevrouw **Bussemaker** (PvdA) hoopt dat de uitbreiding van de Waga snel zal plaatsvinden, en dat binnen enkele weken het wetsvoorstel wordt ingediend. Zij vraagt naar de stand van zaken van de maatregelen ter voorkoming van het ontduiken van arbeidsvoorwaarden: de verhoging van de boete bij het in dienst nemen van illegalen; het invoeren van een vestigingsvergunning voor uitzendbureaus en de eerstedagsmelding. Zij prijst het radiospotje van de ABU dat werkgevers aanspoort met de ABU in zee te gaan. Eerder heeft de ABU voorgesteld een soort apk-keuring in te voeren. Dat voorstel geniet de voorkeur van de PvdA-fractie boven de maatregelen die nu zijn genomen. Zij vraagt naar de mening van de staatssecretaris.

Het kabinet heeft een inkomenseis gesteld van 45 000 euro voor kennismigranten. De relatie met vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is met die maatregel geheel verdwenen. In de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) staat de arbeidsmarkttoets. Zo werd bij het toelaten van verpleegkundigen geëist dat er ook genoeg verpleegkundigen in Nederland zouden worden opgeleid. Bij het toelaten van kennismigranten wordt er geen relatie gelegd met deze arbeidsmarkttoets, en ook een manager of een OK-assistent voldoet al gauw aan de inkomenseis. Vindt de staatssecretaris dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voldoende betrokken is bij de besluitvorming over kennismigranten? Wanneer kan de commissie de notitie arbeidsmarkt en migratie tegemoet zien?

De PvdA-fractie is van mening dat het werklandbeginsel moet gelden om te voorkomen dat er een markt ontstaat waarin mensen zich kunnen onttrekken aan het vrije verkeer van regels. Kan de staatssecretaris bevestigen dat alle problemen die hij noemt in zijn brief van 29 april jl. worden opgelost door de uitbreiding van de Waga?

Waarom zijn zzp'ers uitgezonderd van een tewerkstellingsvergunning? Hoe moet de Arbeidsinspectie controleren of zzp'ers ook echt zzp'ers zijn? Bestaan er nog knelpunten in de samenwerking tussen UWV, FIOD, CIOD en Arbeidsinspectie? Mevrouw Bussemaker pleit voor een lik-op-stukbeleid, want het duurt te lang voordat ondernemers die arbeidsvoorwaarden ontduiken daarvan de gevolgen ondervinden. Wat voorstel nr. 1408/71 betreft, ziet zij wel iets in het instellen van een opvolger van de commissie-Linschoten. Zij vraagt om een inventarisatie van knelpunten en oplossingen en wellicht een grenseffectrapportage en een flextoets. Zij acht het op zijn minst zinvol dat er intern wordt bekeken wat de effecten van wetgeving zijn op het grensverkeer.

De heer **Weekers** (VVD) vindt het van belang dat de coördinatie van de sociale stelsels op een goede manier wordt geregeld. Als mensen tussen wal en schip vallen die geen aanspraak kunnen maken op voorzieningen in het woonland, en ook niet op die in het werkland, moet er naar oplossingen worden gezocht. Hij ziet wel iets in het idee van mevrouw Bussemaker om een opvolger van de commissie-Linschoten in te stellen. In West-Europese verzorgingsstaten worden momenteel tal van sociale regelingen hervormd. Hij vraagt zich af of daarbij genoeg rekening wordt gehouden met grensarbeiders. Hij pleit voor een, niet al te uitgebreide, grenseffectrapportage.

In de Coördinatieverordening sociale zekerheid wordt de grensarbeider duidelijk gedefinieerd, maar in de Verordening vrij verkeer staat dat de werknemer die verhuist naar het buitenland, maar in Nederland blijft werken, niet als grensarbeider wordt beschouwd en daarom geen recht heeft op Nederlandse volksverzekeringen. Dat kan tot problemen leiden rond de studiefinanciering. Een Nederlander die naar België verhuist, heeft geen recht op studiefinanciering voor zijn in Nederland studerende kinderen, terwijl een Belg die in Nederland werkt, wél studiefinanciering ontvangt voor zijn kinderen. De heer Weekers vraagt om een toelichting van de staatssecretaris.

Hij noemt nog een andere casus: een Nederlander met een Duits en Nederlands arbeidsverleden is op het moment dat hij ziek wordt, werkzaam in Duitsland, waar na 78 weken het ziekgeld wordt stopgezet, terwijl in Nederland, waar aanspraak op WAO is opgebouwd, de ziekteperiode in verband met het tweede ziektejaar inmiddels is opgehoogd tot 104 weken. Dit probleem zal zich manifesteren per 1 januari aanstaande, want dan zit de zogeheten tweejaarstermijn op een keerpunt. Dit kan ertoe leiden dat mensen gedurende een halfjaar in beide landen geen aanspraak kunnen maken op een uitkering. Bestaat deze problematiek ook met betrekking tot België? Deze voorbeelden laten zien dat bij veranderde wetgeving grondig de effecten van wetten in het buitenland moet worden nagegaan. De heer Weekers stelt voor dat de staatssecretaris zijn oor te luisteren legt bij deskundigheid die al aanwezig is in het veld, of dat periodiek een platform wordt georganiseerd, zodat problemen tijdig kunnen worden gesignaleerd.

Een derde casus is die van de veranderingen in de Duitse werkloosheidsuitkering, die ertoe leiden dat voormalige Duitse grensarbeiders die in Nederland wonen, niet langer aanspraak kunnen maken op deze uitkering. De wetsverandering schijnt niet te zijn getoetst aan Europese regelgeving. Als deze mensen zich vervolgens voegen bij een Nederlandse sociale dienst, zijn er gemeenten die deze mensen een uitkering weigeren met als reden dat voor toekenning van een uitkering een wetswijziging nodig zou zijn.

Wat de uitbreiding van de Waga betreft, vindt de heer Weekers het niet wenselijk dat tal van CAO's algemeen bindend worden verklaard voor een zeer groot verspreidingsgebied. Hij voorziet problemen in de dienstverlening. Alleen CAO's die van algemeen belang zijn, kunnen algemeen

bindend worden verklaard en onder de werkingssfeer van de Waga worden gebracht.

De heer **De Wit** (SP) vraagt of het klopt dat in de nieuwe verordening nr. 1408/71 de mogelijkheid bestaat dat iemand maar een gedeeltelijke invaliditeitsuitkering krijgt als hij of zij zowel in Nederland als in een ander land heeft gewerkt. Iemand werkt in Nederland tien jaar, vervolgens in België tien jaar en daarna nog een jaar Nederland. Hoe pakt een eventuele invaliditeitsuitkering in dat geval uit?

De SP-fractie is het eens met het voorstel de Waga uit te breiden, maar niet met de nieuwe Europese kaderrichtlijn Diensten. Die richtlijn gaat uit van het oorspronglandbeginsel, wat betekent dat de controle en handhaving moeten plaatsvinden vanuit het land van oorsprong. Dat kan leiden tot sociale dumping: het kan voor mensen aantrekkelijk worden om zich in een oorsprongland te vestigen indien het systeem daar gunstiger is dan het Nederlandse systeem.

Het gat in de socialezekerheidswetgeving is de zyp' er. Kan de staatssecretaris aangeven wat de inzet wordt van de regering om dat gat te dichten?

### **Het antwoord van de staatssecretaris**

De **staatssecretaris** geeft aan dat de tekst van de nieuwe verordening vaststaat sinds april jl. De verordening is gepubliceerd, maar de toepassing vindt pas plaats nadat de toepassingsverordening er is, omdat daarin de uitvoeringsbepalingen zijn opgenomen. De onderhandelingen over de toepassingsverordening moeten nog beginnen. De verwachting is dat er rond de komende jaarwisseling voorstellen komen.

Hij herinnert eraan dat de commissie-Linschoten zich bezighield met fiscale en sociale aspecten in relatie tot grensarbeiders. Een permanent overlegorgaan lijkt hem niet wenselijk, want de problematiek is zeer divers, elke keer blijkt dat er problemen bij andere groepen mensen liggen. Het is ingewikkeld om daaraan via generieke regelingen iets te doen.

Het idee om periodiek een platform te organiseren vindt de staatssecretaris aantrekkelijk, maar hij stelt voor dat idee opnieuw aan de orde te stellen op het moment dat de verordening van toepassing is. Hij is geen voorstander van een effectrapportage; hij wijst erop dat bij het maken van regelgeving intrinsiek wordt gekeken naar effecten. Hij wil ervoor waken opnieuw een commissie in het leven te roepen die een probleem moet oplossen voordat bekend is hoe de toepassingsverordening eruitziet. Hij is evenwel bereid naar deskundigen in het veld te luisteren.

Als iemand tien jaar in België werkt en daarna tien jaar in Nederland, is tien jaar de regeling van België van toepassing en daarna tien jaar de regeling van Nederland. Daarbij geldt dus het pro-ratabeginsel. Waarom zijn de Waga en de detacheringstermijn uitgebreid? Dat is een afweging geweest, waarbij het tegengaan van verdringing een belangrijke rol heeft gespeeld. Het oorsprongbeginsel is een essentieel onderdeel van de kaderrichtlijn. De staatssecretaris pleit overigens wel voor een zorgvuldige afbakening van die reikwijdte; het is niet wenselijk dat de kaderrichtlijn afbreuk gaat doen aan het niveau van sociale bescherming in Nederland. Een algemene uitzondering op het land-van-oorsprongbeginsel wordt wenselijk geacht voorzover het gaat om nationale voorschriften uit hoofde van sociale politiek. Beperkingen zijn mogelijk op het gebied van vergunningen en certificatievereisten, met name als het gaat om werken met gevaarlijke stoffen. De staatssecretaris wijst erop dat de kaderrichtlijn meer in de portefeuille van Economische Zaken zit dan in die van Sociale Zaken.

De conceptkaderrichtlijn verbiedt het eisen van een tewerkstellingsvergunning wanneer werknemers in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening binnen de EU werkzaam zijn. Nederland is daar niet blij

mee. Minister Brinkhorst heeft in een brief van 20 september jl. aan de Kamer te kennen gegeven dat het kabinet het wenselijk acht dat het voorstel wordt aangevuld met bepalingen waardoor misbruik kan worden voorkomen en controle mogelijk wordt gemaakt.

Wat kwaliteitseisen ten aanzien van arbeidsbemiddeling vanuit het buitenland betreft, denkt de staatssecretaris dat de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (WAADI) aan de ene kant en de tewerkstellingsvergunningtoets en de arbeidsmarkttoets aan de andere kant bescherming bieden. Aan buitenlandse uitzendbureaus kunnen straks in het kader van de vergunningverlening eisen worden gesteld waaraan alle uitzendbureaus moeten voldoen; de nieuwe dienstenrichtlijn kan dat niet verbieden. Aan een zzp'er kan geen tewerkstellingsvergunning worden gevraagd. Natuurlijk blijft wel aan de orde of iemand zzp'er is, of materieel een werknemer in loondienst blijkt te zijn.

Aan de totstandkoming van een vestigingsvergunning voor uitzendbureaus wordt momenteel door ambtenaren van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hard gewerkt, met als streefdatum 1 januari 2006 aanstaande.

Van een apk-keuring is in deze regeling afgezien vanwege de problematiek die certificering met zich meebrengt op het gebied van administratieve lasten en handhaving. De staatssecretaris acht het echter wel mogelijk dat het certificeringssysteem in de praktijk parallel aan de regeling kan plaatsvinden. De uitzendbranche en het ministerie van SZW zijn vóór deze laatste mogelijkheid, maar de overleggen hierover zijn nog niet afgerond. Het tijdspad voor de eerstedagsmelding loopt gelijk op met de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in de sociale verzekeringen (Wet Walvis). Wat het lik-op-stukbeleid betreft, werkgevers die illegalen aan het werk hebben, kunnen rekenen op een verhoogde boete. De pakkans is vergroot doordat de Arbeidsinspectie is verdrievoudigd en er een groot aantal interventieteams is. In de pers wordt waarschuwend bericht over onderzoeken die zullen plaatsvinden. Het hele pakket aan maatregelen gaat 1 januari as. in. Maar hoe men het ook wendt of keert, de feitelijke situatie moet eerst worden aangetroffen en vervolgens onderzocht, andere mogelijkheden zijn er niet, en dat geldt ook voor de controle van zzp'ers. De staatssecretaris is het met mevrouw Bussemaker en mevrouw Van Gent eens dat het tegengaan van illegale praktijken hard moet worden aangepakt.

Naar aanleiding van de genoemde casussen van problemen die ontstaan door verschillen in nationale wetgeving tussen Nederland en een buurland, roept de bewindsman Kamerleden op om, zodra zij aanlopen tegen dit soort praktische probleemsituaties, deze rechtstreeks te melden bij het ministerie en niet te wachten tot een volgend algemeen overleg. Hij bevestigt dat alle EU-werknemers vallen onder de Waga.

De inkomenseis voor kennismigranten is door het kabinet vastgesteld. Het kabinet heeft ervoor gekozen het voor hen niet te ingewikkeld te maken omdat zij een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van de Nederlandse kenniseconomie. De WAV heeft een andere insteek. Er is van de gedachte uitgegaan dat een bepaald salaris een bepaald niveau aangeeft. Er is voorts uitgegaan van een lager inkomensniveau voor jongeren. Verschillende beroepen kunnen voldoen aan de inkomenseis, maar het kabinet is van mening dat toelating van kennismigranten in al deze beroepen, vanwege hun niveau, de kenniseconomie kunnen bevorderen. De notitie arbeidsmarkt en migratie wordt zeer binnenkort verwacht. De staatssecretaris bevestigt dat naar zijn idee alle problemen genoemd in de brief van 29 april jl. worden opgelost door de uitbreiding van de Waga.

## Nadere gedachtewisseling

De heer **Bruls** (CDA) betwijfelt of het mogelijk blijft voor Nederland tewerkstellingsvergunningen te eisen van dienstverleners in het algemeen, en sluit zich aan bij de opmerking van mevrouw Bussemaker over de inconsequentie tussen de WAV en de inkomenseis voor kennis-migranten. Hij is van mening dat de WAV met deze maatregel wordt opgeblazen, want ook beroepen die niets met kenniswerk te maken hebben kunnen voldoen aan de inkomenseis, zoals loodgieters.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks) benadrukt dat de effecten van de regeling op het gebied van de sociale zekerheid goed vooraf moeten worden bekeken, want telkens komt men achteraf problemen tegen. De Arbeidsinspectie heeft veel verschillende taken; kan de staatssecretaris toezeggen dat hij zich specifiek gaat inzetten op de fake-zzp'ers?

Mevrouw **Bussemaker** (PvdA) hoopt dat het ministerie de kwestie van de fake-zzp'ers goed zal monitoren zodat duidelijk wordt waar de schoen wringt en het probleem adequaat kan worden aangepakt.

De heer **Weekers** (VVD) benadrukt dat er meer pro-actief moet worden gekeken naar wijzigingen van wetgeving in Nederland, maar ook in Duitsland en België, want hij bespeurt bij de Haagse departementen onvoldoende oog voor die internationale context. Daarbij is van belang dat specialisten op het departement van de staatssecretaris contact onderhouden met collegae in de omringende buitenlandse landen.

De **staatssecretaris** wijst erop dat de Arbeidsinspectie niet alleen de velden afspeurt op illegale arbeid, maar ook gebruikmaakt van de mogelijkheid om gegevens uit te wisselen met UWV, belastingsteams, interventieteams en dergelijke. Bij de Algemene inspectiedienst is op dit moment extra aandacht voor het fenomeen zzp. Het aantal inspecteurs is uitgebreid en de inzet wordt daarmee drie keer zo groot. Maar de begrenzing ligt in het aantal mensen dat beschikbaar is. Nederland kan in beginsel een tewerkstellingsvergunning eisen van een dienstverlener in het algemeen, maar gezien de pluriformiteit van de praktijkregel kan hij niet voor honderd procent garanderen dat dit voor alle gevallen zal gelden. Waar mogelijk, zullen gaten worden gedicht.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Hamer

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Post