

Vergaderjaar 2019–2020

35 358

Wijziging van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten en enkele andere wetten in verband met de implementatie van 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, L 173) (Implementatiewet herziene detacheringsrichtlijn)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel en dankt de leden voor hun inbreng. Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen worden beantwoord. Tevens zijn de vragen genummerd ten behoeve van de leesbaarheid.

Tijdens het algemeen overleg «Formele Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid van 19 maart 2020», dat plaatsvond op 11 maart jongstleden, is aangekondigd dat deze nota naar aanleiding van het verslag aan het einde van maart of begin april aan uw Kamer zou worden gezonden.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1

*De leden van de **VVD-fractie** vragen de regering nader toe te lichten hoeveel gedetacheerde werkenden en hoeveel bedrijven in Nederland (naar verwachting) onder het bereik van deze richtlijn vallen. Voorts vragen zij hierbij te specificeren om welke vormen van detachering het gaat (zuivere dienstverrichting, detachering binnen multinationale ondernemingen of uitzendarbeid). Zij vragen daarbij ook de relatie toe te lichten tussen de gekozen instrumenten en daarbij specifiek in te gaan op*

de wijze waarop de meldingsplicht bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB) vorm krijgt.

Het kabinet merkt allereerst op dat het toepassingsbereik van de herziene detachingsrichtlijn niet wordt uitgebreid ten opzichte van de detachingsrichtlijn uit 1996. Het aantal gedetacheerde werknemers¹ en bedrijven dat onder het bereik valt, blijft voor Nederland ongewijzigd. Wel geldt een tijdelijke inperking voor de sector wegtransport ten aanzien van de herziene detachingsrichtlijn (zie het antwoord op vraag 3.1.1).

In 2018 zijn er 126.342 A1-formulieren afgegeven door de autoriteiten in de andere EER-lidstaten en Zwitserland voor detachering van zelfstandigen en werknemers naar Nederland², wat een indicatie geeft van het aantal personen dat in 2018 naar Nederland gedetacheerd is geweest vanuit de Europese Economische Ruimte (EER)³ en Zwitserland. Het is een indicatie, omdat de cijfers niet een-op-een gelijk zijn aan het aantal werknemers dat gedetacheerd wordt. Er worden immers ook zelfstandigen in deze cijfers meegenomen en er kunnen voor één persoon in een jaar meerdere A1-verklaringen worden afgegeven. Ook is het mogelijk dat partijen er niet altijd aan denken om (tijdig) een A1-formulier aan te vragen. Daarnaast kan niet uit deze cijfers worden afgelezen om welke vorm van detachering het gaat, dat wil zeggen of sprake is van zuivere dienstverrichting, detachering binnen multinationale ondernemingen of uitzendarbeid.

De meldingsplicht is ingericht in de vorm van een digitaal meldloket, waarin dienstverrichters hun werkzaamheden in Nederland voor aanvang moeten melden. Dienstontvangers moeten de meldingen controleren. De meldingsplicht is op 1 maart 2020 in werking getreden en is bedoeld om een beter inzicht te verkrijgen in de aard en de omvang van detacheringen naar Nederland. De meldingsplicht draagt bij aan versterking van de risicoanalyse van de Inspectie SZW, het publieke en private toezicht op de naleving van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden door buitenlandse dienstverrichters en aan de aanpak van constructies om de regels omtrent detachering te ontduiken. De meldingsplicht vloeit voort uit de zogenoemde handhavingsrichtlijn⁴ en vormt het sluitstuk van artikel 8 van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU). Bij het wetsvoorstel waarmee de meldplicht werd opgenomen is al onderkend dat de invoering van een meldingsplicht administratieve lasten met zich meebrengt voor buitenlandse dienstverrichters en Nederlandse dienstontvangers. Door het meldloket zoveel mogelijk digitaal in te richten en dienstontvanger slechts een beperkte controle-plicht op te leggen, blijven de administratieve lasten als gevolg

¹ Waar in deze nota naar aanleiding van het verslag aan gedetacheerde werknemers wordt gerefereerd, betreft het de gedetacheerde werknemer zoals bedoeld in de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie: de werknemer die in het kader van transnationale dienstverrichting op basis van een arbeidsovereenkomst tijdelijk arbeid verricht in Nederland en niet gewoonlijk in of vanuit Nederland arbeid verricht.

² European Commission, Posting of Workers, Report on A1 Portable Documents issued in 2018 (2019). Dit betreft de A1-verklaringen die door de autoriteiten in de andere EER-lidstaten en Zwitserland zijn afgegeven voor detacheringen op basis van artikel 12 van Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PbEU 2004, L 166).

³ Bij de Europese Economische Ruimte horen alle EU-lidstaten plus Liechtenstein, Noorwegen en IJsland.

⁴ Richtlijn 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») (PbEU 2014, L 159).

van de meldingsplicht beperkt.⁵ Dienstverrichters, bepaalde zelfstandigen en dienstontvangers kunnen inloggen in een beveiligde omgeving om de melding te doen, deze aan te passen of te verifiëren. Er is voor gekozen om de gemotiveerde kennisgeving onderdeel te maken van het online meldloket. Een belangrijk doel van de meldingsplicht is het verschaffen van meer inzicht in aantallen buitenlandse dienstverrichters uit andere EER-landen en Zwitserland die hier met hun werknemers tijdelijk diensten verlenen en de plaatsen waar zij actief zijn. Hierdoor zullen in de toekomst naar verwachting meer cijfers over detacheringen naar Nederland beschikbaar zijn.

1.2

*De leden van de **PVV-fractie** vinden dat met de nieuwe detacheringsrichtlijn de greep van de Europese Unie (EU) op het sociaal beleid van lidstaten zoals Nederland nog verder wordt vergroot. Nederlandse werknemers worden weggeconcentreerd, en zijn de dupe van Europese regelgeving. Deze oneerlijke concurrentie wordt door de nieuwe detacheringsrichtlijn niet weggenomen. De al bestaande bureaucratie, met een enorme wirwar aan allerlei door Brussel bepaalde regelgeving, wordt nog verder uitgebreid. Met deze nieuwe richtlijn worden de problemen op de detachingsmarkt niet opgelost. Sterker nog, dit zal zorgen voor een aanzuigend effect. Het aanpassen van de detachingsrichtlijn lost de problemen niet op, het is niet meer dan een schijnoplossing. Het slaafs uitvoeren van het zoveelste Brusselse dictaat zet onvoldoende zoden aan de dijk. De enige echte oplossing is het opnieuw invoeren van tewerkstellingsvergunningen.*

Het vrij verkeer van werknemers en diensten is één van de pijlers onder de Europese samenwerking en levert een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie en welvaart. Het opnieuw invoeren van tewerkstellingsvergunningen voor werknemers uit lidstaten van de EU of de EER en Zwitserland is in strijd met artikel 45 van het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie (VWEU). Daarnaast zou dit leiden tot extra administratieve en uitvoeringslasten (en dus hogere kosten) bij met name werkgevers (vooral het MKB) en biedt het hen minder flexibiliteit om in te spelen op de behoeften van de (krappe) arbeidsmarkt. Bovendien, als het binnen de EU mogelijk wordt om tewerkstellingsvergunningen in te voeren voor werknemers binnen de EU, dan kunnen ook andere lidstaten die verplichting invoeren en opleggen aan Nederlandse werkgevers wier werknemers in een andere lidstaat werkzaam zijn. Dit zou het Nederlandse bedrijfsleven ernstig kunnen benadelen.

De herziene detachingsrichtlijn heeft tot doel een nieuwe en betere balans te vinden tussen enerzijds het bevorderen van het vrij verkeer van diensten en het zorgen voor een gelijk speelveld voor ondernemingen en anderzijds de bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers. Beide doelen zijn naar het oordeel van het kabinet van groot belang voor Nederland. Daarom was Nederland ook een van de initiatiefnemers van de herziene detachingsrichtlijn. De invoering van tewerkstellingsvergunningen is geen onderdeel van de herziene detachingsrichtlijn. Onderhavig wetsvoorstel strekt tot implementatie van de herziene detachingsrichtlijn.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 408, nr. 3.

1.3

*De leden van de **SP-fractie** zijn van mening dat de zogenaamde vrijheden van de interne markt van de EU zorgwekkende effecten hebben. Arbeidsmigranten vanuit EU-landen met lagere lonen gaan op zoek naar meer welvaart en proberen aan het werk te komen in landen als Nederland en Duitsland. Dit leidt tot uitbuiting, oneerlijke concurrentie en maatschappelijke ontwrichting. Deze leden vragen of de regering de mening deelt dat voorliggend wetsvoorstel geen eind gaat maken aan deze misstanden. Deze leden hebben om die reden een initiatiefnota met de leden van de ChristenUnie-fractie geschreven over een Actieplan arbeidsmigratie (Kamerstuk 35 359, nr. 2). Erkent de regering dat de voorgenomen implementatie van de herziening van de detacheringsrichtlijn de misstanden rondom arbeidsmigratie niet op gaat lossen? Deze leden verwachten een uitgebreide toelichting op dit punt.*

Nederland heeft de laatste jaren economisch kunnen groeien, ondanks de vergrijzing. Voor een deel is dit te danken aan het, sinds de uitbreiding van de EU in het eerste decennium van deze eeuw, beschikbaar komen van een grote groep arbeidskrachten op de Europese arbeidsmarkt. Zorgen voor eerlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en huisvesting voor deze groep is in het belang van de Nederlandse economie.

Het kabinet is voorstander van het vrij verkeer van werknemers en diensten, mits de bedrijven die hiervan gebruik maken zich houden aan de regels, ook met betrekking tot detachering. De herziene detacheringsrichtlijn is slechts één aspect van het versterken van de regels rondom detacheringen en arbeidsmigratie. Het kabinet is van mening dat de implementatie hiervan een belangrijke stap is in het versterken van de positie van gedetacheerde werknemers, het bestrijden van oneerlijke concurrentie en het waarborgen van een eerlijk speelveld voor ondernemingen en in zoverre een belangrijke bijdrage kan leveren aan de oplossing van verschillende misstanden. Daarnaast is in 2014 de handhavingsrichtlijn vastgesteld. Deze richtlijn heeft tot doel een betere handhaving van de detacheringsrichtlijn te bewerkstelligen, door onder meer schijnconstructies aan te pakken. In de handhavingsrichtlijn zijn instrumenten opgenomen om te garanderen dat de rechten van gedetacheerde werknemers daadwerkelijk worden geëerbiedigd. Dit ziet onder andere op meer en betere gegevensuitwisseling, grensoverschrijdende boete-inning en de mogelijkheid van ketenaansprakelijkheid voor loon. De handhavingsrichtlijn is omgezet in onder andere de WagwEU en de Wet aanpak schijnconstructies (Was). Op grond van deze richtlijn is de meldingsplicht voor grensoverschrijdende dienstverlening per 1 maart 2020 ingevoerd. Voorts zijn het Europees Platform tegen Zwartwerk en de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) opgericht. Dit zijn significante stappen om lidstaten in staat te stellen om beter te controleren of, onder andere, de detacheringsregels worden nageleefd.

Naast de maatregelen die voortvloeien uit de handhavingsrichtlijn en de herziene detacheringsrichtlijn, heeft het kabinet op nationaal niveau ook aandacht voor misstanden. De toenemende vraag naar arbeid maakt dat sommige werkgevers afhankelijk zijn van arbeidsmigranten. In sectoren zoals de land- en tuinbouw, de vleesverwerkende industrie, distributiecentra en de bouw is het moeilijk om Nederlands personeel te krijgen. Met name de seizoensgebonden aard van een deel van dit werk maakt dat er een patroon van bijzonder hoge mobiliteit is ontstaan waarbij tienduizenden werknemers tussen (met name) Oost- en West-Europa heen en weer pendelen. Wat daarbij meespeelt, is dat Nederland voor deze werknemers aantrekkelijk is vanwege de verschillen in welvaart en

beloning. Doordat deze groep de Nederlandse taal slechter spreekt, de eigen rechten en plichten niet goed kent en er een grotere afhankelijkheidsrelatie bestaat ten opzichte van de werkgever, bijvoorbeeld ten aanzien van huisvesting, is het risico op oneerlijk werk voor deze groep groot. Dat is schadelijk voor de positie van Nederland als degelijk werkland en kan negatieve effecten hebben.

Het wegnemen van misstanden vraagt om een integrale aanpak en gebeurt niet alleen door de implementatie van de herziene detacheringsrichtlijn. Het kabinet staat een integrale aanpak voor waarbij misstanden ten aanzien van EU-arbeidsmigranten worden aangepakt en tegelijkertijd de werk- en woonomstandigheden van arbeidsmigranten worden verbeterd, zoals aangegeven in de brief aan uw Kamer van 20 december 2019 over de aanpak van misstanden rond arbeidsmigratie⁶.

1.4

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering de mogelijkheden die de richtlijn biedt om concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan, niet ten volle met beide handen aangrijpt. Is de regering met de leden van de PvdA-fractie van mening dat werkenden op een werkplek elkaars collega's zouden moeten zijn, in plaats van concurrenten, en het daarom belangrijk is dat concurrentie op arbeidsvoorwaarden wordt voorkomen?

Het kabinet deelt de mening van de leden van de fractie van de PvdA dat het onwenselijk is als concurrentie tussen ondernemingen plaatsvindt op arbeidsvoorwaarden. Concurrentie dient vooral plaats te vinden door verbetering van het innovatief vermogen, het opleidings- en vaardigheidsniveau van de arbeidskrachten, de kwaliteit van de dienstverrichting en de verhoging van de arbeidsproductiviteit. Mede daarom heeft het kabinet zich binnen de EU hard gemaakt voor een aanscherping van de detacheringsrichtlijn. Daarbij is de inzet geweest om de arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerde werknemers en nationale werknemers zoveel mogelijk gelijk te trekken.

De herziene detacheringsrichtlijn biedt geen mogelijkheden om de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers volledig gelijk te trekken met die van nationale werknemers. Desalniettemin heeft het kabinet ernaar gestreefd de mogelijkheden die de richtlijn daartoe biedt, zo volledig mogelijk te benutten. Waar van een enkele mogelijkheid geen gebruik is gemaakt, te weten de uitbreiding naar niet algemeen verbindend verklaarde (hierna: niet-avv'de) cao's, is, na overleg met de sociale partners, een zorgvuldige afweging gemaakt en is uitvoerig toegelicht waarom de verwachte baten in dat geval niet zouden opwegen tegen de lasten. Het kabinet verwijst ook naar de brief aan uw Kamer van 12 december 2019 betreffende de implementatiewet nieuwe detacheringsrichtlijn.⁷

2. Implementatiewetgeving

2.1

De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere toelichting hoe invulling gegeven wordt aan de eis om alle nationale arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden op een website te publiceren.

⁶ Kamerstukken II 2019/2020, 29 861, nr. 48.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 358, nr. 5.

In het kader van de meldingsplicht is een nieuwe website gelanceerd: www.postedworkers.nl. Het onderdeel «rechten en plichten» bevat informatie over de Nederlandse arbeidswetten en cao-voorwaarden. Hier staat opgesomd welke Nederlandse arbeidswetten van toepassing zijn en welke kernvoorwaarden uit een cao waarvan de bepalingen avv'd zijn (hierna: avv'de cao) aan de gedetacheerde werknemer gegarandeerd moeten worden. Voor inhoudelijke informatie over cao's wordt doorgelinkt naar de website van de directie Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaardenwetgeving (UAW) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Op deze site kunnen sociale partners al naar het Engels vertaalde avv'de cao's laten plaatsen, waarvan de harde kern is gededuceerd. Om de sociale partners hierin te faciliteren is het mogelijk om het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te verzoeken om een door het ministerie gecontracteerd vertaalbureau opdracht te geven om de cao te laten vertalen.

2.2

*De leden van de **SGP-fractie** constateren dat de aanvullende pensioenvergoedingen in de richtlijn zijn uitgezonderd, terwijl deze vergoedingen juist een belangrijk deel van de loonkosten uitmaken. Deze leden vragen in hoeverre de regering mogelijkheden ziet om binnen het kader van de richtlijn ter compensatie van deze vergoedingen een bepaald bedrag vast te stellen dat aan de gedetacheerde moet worden uitgekeerd.*

Het kabinet heeft zich tijdens de onderhandelingen over de herziene detachingsrichtlijn in de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC) hard gemaakt om aanvullende pensioenen op te nemen in de uitgebreide harde kern van arbeidsvoorwaarden, teneinde gelijke beloning voor gelijk werk op dezelfde plek te bevorderen. Voor dit voorstel bleek echter onvoldoende steun.⁸ Het resultaat is dat aanvullende bedrijfspensioensregelingen niet tot de harde kern behoren. Hiervan kan bij de implementatie niet worden afgeweken, ook niet door ter compensatie een bedrag vast te stellen dat aan de gedetacheerde moet worden uitgekeerd. Aanvullende (compensatie)maatregelen worden zeer streng getoetst aan artikel 56 VWEU (vrij verkeer van diensten) en zouden ingaan tegen de op Europees niveau gemaakte afspraken. Al met al ziet het kabinet onvoldoende ruimte voor de optie die de leden van de fractie van de SGP beschrijven.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1 Aanleiding van het wetsvoorstel

3.1.1

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** constateren dat arbeidsmigratie regelmatig gepaard gaat met uitbuiting en misstanden. Veel werkgevers zoeken de randen van de wet op en zij hebben de afgelopen jaren allerlei soorten schijnconstructies zien ontstaan. Met de herziene detachingsrichtlijn worden enkele stappen gezet om te bevorderen dat werknemers gelijk loon krijgen voor gelijk werk op dezelfde plaats. Dat is een goede ontwikkeling. Het is echter nog lang niet voldoende om te zorgen voor een daadwerkelijk gelijk speelveld en eerlijke arbeidsomstandigheden voor alle werkenden, ook omdat deze richtlijn zich alleen richt op detachering en niet op andere vormen van arbeidsmigratie. Bovendien valt de transportsector buiten het bereik van de herziene detachingsrichtlijn. Deelt de regering de mening dat er meer nodig is om concurrentie op*

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 21 501-31, nr. 459.

loonkosten te voorkomen en misstanden aan te pakken? Welke stappen wil de regering daartoe de komende tijd zetten, in zowel nationaal als Europees verband? Bieden de herziene detachingsrichtlijn en de Implementatiewet naar het oordeel van de regering afdoende waarborgen om schijnconstructies zoals postbusondernemingen aan te pakken?

Voor de beantwoording van de vragen die zien op de aanpak van misstanden en het voorkomen van concurrentie op loonkosten, wordt verwezen naar het antwoord op vraag nummer 1.3 van de leden van de fractie van de SP.

Het wegvervoer is tijdelijk uitgezonderd van het toepassingsgebied van de herziene detachingsrichtlijn, namelijk tot het moment dat een EU-wetgevingshandeling tot vaststelling van specifieke regels voor het detacheren van chauffeurs in deze sector (*lex specialis*) van toepassing is. Nederland heeft zich in Europees verband ingezet voor een eerlijke en evenwichtige *lex specialis* in de vorm van het zogeheten mobiliteitspakket. Het Europees Parlement houdt naar verwachting in mei van dit jaar de plenaire stemming over dit mobiliteitspakket, waarna het bij aanvaarding gepubliceerd wordt en op de in het mobiliteitspakket opgenomen termijn omgezet moet zijn. Het valt overigens te bezien in hoeverre de maatregelen in verband met de bestrijding van COVID-19 invloed hebben op de datum van de plenaire stemming over het mobiliteitspakket.

Met betrekking tot de aanpak van schijnconstructies merkt het kabinet op dat de herziene detachingsrichtlijn met name ziet op verbetering van de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers. De richtlijn beoogt een nieuwe balans te vinden tussen enerzijds het bevorderen van het vrij verrichten van diensten en het zorgen voor een gelijk speelveld voor ondernemingen en anderzijds de bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers. Toch draagt ook deze implementatiewet bij aan het tegengaan van schijnconstructies, bijvoorbeeld doordat bepaald is dat het eerste uitzendbureau verantwoordelijk blijft voor de juiste betaling van de gedetacheerde werknemer, ook als de dienstontvanger de gedetacheerde werknemer doorzendt naar een volgende dienstontvanger. Een ander voorbeeld is dat op grond van onderhavig wetsvoorstel mag worden aangenomen dat vergoedingen, waarvan de werkgever niet of onvoldoende heeft gespecificeerd welke onderdelen ervan zijn uitgekeerd als vergoeding voor daadwerkelijk in verband met de detachering gemaakte kosten, in hun geheel onkostenvergoedingen zijn die niet tot het minimumloon kunnen worden gerekend.

In dit verband is de handhavingsrichtlijn uit 2014 ook van belang. Daarin zijn instrumenten opgenomen om te bevorderen dat de rechten van gedetacheerde werknemers daadwerkelijk worden geëerbiedigd. Dit ziet onder andere op meer gegevensuitwisseling, grensoverschrijdende boete-inning, de mogelijkheid van ketenaansprakelijkheid voor loon en de mogelijkheid van een meldingsplicht voorafgaande aan een grensoverschrijdende dienst. Het kabinet heeft de afgelopen jaren gewerkt aan de uitwerking van laatstgenoemd instrument. Inmiddels is de meldingsplicht in werking getreden, daarmee is de implementatie van de handhavingsrichtlijn voltooid.

3.2 Doel van het wetsvoorstel

3.2.1

*De leden van de **CDA-fractie** merken op dat er een gelijk speelveld dient te zijn tussen buitenlandse en binnenlandse uitzendkrachten, maar dat dit er in de praktijk niet is door onder andere de ET-regeling en de doorwerking daarvan op inkomensafhankelijke regelingen. Zij verzoeken de regering aan te geven wat de loonkosten zijn, wat het nettoloon is en wat het besteedbare loon is (nettoloon inclusief toeslagen), wanneer een inlener gebruikmaakt van alle mogelijkheden om loonkosten te drukken en het nettoloon te verhogen. Voor de eenvoud mag worden uitgegaan van een uitzendkracht die zes maanden in Nederland werkt en zes maanden in het eigen land, waarbij deze persoon in het eigen land de helft verdient van wat hij/zij in Nederland verdient. Hierbij dienen pensioenregelingen (wel, niet verplicht), sociale premies, de ET-regeling en de 30%-regeling te worden betrokken, evenals andere van toepassing zijnde regelingen. De leden van de **CDA-fractie** vragen hierbij naar de berekeningen voor uitzendkrachten met de volgende inkomens: minimumloon, 130% minimumloon, modaal salaris en net boven de grens voor de Kenniswerkersregeling. Zij vragen daarbij tevens wat de gevolgen zijn van de verschillende vormen van verloning voor: een Nederlandse arbeider in Nederland, een Poolse arbeider via Nederland en een Poolse arbeider via een zo goedkoop mogelijk land. Indien de regering de feiten niet paraat heeft, verzoeken deze leden dit te laten uitzoeken. Zij vernemen graag of er sprake is van een gelijk speelveld, het doel van de detachingsrichtlijn, of niet.*

Het is op korte termijn niet mogelijk om de door de leden van de fractie van het CDA gevraagde berekening te maken. Een dergelijke berekening vereist actuele informatie over de berekening van sociale zekerheid en belastingen in andere lidstaten. Die informatie is echter niet centraal voorhanden en vereist een interpretatie van de wet- en regelgeving uit de verschillende lidstaten. Ten tijde van de onderhandelingen over de herziening van de detachingsrichtlijn is geprobeerd om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop het loon is opgebouwd van werknemers uit andere landen die naar Nederland worden gedetacheerd. Met dat doel voor ogen is in 2016 aan Deloitte gevraagd een «quick scan» uit te voeren naar het verschil in loonkosten tussen werkgevers uit Nederland en werkgevers uit Polen, Hongarije, Roemenië en Portugal die werknemers naar Nederland detacheren. Hoewel de resultaten uit het onderzoek wel enige indicatie geven van de orde van grootte van de verschillen tussen de lidstaten, is uiteindelijk besloten van de resultaten geen gebruik te maken, omdat de aannames voor de berekeningen te veel ruimte lieten voor interpretatieverschillen.

Ook in brief aan uw Kamer van 12 december 2019 betreffende de implementatiewet nieuwe detachingsrichtlijn⁹ is, naar aanleiding van onderzoek dat in 2017 is uitgevoerd door Regioplan, aangegeven dat verschillen in loonkosten voor werkgevers moeilijk inzichtelijk te maken zijn, door de vele verschillende factoren die relevant zijn voor de beloning van een gedetacheerde werknemer en het feit dat er specifieke regelingen bestaan voor elk van deze onderdelen, waarbij sommige EU-wijd worden toegepast en andere per lidstaat verschillen. Wel kan worden volgehouden dat de loonkostenverschillen worden verkleind met onderhavig wetsvoorstel ter implementatie van de herzieningsrichtlijn. Daarmee is echter niet gezegd dat sprake is van een volledig gelijk speelveld.

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 358, nr. 5.

3.3 Maatregelen in herziene detacheringsrichtlijn

3.3.1

*De leden van de **VVD-fractie** begrijpen dat in Nederland alle relevante looncomponenten al onderdeel waren van de interpretatie van het begrip minimumloon. Deze leden merken voorts op dat bijvoorbeeld in de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) voor de agrarische sector al afspraken gemaakt werden over huisvesting. Deze leden vragen om een nadere toelichting op de praktische gevolgen van de wijziging van het loonbegrip en de uitbreiding van de harde kern.*

Het loonbegrip uit de oorspronkelijke detacheringsrichtlijn is door het Hof van Justitie van de Europese Unie reeds ruim uitgelegd in het zogenoemde Finse vakbond-arrest.¹⁰ Het verruimde beloningsbegrip in de herziene detacheringsrichtlijn betreft grotendeels codificatie van dat arrest. De Nederlandse wetgeving liep hierop vooruit door reeds in 2016 met de WagwEU het begrip minimumloon in artikel 2, zesde lid, van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet Avv) in lijn te brengen met de uitleg van het Hof van Justitie. Daarom zijn de praktische gevolgen van de wijziging van het loonbegrip op grond van deze implementatiewet zeer beperkt.

Voor wat betreft de nieuwe hardekernbepaling inzake huisvesting wijst het kabinet erop dat bepaalde cao-artikelen over de voorwaarden van huisvesting ook moeten worden nageleefd door de dienstverrichter die werknemers in Nederland detacheert. Daarvoor is ten eerste vereist dat de huisvestingsbepaling avv'd is. Ten tweede gaat het niet om alle bepalingen over de huisvesting van werknemers, maar alleen om huisvesting voor werknemers die zich niet op hun gewone werkplaats in Nederland bevinden.

Voor een nadere toelichting omtrent de nieuwe hardekernbepaling inzake vergoedingen wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 3.3.6. van de leden van de fractie van het CDA.

3.3.2

*De leden van de **VVD-fractie** merken het volgende op ten aanzien van cao's waarvan de bepalingen niet algemeen verbindend verklaard zijn. Een inventarisatie door de regering heeft uitgewezen dat deze uitbreiding in zeer beperkte gevallen kan worden toegepast, vanwege het beginsel van gelijke behandeling. Deze leden vragen of de regering verwacht dat deze analyse binnen afzienbare tijd verandert en vragen in het verlengde daarvan waarom de regering het voor de hand liggend acht om op voorhand al een delegatiebepaling op te nemen in de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet Avv).*

Een delegatiegrondslag was reeds opgenomen in artikel 2, zevende lid, van de Wet Avv. Op grond van deze bepaling kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot het zesde lid inzake algemeen verbindende hardekernbepalingen uit cao's. Het vergt een minimale aanpassing om deze delegatiebepaling zo te verruimen dat hierin ook de mogelijkheid uit de richtlijn overgenomen kan worden om ook andere dan avv'de bepalingen onder voorwaarden te waarborgen voor gedetacheerde werknemers. Het kabinet vindt het

¹⁰ HvJEU C-396/13, Sähköalojen ammattiliitto ry, ECLI:EU:C:2015:86.

belangrijk om deze verruimingsmogelijkheid uit de richtlijn al bij de implementatie op te nemen, zodat sneller kan worden ingespeeld op veranderde omstandigheden dan wanneer een wetswijziging daarvoor noodzakelijk zou zijn. Daarbij zijn de arbeidsmarkt en het beleid in dat kader volop in ontwikkeling. Het kabinet wijst bijvoorbeeld op de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren en het rapport van de Commissie Regulering van werk¹¹. Het kabinet kan niet uitsluiten dat er op enig moment maatregelen volgen die leiden tot een andere beoordeling met betrekking tot de niet-avv'de cao-bepalingen.

3.3.3

*De leden van de **CDA-fractie** lezen dat de zogenaamde uitgebreide harde kernbepalingen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in beginsel gelden na twaalf maanden. Na het doen van een gemotiveerde kennisgeving kan deze termijn worden verlengd tot achttien maanden. In dat kader vragen deze leden de regering om een reactie op het commentaar van de Raad van State te geven over nut en noodzaak van deze gemotiveerde kennisgeving, daar deze niet inhoudelijk wordt getoetst en er ook geen criteria aan ten grondslag liggen.*

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt in haar advies op dat in de toelichting niet wordt uitgelegd wat een dienstverrichter precies moet motiveren bij de indiening van een kennisgeving. Zo is volgens de Raad van State niet duidelijk welke redenen grond kunnen zijn voor een verlenging en of een dienstverrichter daarvoor bepaalde bewijsstukken moet kunnen overleggen. Ook wordt niet duidelijk of de Inspectie SZW deze motivering kan controleren. De Raad van State adviseerde de toelichting op deze punten aan te vullen en het kabinet heeft dat advies overgenomen. In het nader rapport heeft het kabinet gereageerd op de opmerkingen van de Raad van State.

De herziene detacheringsrichtlijn schrijft voor dat de periode waarin de basale harde kern geldt, moet worden verlengd tot achttien maanden, indien de dienstverrichter een gemotiveerde kennisgeving verstrekt. Deze bepaling moet worden geïmplementeerd in de nationale wetgeving van de EU-lidstaten. Dit betreft een kennisgeving en geen aanvraag. Niettemin is als voorwaarde voor verlenging opgenomen dat de kennisgeving een motivering bevat. De invulling van de motiveringsvoorwaarde wordt aan de lidstaten overgelaten. Het kabinet vult dit element zo in, dat de dienstverrichter bij verlenging dient te motiveren dat hij de verlengingsmogelijkheid aanwendt zoals die is beoogd. Het moet dus gaan om een dienst waarvan vooraf de redelijke verwachting bestond dat deze ten hoogste twaalf maanden zou duren, maar die uitloopt tot ten hoogste achttien maanden. De dienstverrichter kan de periode van twaalf maanden verlengen via het online meldloket, waarin hij eerder de melding heeft gedaan op grond van artikel 8, eerste lid, van de WagwEU. Een dienstverrichter die voldoet aan de voorwaarden voor verlenging, kan in het meldloket een optie aanvinken, waarmee hij zowel aangeeft dat hij de periode wenst te verlengen waarin de Nederlandse harde kern van arbeidsvoorwaarden van toepassing is, als waarmee hij verklaart dat de in eerste instantie vermoede duur van detachering wordt overschreden tot ten hoogste achttien maanden. Daarmee wordt recht gedaan aan het vereiste van de motivering bij de kennisgeving, zonder welke de uitgebreide harde kern van arbeidsvoorwaarden reeds van toepassing wordt na twaalf maanden. Niet-gemotiveerde kennisgevingen zijn met deze manier van uitvoering uitgesloten.

¹¹ «In wat voor land willen wij werken?» Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020.

Het is overigens de vraag in welke mate er in de praktijk gebruik gemaakt zal worden van de gemotiveerde kennisgeving. Uit een rapport van de Europese Commissie¹² uit 2017 bleek dat de gemiddelde duur van detachering van een werknemer in de EU 101 dagen is. Het is echter mogelijk dat de gemiddelde dienst langer duurt dan de gemiddelde detachering van één werknemer. Wanneer een gedetacheerde werknemer door de dienstverrichter wordt vervangen door een andere werknemer die op dezelfde plaats hetzelfde werk uitvoert, is de duur van de detachering de totale duur van de perioden van detachering van deze werknemers gezamenlijk.

Voorts wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van het CDA en D66 onder 3.3.9.

3.3.4

*Niet algemeen verbindend verklaarde cao's worden in de Nederlandse implementatie van de herziene detacheringsrichtlijn niet meegenomen. De leden van de **CDA-fractie** vinden dat jammer, omdat hiermee een potentiële ongelijkheid in stand blijft. Zij begrijpen het juridisch kader, namelijk dat er sprake moet zijn van gelijke behandeling en indien dit niet verplicht is voor Nederlandse werkgevers dit ook niet kan worden opgelegd aan buitenlandse werkgevers. Deze leden denken echter dat hiermee alsnog een groot deel van de potentie en het mogelijke effect van de herziene detacheringsrichtlijn teniet wordt gedaan. Zij hebben hierover de volgende vragen.*

Is (juridisch) nagegaan, ook bij de Europese Commissie, of met het wel meenemen van de niet algemeen verbindend verklaarde cao's er per definitie in strijd wordt gehandeld met het rechtsbeginsel van gelijke behandeling? Is eveneens onderzocht hoe de Europese Commissie aankijkt tegen het voorstel van de vakbonden, waarvan de regering schrijft dat daarbij sprake zou zijn van potentiële ongelijke behandeling? Hoe gaan andere EU-lidstaten met dit of in hun land vergelijkbare vraagstukken om? Ziet de regering mogelijkheden om dit alsnog te regelen, daar zij aangeeft om voorlopig geen gebruik te maken van de mogelijkheid die de herziene detacheringsrichtlijn biedt om de werking van de richtlijn uit te breiden naar niet algemeen verbindend verklaarde cao's? De regering houdt die optie immers open middels de opname van een delegatiegrondslag, zodat in de toekomst het onderbrengen via een algemene maatregel van bestuur (AMvB) wel mogelijk is?

In de eerdergenoemde brief van 12 december 2019 is het kader rond de uitbreiding van de implementatie naar niet-avv'de cao's geschetst. De richtlijn geeft duidelijk aan dat het uitbreiden naar niet-avv'de cao's alleen mogelijk is voor twee categorieën cao's. Ten eerste de cao's die algemene rechtsgevolgen hebben voor alle gelijksoortige ondernemingen in het betrokken geografische gebied en in de betrokken beroepsgroep of bedrijfstak en ten tweede de cao's die gesloten zijn door de op nationaal niveau meest representatieve organisaties van sociale partners en die op het gehele nationale grondgebied worden toegepast. De richtlijn stelt als aanvullende voorwaarde dat met de uitbreiding gelijke behandeling gewaarborgd blijft tussen buitenlandse dienstverrichters en binnenlandse ondernemingen die zich in een gelijksoortige situatie bevinden. Hieruit volgt dat de uitbreiding naar niet-avv'de cao's in Nederland in beginsel enkel van toepassing zou kunnen zijn op bedrijfstak-cao's met een volledige dekkingsgraad aan werkgeverszijde, dat wil zeggen cao's waaraan alle werkgevers uit een bedrijfstak gebonden zijn, hetzij omdat zij

¹² European Commission, Posting of Workers, Report on A1 Portable Documents issued in 2016 (2017).

lid zijn van de werkgeversorganisatie die de cao heeft afgesloten, hetzij omdat zij de cao (mede) hebben ondertekend. In deze gevallen kan er namelijk geen sprake zijn van ongelijke behandeling; de buitenlandse dienstverrichter heeft dan dezelfde plichten als alle andere werkgevers in die sector.

Voor deze kleine groep cao's zou kunnen worden bepaald dat de harde-kernbepalingen ervan moeten worden nageleefd door buitenlandse dienstverrichters die een dienst verrichten in de betreffende bedrijfstak. Daarom is een delegatiebepaling in de implementatiewet opgenomen. Overigens zou een aanvullende regeling in het leven moeten worden geroepen, die ervoor zorgt dat deze cao's en de hardekernbepalingen daarvan vervolgens ook kenbaar zijn voor buitenlandse dienstverrichters. Vooral nog wegen de baten van een dergelijke systeemuitbreiding niet op tegen de administratieve lasten die een dergelijke regeling mee zou brengen, omdat de uitbreiding naar niet-avv'de cao's slechts voor een zeer beperkt aantal gedetacheerde werknemers een verbetering van rechten zou opleveren. Het kabinet acht het daarom vooral nog niet opportuun om niet-avv'de cao's ook van toepassing te verklaren op gedetacheerde werknemers. Tegelijkertijd kan het kabinet niet uitsluiten dat er op enig moment maatregelen zullen volgen die leiden tot een andere beoordeling, zoals ook in reactie op vraag 3.3.2 van de leden van de fractie van de VVD is geantwoord.

Er heeft overleg plaatsgevonden met ambtenaren van de Europese Commissie omtrent de interpretatie van deze bepaling. Daarnaast is in het kader van de *Committee of Experts on Posting of Workers* met de Europese Commissie en de EU-lidstaten gesproken over de implementatie van de herziene detacheringsrichtlijn. Op dit punt in het implementatietraject is het echter niet mogelijk om, voor zover bekend, de zienswijzen van andere EU-lidstaten te delen, aangezien deze lidstaten ook nog bezig zijn met de implementatie. De lidstaten hebben tot 30 juli 2020 om de herziene detacheringsrichtlijn te implementeren.

3.3.5

De leden van de CDA-fractie merken tevens op dat in de tijd dat een cao nog niet algemeen verbindend is verklaard, er de mogelijkheid is om de avv-periode met een jaar te verlengen (artikel 4a Wet Avv). Kan de regering aangeven of hiervan geregeld gebruik wordt gemaakt, ook met het oog op inlenen uit het buitenland? Wie bepaalt en/of moet actie ondernemen om deze verlenging mogelijk te maken?

Zoals is aangegeven in de evaluatie van de Wet aanpak schijnconstructies die op 2 oktober 2019 naar uw Kamer is gestuurd,¹³ wordt de mogelijkheid van verlenging van de algemeenverbindendverklaring tot nu toe beperkt gebruikt. Dit neemt niet weg dat sociale partners aangeven positief te staan tegenover deze maatregel. Een verlenging dient ter voorkoming van avv-loze periodes en voorkomt daarbij ook dat buitenlandse werkgevers een kostenvoordeel hebben, omdat zij in tegenstelling tot gebonden werkgevers de doorgaans avv'de cao in de avv-loze periode niet hoeven na te leven. Ook is de verlenging van belang voor gedetacheerde werknemers, omdat deze groep werknemers alleen in het geval van avv recht heeft op de zogeheten harde kern van arbeidsvoorwaarden. Een verlenging van een avv-besluit is overigens alleen mogelijk, indien sprake is van een op grond van artikel 19 van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst ongewijzigd en stilzwijgend verlengde cao. De

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 34 108, nr. 32.

verlenging kan ten hoogste een jaar duren en de aanvraag moet door alle cao-partijen gezamenlijk worden ingediend.

3.3.6

*Ook vragen de leden van de **CDA-fractie** naar de begrippen «noodzakelijke kosten» en «huisvestingsvoorwaarden». De herziene detacheringsrichtlijn bepaalt dat de noodzakelijke kosten die een gedetacheerde werknemer maakt, moeten worden vergoed. De arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die dienstverrichters ten minste moeten waarborgen voor hun gedetacheerde werknemers (de harde kern) zijn uitgebreid met onder andere huisvestingsvoorwaarden. Zijn de begrippen «noodzakelijke kosten» en «huisvestingsvoorwaarden» voldoende duidelijk en uitgewerkt in de praktijk van de verschillende sectoren, zodanig dat duidelijk is welke kosten en voorwaarden hiermee gemoeid zijn?*

Ten aanzien van de voorwaarden van huisvesting van werknemers is in artikel 3, lid 1, onderdeel h, van de herziene detacheringsrichtlijn bepaald dat dit aan gedetacheerde werknemers moet worden geboden, indien de werkgever huisvesting ter beschikking stelt aan werknemers die zich niet op hun gewone werkplaats bevinden. Het betreft dus niet alle soorten huisvestingsvoorwaarden. In het wetsvoorstel is bij deze bewoording aangesloten.

Met betrekking tot de vergoeding van noodzakelijke kosten bevat het huidige artikel 2, zesde lid, onderdeel c, van de Wet Avv reeds twee regelingen. Ten eerste is in punt 5 van onderdeel c bepaald dat het minimumloon in elk geval kostenvergoedingen omvat, waarmee wordt bedoeld reiskosten en reistijdvergoeding, pensionkosten en andere kosten noodzakelijk vanwege de uitoefening van de functie. Dat betekent dat als de toepasselijke cao een avv'de bepaling bevat, op grond waarvan werknemers in de betreffende bedrijfstak recht hebben op een dergelijke kostenvergoeding als onderdeel van hun beloning, ook de buitenlandse dienstverrichter deze kosten moet vergoeden als onderdeel van het cao-minimumloon. Ten tweede is in het slot van onderdeel c bepaald dat tot het minimumloon niet behoren: de vergoedingen boven het loon voor door de werknemer in verband met de detachering te maken onkosten voor reizen, huisvesting of voeding. Deze vergoedingen zien op de kosten die de werknemer maakt in het kader van de detachering van de zendende lidstaat naar het tijdelijke werkland. Op grond van deze bepaling is het de dienstverrichter niet toegestaan om bepaalde kostenvergoedingen in verband met de detachering, zoals de kosten van de reis naar Nederland, tot het minimumloon te rekenen dat hij dient te bieden op grond van artikel 2, zesde lid, van de Wet Avv en de toepasselijke cao. Bij toeslagen en vergoedingen is het onderscheid dus van belang tussen vergoedingen voor noodzakelijke kosten vanwege de uitoefening van de functie, en kosten door de werknemer te maken in verband met de detachering zelf. In de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) staat de evenknie van deze bepaling in artikel 6, eerste lid, aanhef en onderdeel e, met betrekking tot het wettelijk minimumloon. Artikel 2, zesde lid, van de Wet Avv geldt reeds sinds de inwerkingtreding van de WagwEU op 18 juni 2016.

De herziene detacheringsrichtlijn breidt de harde kern van arbeidsvoorwaarden van de lidstaat van ontvangst uit met onderdeel i inzake toeslagen of vergoeding van uitgaven voor reis-, maaltijd- en verblijfkosten voor werknemers die beroepshalve van huis zijn. Dit betreft uitsluitend de reis-, maaltijd- en verblijfkosten die gedetacheerde werknemers maken wanneer zij moeten reizen van en naar hun gewone werkplaats in de lidstaat waar zij zijn gedetacheerd, of wanneer zij door

hun werkgever tijdelijk vanuit die gewone werkplaats naar een andere werkplaats worden gezonden. Het betreft dus niet zonder meer een verplichting voor de dienstverrichter om alle noodzakelijke kosten van zijn gedetacheerde werknemers te vergoeden, maar de verplichting om dat te doen als de wet of toepasselijke avv'de cao in de lidstaat van ontvangst dat zonder onderscheid vereist. Dit betreft de gedeeltelijke codificatie van het Finse-vakbondarrest¹⁴, zodat voor implementatie van dit onderdeel niet meer dan een minimale wijziging noodzakelijk is in artikel 2, zesde lid, onderdeel c en onder 5, Wet Avv (dat wordt vernummerd naar artikel 2a, eerste lid, onderdeel c en onder 5).

Het is aan de praktijk van de verschillende sectoren om, binnen deze kaders, de bepalingen in hun cao's te duiden die betrekking hebben op deze onderwerpen, voor zover ze avv'd zijn. De cao-partijen zijn ook het beste in staat om te beoordelen welke kosten als noodzakelijk kunnen worden beschouwd en welke huisvestingsvoorwaarden als minimum in acht moeten worden genomen.

Ten overvloede wordt er nog op gewezen dat aan de handhavingsinstanties handvatten worden geboden om toeslagen in verband met de detachering beter te kunnen duiden. Op grond van de voorgestelde bepaling in de Wml en artikel 2a, derde lid, van de Wet Avv, dient de dienstverrichter alle toeslagen te specificeren die hij de gedetacheerde werknemer biedt. Indien de dienstverrichter niet zelf duidelijk maakt welke toeslagen en onderdelen daarvan strekken tot de vergoeding van onkosten die de werknemer heeft te maken in verband met detachering in het buitenland en van welke onkosten, kunnen deze toeslagen niet tot het wettelijk minimumloon onderscheidenlijk de avv'de cao-beloning worden gerekend. Voor dienstverrichters die het loon met onduidelijke vergoedingen ophogen tot het vereiste minimumniveau, kan dit betekenen dat deze vergoedingen buiten beschouwing worden gelaten en dat onderbetaling wordt geconstateerd, wat een sterke prikkel vormt om transparant te zijn over de toeslagen en vergoedingen.

3.3.7

*De regering schrijft in haar brief van 12 december 2019 (Kamerstuk 35 358, nr. 5) dat zij de meldingsplicht via het online meldloket van de SVB per 1 maart 2020 wil invoeren. De leden van de **CDA-fractie** vragen of die datum haalbaar is en voldoende bekend bij betreffende partijen en ondernemers. Wat is het gevolg als er niet wordt gemeld?*

De meldingsplicht via het online meldloket van de SVB is op 1 maart 2020 van kracht geworden. De afgelopen maanden heeft het kabinet zich ingespannen om stakeholders in Nederland en het buitenland te informeren via, onder andere, bijeenkomsten en sociale media. Onder stakeholders wordt verstaan: sociale partners in verschillende sectoren, administratiekantoren, ambassades en buitenlandse overheden. De informatiecampagne zal de komende tijd worden geïntensiveerd. Daarnaast wordt in Polen een separate communicatiecampagne gevoerd, aangezien uit de eerdergenoemde cijfers met betrekking tot A1-aanvragen blijkt dat uit Polen de meeste werknemers naar Nederland worden gedetacheerd. Ook de eerste cijfers uit het meldloket laten zien dat de meeste meldingen uit Polen afkomstig zijn.

Als een buitenlandse dienstverrichter nalaat om te melden, kan in beginsel een bestuurlijke boete worden opgelegd. Ook aan de dienstontvanger kan dan een boete worden opgelegd, aangezien hij een plicht heeft

¹⁴ HvJEU C-396/13, Sähköalojen ammattiliitto ry, ECLI:EU:C:2015:86.

de melding te controleren. Als de dienstverrichter in het geheel geen melding heeft gedaan, dan dient de dienstontvanger dat ook te melden. Hierdoor heeft de dienstontvanger er belang bij dat de dienst wordt uitgevoerd door een dienstverrichter die zich tijdig en juist heeft gemeld. De invoering van de meldingsplicht is gepaard gegaan met een wijziging van de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie.¹⁵ De gewijzigde beleidsregel bevat een uitgewerkt kader voor de handhaving van de meldplicht, waarin rekening is gehouden met de verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen en mogelijke gronden voor matiging van een bestuurlijke boete. Tevens is in de beleidsregel vastgelegd dat een overtreding van de meldplicht die is begaan voor 1 september 2020 niet wordt beboet. Deze periode strekt ertoe om de personen die onder het toepassingsbereik van de wet vallen bekend te maken met de meldingsplicht. Daarbij is onderkend dat het, ondanks de voorlichting die in dit kader is en wordt geboden, voor kan komen dat niet in alle gevallen in eerste instantie volledig juist aan de meldingsplicht wordt voldaan. Buitenlandse dienstverrichters, zelfstandigen en dienstontvangers hebben zo een aantal maanden om bekend te raken met de nieuwe regelgeving, zonder dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Overtredingen van artikel 8 WagwEU waarbij gedetacheerde derdelanders betrokken zijn, die voor invoering van deze nieuwe meldplicht ook gemeld moesten worden op grond van artikel 2a van de Wet arbeid vreemdelingen, worden in beginsel wel beboet. Voor deze categorie verandert er immers niet veel in de verplichtingen, enkel het loket waar de melding moet worden ingediend verandert.

3.3.8

*De leden van de **CDA-fractie** vragen zich tevens af wat de betekenis is van de herziene detachingsrichtlijn voor detachering van werknemers van buiten de EU in Nederland? Deze leden hebben de indruk dat die toeneemt en willen ook daarin een gelijk speelveld borgen. Wat betekent de herziene detachingsrichtlijn voor niet-Europese werknemers die via een (werkgever in een) andere EU-lidstaat arbeid verrichten (voor een werkgever) in Nederland?*

Ten aanzien van werknemers die niet de nationaliteit hebben van een EU-lidstaat, een EER-lidstaat of Zwitserland, die legaal werkzaam zijn voor een werkgever die binnen een lidstaat is gevestigd en door die werkgever worden gedetacheerd naar Nederland, geldt het kader van de detachingsrichtlijn en de herziene detachingsrichtlijn. Qua arbeidsvoorwaarden is er daarmee sprake van een gelijk speelveld tussen deze werknemers en EU-werknemers die worden gedetacheerd. Voor deze groep werknemers is op basis van het vrije verkeer van diensten geen tewerkstellingsvergunning voor Nederland nodig, als de werknemers al legaal werken in een andere EU- of EER-lidstaat of Zwitserland en er geen sprake is van een schijndetachering.¹⁶ Deze werknemers moesten voorheen gemeld worden bij het UWV, maar sinds inwerkingtreding van het meldloket voor grensoverschrijdende dienstverleners dienen zij daarin gemeld te worden. Als een verblijf van een gedetacheerde derdelander langer duurt dan drie maanden dienen deze werknemers over een verblijfsvergunning voor Nederland te beschikken.

¹⁵ Stcrt. 2020, 8613.

¹⁶ HvJEU C-91/13, Essent, ECLI:EU:C:2014:2206

3.3.9

*Verder vragen de leden van de **CDA-fractie** hoe de regering verwacht dat de mogelijkheid om de initiële periode van twaalf maanden met zes maanden te verlengen in de praktijk zal uitpakken. Denkt zij dat partijen relatief snel en eenvoudig van de verlengingsoptie gebruik zullen maken? Verlenging met zes maanden zonder criteria en toetsing (alleen een meldingsplicht) impliceert dat evengoed voor een initiële periode van achttien maanden had kunnen worden gekozen. Hoe kijkt de regering hiernaar? Is zij gelukkig met deze wijze van verlengen? Zou de regering, indachtig het doel van de herziene detachingsrichtlijn, het gebruik van de verlengingsoptie niet willen beperken door er nadere criteria aan te stellen? Op welke manier geven andere EU-lidstaten de initiële periode vorm, in het bijzonder de duur, criteria en toetsing daarvan? Hoezeer wijkt Nederland daarin af of juist niet?*

*De leden van de **D66-fractie** hebben nog enkele vragen over de periode waar alleen de harde kern van arbeidsvoorwaarden geldt. Zij vragen welke ruimte de richtlijn biedt om nadere voorwaarden te stellen aan de initiële periode van twaalf maanden en aan de voorwaardelijke verlenging naar achttien maanden. Als het niet mogelijk is om nadere voorwaarden te stellen aan een gemotiveerde verlenging, zou dan nader kunnen worden onderbouwd dat de initiële duur inderdaad maar twaalf maanden beslaat? De leden van de D66-fractie vragen ook hoe andere landen omgaan met deze gemotiveerde verlenging. Is er een beeld van de manier van implementatie door andere lidstaten?*

Het kabinet hecht er waarde aan dat in geval van langdurige detacheringen zo veel mogelijk gedetacheerde werknemers zo snel mogelijk recht hebben op de uitgebreide harde kern van arbeidsvoorwaarden. Daarom heeft het kabinet gekozen voor de voorgestelde opzet: alleen als de initiële dienst maximaal twaalf maanden duurt en wordt verlengd tot maximaal achttien maanden, kan de werkgever gebruik maken van de mogelijkheid om de uitgebreide harde kern pas na achttien maanden te betalen. Naar mening van het kabinet sluit deze interpretatie het beste aan bij de doeleinden van de herziene detachingsrichtlijn. Wanneer een dienstverrichter binnen deze voorwaarden valt, kan van de verlengingsoptie gebruik worden gemaakt. Wanneer de dienst en de verlenging daarvan niet aan deze criteria voldoen, is het echter niet mogelijk om de periode te verlengen.

Indien de Europese wetgever in plaats van de verlengingsmogelijkheid had gekozen voor een initiële periode van achttien maanden, zouden alle dienstverrichters pas na achttien maanden de uitgebreide harde kern hoeven te bieden, ook als de initiële dienst drie jaar zou duren. Omdat de voorwaarde van de gemotiveerde kennisgeving in de herziene detachingsrichtlijn is opgenomen, dienen dienstverrichters die deze kennisgeving om wat voor reden dan ook niet geven, hun gedetacheerde werknemers al na twaalf maanden de uitgebreide harde kern van het tijdelijke werkland te bieden. De invulling van het motiveringsvereiste in het wetsvoorstel waarborgt dat slechts bij detacheringen van korte duur, die voor een relatief korte periode worden verlengd, gebruik kan worden gemaakt van deze mogelijkheid.

Zoals hierboven genoemd kent de verlengingsoptie wel degelijk criteria. Deze beperken zich echter tot de duur van de dienst, aangezien de wetgever op basis van de herziene detachingsrichtlijn zeer beperkte mogelijkheden heeft om een gemotiveerde kennisgeving tot verlenging af te wijzen. In overweging 9 van de Preambule bij de herziene detachingsrichtlijn wordt nog benadrukt dat de periode «moet worden verlengd

indien de dienstverlener een gemotiveerde kennisgeving verstrekt». Deze overweging, in samenhang met de omstandigheid dat het een kennisgeving betreft en geen aanvraag, duidt erop dat de lidstaten beperkte ruimte hebben om niet tot verlenging over te gaan op basis van de inhoud van de motivering. Voorts geeft de Europese Commissie in haar *Practical guide on posting of workers*¹⁷ aan dat de verlenging niet onderworpen kan worden aan een autorisatieprocedure. Dit document is niet bindend, maar is door de Europese Commissie opgesteld om werknemers, werkgevers en nationale autoriteiten te helpen met het begrijpen van de regels omtrent detachering, waarin ook de bepalingen uit de herziene detacheringsrichtlijn zijn meegenomen.

Zoals eerder benoemd is het kabinet op dit punt in het implementatietraject niet in de gelegenheid om de zienswijzen van andere EU-lidstaten te delen, aangezien zij ook nog bezig zijn met de implementatie.

3.3.10

De leden van de D66-fractie vragen naar de effecten van het omdraaien van de bewijslast bij toeslagen. Wat betekent dit in de praktijk voor verschil met de huidige situatie? Klopt het dat er dan ook geen huisvestingskosten tot onder het minimumloon kunnen worden ingehouden?

Het is onder het huidige recht al niet toegestaan om huisvestingskosten in te houden op het wettelijk minimumloon van gedetacheerde werknemers (artikel 2a, eerste en tweede lid, van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag). Hierin komt geen verandering.

Het omdraaien van de bewijslast heeft tot gevolg dat ofwel de Inspectie SZW, in het geval van toetsing aan de Wml, dan wel de partij die naleving van de cao vordert, in het geval van toetsing aan artikel 2, zesde lid, van de Wet Avv, ervan uit mag gaan dat een niet-gespecificeerde vergoeding bedoeld is als onkostenvergoeding in verband met de detachering en dus geen onderdeel kan uitmaken van de minimumbeloning. De bewijslast dat een vergoeding niet is bedoeld als onkostenvergoeding in verband met detachering en dus wél tot de minimumbeloning behoort, ligt dan bij de werkgever.

3.3.11

De leden van de D66-fractie vragen naar de toepassing van de detacheringsrichtlijn op het wegvervoer. In de memorie van toelichting wordt beschreven dat het huidige regelgevend kader van toepassing blijft op de sector wegvervoer. De leden van de D66-fractie vragen of de recente uitspraak van het Hof van Justitie¹⁸ nog van invloed is op de toepassing van de huidige regelgeving. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de Europese detacheringsrichtlijn niet van toepassing is op bepaalde werkzaamheden die op het spoor worden uitgevoerd, omdat de werkzaamheden van de werknemer geen voldoende nauwe band vertoont met het werkland. De leden van de D66-fractie vragen of deze uitspraak ook effect kan hebben op de transportsector.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de mogelijke gevolgen van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak «Dobersberger». ¹⁹ Allereerst is het van belang om te benadrukken dat het

¹⁷ Te vinden op: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=1172&furtherNews=yes&newsId=9469>.

¹⁸ ECLI:EU:C:2019:1110.

¹⁹ HvJEU C-16/18, Michael Dobersberger tegen Magistrat der Stadt Wien, ECLI:EU:C:2019:1110.

wegvervoer tijdelijk is uitgezonderd van het toepassingsgebied van de herziene detachingsrichtlijn, namelijk tot het moment dat een EU-wetgevingshandeling tot vaststelling van specifieke regels voor het detacheren van chauffeurs in deze sector (*lex specialis*) van toepassing is in de vorm van het zogeheten mobiliteitspakket.

In de uitspraak *Dobersberger* overweegt het Hof van Justitie dat de diensten die door personeel aan boord van internationale treinen werden verzorgd, niet te beschouwen zijn als «vervoersdiensten» en om die reden «kunnen worden beheerst» door de detachingsrichtlijn. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de detachingsrichtlijn niet van toepassing is op vervoersdiensten, waaronder wegvervoer. Het is echter nog niet (definitief) door het Hof van Justitie uitgemaakt dat de detachingsrichtlijn niet van toepassing is op wegvervoersdiensten. Die vraag ligt op dit moment voor bij het Hof van Justitie naar aanleiding van prejudiciële vragen van de Hoge Raad in een geschil tussen de FNV en een Nederlandse transporteur.²⁰ Naar verwachting doet het Hof van Justitie in het tweede kwartaal van 2020 uitspraak over de in die zaak gestelde prejudiciële vragen.

3.3.12

De leden van de D66-fractie hebben nog enkele vragen over de toepassing van niet-algemeen verbindend verklaarde cao's. Deze leden vragen wat er in praktijk gebeurt met de beloning van Nederlandse werknemers als een avv-periode afloopt en er nog onderhandeld wordt over een nieuwe cao. Daarnaast vragen deze leden of er een overzicht kan worden gegeven van periodes waarbij de cao (nog) niet algemeen verbindend verklaard was in de top vijf sectoren waar veel met uit het buitenland gedetacheerde werknemers wordt gewerkt. Zij vragen wat het verschil in beloning zou zijn als een avv-periode afloopt in zo'n sector voor uit het buitenland gedetacheerde werknemers op dat moment en het verschil na de avv-periode tussen Nederlandse en uit het buitenland gedetacheerde werknemers. Daarnaast vragen zij op welke manier andere lidstaten met deze situaties omgaan, en of de richtlijn enige mogelijkheid biedt om hier na het aflopen van een avv-periode het toepassen van de cao voor uit het buitenland gedetacheerde werknemers toch te verlengen, als dat voor Nederlandse werknemers in de praktijk ook gebeurt. Deze leden vragen welke mogelijkheden er zijn om nadere regels te stellen per AMvB, aangezien daarvoor volgens de memorie van toelichting wel al de mogelijkheid is opgenomen in de Wet Avv. De herzieningsrichtlijn detachingsrichtlijn biedt voorts de mogelijkheid aan lidstaten om zich, in aanvulling op cao's waarvan de bepalingen algemeen verbinden zijn verklaard, te baseren op bepaalde cao's waarvan de bepalingen niet algemeen verbindend zijn verklaard. Tijdens het implementatietraject is geïnventariseerd in hoeverre deze mogelijkheid in Nederland kan worden toegepast. Hieruit blijkt dat de in de herzieningsrichtlijn genoemde opties voor Nederland in zeer beperkte gevallen kunnen worden toegepast. Deze beperkte toepassing ziet met name op sector-cao's met een volledige dekingsgraad aan werkgeverszijde, waarvan de bepalingen niet algemeen verbindend zijn verklaard. Welke ruimte biedt de herziening om in aanvulling op de algemeen verbindend verklaarde cao's eisen te stellen?

Een besluit tot algemeenverbindendverklaring van cao-bepalingen kent geen nawerking. Werkgevers en werknemers die niet door lidmaatschap aan de cao zijn gebonden, zijn na afloop van de avv-periode dus niet meer gehouden de avv'de bepalingen toe te passen. Zij vallen dan terug op de

²⁰ HR 23 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2174.

arbeidsvoorwaarden die zij zelf overeengekomen zijn. Bestaande afspraken komen echter niet vanzelf te vervallen. Een ongebonden werkgever kan bijvoorbeeld niet de salarissen van de al zittende werknemers zoals die in de individuele arbeidsovereenkomsten zijn overeengekomen zonder inspraak van de werknemer verlagen na afloop van de avv-periode. Of dit ook geldt voor gedetacheerde werknemers hangt af van de individuele arbeidsovereenkomst en het recht van het thuisland. Er is geen overzicht van de top vijf sectoren waarin de cao nog niet avv was verklaard en waarin veel gedetacheerde werknemers werkzaam zijn. Wel is er een overzicht van avv-loze perioden in een aantal risicosectoren. Zie daarvoor onderstaande tabel. In het geval van de cao Open Teelten, cao Hoveniersbedrijf en cao Uitzendkrachten is dit inclusief verlenging(en).

| Cao | Avv-loze perioden |
|---|--|
| Open Teelten | 1 augustus 2017 tot 22 juni 2018 |
| Hoveniersbedrijf | 30 juni tot 29 oktober 2016 |
| Glastuinbouw | 1 juli 2015 tot 14 oktober 2016, 30 juni 2018 tot 13 november 2019, vanaf 1 januari 2020 |
| Bouw & Infra | 1 februari tot 29 juni 2017, 1 april 2018 tot 27 februari 2019, vanaf 1 januari 2020 |
| Verpleeg- & Verzorgingshuizen & Thuiszorg | 31 maart tot 15 mei 2018, vanaf 30 juni 2019 |
| Vleesverwerkende Industrie | Vanaf 1 november 2019 |
| Uitzendkrachten | 16 september 2015 tot 25 maart 2016, 4 november 2017 tot 18 april 2018, vanaf 29 december 2019 |

Veel verschillende factoren kunnen van invloed zijn op de beloningseffecten van een avv-loze periode. Zo is onder meer van belang of een werkgever door lidmaatschap gebonden is aan de cao of anderszins afspraken heeft gemaakt over toepassing van de cao, bijvoorbeeld door incorporatie, door in de individuele arbeidsovereenkomst op te nemen dat de cao van toepassing is. Ook is relevant of de cao zelf nog loopt, is afgelopen, stilzwijgend is verlengd of is opgezegd. Ten aanzien van gedetacheerde werknemers heeft een avv-loze periode tot gevolg dat het wettelijk minimumloon in Nederland de ondergrens vormt. In voorkomend geval kan dit afwijken van de minimale beloning die op grond van een avv'de cao van toepassing zou zijn geweest. Zoals reeds aangegeven kan nog geen inzicht worden gegeven in de zienswijzen van andere EU-lidstaten met betrekking tot het implementatietraject, aangezien zij ook nog bezig zijn met implementeren. Aangezien buitenlandse dienstverrichters niet nadeliger behandeld mogen worden dan gelijksoortige Nederlandse bedrijven, kan van hen niet worden gevraagd de arbeidsvoorwaarden uit de (inmiddels niet meer avv'de) cao op hen toe te passen, wanneer deze cao niet op alle gelijksoortige bedrijven in Nederland van toepassing is. Wel bestaat de mogelijkheid om een algemeenverbindendverklaring, op verzoek van cao-partijen, met ten hoogste een jaar te verlengen op grond van artikel 4a van de Wet Avv.

Het huidige artikel 2, zevende lid, van de Wet Avv maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over het zesde lid. In de memorie van toelichting bij de WagwEU is opgenomen dat deze grondslag is toegevoegd, zodat de arbeidsvoorwaarden genoemd in het zesde lid nader kunnen worden ingevuld of gespecificeerd.²¹ Van deze mogelijkheid zou gebruik kunnen worden gemaakt indien er binnen de EU en op grond van jurisprudentie nader inhoud aan deze bepalingen uit de detacheringsrichtlijn wordt gegeven, zo blijkt uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarmee dat artikel in de Wet Avv is

²¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 408, nr. 3, p. 31.

opgenomen. In het onderhavige wetsvoorstel is aan deze delegatiegrondslag toegevoegd dat de nadere regels mede betrekking kunnen hebben op de voorwaarden waaronder andere dan verbindend verklaarde bepalingen uit cao's moeten worden nageleefd door EU-dienstverrichters die hun werknemers naar Nederland detacheren.

Voorts wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen 3.3.2 en 3.3.4 van de leden van de fracties van de VVD en het CDA.

3.3.13

*De leden van de **GroenLinks-fractie** verwachten dat een aantal maatregelen uit de Implementatiewet de vergaande concurrentie op arbeidsvoorwaarden onvoldoende zullen tegengaan. Ten eerste omdat de wet alleen van toepassing is op algemeen verbindend verklaarde cao's. Deze leden begrijpen niet waarom het niet mogelijk is om de voorwaarden van buitenlandse werknemers gelijk te trekken met die van Nederlandse werknemers, als er geen algemeen bindende cao is. Wat deze leden betreft gaat het erom dat werknemers die op dezelfde plek werken, hetzelfde krijgen als hun collega's (gelijk beloning voor gelijk werk op dezelfde plaats), en dat werkgevers minder prikkels hebben om te kiezen voor de goedkoopste arbeid. Klopt het dat dit de intentie is van de herziene detacheringsrichtlijn? Zo ja, is het dan op basis van dit uitgangspunt mogelijk om voor een bredere interpretatie te kiezen? Zo nee, waarom niet?*

Gelijke beloning voor gelijk werk op dezelfde plek was de inzet van Nederland bij de onderhandelingen over de herziening van de detacheringsrichtlijn. Daarbij heeft Nederland zich ingezet om de arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerde werknemers en nationale werknemers zoveel mogelijk gelijk te trekken.

Zoals aangegeven in de beantwoording van vraag 3.4 van de leden van de fractie van het CDA, is het niet mogelijk om maatregelen op te leggen die het vrij verkeer onevenredig belemmeren. In de herziene detacheringsrichtlijn wordt dan ook duidelijk aangegeven dat het uitbreiden naar niet-avv'de cao's alleen toegestaan is als gelijke behandeling gewaarborgd blijft tussen buitenlandse dienstverrichters en binnenlandse ondernemingen die zich in een gelijksoortige situatie bevinden. Om te voldoen aan de voorwaarden die de richtlijn stelt, is het dus niet mogelijk om van een buitenlandse dienstverrichter te eisen dat deze bepalingen uit een cao aan zijn werknemers garandeert als een soortgelijk Nederlands bedrijf dit niet hoeft om eenzelfde dienst uit te voeren.²²

Om te bepalen welke cao-bepalingen de dienstverrichter moet garanderen aan zijn werknemers, wordt gekeken naar de sector waarin die dienstverrichter in Nederland activiteiten uitvoert, niet naar de cao van de inlener. Dit sluit aan op het Nederlandse cao-systeem en garandeert dat de cao waaruit de arbeidsvoorwaarden gegarandeerd moeten worden, zo goed mogelijk aansluit op de werkzaamheden die de gedetacheerde werknemers uitvoeren. Als een schildersbedrijf bijvoorbeeld gaat schilderen bij een ICT-bedrijf is het van belang dat het schildersbedrijf in principe de cao voor het schilders-, afwerkings- en glaszetbedrijf in Nederland toepast en niet de cao voor de informatie-, communicatie- en kantoortechologiebranche (die overigens op dit moment niet avv'd is). Wanneer een schilders-cao avv'd is, heeft de gedetacheerde schilder recht op hetzelfde loon als een Nederlandse collega. Echter, wanneer de cao niet avv'd is, heeft een (nieuwe) collega van een Nederlands schildersbe-

²² Kamerstukken II 2019/20, 35 358, nr. 5.

drijf dat niet direct aan de cao gebonden is ook geen recht op de arbeidsvoorwaarden uit de cao.

Zoals opgemerkt, zet het kabinet zich in EU-verband in voor gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plek en is het van mening dat het onwenselijk is dat schilders die hetzelfde werk doen op dezelfde plek (significant) verschillend betaald krijgen. Echter, in het kader van de herziene detacheringsrichtlijn, met de voorwaarden voor gelijke behandeling en het verbod op belemmeringen, kan dit probleem niet opgelost worden op basis van de bepaling in de richtlijn over het van toepassing verklaren van bepalingen uit niet-avv'de cao's.

3.3.14

*Ten tweede menen de leden van de **GroenLinks-fractie** dat er concurrentie op loonkosten zal blijven bestaan, omdat pensioenpremies zijn uitgezonderd, en deze een substantieel deel van de loonkosten vormen. Ziet de regering een mogelijkheid om deze kosten toch in rekening te brengen bij de werkgever, waardoor er minder concurrentie op loonkosten plaats zal vinden?*

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 2.2 van de leden van de fractie van de SGP.

3.3.15

*Ten derde hebben de leden van de **GroenLinks-fractie** een aantal vragen over de uitvoering van de verlengingsmogelijkheid. Kan de regering nader toelichten waarom lidstaten beperkte ruimte hebben om niet tot verlenging over te gaan op basis van de inhoud van de motivering? Welk doel dient de motivering dan? En op basis waarvan kan er wel besloten worden om niet tot verlenging over te gaan? Is de regering zich er van bewust dat een verplichte, uitgebreide motivering een afschrikwekkend effect kan hebben op kwaadwillende bedrijven, en daarmee een preventieve werking kan hebben?*

Voor een toelichting waarom lidstaten zeer beperkte ruimte hebben om niet tot verlenging over te gaan op basis van de inhoud van de motivering wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen 3.3.3 en 3.3.9 van de leden van de fractie van het CDA.

3.3.16

*De leden van de **SP-fractie** constateren dat in 2018 een moeizaam akkoord werd bereikt over een herziening van de detacheringsrichtlijn, die momenteel door de lidstaten omgezet wordt in nationale wet- en regelgeving. Het idee achter deze herziening is het realiseren van gelijk loon, voor gelijk werk op dezelfde plaats. Deze leden merken op dat de aangepaste richtlijn het mogelijk maakt dat detachering in een ander EU-land zonder gelijke arbeidsvoorwaarden maximaal twaalf maanden mag duren, met een mogelijkheid tot verlenging met zes maanden. Wat betreft loon hebben gedetacheerde werknemers wel recht op dezelfde arbeidsvoorwaarden als lokale werknemers. Hiermee blijft het voor werkgevers lucratief om de oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden aan te gaan. Erkent de regering dat?*

Gedetacheerde werknemers hebben op basis van het nieuwe regime de eerste twaalf maanden van hun detachering recht op gelijke behandeling met betrekking tot de kernvoorwaarden van de Nederlandse arbeidswetgeving en avv'de cao-bepalingen. Dit ziet niet slechts op loon maar ook op

werk- en rusttijden, vakantiedagen, arbeidsomstandigheden en gelijke behandeling. Er kunnen verschillen in loonkosten ontstaan tussen buitenlandse bedrijven die in Nederland diensten verrichten en hierbij werknemers detacheren in vergelijking tot Nederlandse werkgevers met werknemers met een Nederlandse arbeidsovereenkomst. Buitenlandse bedrijven kunnen lagere loonkosten hebben, doordat bijvoorbeeld de werkgeverspremies voor socialezekerheidsuitkeringen lager zijn of omdat ze in het thuisland niet hoeven bij te dragen aan een aanvullende bedrijfspensioenregeling. Anderzijds worden werkgevers verplicht de noodzakelijke kosten te vergoeden die de gedetacheerde werknemer maakt in verband met de detachering, als dit volgt uit het voor het dienstverband van de ter beschikking gestelde werknemer geldende nationaal recht en/of de nationale praktijk. Deze kosten mogen geen onderdeel uitmaken van de beloning waar de gedetacheerde werknemer recht op heeft. Het kabinet verwijst met betrekking tot loonkostenverschillen tussen gedetacheerde werknemers en lokale werknemers ook naar de brief van 12 december 2019 betreffende de implementatiewet nieuwe detacheringsrichtlijn²³ en naar de beantwoording van vraag 3.2.1.

3.3.17

Na de twaalf maanden (en eventuele verlenging) is alle lokale arbeidswetgeving van toepassing op de gedetacheerde werknemer. Maar hierbij is volgens deze leden van belang op te merken dat de detacheringsrichtlijn alleen betrekking heeft op werknemers die tijdelijk in Nederland worden gedetacheerd voor een bepaalde opdracht. Dit valt onder het vrij verkeer van diensten. Echter, er zitten nog haken en ogen aan de richtlijn. Na de periode van twaalf plus zes maanden blijven bepalingen rondom het sluiten en beëindigen van een arbeidsovereenkomst en aanvullende pensioenregelingen uitgezonderd. Van volledige gelijke loonkosten voor werkgevers is dus geen sprake. Erkent de regering dit?

Dat de bepalingen rondom het sluiten en beëindigen van een arbeidsovereenkomst zijn uitgesloten is een logisch gevolg van het feit dat de arbeidsovereenkomst in het geval van detachering wordt gereguleerd door ander recht dan het Nederlandse. Zoals aangegeven in de beantwoording van vraag 2.2 van de leden van de fractie van de SGP, heeft het kabinet heeft zich tijdens de onderhandelingen over de herziene detacheringsrichtlijn in de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC) onder meer hard gemaakt om aanvullende pensioenen op te nemen in de uitgebreide harde kern van arbeidsvoorwaarden, teneinde gelijke beloning voor gelijk werk op dezelfde plek te bevorderen. Voor dit voorstel bleek echter onvoldoende steun.

3.3.18

*De leden van de **SP-fractie** vragen ook hoe de twaalf maanden precies worden geteld. Geldt deze periode voor een detachering afzonderlijk, of worden detacheringen bij elkaar opgeteld indien een persoon na een bepaalde periode opnieuw wordt gedetacheerd? En is er dan een verjaringsperiode of blijft elke detachering voor altijd staan?*

Er wordt gekeken naar de dienst, niet naar de detachering van een individuele werknemer. In het kader van de meldingsplicht die sinds 1 maart 2020 geldt, dient dan ook in eerste instantie de dienst gemeld te worden en wordt vervolgens in de melding aangegeven welke werknemers er voor werkzaamheden in verband met deze dienst worden

²³ Kamerstukken II 2019/20, 35 358, nr. 5.

gedetacheerd. De melding van de dienst is een belangrijk aanknopingspunt voor het bepalen van de periode van de detachering, ongeacht of de hele dienst wordt uitgevoerd door dezelfde werknemers of dat bepaalde werknemers vervangen worden. Desalniettemin kan ook van twee meldingen geconcludeerd worden dat zij betrekking hebben op dezelfde dienst. Wanneer een gedetacheerde werknemer door de dienstverrichter wordt vervangen door een andere werknemer die op dezelfde plaats hetzelfde werk uitvoert, is de duur van de detachering de totale duur van de perioden van detachering van deze werknemers gezamenlijk.

In welke gevallen sprake is van vervanging door een gedetacheerde werknemer die op dezelfde plaats hetzelfde werk verricht, valt niet in zijn algemeenheid te zeggen en zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld. De begrippen «vervangen» en «op dezelfde plaats hetzelfde werk» dienen uitgelegd te worden aan de hand van de vermoedelijke duur van de dienst, de periode tussen het vertrek van een werknemer en de komst van een andere, de aard van de dienst, de aard van de werkzaamheden van de dienstverrichter in de lidstaat waar deze is gevestigd, het uit te voeren werk van beide werknemers, de werkplek en het tijdstip van vervanging. Hiervan dient te worden onderscheiden de situatie dat de detachingsperiode van dezelfde werknemer wordt onderbroken. Voor de beoordeling van de vraag of twee opeenvolgende detacheringen van dezelfde werknemer die hetzelfde of vergelijkbaar werk verricht, moeten worden beschouwd als één ononderbroken detachering, gelden evenwel dezelfde criteria. De strekking is om ervoor te zorgen dat dergelijke vervangingen niet worden aangewend om de anderszins toepasselijke regels te omzeilen, zoals bij constructies waarbij een detachering wordt onderbroken teneinde het beschermingsregime te ontduiken dat van kracht wordt bij langdurige detacheringen.

3.3.19

Is het juist dat de gemiddelde detachering drie tot vier maanden duurt? Deze leden zien graag een toelichting hierop tegemoet.

Door de invoering van de meldingsplicht kan informatie worden verzameld over de gemiddelde duur van een detachering in Nederland. Uit een rapport van de Europese Commissie²⁴ uit 2017 bleek dat de gemiddelde duur van de detachering van een werknemer in de EU 101 dagen is. Het is echter mogelijk dat de gemiddelde dienst langer duurt dan de gemiddelde detachering van één werknemer.

3.3.20

*Volgens de leden van de **SP-fractie** is het een enorme gemiste kans dat de transportsector, bij uitstek gekenmerkt door misstanden en uitbuiting, buiten de richtlijn valt. Deze leden vragen op welke manier de transportsector alsnog wordt gereguleerd.*

Het kabinet deelt de zorgen van de leden van de fractie van de SP en hecht ook aan een eerlijk speelveld en goede arbeidsvoorwaarden in de transportsector. De mobiele aard van het wegvervoer rechtvaardigt echter specifieke regels om de herziene detacheringsrichtlijn goed te kunnen toepassen in die sector. Het wegvervoer is om die reden tijdelijk uitgezonderd van het toepassingsgebied van de herziene detacheringsrichtlijn, namelijk tot het moment dat een EU-wetgevingshandeling tot vaststelling

²⁴ European Commission, Posting of Workers, Report on A1 Portable Documents issued in 2016 (2017).

van specifieke regels voor het detacheren van chauffeurs in deze sector (*lex specialis*) van toepassing is in de vorm van het zogeheten mobiliteitspakket. Dit staat in overweging 15 van de Preambule en artikel 3 van de herziene detacheringsrichtlijn. Het is de verwachting dat het mobiliteitspakket rond de zomer van 2020 wordt gepubliceerd. Tevens wijst het kabinet op het antwoord op vraag 3.3.11 van de leden van de fractie van D66. Dit laat onverlet dat de bepalingen van bijzonder dwingend Nederlands arbeidsrecht, waartoe in ieder geval bepalingen uit de Wml, Arbeidstijdenwet en Arbeidsomstandighedenwet behoren, onverminderd van toepassing zijn op de sector wegvervoer.

3.3.21

*Volgens deze leden is de impact van de herziene detacheringsrichtlijn gering en van toepassing op een klein deel van de arbeidsmigranten. Deelt de regering deze mening? Zo nee, hoe groot is dan het aandeel gedetacheerde werknemers? Er is meer nodig om arbeidsmigratie te reguleren en de misstanden in woon- en werkomstandigheden aan te pakken. De leden van **de SP-fractie** dringen dan ook aan op een fundamenteel debat over arbeidsmigratie.*

In antwoord op vraag 1.1 van de leden van de fractie van de VVD is een indicatie gegeven van het aantal gedetacheerden dat in 2018 in Nederland is komen werken. Tevens is daar opgenomen dat het een belangrijk doel van de meldingsplicht is om meer inzicht te verschaffen in de aantallen buitenlandse dienstverrichters uit andere EER-landen en Zwitserland die hier met hun werknemers tijdelijk diensten verlenen en de plaatsen waar zij actief zijn.

Zoals is geantwoord op vraag 1.3 van de leden van de fractie van de SP, staat het kabinet een integrale aanpak voor om misstanden ten aanzien van arbeidsmigranten aan te pakken en tegelijkertijd de werk- en woonomstandigheden te verbeteren.

3.3.22

*De leden van de **PvdA-fractie** vragen waarom de regering ervoor kiest om het wetsvoorstel alleen te baseren op cao's die algemeen verbindend zijn verklaard. Waarom kiest de regering er niet voor om een zo breed mogelijk gelijk speelveld te creëren door uit te gaan van de cao van het inlenende bedrijf, ongeacht waar het zendende bedrijf gevestigd is?*

Zoals aangegeven in de beantwoording van vraag 3.3.13 van de leden van de fractie van GroenLinks, wordt om te bepalen welke cao van toepassing is op de dienstverrichter gekeken naar de sector waarin die dienstverrichter in Nederland activiteiten uitvoert, wat niet noodzakelijkerwijs dezelfde is als de cao die van toepassing is op de inlener. Dit sluit aan op het Nederlandse cao-systeem en waarborgt dat de cao waarvan de arbeidsvoorwaarden gegarandeerd moeten worden zo goed mogelijk aansluit op de werkzaamheden. De leden van de fractie van de PvdA stellen voor uit te gaan van de cao van het inlenende bedrijf, ongeacht waar het zendende bedrijf gevestigd is. Deze zienswijze wordt momenteel enkel toegepast bij uitzendkrachten, zowel nationale als gedetacheerde. Een uitbreiding naar alle sectoren zou een vergaande stelselwijziging van het Nederlandse cao-systeem betekenen. Nog los van de vraag over de wenselijkheid van een dergelijke stelselwijziging, acht het kabinet het in ieder geval niet wenselijk om daartoe over te gaan in het kader van de implementatie van deze richtlijn.

3.3.23

*De leden van de **PvdA-fractie** vragen op welke wijze in de wetstekst is geregeld dat de volledige vergoeding wordt aangemerkt als onkostenvergoeding die niet afgetrokken kan worden van het loon, indien niet is gespecificeerd welke onderdelen van de vergoeding welke kosten dekken.*

Dit wordt met onderhavig wetsvoorstel geregeld in artikel 6, vierde lid, van de Wml en artikel 2a, derde lid, van de Wet Avv. Indien niet voldoende blijkt waar een toeslag die aan een gedetacheerde werknemer wordt geboden toe dient, dan kan de Inspectie SZW die volledige vergoeding beschouwen als een onkostenvergoeding, die op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de Wml niet tot het loon wordt gerekend.

Ten aanzien van de minimumbeloning die voortvloeit uit een avv'de cao regelt het voorgestelde artikel 2a, derde lid, van de Wet Avv hetzelfde, maar is het aan de bij de cao betrokken partijen of werknemers zelf om de minimumbeloning op te eisen.

3.3.24

*Vaak gebruiken opdrachtgevers detachering om te besparen op de personeelskosten. Vaak werken zogenaamd gedetacheerde werknemers voor lange periodes voor dezelfde opdrachtgever en is geen sprake van detacheren. De leden van de **PvdA-fractie** vragen waarom de regering geen gebruik maakt van de mogelijkheid om een verplichting tot motivatie voor voortduren van detachering op te nemen in de vereiste notificatie bij een detachering van twaalf of achttien maanden. Is de regering met de PvdA-fractie van mening dat een verplichte motivering van voortdurende detachering zou kunnen bijdragen aan de preventie van misstanden, daar de gebruikelijke detacheringstermijn in bijvoorbeeld de bouwsector drie maanden bedraagt?*

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen 3.3.3 en 3.3.9 van de leden van de fracties van het CDA en D66 over hetzelfde onderwerp.

3.3.25

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vinden het een goede zaak dat de harde kern van arbeidsvoorwaarden- en omstandigheden wordt uitgebreid door de herziene detacheringsrichtlijn. Deze leden constateren echter dat in de Implementatiewet wordt gekozen voor een beperkte benadering, door enkel de algemeen verbindend verklaarde cao's van toepassing te verklaren. Daardoor vallen gedetacheerde werknemers die niet onder een algemeen verbindend verklaarde cao vallen terug op minimumlonen en minimum arbeidsvoorwaarden. Deze leden lezen dat de regering stelt dat de herziene detacheringsrichtlijn slechts beperkt ruimte biedt om de werking van de richtlijn uit te breiden naar niet-algemeen verbindend verklaarde cao's. Kan de regering aangeven hoe andere EU-landen hiermee omgaan? En kan de regering op basis van de huidige aantallen een inschatting geven van het aandeel gedetacheerde werknemers dat niet onder een algemeen verbindend verklaarde cao valt? Deelt de regering de mening dat het terecht zou zijn om bij de toepassing van de arbeidsvoorwaarden van de cao op de dienstverrichter uit te gaan van de inlener-cao, indien er geen algemeen verbindend verklaarde cao van toepassing is? Welke mogelijkheden ziet de regering hiervoor?*

Zoals eerder benoemd bij het antwoord op de vraag onder 3.3.4 is het kabinet op dit punt in het implementatietraject niet in de gelegenheid om de zienswijzen van andere EU-lidstaten te delen, aangezien zij ook nog bezig zijn met de implementatie.

Op dit moment is het ook niet mogelijk om een goed onderbouwde schatting te geven van het aantal gedetacheerde werknemers waarvoor geen avv'de cao-bepalingen gelden. Door de invoering van de meldingsplicht per 1 maart 2020 wordt het in de toekomst mogelijk om hier inschattingen over te maken op basis van informatie over de sectoren waarin de detacheringen plaatsvinden. Er valt echter niet per melding af te leiden of voor een werknemer avv'de cao-bepalingen gelden of niet, aangezien daarvoor gekeken moet worden naar de activiteiten die de dienstverrichter in Nederland uitvoert.

Vanwege het beginsel van gelijke behandeling zou het van toepassing verklaren van de arbeidsvoorwaarden die gelden op basis van de cao van de opdrachtgever alleen mogelijk zijn als die systematiek ook in Nederland wordt toegepast. Dat is niet het geval, behalve in het kader van uitzendwerk. Ook zou de maatregel moeten voldoen aan de voorwaarden die de herziene detacheringsrichtlijn stelt. Een uitbreiding naar niet-avv'de cao's in alle sectoren zou een vergaande stelselwijziging van het Nederlandse cao-systeem betekenen. Nog los van de vraag over de wenselijkheid van een dergelijke stelselwijziging, acht het kabinet het in ieder geval niet wenselijk om daartoe over te gaan in het kader van de implementatie van deze richtlijn.

3.3.26

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen of de regering mogelijkheden ziet om toch compensatie te bieden voor het feit dat gedetacheerden in de herziene detacheringsrichtlijn worden uitgesloten van deelname aan bedrijfspensioenregelingen. Daardoor hoeft voor hen geen pensioenpremie te worden afgedragen, waardoor concurrentie op kosten en arbeidsvoorwaarden blijft bestaan. In het licht van het uitgangspunt «gelijke kosten voor gelijk werk» zou bijvoorbeeld een loontoeslag op zijn plaats zijn om zo compensatie te bieden voor het niet afdragen van pensioenpremies. Deze leden zien graag een reactie van de regering tegemoet.*

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 2.2 van de leden van de fractie van de SGP.

3.3.27

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen hoe de regering aankijkt tegen de situaties waarin werknemers jarenlang gedetacheerd worden, waarbij alleen de naam van de dienstverstrekker wisselt. In deze gevallen is in feite sprake van opvolgend werkgeverschap op een werkplek. Welke mogelijkheden heeft de regering op basis van de herziene detacheringsrichtlijn om dit nog steviger aan te pakken? Deelt de regering de mening dat opeenvolgend werkgeverschap bij hetzelfde werk moet meetellen in de termijn van twaalf plus zes maanden? Welke mogelijkheden zijn er om dit steviger te reguleren en te handhaven? Ook vragen deze leden hoe de regering wil voorkomen dat de verlenging van de termijn van twaalf maanden een wassen neus wordt. Als de dienstverrichter enkel een online melding hoeft te doen en de SVB het verder niet controleert, dan lijkt dit een vrijbrief te zijn om de termijn te verlengen. Hoe wil de regering ervoor zorgen dat verlenging na twaalf maanden en voortzetting na achttien maanden daadwerkelijk goed gemotiveerd en gecontroleerd wordt?*

De detachingsrichtlijn en de WagwEU hebben de dienstverrichter als normadressaat. Als twee dienstverrichters opeenvolgend dezelfde werknemer detacheren, is het daarom niet zonder meer mogelijk om deze detacheringen bij elkaar op te tellen om de regeling bij langdurige diensten op de tweede dienstverrichter toe te kunnen passen. De herziene detachingsrichtlijn biedt geen mogelijkheden om dit probleem van opeenvolgend werkgeverschap van gedetacheerde werknemers die hetzelfde werk op dezelfde plaats uitvoeren, aan te pakken. Een dergelijke regeling zou op Europees niveau getroffen moeten worden. Wel kan er reeds op basis van artikel 6 en artikel 7 van het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (BagwEU) worden nagegaan of de nieuwe dienstverrichter geen postbusonderneming is en of er daadwerkelijk sprake is van een tijdelijk gedetacheerde werknemer. Deze artikelen bieden handvatten om te beoordelen of een onderneming substantiële activiteiten verricht in het thuisland en of een werknemer zo vaak of langdurig op dezelfde plaats wordt gedetacheerd voor hetzelfde werk, dat van tijdelijkheid geen sprake meer is en Nederland als het gewoonlijk werkland moet worden aangemerkt, in welk geval het volledige Nederlandse recht van toepassing is. In de brief aan uw Kamer van 12 december 2019 betreffende de implementatiewet nieuwe detachingsrichtlijn²⁵ wordt ingegaan op de instrumenten die (de implementatie van) de handhavingsrichtlijn biedt aan inspectiediensten zoals de Inspectie SZW om te bevorderen dat de rechten van gedetacheerde werknemers daadwerkelijk worden geëerbiedigd. De recente oprichting van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) draagt daar ook aan bij.

Voor de beantwoording van deze vraag wordt voorts verwezen naar de beantwoording van de vragen 3.3.3 en 3.3.9 van de leden van de fracties van het CDA en D66.

3.4 Relatie tot derdelanders

3.4.1

De leden van de VVD-fractie vragen om een specifiek overzicht welke regels door het wetsvoorstel wijzigingen voor derdelanders.

Het wetsvoorstel brengt geen nieuwe regels specifiek voor derdelanders met zich.

Zoals hiervoor bij de beantwoording op vraag 3.3.8 van de leden van de fractie van het CDA is aangegeven, geldt het kader van de detachingsrichtlijn en de implementatie daarvan eveneens voor legaal verblijvende en werkende derdelanders die worden gedetacheerd door een binnen de Europese Unie gevestigde dienstverrichter.

4. Uitvoering en handhaving

4.1 Uitvoeringstoets SVB

4.1.1

De leden van de VVD-fractie geven aan voor zo min mogelijk complexiteit in de uitvoering te zijn en hebben gevraagd nader toe te lichten waarom het niet mogelijk is een (beknopte) motivering op te geven bij de SVB. Ook vragen deze leden waarom het niet mogelijk is dat er terugmeldingen vanuit het online meldloket komen en of dergelijke terugmeldingen niet behulpzaam zouden zijn bij het voorkomen van

²⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 358, nr. 5.

overtredingen. Tot slot vragen deze leden in hoeverre de gegevens uit het online meldloket bruikbaar zijn om het toezicht gericht in te zetten op malafide bedrijven in plaats van nette bedrijven.

In het wetsvoorstel is gekozen voor een verlengingsmogelijkheid die recht doet aan het vereiste van de motivering, maar die minder complexiteit in de uitvoering betekent dan een handmatig ingevoerde motivering. Zoals aangegeven in de beantwoording van de vragen 3.3.3 en 3.3.9 van de leden van de fracties van het CDA en D66 hebben EU-lidstaten zeer beperkt de ruimte om niet tot verlenging over te gaan op basis van de inhoud van de motivering. Omdat er geen ruimte is voor een autorisatie van de verlenging, is er geen reden om terugmeldingen vanuit het online meldloket in te bouwen. Voor een nadere toelichting over de keuze voor het motiveringsvereiste wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 3.3.15 van de leden van de fractie van GroenLinks.

Op basis van gegevens uit het meldloket kan onderscheid worden gemaakt naar het aantal gedetacheerde werknemers, de werkplek, de identiteit van de dienstverrichter en -ontvanger, de (verwachte) duur van de detachering en (in elk geval voor zzp'ers) de sector. Al deze factoren zijn voor de Inspectie SZW van belang voor het zo doelgericht mogelijk inrichten van het risico gestuurd toezicht.

4.1.2

*De leden van de **D66-fractie** hebben nog een enkele vraag over de wijziging die is aangebracht na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Zij vragen of dit materieel een verschil is met het online meldloket waarbij alleen eenvoudige meldingen gedaan zouden kunnen worden. Is er met de aanpassing voldoende informatie beschikbaar om te kunnen beoordelen of de verlenging naar achttien maanden voldoende gemotiveerd is?*

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen 3.3.3 en 3.3.9 van de leden van de fracties van het CDA en D66 en van vraag 3.3.15 van de leden van de fractie van GroenLinks.

4.2 Handhavingstoets Inspectie SZW

4.2.1

*De leden van de **CDA-fractie** vragen hoe de regering op de naleving van de herziene detachingsrichtlijn gaat toezien, in het bijzonder door het tegengaan van onderbetaling van transnationaal gedetacheerde uitzendkrachten door malafide ondernemers. Hoe verhoudt de herziene detachingsrichtlijn zich tot de handavingsrichtlijn? Waar vullen de twee richtlijnen elkaar aan en waar versterken deze elkaar? Deze leden zien graag een toelichting hierop tegemoet. Denkt de regering dat het wetsvoorstel zal leiden tot meer of juist minder A1-verloning (dat wil zeggen dat uitzendkrachten minimaal het minimumloon ontvangen van het land waar zij werken, maar sociale premies worden afgedragen in het land waar het uitzendbureau is gevestigd). Vindt zij het gebruik van A1-verloning om loonkosten te drukken onwenselijk? Welke maatregelen neemt de regering om te voorkomen dat ondernemers hun toevlucht zoeken in A1-verloning? Zijn nationale en Europese inspecties volgens de regering voldoende toegerust, met andere woorden beschikken zij over voldoende en over de juiste middelen en bevoegdheden, om op basis van deze herziene detachingsrichtlijn toe te zien op eerlijke concurrentie in de markt?*

Het toezicht op de naleving van de herziene detachingsrichtlijn met betrekking tot de toepasselijke arbeidsvoorwaarden ligt in de eerste plaats bij de cao-partijen, indien sprake is van een avv'de cao. De Inspectie SZW kan de cao-partijen ondersteunen door, op verzoek van de partijen, onderzoek te doen naar niet-naleving van een avv'de cao (artikel 10a van de Wet Avv). De Inspectie SZW houdt daarnaast toezicht op de naleving van onder meer de Wml en de WagwEU.

In de detachingsrichtlijn uit 1996 staan waarborgen ter bescherming van gedetacheerde werknemers; er worden onder andere arbeidsvoorwaarden aangewezen waar gedetacheerde werknemers recht op hebben tijdens hun werk in het tijdelijk werkland. De handavingsrichtlijn uit 2014 heeft meer instrumenten geboden om te bevorderen dat de rechten van gedetacheerde werknemers daadwerkelijk worden geëerbiedigd. Dit geldt voor de rechten van gedetacheerde werknemers die voortvloeien uit de oorspronkelijke detachingsrichtlijn alsmede de rechten die voortvloeien uit de herziene detachingsrichtlijn, zodra zij geïmplementeerd is. Voor een kort overzicht van de maatregelen uit de handavingsrichtlijn wordt verwezen naar de brief van 12 december 2019.²⁶ De herziene detachingsrichtlijn versterkt de handavingsrichtlijn door middel van bepalingen die bij kunnen dragen aan het tegengaan van schijnconstructies. Een voorbeeld is de bepaling die uitzendbureaus verantwoordelijk houdt voor de juiste betaling van het loon wanneer de dienstontvanger de gedetacheerde werknemer doorzendt naar een volgende dienstontvanger, maar ook de omgekeerde bewijslast bij vergoedingen is een voorbeeld. Daarnaast is de herziene detachingsrichtlijn een gewenste aanvulling op het Europese juridisch kader, doordat zij ten aanzien van een groter aantal arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden gelijke behandeling voorschrijft voor gedetacheerde werknemers ten opzichte van lokale werknemers.

Zoals aangegeven in de hierboven genoemde brief aan uw Kamer is op Europees niveau de afgelopen jaren hard gewerkt aan het creëren van meer instrumenten die lidstaten in staat stellen om beter te controleren of de regels omtrent detachering, waaronder de vereiste normen voor arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, worden nageleefd. Voorbeelden hiervan zijn de handavingsrichtlijn en de bijbehorende meldingsplicht voor gedetacheerde werknemers, de herziene detachingsrichtlijn en de oprichting van de ELA. Deze maatregelen bieden handvatten voor publieke en private toezichthoudende instanties bij het toezicht op de naleving van de van toepassing zijnde arbeidsvoorwaarden, het aanpakken van schijnconstructies en daarmee het toezicht op eerlijke concurrentie in de markt. De ELA beoogt de informatievoorziening rond grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit te verbeteren en zal op het gebied van informatie-uitwisseling tussen lidstaten een faciliterende rol spelen. Daarbij zal de ELA de samenwerking tussen de nationale inspectiediensten bij het handhaven van de regels van de EU inzake arbeidsmobiliteit bevorderen en deze diensten daarbij ondersteunen. Het kabinet zal daarnaast de Europese Commissie oproepen toe te zien op de implementatie van de recent tot stand gekomen regelgeving en waar nodig te komen met vervolgstappen voor het verder tegengaan van oneerlijke concurrentie en voor de adequate bescherming van gedetacheerde werknemers.

²⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 358, nr. 5.

De Coördinatieverordening²⁷ en Verordening (EG) nr. 987/2009²⁸ maken het onder bepaalde omstandigheden mogelijk dat premies voor sociale verzekeringen worden afgedragen in een ander land dan het land waar de werkzaamheden worden verricht. Artikel 13 van de Coördinatieverordening bepaalt dat de werknemer die in twee of meer lidstaten werkt en die minder dan 25% in zijn woonland werkt en voor het overige in een andere EU-lidstaat of lidstaten werkt, sociaal verzekerd is in de lidstaat waar de werkgever is gevestigd. Daarnaast bepaalt artikel 12 van de Coördinatieverordening dat een werknemer die gedetacheerd is naar een andere lidstaat (of lidstaten) gedurende maximaal twee jaar sociaal verzekerd kan zijn in de lidstaat van waaruit hij gedetacheerd wordt. De socialezekerheidsuitvoeringsorganen van de lidstaten geven A1-verklaringen af waarmee werknemers kunnen aantonen in welk land zij sociaal verzekerd zijn. Deze verklaringen geven geen informatie over het loon of de arbeidsvoorwaarden van de betrokkenen. De mogelijkheid om bij detachering onder het socialezekerheidsstelsel van de zendende lidstaat te blijven vallen, beschermt gedetacheerde werknemers tegen een verbrokkelde socialezekerheidsopbouw en moet bijdragen aan het realiseren van het vrije verkeer van werknemers. Zonder de detacheringmogelijkheid zullen mensen minder snel bereid zijn om tijdelijk in een ander land te werken. Hoewel deze uitzondering het vrij verkeer van personen kan dienen, is het onwenselijk als deze leidt tot oneerlijke concurrentie.

Het fingeren van situaties om premievoordelen te bereiken dient voorkomen te worden. Het gaat dan om oneigenlijk gebruik van de regelgeving met als doel kosten te besparen door het verlagen van de premielasten. Dit gebeurt bijvoorbeeld door werkgevers die gebruik maken van postbusondernemingen. Het wetsvoorstel heeft geen invloed op de hoogte van de Nederlandse premielasten. De verwachting is niet dat er naar aanleiding van dit wetsvoorstel meer schijnconstructies in het leven worden geroepen die als doel het verlagen van de premielasten hebben. Handhaving op het toepassen van de voorwaarden voor afgifte van A1-verklaringen is noodzakelijk. Binnen Nederland werken onder andere de SVB en de Belastingdienst samen om fraude met A1-verklaringen en schijnconstructies tegen te gaan. Een andere positieve ontwikkeling is de oprichting van de ELA.

5. Financiële gevolgen

5.1

*De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd om een nadere uitsplitsing van de geraamde administratieve lasten.*

De eenmalige kosten voor buitenlandse werkgevers om kennis te nemen van het feit dat er een nieuwe richtlijn is, zijn geraamd op € 20.000. De structurele kosten voor het aanpassen van de administratie na 12 dan wel 18 maanden zijn geraamd op € 137.000. De kosten voor de werkgevers voor het aanvragen van de verlengingsmogelijkheid via het online meldloket zijn geraamd op € 28.000. Dit zijn de geraamde kosten voor alle buitenlandse werkgevers gezamenlijk.

²⁷ Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PbEU 2004, L 166).

²⁸ Verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PbEU 2009, L 284).

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I. Wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi)

Onderdeel A

*De leden van de **SGP-fractie** hebben begrepen dat Nederland een van de laatste landen is in de EU die tot invoering van de kennisgeving komt. Deze leden vragen of de regering inzichtelijk kan maken op welke wijze andere lidstaten de kennisgeving invullen en in hoeverre het voorstel daarmee overeenkomt. Waarom kiest de regering voor een erg simpele procedure en wordt niet een minimale vorm van motivering vereist waarmee risico's van oneigenlijk gebruik beter kunnen worden onderkend?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 3.3.3 en 3.3.9 van de leden van de fracties van het CDA en D66 met betrekking tot de gemotiveerde kennisgeving. Daarnaast wordt het onderscheid benadrukt tussen het invoeren van een meldingsplicht voor grensoverschrijdende dienstverlening in het kader van de handhavingsrichtlijn en de kennisgeving die verband houdt met de verlenging van de duur waarin enkel de harde kern van arbeidsvoorwaarden gegarandeerd hoeven te worden, die in het kader van de implementatie van de herziene detacheringsrichtlijn vormgeven dient te worden. In de brief aan uw kamer van 18 december 2019 betreffende de kabinetsappreciatie inzake het verslag van de Europese Commissie over de toepassing en tenuitvoerlegging van de handhavingsrichtlijn²⁹ is aangegeven dat de Europese Commissie in haar rapport heeft geconstateerd dat de lidstaten de concrete eisen ten aanzien van administratieve maatregelen, die gesteld worden aan dienstverrichters, zeer divers geïmplementeerd hebben; met name ten aanzien van meldingsplicht, documentatie en vertaling.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

²⁹ Kamerstukken II 2019/20, 22 112, nr. 2839.