

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)**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID<sup>1</sup>**

Vastgesteld 9 juni 2020

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Inleiding**

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met veel interesse kennisgenomen van de voorgestelde Implementatiewet herziene detacheringsrichtlijn. De herziene detacheringsrichtlijn beoogt een betere balans te vinden tussen enerzijds het vrij verrichten van diensten en anderzijds het zorgen voor een gelijk speelveld. Deze doelstelling onderschrijven de leden van de GroenLinks-fractie graag. Het gewijzigd voorstel van wet en de bijbehorende Kamerstukken roepen, juist over die balans, nog een aantal vragen op.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Graag maken zij van de gelegenheid gebruik de regering hierover een enkele vraag te stellen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Kox (SP), Essers (CDA), Koffeman (PvdD), Ester (CU), Sent (PvdA) (*voorzitter*), Van Strien (PVV), N.J.J. van Kesteren (CDA), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Schalk (SGP), Stienen (D66), De Bruijn-Wezeman (VVD), A.J.M. van Kesteren (PVV), Van Rooijen (50PLUS), Wever (VVD) (*ondervoorzitter*), Van Ballekom (VVD), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Van Gulp (GL), Van der Linden (FVD), Moonen (D66), Nanninga (FVD), Van Pareren (FVD), Pouw-Verweij (FVD), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), De Vries (Fractie-Otten).

De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde Implementatiewet herziene detachingsrichtlijn. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie leggen de regering naar aanleiding van het wetsvoorstel dat strekt tot implementatie van Richtlijn 2018/957/EU 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) nog graag enkele vragen voor.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de drie hoofddoelen van de voorliggende implementatiewet: het vereenvoudigen van het verrichten van grensoverschrijdende diensten, de bescherming van gedetacheerde werknemers en een gelijk speelveld voor betrokken bedrijven en hun werknemers. Er mag geen oneerlijke concurrentie plaatsvinden op loonkosten en arbeidsvoorwaarden. Gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats is een fair uitgangspunt, zo onderstrepen deze leden. Zij hebben nog wel enkele vragen.

### **Coronacrisis**

De leden van de **PVV**-fractie vernemen graag of de regering de aanzui-gende werking van dit wetsvoorstel voor Oost-Europese werknemers in deze tijd van coronacrisis verantwoord vindt, zeker gezien de ontslagen die reeds hebben plaatsgevonden en die ons nog verder te wachten staan. Is de regering het met de leden van deze fractie eens dat dit wetsvoorstel door zijn aanzuigende werking de slechte arbeids- en huisvestingsomstan-digheden, zoals recent bijvoorbeeld bij diverse slachterijen naar voren is gekomen door een grote corona-uitbraak, alleen nog maar verergert?

Deelt de regering het standpunt van de leden van de **SP**-fractie dat, getuige recente uitbraken van COVID-19 onder arbeidsmigranten binnen en buiten Nederland, een betere huisvesting van arbeidsmigranten bij kan dragen aan het bestrijden van het coronavirus?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vernemen graag hoe de regering de crisisbestendigheid van de herzieningsrichtlijn beoordeelt. Geeft de coronacrisis aanleiding tot extra zorgen? Is aanscherping van het rechten- en plichtenpakket geboden, bijvoorbeeld met uitbreiding van maatregelen op het gebied van gezondheid? Hoe wordt voorkomen dat arbeidsmi-granten in ons land extra slachtoffer worden van de crisis? Voor velen is door de gesloten grenzen de terugreis naar hun thuisland aanmerkelijk gecompliceerder geworden. De leden van deze fractie waarderen een reflectie op dit punt.

### **Maatregelen in herziene detachingsrichtlijn**

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben enkele vragen over de reikwijdte van de wet na de implementatie van de herziene detachings-richtlijn. Als zij het goed zien, beperkt die zich tot die bedrijven waarvoor een algemeen verbindend verklaarde cao van toepassing is. In de redengeving om «gelijk loon voor gelijk werk» niet ook te laten gelden voor bedrijven met een cao die niet algemeen verbindend is verklaard, lopen naar de mening van deze fractieleden de wetstechnische en uitvoeringstechnische zaken door elkaar. Kan de regering nog een keer klip en klaar uitleggen waarom zij deze weg niet opgaat? Ook in deze bedrijven zou het principe «gelijk loon voor gelijk werk» toch moeten gelden?

De Tweede Kamer heeft met brede steun een motie aanvaard van de leden Gijs van Dijk en Smeulders, waarin de regering wordt opgeroepen voor de zomer met oplossingen te komen om ook voor de groep werknemers die niet onder een algemeen verbindend verklaarde cao vallen, gelijk loon voor gelijk werk te realiseren.<sup>2</sup> Kan de regering de leden van de GroenLinks-fractie informeren over de wijze waarop zij uitvoering gaat geven aan deze motie? Kan de regering ervoor zorgen dat de Eerste Kamer, gezien de in de motie genoemde tijdshorizon, de uitvoering van deze motie kan betrekken bij haar afwegingen omtrent het wetsvoorstel?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen ook aandacht voor het loonkostenverschil dat ontstaat doordat als onderdeel van het loon gebruik wordt gemaakt van in het zandland onbelaste dag- en onkostenvergoedingen. Dit kan voor de inlener leiden tot een aanzienlijk loonkostenverschil en daarmee tot een ongelijk speelveld. Kan de regering aangeven wat zij, eventueel ook in Europees verband, wil ondernemen om deze ongelijkheid zo veel mogelijk weg te nemen?

Het derde onderwerp waarover de leden van deze fractie vragen hebben betreft het schijnbare gemak waarmee de termijn van twaalf maanden (waarna sprake moet zijn van gelijkheid in de harde kern van de arbeidsvoorwaarden) opgerekt kan worden naar achttien maanden. Een verbijzondering van deze vraag betreft die situaties waar sprake is van opeenvolgend werkgeverschap voor hetzelfde werk. Als door al te gemakkelijke verlenging of door bewust gezochte constructies de termijn van twaalf maanden eenvoudig opgerekt kan worden, dan dreigt de wet aanzienlijk aan kracht in te boeten. Deelt de regering de zorg van de leden van de fractie van GroenLinks op dit terrein? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat is de regering bereid op dit terrein te ondernemen?

Gedetacheerde werknemers hebben na een detachingsduur van twaalf dan wel achttien maanden recht op aanvullende arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, zo constateren de leden van de **PvdA**-fractie. Echter, in de praktijk blijkt dat de gemiddelde detachering zo'n vier maanden duurt. Wat betekent dit voor de effectiviteit van de herzieningsrichtlijn? Graag ontvangen deze leden een cijfermatige onderbouwing hiervan.

De leden van de **PVV**-fractie vragen of de regering kan kwantificeren in welke mate de voorgestelde wet de werkloosheid van Nederlandse werknemers zal vergroten.

De regel dat voor gelijk werk ook gelijk loon dient te staan, geldt in het wetsvoorstel na twaalf maanden, met een verlengingsmogelijkheid tot achttien maanden. In de praktijk duren detacheringen echter gemiddeld circa drie tot vier maanden. De leden van de **SP**-fractie vragen of de regering kan uitleggen hoe het wetsvoorstel in deze vorm ook bij kortdurende detacheringen zal zorgen voor gelijk loon voor gelijk werk. Is het niet aan te bevelen een kortere termijn te hanteren, om te voorkomen dat deze detacheringen de dans ontspringen?

Kan de regering reflecteren op het voorstel van vakbonden om pensioenen te betrekken bij de implementatie van de richtlijn, bijvoorbeeld door het verschil in loonkosten bovenop het salaris uit te betalen?

In de richtlijn staat een toetsing aan cao's die niet algemeen bindend zijn verklaard. Deze ontbreekt in de voorgestelde implementatiewet. Wat is de reden dat de regering heeft gekozen om dit aspect van de richtlijn af te zwakken?

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 358, nr. 20.

Doordat sociale premies tijdens de detachingsperiode in het thuisland worden afgedragen, zijn er grote loonkostenverschillen tussen Nederlandse werknemers en arbeidsmigranten. Zo betaalt een werkgever 18% voor een Bulgaarse werknemer en 35% voor een Nederlandse. Dit wordt door de detachingsrichtlijn niet veranderd. De leden van de SP-fractie vragen welke mogelijkheden de regering ziet om, binnen dan wel buiten de kaders van de richtlijn, deze loonkostenverschillen alsnog te reduceren.

De memorie van toelichting spreekt bij herhaling van de noodzaak van «een diepere interne markt». De leden van de **ChristenUnie**-fractie krijgen graag een verduidelijking van deze conceptuele insteek en dan geredeneerd vanuit het belang van een eerlijke arbeidsmarkt. Is dit concept handzaam genoeg als sturingsmechanisme voor de vertaalslag naar nationaal arbeidsmarktbeleid? Kan de regering aangeven wat de meerwaarde is van deze inkadering?

Kan de regering een inschatting geven van het percentage arbeidsmigranten dat bereikt wordt met deze detachingsmaatregel, ook gezien het feit dat de transportsector is uitgezonderd en niet alle arbeidsmigranten op detachingsbasis werkzaam zijn in Nederland?

Naar blijkt richt de implementatie zich vooral op collectieve arbeidsovereenkomsten die algemeen verbindend zijn verklaard. De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering aan te geven hoe groot het deel is van de arbeidsovereenkomsten dat daardoor niet in beeld is. Juist malafide detacheerders maken gebruik van schimmige overeenkomsten die niet zijn ingebed in een cao. Hoe kan deze groep in het vizier worden gehouden?

Het wetsvoorstel breidt de harde kern van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden uit. Dat geldt expliciet voor huisvestingsvoorwaarden. De leden van de ChristenUnie-fractie zijn daar blij mee. Heeft de regering overwogen deze kernbepalingen op te rekken naar aanpalende voorwaarden rond bijvoorbeeld arbeidstijden, scholing, verlofregelingen? Zo nee, wat was daarbij de onderliggende motivatie?

Sommige rechten komen na een detachingsduur van twaalf tot achttien maanden in het pakket van aanvullende voorwaarden. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering kan verhelderen wat het selectiemechanisme is. Op basis van welke redenering komen voorwaarden in het kernpakket dan wel in het aanvullende pakket? De toets op de verlenging van de twaalf maandentermijn door de SVB maakt een weinig solide indruk en lijkt vooral administratief van aard. Hoe voorkomen we dat ook dienstverrichters zelf deze indruk zijn toegedaan en het negatieve effect dat daarvan uitgaat? Welke concrete eisen gaan gelden bij deze verlenging en hoe is de «compliance» geregeld en het toezicht daarop?

Het wetsvoorstel regelt dat het tijdstip waarop de wet in werking treedt voor de wegvervoersector bij koninklijk besluit wordt vastgesteld. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering wat de actuele opvatting, routing en planning is rond dit tijdstip. Wat is de stand van zaken rond deze kwestie? Gaat er niet een verkeerd maatschappelijk signaal uit van deze uitzonderingsbepaling? Zij vragen tevens of de voorziene inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 30 juli 2020 sowieso haalbaar is en krijgen graag een oordeel op dit punt.

## **Uitvoering en handhaving**

Deze implementatiewet staat of valt met de handhaving ervan. Dan gaat het om financiële prikkels, maar ook om de inzet van de arbeidsinspectie en de reikwijdte van haar controlerende taken op de arbeidslocatie. Datzelfde geldt ook voor de grensoverschrijdende bevoegdheden van de politie. De leden van de **ChristenUnie**-fractie horen graag of dit onderdeel van de herziene richtlijn op orde is of dat aanscherping geboden is. Dan gaat het om inzet, taken en bevoegdheden. Wat zijn hier de bepalende ontwikkelingen?

Het sanctiesysteem is weinig uitgewerkt en daardoor weinig transparant. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar een uitvoeriger toelichting op dit punt. Welke sancties worden ingezet indien werkgevers hun gedetacheerde werknemers stelselmatig in hun rechten benadelen in vergelijking tot nationale werknemers? Hoe wordt voorkomen dat de implementatie van deze richtlijn tandeloos is? Hoe vermijden we dat het voorstel als een papieren tijger wordt beleefd door werknemers en de detacheerders waarvoor zij werkzaam zijn?

De memorie van toelichting gaat in op een aantal suggesties die door de Inspectie SZW zijn aangereikt. Het is de leden van ChristenUnie-fractie evenwel niet duidelijk wat het samenvattend oordeel van de Inspectie is over de uitvoering van het wetsvoorstel. Kan dat worden toegelicht?

Cruciaal voor de nationale effectiviteit van deze Europese richtlijn is dat lidstaten nauw samenwerken rond de implementatie ervan en het leren van elkaar goed is georganiseerd. Kan de regering aangeven hoe deze samenwerking en uitwisseling van leerervaringen zijn belegd? Hoe wordt hier daadwerkelijk meerwaarde gecreëerd?

In Benelux-verband is vastgesteld dat er in de drie landen sprake is van een beduidend aantal malafide grensoverschrijdende uitzendbureaus die zich kenmerken door slechte arbeidsvoorwaarden, die onder de prijs werken en lokaal arbeidsaanbod verdringen. Zij ontduiken op alle fronten hun plichten en grossieren in draaideurconstructies. Deelt de regering deze menig en zo ja, met welke maatregelen en middelen wil zij de oneerlijke praktijken van deze uitzendbureaus tegengaan? Hoe verloopt het overleg, de samenwerking en de beleidsafstemming tussen de drie Benelux-landen? Welke verbeteringsslag wil Nederland op dit punt maken? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of bij de beantwoording ook de recente, in opdracht van SZW, uitgevoerde onderzoeken naar uitzendconstructies en «contracting» kunnen worden betrokken.<sup>3</sup>

Tevens verzoeken de leden van de ChristenUnie-fractie om preciezer inzichtelijk te maken hoe de implementatie van de herziene richtlijn de positie van grensarbeiders raakt: Nederlandse werknemers die in België of Duitsland werkzaam zijn en Duitse en Belgische werknemers die in Nederland werken. Zij zijn immers – in de logica van dit wetsvoorstel – afhankelijk van de wijze waarop hun werkgevers in beide landen met de richtlijn omgaan.

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 1002 en bijlagen.

## Verbetering arbeidsmigratie

De leden van de **SP**-fractie brengen in herinnering dat in 2011 de commissie-Koopmans van de Tweede Kamer onderzoek heeft gedaan naar arbeidsmigratie en een aantal aanbevelingen gedaan<sup>4</sup>, te weten:

1. Kom met voorstellen om het aantal malafide uitzendbureaus binnen twee jaar tot nul te reduceren;
2. Kom uiterlijk voor de zomer van 2012 met een gezamenlijk met provincies en gemeenten opgesteld huisvestingsbeleid;
3. Kom met een eenduidige instructie voor een uniforme toepassing van inschrijving, zodat registratie in heel Nederland gelijk is en plaatsvindt;
4. Breng de mogelijkheden in kaart van automatische doorgifte van adresgegevens tussen UWV, Belastingdienst en GBA;
5. Plaats de effecten van arbeidsmigratie op de Europese agenda en besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan de bovengenoemde maatregelen;
6. Verken in Europees verband hoe en met welke instrumenten de integratie van EU-onderdanen bevorderd kan worden;
7. Informeer de Kamer integraal over de gehele aanpak van de problematiek en kom met periodieke verslagen over de voortgang.

Negen jaar later is er nog weinig met deze aanbevelingen gebeurd. Kan de regering hierop reflecteren en is zij bereid om alsnog met deze aanbevelingen aan de slag te gaan?

De transportsector valt buiten de richtlijn. Welke mogelijkheden ziet de regering om ook hier uitbuiting van arbeidsmigranten, concurrentie op arbeidsvoorwaarden en arbeidsverdringing te voorkomen. Deelt de regering het standpunt van de leden van de SP-fractie dat het aanbeveling verdient dat de transportsector ook onder een dergelijke richtlijn valt?

Kan de regering reflecteren op het voorstel van de fracties van SP en ChristenUnie om een Europees Arbeidsmigratiepact te vormen, teneinde de stromen van arbeidsmigranten door de EU meer te reguleren?<sup>5</sup> De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is om in Europees verband het voortouw te nemen om tot een dergelijk pact te komen.

Hoe kijkt de regering aan tegen het uitbreiden van het systeem van tewerkstellingsvergunningen van werknemers buiten de EER naar arbeidsmigranten uit de EU?

Om malafide uitzendbureaus aan te pakken, is het een optie om de in 1998 afgeschafte vergunningplicht voor uitzendbureaus weer in te voeren. Dit moet dan gepaard gaan met strengere toegangseisen tot de uitzendmarkt en een stevige, onafhankelijke handhaving met meer controles en samenwerking tussen instanties. Hoe denkt de regering over een dergelijke maatregel?

De leden van de SP-fractie vernemen tot slot graag hoe de regering denkt over mogelijkheden om de huisvesting van arbeidsmigranten strenger te reguleren, bijvoorbeeld door middel van een toetsing aan het Bouwbesluit en het tegengaan van zogenoemde «package deals», waarbij de werkgever tevens degene is die zorgt voor de huisvesting

<sup>4</sup> Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie; Eindrapport arbeidsmigratie in goede banen, door de tijdelijke commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie (Kamerstukken II 2011/12, 32 680, nr. 4).

<sup>5</sup> Initiatiefnota van de leden Segers en Marijnissen over een Actieplan arbeidsmigratie (Kamerstukken II 2019/20, 35 359, nr. 2).

De regering neemt de richtlijn op hoofdpunten gewillig over. Is ook overwogen, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie, om het voorliggende «Brusselse» pakket uit te breiden met een breder palet aan arbeidsvoorwaarden zoals die in Nederland gelden en die in het Rijnlands model als belangrijk worden gezien. Bijvoorbeeld rond arbeid en zorg(verlof), werkdruk, mobiliteit, scholing en pensioen. Waarom is afgezien van dit bredere palet? Had Nederland hier niet een eigen stempel kunnen drukken om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren? Welke bredere keuzes hebben andere EU-lidstaten gemaakt?

Onlangs lanceerden de fracties van ChristenUnie en SP het Actieplan Arbeidsmigratie, dat concrete voorstellen doet om de leefsituatie van arbeidsmigranten te verbeteren en het perverse verdienmodel van malafide uitzendbureaus te bestrijden. De voorstellen haken aan bij de doelstellingen van de nu voorliggende implementatiewet. De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering om een appreciatie van deze voorstellen in het licht van de voorliggende detacheringsrichtlijn.

Nu de transportsector is uitgezonderd en niet alle arbeidsmigranten op detacheringsbasis werkzaam zijn, vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie wat de regering aan beleid in petto heeft om andere groepen arbeidsmigranten de zo noodzakelijke bescherming te bieden en misstanden aan te pakken.

De leden van de commissie zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken.

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

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Van Dooren