

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)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 juni 2020

Ik dank de leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor hun inbreng in het voorlopige verslag. In een schriftelijk overleg met uw commissie heb ik, op verzoek van de leden van de PvdA-fractie, aangegeven welke wetsvoorstellen van mijn ministerie bij de Tweede Kamer in behandeling waren en na afronding spoedeisend zouden zijn. Onderhavig wetsvoorstel is een van de wetsvoorstellen die ik als spoedeisend heb aangemerkt, vanwege de implementatietermijn die op 30 juli 2020 afloopt. Ik zie dan ook uit naar een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel.¹

Hieronder ga ik in op de vragen die door de leden van de verschillende fracties zijn gesteld.

Coronacrisis

De leden van de PVV-fractie vernemen graag of de regering de aanzuigende 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 huisvestingsomstandigheden, zoals recent bijvoorbeeld bij diverse slachterijen naar voren is gekomen door een grote corona-uitbraak, alleen nog maar verergert?

¹ Kamerstukken I 2019/20, CXXXIX, G.

De herziene detachingsrichtlijn beoogt een nieuw en beter evenwicht te treffen tussen de bescherming van werknemers en het bevorderen van het vrij verrichten van diensten in de Europese Unie en het zorgen voor een gelijk speelveld voor ondernemingen, met name door meer bescherming aan gedetacheerde werknemers te bieden. Onderhavig wetsvoorstel implementeert de herziene detachingsrichtlijn en zet daarmee een stap in de goede richting om het concurrentievermogen van Nederlandse ondernemingen beter te waarborgen en de rechten van gedetacheerde werknemers beter te beschermen. Ik heb geen reden om aan te nemen dat van het wetsvoorstel tevens een, zoals de leden van de PVV-fractie dat noemen, aanzuigende werking uitgaat. De detachingsregels richten zich in de eerste plaats tot buitenlandse ondernemingen die werknemers naar Nederland detacheren omdat zij in Nederland een dienst komen verrichten. Deze ondernemingen moeten na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel juist aan aanvullende voorwaarden voldoen om in Nederland diensten aan te bieden als zij daarbij hun werknemers naar Nederland detacheren. Daarmee wordt de mogelijkheid om te concurreren op arbeidsvoorwaarden verkleind.

De coronacrisis sterkt de regering in haar opvatting dat de bescherming van arbeidsmigranten, waarvan een deel gedetacheerde werknemers betreft, van groot belang is. In het begin van de coronacrisis heeft de regering signalen ontvangen dat arbeidsmigranten extra risico lopen op besmetting met het coronavirus doordat zij dicht op elkaar wonen, werken en reizen. Daarom is Emile Roemer gevraagd om leiding te geven aan het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten en om op korte termijn met adviezen te komen hoe arbeidsmigranten beter beschermd kunnen worden. Ik verwijs hiervoor ook naar de brief die ik op 4 mei jl. naar de Tweede Kamer heb gestuurd.² Tevens heeft de regering op 20 december 2019 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin de integrale aanpak van misstanden bij arbeidsmigranten³ staat beschreven. In deze brief staat het kabinetbrede beleid om misstanden aan te pakken bij arbeidsmigranten.

*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?*

Om verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, is het van belang dat te allen tijde de RIVM-richtlijnen zo goed mogelijk worden opgevolgd. Dit betekent bijvoorbeeld dat ook op een huisvestingslocatie de arbeidsmigranten ten minste 1,5 meter afstand moeten kunnen houden. Goede huisvesting, waarbij arbeidsmigranten gemakkelijk afstand tot elkaar kunnen houden, kan bijdragen aan het voorkomen van verdere verspreiding 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 arbeidsmigranten 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.*

² Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 49.

³ Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 48.

De herziene detachingsrichtlijn verplicht buitenlandse ondernemingen om voor hun gedetacheerde werknemers een harde kern van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden te waarborgen. Daartoe behoren ook expliciet voorwaarden die betrekking hebben op gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk. Dat betekent dat Nederlandse wetgeving die ziet op deze onderwerpen ook onverkort geldt voor gedetacheerde werknemers. Ook algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen die betrekking hebben op deze onderwerpen gelden voor gedetacheerde werknemers.

Met betrekking tot de bescherming van arbeidsmigranten en de coronacrisis wordt verwezen naar het antwoord hiervoor op de eerste vraag van de leden van de PVV-fractie.

Maatregelen in de herziene detachingsrichtlijn

*De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben enkele vragen over de reikwijdte van de wet na de implementatie van de herziene detachingsrichtlijn. 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 herziene detachingsrichtlijn biedt de EU-lidstaten de mogelijkheid dienstverrichters te verplichten om niet alleen de harde kern van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te garanderen die zijn vastgelegd in algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen, maar ook van cao's die niet algemeen verbindend zijn verklaard (niet-avv'de cao's), voor zover het betreft:

- cao's die algemene rechtsgevolgen hebben voor alle gelijksoortige ondernemingen in het betrokken geografische gebied en in de betrokken beroepsgroep of bedrijfstak; en/of
- 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 eerste mogelijkheid is met name opgenomen voor grote lidstaten, waar regio's een (grote) mate van zelfstandigheid kennen. De tweede mogelijkheid is met name opgenomen voor lidstaten die een ander cao-stelsel kennen dan Nederland.

De herziene detachingsrichtlijn stelt daarnaast als voorwaarde voor de uitbreiding naar niet-avv'de cao's dat gelijke behandeling gewaarborgd blijft tussen buitenlandse dienstverrichters en binnenlandse ondernemingen die zich in een gelijksoortige situatie bevinden. Deze gelijke behandeling kan bij uitbreiding naar niet-avv'de cao's in de meeste gevallen niet worden gewaarborgd. Een Nederlandse ongebonden werkgever hoeft namelijk niet per definitie de arbeidsvoorwaarden uit een niet-avv'de bedrijfstak-cao aan zijn werknemers te garanderen. Door dit van de buitenlandse dienstverrichter wel te eisen, wordt in strijd gehandeld met de voorwaarde van gelijke behandeling uit de richtlijn. Dit kan gezien worden als een ongeoorloofde inbreuk op het vrij verkeer van diensten. Bij een algemeen verbindend verklaarde cao doet dit probleem zich niet voor, omdat buitenlandse dienstverrichters en binnenlandse werkgevers die binnen hetzelfde sector in Nederland diensten verrichten,

door de algemeenverbindendverklaring beide gehouden zijn aan dezelfde bedrijfstak-cao.

Gelijke behandeling is wel gewaarborgd, als alle Nederlandse ondernemingen in de desbetreffende bedrijfstak door lidmaatschap van de werkgeversorganisatie of ondertekening van de cao zijn gehouden om de cao toe te passen. Daaruit volgt dat de uitbreiding naar niet-avv'de cao's in Nederland, binnen de voorwaarden die de richtlijn stelt, enkel mogelijk is voor bedrijfstak-cao's met een volledige dekkingsgraad aan werkgeverszijde. Cao's met een volledige dekkingsgraad aan werkgeverszijde die niet algemeen verbindend zijn verklaard, komen echter nauwelijks voor. Bovendien signaleren vakbonden geen problemen met betrekking tot detachering in de sectoren waarin dit soort cao's wel (kunnen) voorkomen. Een bijkomend punt is dat deze cao's kenbaar zouden moeten zijn voor buitenlandse dienstverrichters, zodat zij weten aan welke arbeidsvoorwaarden zij zich moeten houden.

Aangezien uitbreiding naar niet-avv'de cao's met een volledige dekkingsgraad aan werkgeverszijde voor slechts een zeer beperkt aantal gedetacheerde werknemers een verbetering van rechten zou opleveren, staat dit naar het oordeel van de regering niet in verhouding tot de (administratieve) lasten die voort zouden vloeien uit een regeling op grond waarvan deze cao's kenbaar gemaakt moeten worden. Daarom is besloten om voorlopig geen gebruik te maken van de beperkte mogelijkheid die de herziene detacheringsrichtlijn biedt om de werking van de richtlijn uit te breiden naar niet-avv'de cao's.

Mocht in de toekomst blijken dat een uitbreiding naar cao's met een volledige dekkingsgraad aan werkgeverszijde toch van toegevoegde waarde kan zijn, dan is het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur alsnog in deze uitbreiding te voorzien. In onderhavig wetsvoorstel is hiervoor een delegatiegrondslag opgenomen. Deze delegatiegrondslag kan eveneens van pas komen bij de uitwerking van de door de Tweede Kamer aanvaarde moties van de leden Van Weyenberg en Palland en de leden Gijs van Dijk en Smeulders.⁴ Zie voor een nadere toelichting hierop tevens het antwoord op de volgende vraag.

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.⁵ 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?

In de genoemde motie constateren de leden Gijs van Dijk en Smeulders dat er een groep gedetacheerde werknemers is die slechtere arbeidsvoorwaarden heeft dan collega's die hetzelfde werk op dezelfde werkplek doen. Tevens overwegen zij dat deze gedetacheerde werknemers vaak niet onder een algemeen verbindend verklaarde cao vallen en dat daar constructies worden toegepast waarbij er geen sprake is van gelijk loon voor gelijk werk.

Zoals ik tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer van 12 mei jl. heb aangegeven, raakt dit vraagstuk ook de situatie van Nederlandse

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 358, nrs. 19 en 20.

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

bedrijven die in Nederland opdrachten uitvoeren voor of werk aannemen van andere ondernemingen («binnenlandse dienstverrichters»). De herziene detachingsrichtlijn biedt de mogelijkheid om buitenlandse dienstverrichters te verplichten om niet-avv'de cao-bepalingen te garanderen aan hun gedetacheerde werknemers, maar stelt daaraan strikte voorwaarden, zoals in antwoord op de vorige vraag van de leden van de GroenLinks-fractie gedetailleerd uiteen is gezet.

Om voor buitenlands gedetacheerde werknemers arbeidsvoorwaarden uit een niet-avv'de cao van toepassing te laten zijn, moet ik eerst dezelfde situatie voor binnenlandse werknemers die in dezelfde situatie zitten onder de loep nemen. Daar ben ik al mee bezig, op dit moment vindt er een verkenning plaats naar wettelijke maatregelen om oneigenlijk gebruik van contracting tegen te gaan.

Tijdens het eerdergenoemde wetgevingsoverleg heb ik aangegeven dat ik de timing van de motie «voor de zomer» problematisch vind en dat die termijn niet haalbaar is, in verband met de beschikbare capaciteit op mijn ministerie als gevolg van onder meer de noodpakketten en steunpakketten in de huidige situatie met het coronavirus. In het verslag van het wetgevingsoverleg is dan ook opgenomen dat de eerste indiener van de motie ermee instemde dat de motie «in de zomer» uitgevoerd zou worden.⁶ De overige leden maakten daartegen geen bezwaar. In deze zomer wordt er dus gevolg gegeven aan deze motie en het bredere vraagstuk rondom oneigenlijke contracting⁷.

Gezien het feit dat de implementatietermijn voor de herziene detachingsrichtlijn op 30 juli a.s. verstrijkt en de uitvoering van de motie in de zomer zal plaatsvinden, acht ik het niet wenselijk om de uitvoering van de motie bij de afwegingen omtrent het wetsvoorstel te betrekken. Tevens zou het betrekken van de uitvoering van de motie bij de behandeling van onderhavig wetsvoorstel ertoe leiden dat nationaal beleid wordt verweven met de implementatie van een Europese richtlijn. Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, is het uitgangspunt voor de wetgeving dat Europese richtlijnen beleidsneutraal worden geïmplementeerd, onder meer om vertraging in de implementatie te voorkomen.⁸

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?

Werkgevers die werknemers naar Nederland detacheren, dienen op grond van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WmI) op de loonstrook te specificeren welke (onkosten-)vergoedingen zij aan hun werknemers betalen. Die verplichting bestaat sinds de inwerkingtreding van de Wet aanpak schijnconstructies⁹. Het onderhavige wetsvoorstel voegt daaraan een omkering van de bewijslast toe met betrekking tot gedetacheerde werknemers. De werknemer, de Inspectie SZW en degene die toezicht houdt op een algemeen verbindend verklaarde cao mogen aannemen dat een vergoeding volledig als onkostenvergoeding wordt aangemerkt, indien een buitenlandse werkgever onvoldoende duidelijk

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 358, nr. 23, p. 45.

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 914.

⁸ Aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁹ Staatsblad 2015, 233.

maakt welk deel van een vergoeding wordt uitgekeerd als daadwerkelijke onkostenvergoeding en welk deel bedoeld is als beloning. Als een vergoeding volledig als onkostenvergoeding wordt aangemerkt, dan kan deze geen deel uitmaken van de minimumbeloning waarop de gedetacheerde werknemer ten minste recht heeft. In dat geval heeft de werknemer dus recht op de minimumbeloning in het ontvangstland, plus de onkostenvergoeding. Deze omkering beoogt te voorkomen dat werkgevers onkosten die zij op grond van de arbeidsovereenkomst, het recht van het thuisland of anderszins verplicht zijn te vergoeden, oneigenlijk inzetten om tot de harde kern beloning in het ontvangstland te komen.

In mijn brief aan de Tweede Kamer van 12 december 2019 betreffende de implementatiewet nieuwe detachingsrichtlijn heb ik, 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 EU-lidstaat verschillen.¹⁰

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?

Onderhavig wetsvoorstel bepaalt, in navolging van de herziene detachingsrichtlijn, dat gedetacheerde werknemers in beginsel na twaalf maanden recht hebben op de uitgebreide harde kern. Deze periode kan eenmalig worden verlengd tot achttien maanden als de dienstverrichter daarvoor een gemotiveerde kennisgeving verstrekt. In dat geval blijft de «gewone harde kern» dus ten hoogste achttien maanden van toepassing op gedetacheerde werknemers.

Of deze termijn wordt doorbroken als een gedetacheerde werknemer voor verschillende buitenlandse dienstverrichters op dezelfde plaats in Nederland hetzelfde werk uitvoert, hangt af van de omstandigheden van het geval. Zowel de herziene detachingsrichtlijn als onderhavige implementatie daarvan richten zich tot de dienstverrichter. Bij de beoordeling of sprake is van een periode van twaalf dan wel achttien maanden wordt uitgegaan van de dienstverrichting. Als twee dienstverrichters opeenvolgend dezelfde werknemer detacheren voor een afzonderlijke dienstverrichting, 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.

Hoewel de regering zich kan voorstellen dat er ondernemingen zijn die zullen proberen hiervan gebruik te maken om de regels met betrekking tot langdurige detacheringen te omzeilen, biedt de herziene detachingsrichtlijn geen mogelijkheden om dit probleem van opeenvolgend werkgeverschap van gedetacheerde werknemers die hetzelfde werk op

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 358, nr. 5.

dezelfde plaats uitvoeren aan te pakken. Op basis van de huidige regelgeving kan worden opgetreden tegen schijnconstructies die erop gericht zijn om de detachingsregels te omzeilen. Zo kan er aan de hand van de elementen genoemd in de artikelen 6 en 7 van het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie worden onderzocht 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 respectievelijk of er sprake is van een gedetacheerde werknemer die tijdelijk arbeid in Nederland verricht. Als blijkt dat van tijdelijkheid geen sprake meer is en Nederland als het gewoonlijk werkland moet worden aangemerkt, dan is het Nederlandse arbeidsrecht van toepassing.

Ten slotte bieden de gegevens uit het online meldloket voor gedetacheerde werknemers in de toekomst mogelijk meer inzicht in het aantal langdurige detacheringen naar Nederland. Ook zou op basis van een analyse van deze gegevens wellicht een indicatie kunnen worden gegeven of dezelfde werknemer op dezelfde plaats voor verschillende dienstverrichters hetzelfde werk uitvoert.

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.

Detachering betreft werk van tijdelijke aard ter uitvoering van een grensoverschrijdende dienstverrichting van een onderneming, waarbij de binding van de gedetacheerde werknemer met de arbeidsmarkt in het land waarin het werk wordt verricht, beperkt is. Om die reden voorziet de herziene detachingsrichtlijn in eerste instantie slechts in een harde kern van arbeidsvoorwaarden die moet worden gewaarborgd voor gedetacheerde werknemers. Naarmate de detachering langer duurt, wordt de binding van de werknemer met het ontvangstand sterker en is het wenselijk dat aanvullende arbeidsvoorwaarden gelden. De herziene detachingsrichtlijn bepaalt daarom dat na twaalf of achttien maanden een «uitgebreide harde kern» van arbeidsvoorwaarden geldt. Dit is een nieuw element, dat in de oorspronkelijke detachingsrichtlijn uit 1996 niet voorkomt. Naar het oordeel van de regering is het een belangrijke verbetering van de bescherming van langdurig gedetacheerde werknemers.

Uit een rapport van de Europese Commissie¹¹ uit 2019 bleek dat in 2018 de gemiddelde duur van een detachering van een individuele werknemer in de EU 91 dagen was. Op grond van onderhavig wetsvoorstel wordt gekeken naar de duur van de dienst, niet naar de duur van de detachering van individuele werknemers. De duur van de dienst is dus bepalend voor de arbeidsvoorwaarden die de buitenlandse dienstverrichter aan zijn werknemers moet garanderen. Ook wordt in onderhavig wetsvoorstel bepaald dat twee opeenvolgende detacheringen, waarbij de ene werknemer wordt vervangen door een andere werknemer die op dezelfde plaats hetzelfde werk uitvoert, als één detachering worden beschouwd. Hoeveel gedetacheerde werknemers onder het bereik van de nieuwe regeling voor langdurige detacheringen vallen, is niet exact aan te geven. Door middel van de gegevens uit het online meldloket waarin sinds

¹¹ European Commission, Posting of Workers, Report on A1 Portable Documents issued in 2018 (2019).

1 maart 2020 gedetacheerde werknemers moeten worden gemeld, kan wel een eerste indicatie worden gegeven met betrekking tot de duur van detacheringen in Nederland. Uit een eerste voorlopige analyse blijkt dat er tot en met 15 juni 2020 998 diensten zijn gemeld met een duur tussen twaalf en achttien maanden, en dat er 398 diensten zijn gemeld met een duur van meer dan 18 maanden. Overigens acht ik die cijfers nog niet representatief. Enerzijds omdat er nog ervaring met het systeem wordt opgedaan. Anderzijds omdat de coronamaatregelen en -crisis naar alle waarschijnlijkheid grote invloed hebben gehad op het aantal detacheringen naar Nederland en op het aantal meldingen.

*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.*

Ik verwacht niet dat dit wetsvoorstel direct leidt tot extra verdringingseffecten. In het algemeen kan worden gesteld dat voor verdringing door arbeidsmigranten gemiddeld genomen geen empirisch bewijs is, maar er voor sommige groepen wel een negatief effect kan optreden wanneer zij direct concurreren met (gemiddeld genomen lager opgeleide) arbeidsmigranten. Dit geldt met name voor mensen met een migratieachtergrond, jongeren en laagopgeleiden. Daar staat tegenover dat er ook groepen zijn waarvoor de aanwezigheid van arbeidsmigranten een positief effect heeft, bijvoorbeeld omdat hun werk complementair is aan dat van arbeidsmigranten. Voor de definitie van verdringing geldt dat er slechts sprake van is als iemand zijn baan verliest en geen nieuwe vindt. Het moeten zoeken naar een baan buiten de eigen sector of neerwaartse druk op lonen wordt dus niet meegenomen. Deze effecten spelen vooral op de korte termijn¹². Aangezien gedetacheerde werknemers in het algemeen slechts kort in Nederland werken en niet toetreden tot de Nederlandse arbeidsmarkt, is het aannemelijk dat verdringing als gevolg van detachering minder vaak voorkomt dan als een arbeidsmigrant rechtstreeks in dienst treedt bij een Nederlandse werkgever.

Zoals is geantwoord op de eerste vraag van de leden van de PVV-fractie, valt het te betwijfelen dat er als rechtstreeks gevolg van dit wetsvoorstel meer gedetacheerde werknemers naar Nederland worden gestuurd. Ik vind het daarnaast van belang om te benadrukken dat het vrij verkeer van diensten, evenals het vrij verkeer van werknemers, een bijdrage levert aan de Nederlandse economie en werkgelegenheid. Nederlandse ondernemingen kunnen hun diensten op een Europese markt aanbieden en plukken daar de vruchten van. Een verbeterde balans tussen het beschermen van de rechten van gedetacheerde werknemers enerzijds en het bevorderen van het vrij verrichten van diensten in de Europese Unie en het zorgen voor een gelijk speelveld voor ondernemingen anderzijds, is dus in het belang van de Nederlandse economie en werkgelegenheid.

*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?*

¹² SEO Economisch Onderzoek (2014). Grensoverschrijdend aanbod van personeel, verschuivingen in nationaliteit en contractvormen op de Nederlandse arbeidsmarkt 2001–2011. CPB (2018). Verdringing op de arbeidsmarkt, beschrijving en beleving.

Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties heb aangegeven, bepaalt de herziene detacheringsrichtlijn dat na twaalf maanden een uitgebreide harde kern van arbeidsvoorwaarden geldt voor gedetacheerde werknemers. Deze termijn kan door de dienstverrichter worden verlengd tot ten hoogste achttien maanden. De herziene detacheringsrichtlijn biedt geen ruimte aan de lidstaten om op dit onderwerp strengere regels te hanteren, zoals een kortere termijn.

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?

Het voorstel om buitenlandse dienstverrichters een equivalent van de Nederlandse pensioenpremies aan hun gedetacheerde werknemers te laten betalen, acht de regering strijdig met het Europees recht. Aanvullende bedrijfspensioenen zijn al sinds de oorspronkelijke detacheringsrichtlijn van 1996 uitgezonderd van de harde kern van arbeidsvoorwaarden van het tijdelijk werkland, waar de gedetacheerde werknemer recht op heeft. Met de herziene detacheringsrichtlijn is mogelijk gemaakt dat de gedetacheerde werknemer na twaalf dan wel achttien maanden recht heeft op aanvullende arbeidsvoorwaarden; de uitgebreide harde kern. Ook daarvan zijn aanvullende bedrijfspensioenregelingen uitdrukkelijk uitgezonderd. Nederland heeft zich bij de onderhandelingen over de herziening van de detacheringsrichtlijn hard gemaakt voor het waarborgen van aanvullende bedrijfspensioenen voor gedetacheerde werknemers. Voor dit voorstel bleek echter onvoldoende steun¹³, waardoor pensioenen expliciet zijn uitgezonderd van de uitgebreide harde kern van arbeidsvoorwaarden. Alsnog afdracht van tweedepijlerpensioen of een equivalent daarvan voorschrijven, kan worden gezien als een ongerechtvaardigde belemmering van het vrij verkeer van diensten. Dit bezwaar geldt te meer als de toeslag nog bovenop premieafdracht voor aanvullend bedrijfspensioen in het thuisland komt. Ook zou een dergelijke regeling de Europese uniformiteit doorbreken over waar pensioenafdracht plaats vindt.

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?

De regering heeft er niet voor gekozen om enig aspect van de richtlijn af te zwakken, maar maakt juist gebruik van de mogelijkheden die de richtlijn biedt om gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats voor gedetacheerde werknemers beter te verwezenlijken. Daarbij is de Nederlandse context van belang. Voor een uitgebreide toelichting op het toepassen van niet-avv'de cao's op gedetacheerde werknemers, verwijs ik naar de antwoorden op de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie over hetzelfde onderwerp.

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.

¹³ Kamerstukken II 2017/18, 21 501-31, nr. 459.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat enkele maatregelen die de loonkostenverschillen tussen buitenlandse werkgevers die in Nederland diensten aanbieden en hun Nederlandse concurrenten kunnen verkleinen. In antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie heb ik al gewezen op de omkering van de bewijslast ten aanzien van ongespecificeerde onkostenvergoedingen voor gedetacheerde werknemers. Daarnaast geldt op grond van onderhavig wetsvoorstel voor detacheringen die langer dan twaalf of achttien maanden duren een uitgebreide harde kern van arbeidsvoorwaarden. Voor gedetacheerde uitzendkrachten geldt deze uitgebreide harde kern zelfs vanaf de eerste dag dat zij in Nederland werkzaam zijn. Dit zijn allemaal maatregelen die loonkostenverschillen verder kunnen verkleinen. Met deze maatregelen worden stappen in de goede richting gezet.

Het is van belang om op te merken dat de (herziene) detacheringsrichtlijn enkel ziet op arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Met betrekking tot de afdracht van de sociale zekerheidspremies gelden andere regels. De Coördinatieverordening¹⁴ maakt het onder bepaalde omstandigheden mogelijk dat premies voor sociale zekerheid worden afgedragen in een ander land dan het werkland. Zo kan een werknemer die gedetacheerd is naar een andere lidstaat gedurende maximaal twee jaar sociaal verzekerd blijven in de lidstaat van waaruit hij gedetacheerd wordt.¹⁵ De mogelijkheid om bij detachering onder het socialezekerheidsstelsel van de zending lidstaat te blijven vallen, beschermt gedetacheerde werknemers tegen een verbrokkelde socialezekerheidsopbouw en moet bijdragen aan het realiseren van het vrije verkeer van werknemers. Zonder deze detacheringmogelijkheid zullen mensen minder snel bereid zijn om tijdelijk in een ander land te werken. Hoewel deze uitzondering het vrij verkeer van diensten en personen kan dienen, is het onwenselijk als deze leidt tot oneerlijke concurrentie. Het figneren van situaties om premievoordelen te bereiken moet voorkomen worden. Zoals ik heb toegezegd tijdens het wetgevingsoverleg stuur ik uw Kamer een update van mijn eerdere brief over A1-verklaringen¹⁶ en daarbij tevens ingaan op premieshappen en het tegengaan van schijnconstructies.

*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?*

Met het wetsvoorstel streeft de regering niet slechts een diepere, maar ook een eerlijkere interne markt na, zoals ook vermeld in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. In een daadwerkelijk geïntegreerde en concurrerende interne markt concurreren ondernemingen op basis van factoren als productiviteit, efficiëntie en het opleidings- en vaardigheden-niveau van de arbeidskrachten, alsmede de kwaliteit van goederen en diensten en de mate van innovatie daarvan. De inzet van de regering is dan ook gericht op een gelijk speelveld voor bedrijven en werknemers, om te voorkomen dat voornamelijk op arbeidsvoorwaarden van werknemers wordt geconcurrereerd tussen werkgevers uit verschillende EU-lidstaten.

¹⁴ 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).

¹⁵ Artikel 12 van Verordening (EG) nr. 883/2004.

¹⁶ Kamerstukken I 2017/18, 21 501-31, nr. A.

De herziene detachingsrichtlijn is een aanvulling op het bestaande regelgevend kader en de reikwijdte beperkt zich tot het grensoverschrijdend dienstenverkeer binnen de EU. Het concept diepere en eerlijkere interne markt is niet bedoeld als sturingsmechanisme voor de vertaalslag naar nationaal arbeidsmarktbeleid, maar kan, dankzij voornoemde inzet, wel bijdragen aan een eerlijke arbeidsmarkt.

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?

Het begrip arbeidsmigrant kent geen eenduidige definitie, mede daardoor is het niet mogelijk om exacte gegevens over het aantal arbeidsmigranten of het aandeel gedetacheerde werknemers te geven. Er kan enkel een inschatting worden gegeven. Het aantal migranten dat in Nederland een baan heeft, wordt in de CBS Migrantenmonitor geschat op 574.000 in 2018¹⁷. Op basis van gegevens over A1-formulieren kan tevens een inschatting worden gegeven voor het aantal gedetacheerde werknemers in Nederland. 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 Nederland¹⁸, wat een indicatie geeft van het aantal personen dat in 2018 naar Nederland gedetacheerd is geweest vanuit de Europese Economische Ruimte 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.

In de nabije toekomst kan mogelijk meer inzicht worden verkregen in het aantal gedetacheerde werknemers dat in Nederland werkzaam is op basis van de gegevens uit het online meldloket voor gedetacheerde werknemers. Een belangrijk doel van de meldplicht 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.

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?

In totaal zijn er in Nederland 5.027.000 werknemers die vallen onder een van de 183 reguliere bedrijfstak-cao's. 103 daarvan zijn algemeen verbindend verklaard en die gelden voor 3.701.800 werknemers. Dat betekent dat iets minder dan 74% van de werknemers die onder een bedrijfstak-cao vallen, onder een algemeen verbindend verklaarde cao vallen. 80 cao's zijn niet algemeen verbindend verklaard en die gelden

¹⁷ CBS Migrantenmonitor 2018, Kamerstukken II, 2019/20, 29 407, nr. 213.

¹⁸ 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).

voor 1.325.200 werknemers¹⁹. Deze cijfers geven geen inzicht in het aantal gedetacheerde werknemers dat recht heeft op de harde kern van arbeidsvoorwaarden uit een algemeen verbindend verklaarde cao. Ook kan er op basis van de huidige gegevens geen goed inzicht worden verkregen in de sectoren waarin buitenlandse dienstverrichters en hun gedetacheerde werknemers werkzaam zijn. Wel acht ik het van belang om te benoemen dat in een groot aantal sectoren waarin, naar mijn inschatting, gedetacheerde werknemers werkzaam zijn, in de regel een algemeen verbindend verklaarde cao geldt. Dat betreft bijvoorbeeld de cao's voor Uitzendkrachten, Bouw & Infra, Open Teelten, Glastuinbouw, Vleesverwerkende Industrie en Verpleeg- & Verzorgingshuizen & Thuiszorg.

Met behulp van de gegevens die worden verkregen op grond van de meldplicht in de WagwEU kan in de toekomst mogelijk beter inzicht worden verkregen in het aantal gedetacheerde werknemers dat in een sector werkt waarin wel of niet een algemeen verbindend verklaarde cao geldt. Zowel de betrokken cao-partijen als betrokken toezichthouders, zoals de Inspectie SZW, kunnen gebruik maken van de gegevens uit het meldloket bij de uitvoering van hun toezicht op de toepasselijke arbeidsvoorwaarden. De Inspectie SZW kan de gegevens bovendien gebruiken bij het risicogericht toezicht op naleving van de arbeidswetgeving ter bevordering van eerlijk, gezond en veilig werk.

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?

Arbeidsvoorwaarden die zijn neergelegd in wetgeving of in algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen en die zien op maximale werktijden en minimale rusttijden, zijn op grond van de huidige detacheringsrichtlijn al onderdeel van de harde kern van arbeidsvoorwaarden. Datzelfde geldt voor bepalingen die zien op het minimale aantal verlofdagen, gedurende welke de verplichting van de werkgever om loon te betalen bestaat. Daarnaast is de Arbeidstijdenwet onverkort van toepassing op naar Nederland gedetacheerde werknemers. Bepalingen die zien op scholing vallen in beginsel niet onder de «gewone» harde kern van arbeidsvoorwaarden, maar kunnen wel onder de uitgebreide harde kern van arbeidsvoorwaarden vallen waar een werknemer na twaalf of achttien maanden recht op heeft, mits deze bepalingen algemeen verbindend zijn verklaard.

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?

Buitenlandse dienstverrichters die werknemers naar Nederland detacheren zijn verplicht om gedurende de eerste twaalf maanden van de

¹⁹ Peildatum: 01-01-2020.

detachering – ten minste – de harde kern aan arbeidsvoorwaarden te waarborgen voor de gedetacheerde werknemers. Na de twaalf maanden geldt de «uitgebreide harde kern», die alle algemeen verbindend verklaarde bepalingen omvat die zijn neergelegd in de toepasselijke cao, met uitzondering van de bepalingen die zien op de sluiting en de beëindiging van de arbeidsovereenkomst en op aanvullende bedrijfspensioenregelingen.

De periode van twaalf maanden waarin de harde kern geldt, kan worden uitgebreid tot ten hoogste achttien maanden, mits de buitenlandse dienstverrichter daarvoor een gemotiveerde kennisgeving verstrekt. Dit betreft expliciet een kennisgeving en geen aanvraag. Er is dus geen ruimte om een gemotiveerde kennisgeving te beoordelen, laat staan af te wijzen. Dat blijkt zowel uit de tekst van de richtlijn als uit de *Practical guide on posting* die is uitgebracht door Europese Commissie²⁰. Dat laat onverlet dat de kennisgeving gemotiveerd moet worden.

Ik kies ervoor om de gemotiveerde kennisgeving onderdeel te maken van het online meldloket. 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 de detachering van ten hoogste twaalf maanden wordt overschreden tot ten hoogste achttien maanden. Daarmee wordt recht gedaan aan het vereiste van de motivering bij de kennisgeving. De werkwijze heeft tevens als voordeel dat niet-gemotiveerde kennisgevingen van uitvoering zijn uitgesloten.

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.

De regering acht inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 30 juli 2020 haalbaar, maar is zich ervan bewust dat de tijd begint te dringen, mede gelet op het naderende reces. De regering hoopt dan ook op een voortvarende behandeling in uw Kamer.

Het wegvervoer is enkel tijdelijk uitgezonderd van het toepassingsgebied van de herziene detacheringsrichtlijn, 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. Het Europees Parlement houdt naar verwachting in juli 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 en worden toegepast. Het is mogelijk dat de maatregelen in verband met de bestrijding van COVID-19 invloed hebben op de datum van de plenaire stemming over het mobiliteitspakket.

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

²⁰ Practical guide on posting, European Union, 2019.

*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?*

Gedetacheerde werknemers hebben recht op de harde kern van wettelijke arbeidsvoorwaarden. Indien er in een sector sprake is van een algemeen verbindend verklaarde cao hebben gedetacheerde werknemers ook recht op de harde kern van arbeidsvoorwaarden van deze cao. Het toezicht op de naleving van de herziene detacheringsrichtlijn met betrekking tot de toepasselijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in een algemeen verbindend verklaarde cao, ligt in de eerste plaats bij de cao-partijen. De Inspectie SZW kan de cao-partijen ondersteunen door, op verzoek van de partijen, onderzoek te doen naar niet-naleving van een algemeen verbindend verklaarde cao, op grond van artikel 10a van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet Avv). De Inspectie SZW houdt toezicht op de naleving van onder meer de Wml en op de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU).

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?

In mijn brief aan de Tweede Kamer van 12 december 2019 betreffende de Implementatiewet herziene detacheringsrichtlijn ben ik ingegaan op de instrumenten die – onder meer door de implementatie van de Handhavingsrichtlijn uit 2014²¹ in de WagwEU²² – worden geboden om te bevorderen dat de rechten van gedetacheerde werknemers daadwerkelijk worden geëerbiedigd²³. Het boetebeleid is nader uitgewerkt in de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie 2020²⁴.

In de eerste plaats is het aan de buitenlandse werkgever die werknemers naar Nederland detacheert om zich te houden aan de toepasselijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in Nederland. De Inspectie SZW houdt toezicht op naleving van de Nederlandse arbeidswetten, zoals de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml), de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet of de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs. Bij een geconstateerde overtreding, kan de Inspectie SZW handhavend optreden, bijvoorbeeld door het opleggen van een bestuurlijke boete. Overtreedt de buitenlandse dienstverrichter een norm die is vastgelegd in een algemeen verbindend verklaarde cao die op hem van toepassing is, dan is het aan de werknemer, een van de cao-partijen of een daartoe opgerichte cao-toezichthouder om de buitenlandse

²¹ 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, L159/11.

²² Stb. 2016, 219.

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

²⁴ Stcrt. 2020, 8631.

dienstverrichter te bewegen tot naleving van de desbetreffende norm. Het toezicht op en de handhaving van de toepasselijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden volgt daarmee het reguliere Nederlandse stelsel van toezicht op arbeidsvoorwaarden.

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?

De Inspectie SZW heeft een ontwerp van onderhavig wetsvoorstel beoordeeld op de gevolgen voor de handhaafbaarheid van de wet- en regelgeving waar de Inspectie toezicht op houdt. De gevolgen voor de Inspectie zien met name op de regeling over het specificeren van onkostenvergoedingen in artikel 6, vierde lid, WmI, en op de ondersteuning van sociale partners bij het toezicht op de naleving van de cao-voorwaarden. Het samenvattend oordeel van de Inspectie SZW is dat het wetsvoorstel handhaafbaar is, met inachtneming van een aantal in de handhavingstoets gemaakte opmerkingen. In de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel is nader ingegaan op de wijze waarop deze opmerkingen zijn verwerkt.

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?

Over de implementatie van de herziene detacheringsrichtlijn is gesproken in het kader van de *Committee of Experts on Posting of Workers* waarin alle lidstaten zijn vertegenwoordigd. Dit heeft geholpen bij de interpretatie van verschillende bepalingen uit de herziene detacheringsrichtlijn.

Ook de recent opgestarte Europese Arbeidsautoriteit (ELA) heeft als doel om lidstaten te ondersteunen bij de gezamenlijke aanpak van grensoverschrijdende fraude en misbruik. Eén van de taken van de ELA is het ondersteunen van lidstaten in de training van inspecteurs bij grensoverschrijdende zaken. Daarbij is het ook mogelijk dat inspecteurs die toezien op de regelgeving deelnemen aan zogeheten *peer reviews*. Dat betekent dat zij meelopen met inspecteurs uit een andere lidstaat. Hierdoor leren zij effectief op te treden in grensoverschrijdende zaken, wat kan bijdragen aan een succesvolle implementatie van de detacheringsregels.

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.²⁵

²⁵ Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 1002 en bijlagen.

In Benelux-verband vindt al een aantal jaren gestructureerd overleg plaats over de aanpak van malafide uitzendconstructies. Binnen dat kader wordt informatie uitgewisseld over de beleidsmatige ontwikkelingen in de Benelux-landen en de diverse vormen van misbruik waar men in de praktijk tegenaan loopt. Ook worden er afspraken gemaakt over gemeenschappelijke acties tegen malafide ondernemingen die grensoverschrijdend actief zijn. Door deze permanente overlegstructuur is de praktische samenwerking tussen de inspecties merkbaar op hoger niveau gekomen. De afgelopen jaren zijn diverse gezamenlijke grensoverschrijdende controles bij risicovolle uitzendbureaus uitgevoerd. De verschillende inspectiediensten van de Benelux-partners hebben daarbij gezamenlijke risicoanalyses uitgevoerd, gegevens uitgewisseld en informatie over werkwijzen en goede praktijken met elkaar gedeeld. Zowel via formele als informele contacten wordt meer informatie uitgewisseld over malafide bedrijven, hetgeen een positief effect heeft op de internationale samenwerking bij de aanpak van misbruik en fraude in alle drie de lidstaten en daarmee op de bevordering van eerlijk werk bij grensoverschrijdende arbeid. Ook de komende jaren wil Nederland zich in de verband inzetten om malafide uitzendconstructies aan te pakken.

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.

Grensarbeiders vallen binnen de reikwijdte van onderhavig implementatiewetsvoorstel als zij naar Nederland worden gedetacheerd. In dat geval hebben zij recht op ten minste de harde kern van arbeidsvoorwaarden die op grond van de Nederlandse wetgeving voor gedetacheerde werknemers gewaarborgd moeten worden. Als zij op basis van het recht van hun thuisland of hun arbeidsovereenkomst recht hebben op betere arbeidsvoorwaarden, dan blijven die gelden. Omgekeerd geldt hetzelfde voor Nederlandse werknemers die tijdelijk naar België of Duitsland worden gedetacheerd. Buitenlandse grensarbeiders die in dienst zijn bij een Nederlandse werkgever worden niet rechtstreeks geraakt door onderhavig wetsvoorstel, omdat zij gewoonlijk in Nederland werken en om die reden bescherming ontlenen aan het Nederlandse arbeidsrecht. Hetzelfde geldt voor Nederlandse grensarbeiders die in dienst zijn bij een Duitse of Belgische werkgever.

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 gedaan²⁶, 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;*

²⁶ 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).

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?

In mijn brief van 20 december 2019²⁷ over de integrale aanpak misstanden arbeidsmigratie en mijn brief van 4 mei 2020²⁸ aan de Tweede Kamer met betrekking tot mijn reactie op de initiatiefnota Actieplan arbeidsmigratie ga ik in op de aanpak van de genoemde thema's zoals de aanpak van malafide uitzendbureaus, registratie en huisvesting. Door de diverse problemen op het gebied van werk, huisvesting, vervoer, zorg en grenzen en de urgentie van de problematiek van arbeidsmigranten die kwetsbaar zijn voor besmetting met het coronavirus, is onder leiding van een Emile Roemer een Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten ingesteld. Dit Aanjaagteam heeft aanbevelingen geformuleerd op de genoemde thema's. De regering buigt zich nu over deze aanbevelingen en komt snel met een reactie.

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?

De regering deelt de opvatting van de leden van de SP-fractie dat het wenselijk is dat de herziene detacheringsrichtlijn ook voor de sector wegvervoer gaat gelden. Het wegvervoer is slechts tijdelijk uitgezonderd van het toepassingsgebied van de herziene detacheringsrichtlijn, 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 juli 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 in nationale wetgeving en moet worden toegepast. Het is mogelijk dat de maatregelen in verband met de bestrijding van COVID-19 invloed hebben op de datum van de plenaire stemming.

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?²⁹ 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.

De regering is geen voorstander van een Europees Arbeidsmigratiepact zoals voorgesteld door de SP en de ChristenUnie. Het beperken van het

²⁷ Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 48

²⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 359, nr. 3

²⁹ Initiatiefnota van de leden Segers en Marijnissen over een Actieplan arbeidsmigratie (Kamerstukken II 2019/20, 35 359, nr. 2).

vrij verkeer van personen (of diensten) is in strijd met de fundamentele rechten die EU-burgers hebben en vergt een aanpassing van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Bovendien is het beperken van de instroom van EU-arbeidsmigranten niet mogelijk zonder in te leveren op onze welvaart. De inzet van de regering is gericht op het aanpakken van misstanden rond de arbeids- en huisvestingsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden van arbeidsmigranten. Daaraan draagt ook de implementatiewet bij met als uitgangspunt gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plek. Voor het overige verwijs ik naar het Verslag van het overleg van 25 mei jl. met de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer over de initiatiefnota van de SP en de ChristenUnie³⁰.

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

De regering is geen voorstander van het uitbreiden van het systeem van tewerkstellingsvergunningen naar EU-arbeidsmigranten. Dit zou een inperking zijn van het vrij verkeer van personen en is in strijd met artikel 45 van het VWEU dat elke vorm van discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers van de lidstaten verbiedt. Uitzonderingen hierop zijn alleen mogelijk in zeer specifieke gevallen of dwingende redenen van algemeen belang. Het Hof van Justitie van de Europese Unie legt die uitzonderingsbepaling echter zeer beperkt uit. Het feit dat het vrij verkeer soms problemen oproept, bijvoorbeeld in relatie tot arbeidsomstandigheden of huisvesting, is voor de regering geen reden om het principe van het vrij verkeer van werknemers terzijde te schuiven.

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?

Zoals ik in mijn brieven aan de Tweede Kamer van 20 december 2019³¹ en 4 mei 2020³² heb aangegeven, ben ik geen voorstander van een vergunningstelsel. De ervaring heeft geleerd dat ook een vergunningstelsel tekortschiet in de aanpak van malafide uitzenders, terwijl het wel veel administratieve lasten voor bedrijven en de overheid tot gevolg heeft. Ik zet in op extra eisen voor uitzendbureaus. Een bestuurder van een uitzendbureau moet kunnen bewijzen dat hij of zij van onbesproken gedrag is door middel van een zogenaamde VOG, weten wat het betekent om ondernemer in de uitzendsector te zijn en geen uitstaande boetes van de Inspectie SZW of de Belastingdienst hebben. Daarbij wordt ook verkend of een waarborgsom als eis kan worden opgenomen. Ik ben nu bezig dit verder uit te werken. Daarbij kijk ik of het juridisch mogelijk is om de eisen te koppelen aan de verplichte registratie van uitzendbureaus bij de Kamer van Koophandel. Ik informeer de Tweede Kamer hierover voor het einde van het jaar.

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

³⁰ Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 50.

³¹ Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 48.

³² Kamerstukken II 2019/20, 35 359, nr. 3.

en het tegengaan van zogenoemde «package deals», waarbij de werkgever tevens degene is die zorgt voor de huisvesting

Veel uitzendbureaus bieden een «package deal» aan voor arbeidsmigranten, waarin het werk, de woning en het vervoer wordt geregeld. Dit kan een arbeidsmigrant die nieuw is in Nederland en op de Nederlandse arbeidsmarkt op weg helpen en zodoende positief uitpakken. Indien een werkgever de huur inhoudt op het loon, wordt er bovendien door de Wml geëist dat er sprake is van een huisvestingskeurmerk en geldt een maximale inhouding van 25% van het wettelijk minimumloon.

Een sterke afhankelijkheid van arbeidsmigranten van een uitzendbureau voor de huisvesting acht de regering echter niet wenselijk en kan in sommige gevallen leiden tot een verdienmodel voor malafide uitzendbureaus, of zelfs tot situaties die neigen naar arbeidsuitbuiting. Wanneer een arbeidsmigrant hier gedurende een langere tijd verblijft is het belangrijk dat een arbeidsmigrant op zoek gaat naar een eigen plek om te wonen, zoals een eigen huur- of koopwoning. Dat is wenselijk vanuit zowel afhankelijkheids- als integratieperspectief. Bij die zoektocht kan uiteraard hulp geboden worden door de werkgever. Zeker ten tijde van het coronavirus zou het niet zo moeten zijn dat arbeidsmigranten direct op straat komen te staan zodra het werk stopt. In gesprek met sociale partners over dit onderwerp zoekt de regering naar een goede balans waarbij een werkgever alsnog de huisvesting kan verzorgen, zonder dat de arbeidsmigrant direct op straat komt te staan bij verlies van werk. Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten betreft deze problematiek tevens in zijn aanbevelingen aan de regering.

Woningen moeten altijd voldoen aan het Bouwbesluit. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht daarop. De eisen van de huisvestingskeurmerken van de Stichting Normering Flexwonen (SNF) en het Agrarisch Keurmerk Flexwonen (AKF) zijn conform het Bouwbesluit. Deze keurmerken vormen een extra waarborg dat de huisvesting van voldoende kwaliteit is. De regering roept de betrokken partijen op om goede huisvesting voor arbeidsmigranten te waarborgen.

*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?*

De regering heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de herziene detachingsrichtlijn biedt om gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats beter te verwezenlijken. Het wetsvoorstel strekt ertoe een aantal maatregelen in te voeren met als doel het verschil te verkleinen tussen de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden waarop gedetacheerde werknemers recht hebben, ten opzichte van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van nationale werknemers. Als van een mogelijkheid in de richtlijn om dat te bewerkstelligen geen gebruik is gemaakt, dan is daaraan een grondige afweging voorafgegaan en bevat de memorie van toelichting een uitgebreide toelichting, zoals bij de mogelijkheid tot het toepassen van niet-avv' de cao-bepalingen in het geval van sectoren met 100% dekking aan werkgeverszijde. Het is de vraag hoe de toepassing van aanvullende arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerde werknemers zich zou verhouden tot het vrij verkeer van diensten in de Europese Unie. Door

buitenlandse dienstverrichters te verplichten aanvullende arbeidsvoorwaarden voor hun gedetacheerde werknemers te waarborgen, worden zij belemmerd in het aanbieden van hun diensten in Nederland. De regering verwacht niet dat een dergelijke belemmering de zeer strenge toets aan het vrij verkeer van diensten zou doorstaan. Om deze redenen is niet overwogen om in onderhavig wetsvoorstel te kiezen voor het opnemen van aanvullende arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerde werknemers.

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.

Ik erken de urgentie en de ernst van de problematiek van misstanden bij arbeidsmigranten waarop ook het Actieplan arbeidsmigratie betrekking heeft. De herziene detacheringsrichtlijn is slechts één aspect van het versterken van de regels rondom detacheringen en arbeidsmigratie. De regering 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. Ik verwijs u voor een uitgebreide appreciatie naar de kabinetsreactie op het Actieplan arbeidsmigratie die op 4 mei jl. naar de Tweede Kamer is verzonden.³³

Nu de transportsector is uitgezonderd en niet alle arbeidsmigranten op detachingsbasis 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 regering heeft op 20 december 2019 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met hierin de integrale aanpak van misstanden bij arbeidsmigranten³⁴. In deze brief staat het kabinetsbrede beleid om misstanden aan te pakken bij alle arbeidsmigranten, ongeacht het arbeidscontract of de sector.

Ten aanzien van de transportsector geldt dat deze sector slechts tijdelijk is uitgezonderd van het toepassingsbereik van de herziene detacheringsrichtlijn, zoals ik hiervoor heb geantwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over hetzelfde onderwerp.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

³³ Kamerstukken II 2019/20, 35 359, nr. 3.

³⁴ Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 48.