

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. 24

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2020

Tijdens het Wetgevingsoverleg over de Implementatiewet herziene detacheringsrichtlijn van 12 mei 2020 (Kamerstuk 35 358, nr. 23) heb ik uw Kamer toegezegd een brief te sturen met daarin meer informatie over A1-verklaringen, premieshoppen en de handhaving hierop. Dit betreft een update van mijn eerdere brief van 1 maart 2018 over dit onderwerp.¹ Hieronder kom ik aan deze toezegging tegemoet.

Europese regelgeving

De verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009 (hierna samen aangeduid als coördinatieverordeningen) coördineren de sociale zekerheid binnen de Europese Unie. Het uitgangspunt is daarbij dat iemand sociaal verzekerd is in zijn of haar werkland. De premies zijn dan ook verschuldigd in het werkland. Onder omstandigheden is het echter mogelijk dat premies voor de sociale zekerheid worden afgedragen in een ander land dan het werkland. Dit geldt voor:

- Ambtenaren die in een andere lidstaat werken dan de lidstaat waaronder hun dienst ressorteert. Zij zijn onderworpen aan de wetgeving van laatstgenoemde lidstaat.²

¹ Kamerstuk 21 501-31, A.

² Artikel 11, lid 3, onder b), Verordening (EG) nr. 883/2004.

- Werknemers en zelfstandigen die gedetacheerd zijn in een andere EU-lidstaat. Zij blijven gedurende maximaal twee jaar sociaal verzekerd in het land van waaruit zij gedetacheerd worden.³
- Werknemers en zelfstandigen die in twee of meer lidstaten werken. Zij zijn onderworpen aan de wetgeving van het woonland als ze daar een substantieel deel van hun werkzaamheden verrichten. Als een werknemer minder dan een substantieel deel van zijn werkzaamheden in het woonland verricht dan is hij meestal onderworpen aan de wetgeving van de lidstaat waar de werkgever is gevestigd.⁴

Op de hiervoor genoemde personen rust de verplichting melding te doen van hun situatie. De melding voor ambtenaren en detachering wordt gedaan bij het aangewezen orgaan van de lidstaat waaronder de ambtelijke dienst ressorteert respectievelijk van waaruit de detachering plaatsvindt. In geval van werken in twee of meer lidstaten wordt de melding gedaan in het woonland. In Nederland is de SVB het aangewezen orgaan.

A1-verklaringen

Met een A1-verklaring kunnen werknemers aantonen in welk land zij sociaal verzekerd zijn. Normaal gesproken wordt de aanvraag gedaan door de werkgever, maar werknemers kunnen ook zelf een A1-verklaring aanvragen bij het aangewezen orgaan. De SVB geeft Nederlandse A1-verklaringen af en ontvangt buitenlandse A1-verklaringen van zusterorganen. Een A1-verklaring is een bewijsmiddel. Het is geen constitutief vereiste voor de toepasselijke wetgeving. Iemand kan bijvoorbeeld sociaal verzekerd blijven in de zendende lidstaat, ook als er geen A1-verklaring is.

Wel is het zo dat de SVB en de Belastingdienst een in een andere lidstaat afgegeven A1-verklaring moeten accepteren en zich moeten conformeren aan deze verklaring ten aanzien van de toepasselijke wetgeving. De loyale samenwerking tussen de lidstaten betekent dat een lidstaat niet eenzijdig kan beslissen om een A1-verklaring naast zich neer te leggen. Dit garandeert de rechtszekerheid van de werknemer en voorkomt dat hij, ook al heeft hij een A1-verklaring, alsnog geconfronteerd wordt met dubbele verzekering. Als blijkt dat de verklaring ten onrechte is afgegeven, bijvoorbeeld omdat sprake is van fraude, kan de SVB het zusterorgaan van een ander EU-land verzoeken een A1-verklaring in te trekken. Het zusterorgaan dient de juistheid van de A1-verklaring in dat geval opnieuw te onderzoeken en deze zo nodig in te trekken.

Cijfers

In 2019 heeft de SVB in totaal 104.652 A1-verklaringen afgegeven. Hiervan werden er 25.074 afgegeven voor detacheringen, waarvan 21.888 voor werknemers en 3.186 voor zelfstandigen. Voor werken in twee of meer lidstaten werden 77.358 verklaringen afgegeven, waarvan 71.148 voor werknemers en 6.210 voor zelfstandigen. Op basis van andere gronden (ambtenaren, zeevarenden, etc.) werden nog 2.120 verklaringen afgegeven. Het totaal afgegeven verklaringen verschilt niet veel met voorgaande jaren.⁵

³ Artikel 12 Verordening (EG) nr. 883/2004.

⁴ Artikel 13 Verordening (EG) nr. 883/2004. Als een zelfstandige minder dan een substantieel deel van zijn werkzaamheden in het woonland verricht dan is hij onderworpen aan de wetgeving van de lidstaat waar zich het centrum van belangen van de werkzaamheden bevindt.

⁵ In 2017 werden 103.738 A1-verklaringen afgegeven en in 2018 waren dat er 100.660.

In 2018 werden in totaal 126.342 A1-verklaringen afgegeven voor detacheringen naar Nederland. Daarvan komt 31% uit Duitsland, 17% uit België en 12% uit Polen.⁶

Premieshoppen

Onder premieshoppen versta ik het fingeren van situaties om premievoor- delen te bereiken. 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 of wanneer A1-verklaringen opzettelijk op basis van valse informatie worden aangevraagd. Ook het achterhouden van informatie en het opzettelijk afdragen van premies in een andere lidstaat, in weerwil van besluiten door Nederlandse bestuursorganen, valt onder premieshoppen.

Het inhuren van gedetacheerde werknemers zie ik als zodanig niet als premieshoppen. De mogelijkheid om bij detachering voor maximaal 24 maanden onder het socialezekerheidsstelsel van de zendende lidstaat te blijven vallen, beschermt gedetacheerde werknemers tegen een verbrok- kelde sociale zekerheidsopbouw en moet bijdragen aan het realiseren van het vrije verkeer van werknemers. Zonder de detacheringsmogelijkheid zullen mensen minder snel bereid zijn om tijdelijk in een ander land te werken. Het is echter onwenselijk als deze uitzonderingen op het werklandbeginsel leiden tot oneerlijke concurrentie. Het is daarom belangrijk dat deze uitzonderingen voldoende restrictief zijn vormgegeven en goed handhaafbaar zijn.

In mijn vorige brief heb ik uiteengezet welke restrictieve voorwaarden van toepassing zijn om oneigenlijk gebruik van de detacheringsbepaling tegen te gaan. Ondanks deze restrictieve voorwaarden, komt het in de praktijk voor dat er middels constructies of het achterhouden van informatie situaties worden voorgesteld als detachering, terwijl in werkelijkheid niet aan de voorwaarden wordt voldaan. Zo komt het voor dat een bedrijf zich voordoet als een volwaardige onderneming gevestigd in een land met lage premies, terwijl dit bedrijf feitelijk niet of nauwelijks economische activiteiten ontplooit aldaar. Hiermee beoogt de malafide postbusonder- neming de premies te ontlopen in het werkland.

Ook gebeurt het dat verborgen wordt dat aan één van de andere voorwaarden voor detachering niet wordt voldaan. Werknemers worden bijvoorbeeld naar Nederland uitgezonden, zonder dat zij voorafgaande aan de uitzending verzekerd waren in de zendende lidstaat. Of er is sprake van werknemers die elkaar afwisselen en opvolgen. Om hierbij niet op te vallen zijn de perioden van detachering relatief kort en wordt er gebruik gemaakt van werknemers van diverse ondernemingen uit de zendende lidstaat.

Dergelijke constructies komen niet alleen voor bij detachering, maar ook in de context van werken in meerdere lidstaten. Een (postbus)onder- neming in een lidstaat met lage premies doet zich dan bijvoorbeeld op papier voor als de werkgever van werknemers die in meerdere lidstaten werken (zoals bijvoorbeeld vrachtwagenchauffeurs), terwijl de echte werkgever in Nederland is gevestigd. Op dit moment ligt er een zaak bij

⁶ De Europese Commissie verzameld jaarlijks data over het aantal afgegeven A1-verklaringen door de verschillende lidstaten. De verslagen kunnen hier teruggevonden worden: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1154&langId=en>. Voor 2019 is nog geen verslag beschikbaar.

het Hof van Justitie van de EU waarbij de SVB zich tegen een dergelijke constructie verzet. Ik verwacht medio juli uitspraak in deze zaak.⁷

Bij deze constructies vragen werkgevers ook geregeld bewust geen A1-verklaringen aan. Ondertussen worden geen premies afdragen of premies worden afgedragen in een lidstaat met lage premies. Vervolgens gaat de werkgever bijvoorbeeld failliet, waardoor de werknemer opdraait voor eventuele premienaheffingen. Soortgelijke situaties werden onlangs in de Rijnvaart gesignaleerd.⁸

De situatie kan zich ook andersom voordoen, bijvoorbeeld in relatie tot België waar de premiedruk hoger is dan in Nederland.

Handhaving premieshoppen en oneigenlijke constructies

Om premieshoppen tegen te gaan zijn handhaafbare regels en (internationale) handhaving essentieel. Constructies en het fingeren of achterhouden van informatie kunnen niet enkel teniet gedaan worden door strengere voorschriften in de coördinatieverordeningen. Intensieve handhaving en fraudealertheid zijn hierbij van groot belang, maar ook voorlichting. Zo is het van belang dat werknemers weten dat zij ook zelf een A1-verklaring aan kunnen vragen. Er zijn echter belangrijke complicerende factoren voor de handhaving. De werkgever (of werknemer) meldt vaak bewust de situatie niet of fingeert deze en weigert mee te werken aan het geven van informatie. Daarnaast zijn de bevoegde instanties in de andere betrokken lidstaat of lidstaten niet altijd op de hoogte van alle informatie of hebben onvoldoende capaciteit om deze te onderzoeken. Lidstaten reageren niet altijd effectief op signalen van schijnconstructies of verzoeken om onterecht afgegeven A1-verklaringen in te trekken. Dit maakt de handhaving zeer tijdrovend en moeizaam.

In mijn brief van maart 2018 heb ik uw Kamer ingelicht over de verschillende initiatieven op het gebied van de handhaving op premieshoppen en de samenwerkingsverbanden tussen de SVB en andere uitvoeringsinstanties om oneigenlijke constructies en premieshoppen op te sporen en tegen te gaan. Graag geef ik u een update hierover.

Ik informeerde u dat er sinds april 2017 bij de SVB een team samengesteld is dat zich richt op handhaving op A1-verklaringen. Vanaf september 2018 is dit multidisciplinair team (14 fte) structureel onderdeel geworden van de SVB. Betreffende inkomende werknemers heeft dit team in 2019 70 inspecties uitgevoerd (5.589 werknemers), waarbij in 19 gevallen (802 werknemers) fraude is gedetecteerd. Op verzoek van de SVB hebben zusterorganen in 2019 445 A1-verklaringen ingetrokken. De SVB had daarnaast eind 2019 nog 2.153 openstaande verzoeken bij zusterorganen met het verzoek om afgegeven A1-verklaringen in te trekken. Ook worden aanvragen voor A1-verklaringen van een werkgever die in onderzoek is in dit team afgehandeld. Op die manier wordt er gezorgd voor een gecoördineerde aanpak, wat bijdraagt aan het handhavingsonderzoek.

Daarnaast heeft de SVB de afgelopen twee jaar geïnvesteerd in het bundelen van krachten en informatie van de diverse ketenpartners zodat ze onderzoek sneller en beter kan uitvoeren. Casuïstiek wordt besproken en relevante onderzoeksinformatie opgevraagd bij en gedeeld met de Belastingdienst, Inspectie SZW, Inspectie Leefomgeving & Transport en

⁷ Conclusie AG bij HvJ EU, C-610/18, AFMB.

⁸ Ik verwijs voor een toelichting hierop naar mijn brief van 1 juli 2020, Kamerstuk 26 834, nr. 50.

UWV.⁹ De Belastingdienst en SVB doen gezamenlijk onderzoek bij signalen dat er sprake is van constructies met vervanging. De kennis bij de ketenpartners met betrekking tot A1-verklaringen is vergroot, hetgeen ten goede komt aan de fraudealertheid binnen de verschillende organisaties en het doorgeven van signalen aan elkaar.

Ook hebben de Belastingdienst en de SVB eind 2018 een pilot afgerond betreffende de controle van A1-verklaringen die door de SVB afgegeven worden. De pilot heeft inzicht gegeven in de nog onbenutte informatie die de SVB kan gebruiken bij de beoordeling van een verzoek om een A1-verklaring. Zo is geconcludeerd dat er meer bruikbare informatie beschikbaar is vanuit de polisadministratie van UWV. De SVB en UWV zijn bezig met de inrichting van een betere gegevensuitwisseling en maken hierover verdere afspraken.

Naar aanleiding van deze eerste pilot is er tevens een pilot opgezet, betreffende inkomende werknemers. Er wordt gekeken op welke wijze risicogerichte handhaving betreffende de A1-verklaringen die de SVB van de zusterorganen ontvangt, vormgegeven kan worden.

De meldingsplicht WagwEU is op 1 maart 2020 ingegaan. Doel van deze meldingsplicht is om inzicht te verkrijgen in het aantal inkomende detacheringen. Dit betreft voor een groot deel werknemers die ook op grond van Verordening nr. 883/2004 worden gedetacheerd voor de sociale zekerheid. De buitenlandse dienstverrichter moet zich voor aanvang van de dienstverlening in Nederland melden. Hierdoor is er informatie over de detachering digitaal beschikbaar voor verschillende instanties, zoals de Inspectie SZW, SVB en Belastingdienst. Dit geeft de SVB meer handvatten voor toezicht en handhaving. Hierdoor kan worden gehandhaafd op de Nederlandse arbeidsvoorwaarden en nauwkeuriger worden bepaald of gedetacheerde werknemers in Nederland sociaal verzekerd zouden moeten zijn. De komende tijd wordt bekeken hoe deze data gebruikt kunnen worden om de handhaving te verbeteren.

Op Europees niveau zie ik daarnaast de ELA als een goede ontwikkeling om grensoverschrijdende handhaving vooruit te brengen. De ELA is een agentschap dat lidstaten assisteert bij thematiek rondom grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en zal lidstaten helpen bij de handhavende aspecten rondom A1-verklaringen. Dit agentschap zal bijvoorbeeld assisteren bij het opzetten van gezamenlijk inspecties. Vanuit Nederland wordt aangemoedigd dat deze gezamenlijke inspecties ook aandacht hebben voor fraude met A1-verklaringen.

Herziening coördinatieverordeningen

Bij de herziening van de coördinatieverordeningen heeft Nederland zich ervoor ingezet om het hoofdstuk dat ziet op de bepaling van de toepasselijke wetgeving (met daarin de regels over o.a. detacheringen en A1-verklaringen) te verbeteren en zo de fraude en misbruik met A1-verklaringen en schijnconstructies te bestrijden. Op dit front zijn belangrijke maatregelen voorgenomen. Zowel in de Raad als in het Europees Parlement was voldoende steun voor de volgende wijzigingen:

- Een aanscherping van de bemiddelingsprocedure bij geschillen over bijvoorbeeld de A1-verklaring;
- De verplichting voor de uitgevende instelling om een A1-verklaring met terugwerkende kracht in te trekken bij fraude;
- De mogelijkheid voor het werkland tot weigering van een A1-verklaring als die niet helemaal is ingevuld;

⁹ Dit gebeurt onder andere via het Kennis en Informatieplatform (KIP), het gremium Aanpak Misstanden Uitzendbranche (AMU) en het casusoverleg tussen de Belastingdienst en de SVB.

- De verlenging en codificatie van de termijn van voorafgaande verzekering (drie maanden) voor detachering en de codificatie van de onderbrekingsperiode (twee maanden) tussen twee detacheringen.

Dat er – zoals het er nu uitziet – al substantiële stappen worden gezet om misbruik tegen te gaan, wil niet zeggen dat ik verdergaande maatregelen niet zal ondersteunen. Ik blijf mij – in lijn met de motie van de leden Gijs van Dijk (PvdA) en Smeulders (GroenLinks)¹⁰ – in Europees verband inzetten om premieshoppen tegen te gaan. Zoals ik heb aangegeven in de geannoteerde agenda¹¹ voor de Raad van 9 juni 2020 kennen de onderhandelingen in de trilogie nog steeds een beperkt bereik. Met betrekking tot het tegengaan van premieshoppen wordt er nog gesproken over een verplichte voorafgaande melding van detacheringen. Of ik deze maatregel kan steunen hangt af van de uiteindelijke vormgeving. De regeling moet er daadwerkelijk beter handhaafbaar door worden, zonder dat de administratieve lasten voor burgers, ondernemingen en overheidsinstellingen disproportioneel toenemen.

Daarnaast is het belangrijk om te onderstrepen dat er op dit moment geen akkoord kan worden bereikt op dit dossier omdat partijen het niet eens kunnen worden over de aanpassingen in twee hoofdstukken, namelijk het hoofdstuk toepasselijke wetgeving en het hoofdstuk werkloosheid. Nederland heeft ook zwaarwegende belangen op het werkloosheidshoofdstuk. Of Nederland kan instemmen met een akkoord hangt af van het bereikte resultaat op beide hoofdstukken. Ik blijf uw Kamer informeren over de voortgang op dit dossier.

Conclusie

De A1-verklaring geldt als bewijsmiddel van de verzekeringspositie van werknemers en komt de rechtszekerheid van de werknemer ten goede. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat A1-verklaringen aangevraagd worden op basis van constructies of onjuiste informatie met het doel premievoordelen te behalen. Het tegengaan van premieshoppen is complex omdat het vaak gepaard gaat met het achterhouden of figneren van situaties. De SVB en ketenpartners werken intensiever samen om feiten te achterhalen en signalen en kennis te delen. Ook de ELA en de meldingsplicht van de WagwEU kunnen van toegevoegde waarde zijn bij het opsporen van schijnconstructies.

Ik zet mij bij de herziening van de coördinatieverordeningen in om de bepaling van de toepasselijke wetgeving te verbeteren om premieshoppen te voorkomen. Nederland heeft echter ook eisen op het werkloosheidshoofdstuk. Of Nederland kan instemmen met een akkoord hangt af van het bereikte resultaat op beide hoofdstukken.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

¹⁰ Kamerstuk 35 359, nr. 14.

¹¹ Kamerstuk 21 501-31, nr. 561.