

Vergaderjaar 2015–2016

**34 408**

**Regeling van de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/67/EU van het Europees parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van de detacheringsrichtlijn en tot wijziging van de IMI-verordening over de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie)**

**Nr. 5**

**VERSLAG**

Vastgesteld 17 maart 2016

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

**Inhoudsopgave**

**blz.**

**ALGEMEEN**

**1**

1. Inleiding

1

2. Maatregelen in de handhavingsrichtlijn

3

3. Financiële gevolgen wetsvoorstel

7

**ARTIKELSGEWIJS**

**7**

**ALGEMEEN**

**1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van bovenstaand voorstel tot wetswijziging. Deze leden steunen een verbetering van de detacheringsrichtlijn door middel van de implementatie van de handhavingsrichtlijn maar hebben vragen over de uitwerking hiervan in dit wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de detacheringsrichtlijn en de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (Waga) moeten worden gehandhaafd. Om die reden steunen deze leden de handhavingsrichtlijn die in 2014 is aangenomen. De leden van de

VVD-fractie hebben echter vraagtekens bij zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van de voorgestelde wetswijzigingen en vragen of de lasten voor ondernemers niet worden vergroot zonder dat de handhaving effectief zal worden verbeterd en fraudeurs weg zullen komen. Ook maken de leden van de VVD-fractie zich zorgen over de samenhang met het arbeidsmobiliteitspakket dat binnenkort uit zal komen. Deelt de regering de mening dat de voorgestelde wijziging van de arbeidsvoorwaarden en een mogelijk aankomende wijziging van de detacheringsrichtlijn onzekerheid geven voor zowel ondernemer als gedetacheerde werknemer?

De leden van de VVD-fractie vragen waarom er een kop op de Europese wetgeving wordt gelegd, omdat de notificatieplicht niet verplicht is. Deelt de regering de mening dat we juist geen koppen op Europese regelgeving moeten zetten? Hoe is de administratieve last van de meldplicht onderzocht? Waarom heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) geen advies gegeven over de meldplicht?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel ter implementatie van de handhavingsrichtlijn. Deze leden onderschrijven de strekking van het wetsvoorstel om de handhaving van de detacheringsrichtlijn te verbeteren en de maatregelen die hiertoe genomen worden. Zij zijn echter wel van mening dat voor een effectievere aanpak van uitbuiting, verdringing en oneerlijke concurrentie naast dit wetsvoorstel ook een fundamentele herziening van de detacheringsrichtlijn noodzakelijk is. De leden van de PvdA-fractie hebben hierover enkele vragen en opmerkingen die zij aan de regering willen voorleggen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering nader kan toelichten hoe de handhavingsrichtlijn en dit wetsvoorstel zich verhouden tot de door de Europese Commissie voorgestelde aanpassing van de detacheringsrichtlijn. In hoeverre draagt de op 8 maart 2016 door de Europese Commissie gepresenteerde herziening van de detacheringsrichtlijn bij aan het verder tegengaan van uitbuiting, verdringing, oneerlijke concurrentie en sociale dumping? Wat is de appreciatie van de regering van het voorstel van de Europese Commissie?

Hoe verhoudt het voorstel van de Europese Commissie zich tot de brief met suggesties voor aanpassing van de detacheringsrichtlijn die de regering eerder aan de Europese Commissie gestuurd heeft? In hoeverre zijn de suggesties van de regering overgenomen? Wat is het verdere traject van het voorstel en wat zal de Nederlandse input hierbij zijn? Is de regering bereid om nationale maatregelen te treffen als zij van mening is dat de voorstellen van de Europese Commissie niet voldoende zijn? Zo ja, welke? Heeft de recente kwestie inzake de uitbuiting van Roemeense werknemers in de scheepsbouw de regering overtuigd van de noodzaak hiertoe?

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering in het onderhavige wetsvoorstel besloten heeft reistijdvergoeding niet op te nemen als loonbestanddeel. In hoeverre is dit een probleem als de vraag speelt of de reistijd naar de werkplek voor rekening van de werkgever of de werknemer is, zoals in de bouw? In het wetsvoorstel is verder bepaald dat bovenwettelijke sociale zekerheidsafspraken niet tot het minimumloon behoren.

Daaronder is geschaard loondoorbetaling bij ziekte. Wat zijn de consequenties hiervan voor het bovenwettelijke deel dat per collectieve arbeidsovereenkomst (cao) verschilt? Behoort dit niet tot de harde kern van arbeidsvoorwaarden die ook ten aanzien van gedetacheerde werknemers in acht moeten worden genomen?

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en hebben een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie vragen naar de juridische mogelijkheden aangaande het eenzijdig toepassen van het werklandbeginsel bij premieafdrachten en het eenzijdig opnemen van recht op Nederlandse werknemersverzekeringen in de harde kern van arbeidsvoorwaarden. De leden vragen naar de opvatting van de regering aangaande het nationaal regelen van het werklandbeginsel. De leden vragen op welke rechten aangaande de Nederlandse sociale zekerheid gedetacheerde werknemers aanspraak kunnen maken. De leden van de SP-fractie vragen om de memorie van toelichting na te lopen op spelfouten zoals gemaakt op bijvoorbeeld de bladzijden 6, 7 en 15.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en de aanbevelingen. Zij zijn het van harte eens met de doelstelling van het wetsvoorstel om internationaal gedetacheerde werknemers te beschermen en sociale dumping en oneerlijke concurrentie tegen te gaan.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om meer inzicht te geven in de gerealiseerde positieve effecten in de buurlanden.

De leden van de CDA-fractie constateren dat dit wetsvoorstel de handhaving van de detacheringsrichtlijn betreft. De leden hebben vernomen dat de Europese Commissie op 8 maart een voorstel over de herziening van de detacheringsrichtlijn zal uitbrengen.

Hoe verhouden deze richtlijnen zich tot elkaar? In hoeverre interfereert de herziening van de detacheringsrichtlijn met de parlementaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel?

Kan de regering hier nader op ingaan?

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover enkele vragen. De leden van de D66-fractie vragen wat de gevolgen zijn van de op 8 maart jl. door de Europese Commissie voorgestelde wijzigingen van de detacheringsrichtlijn voor de (implementatie van) de handhavingsrichtlijn. Kan de regering dit uiteenzetten?

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering het wenselijk vindt dat in Europees verband helder wordt geregeld dat het betalen van cao-loon tot de harde kern behoort van looncomponenten. De leden vragen of de regering het voortbestaan van de huidige onzekerheid en onduidelijkheid wenselijk vindt en welke inspanningen in Europees verband zijn verricht om tot helderheid te komen.

## **2. Maatregelen in de handhavingsrichtlijn**

### *Identificatie van daadwerkelijke detachering en voorkoming van misbruik en omzeiling*

De leden van de VVD-fractie vragen wat het probleem is met de A1-verklaringen. Kan onderbouwd worden op basis van welke informatie de regering concludeert dat er veel meer gedetacheerde krachten in Nederland zijn dan op basis van de A1-verklaringen op valt te maken? Op basis van welke informatie handhaven sociale partners en de Inspectie SZW op dit moment? Waarom is dit niet voldoende? In hoeveel gevallen heeft dat geleid tot sancties en op welke basis? Kan een overzicht worden gegeven? Hoe vaak werd er ontduiking van de Nederlandse wet geconstateerd bij gedetacheerden met en zonder A1-verklaring?

Hoe zouden de Inspectie SZW en sociale partners in de praktijk omgaan met vele duizenden notificaties welke beschikbaar worden op basis van de notificatieplicht? Hebben zij voldoende informatie om risicogericht en

doelmatig te handhaven? Zullen diegenen die de wet willen ontduiken hun gedetacheerde werknemers überhaupt een A1-verklaring laten aanvragen? Kan de handhaving daadwerkelijk verbeterd worden zonder intensievere risicogerichte samenwerking tussen de verschillende instanties die risicogericht controleren in de zend- en werklanden? Kan de regering concreet en stapsgewijs onderbouwen hoe de notificatieplicht zal leiden tot een betere handhaving ten opzichte van de huidige situatie? Hoe kan een dienstontvanger verifiëren welke en hoeveel werknemers er mee komen?

De leden van de SP-fractie vragen de regering de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur (AMvB) waarin «elementen» worden opgenomen om schijnzelfstandigheid te voorkomen in concept aan de Kamer te zenden.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat blijkens overweging 12 van de richtlijn het ontbreken van de A1-verklaring erop kan duiden dat de situatie niet moet worden beschouwd als een tijdelijke detachering, hetgeen aanleiding kan zijn voor nader onderzoek door de andere lidstaat. De A1-verklaring is een onderdeel van het Europees stelsel voor coördinatie van de sociale zekerheid. Het aantal A1-verklaringen lijkt uit de pas te lopen met het werkelijk aantal detacheringen. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de verhouding is tussen de meldplicht en de eventuele A1-verklaring.

#### *Toegang tot informatie en duiding van de harde kern*

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat zowel gedetacheerde werknemers als ondernemers baat hebben bij duidelijkheid over arbeidsvoorwaarden zoals de handhavingsrichtlijn voorschrijft. Kan de regering onderbouwen waarom nu (al) is gekozen voor een uitbreiding van de arbeidsvoorwaarden terwijl dit ook mogelijk weer kan worden teruggedraaid met een herziening van de detacheringsrichtlijn? Waarom beschrijft de regering het als een verduidelijking? Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat dit onnodige onzekerheid voor een gedetacheerde werknemer en werkgever meebrengt wanneer de detacheringsrichtlijn wordt herzien? Waarom kiest de regering ervoor om de wet te wijzigen als sociale partners ook zelf over arbeidsvoorwaarden kunnen beslissen? Wordt de harde kern nu door de wet of door sociale partners bepaald? Hoeveel sectoren hebben wel duiding gegeven aan de harde kern van arbeidsvoorwaarden in hun cao? Hoeveel procent is dit van het totaal?

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de regering voornemens is om de Kamer op de hoogte te houden van de voortgang rond het vastleggen van de kernbepalingen in cao's.

#### *Wederzijdse bijstand en administratieve samenwerking*

De leden van de SP-fractie constateren dat de Inspectie SZW de taak krijgt om de wederzijdse bijstand en administratieve samenwerking tussen landen uit te voeren. De leden vragen hoeveel fulltime-equivalent (FTE) voor deze uitvoering nodig is en vragen of hiertoe het aantal FTE bij de Inspectie SZW zal worden uitgebreid.

#### *Meldingsplicht*

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de AMvB komt met gegevens die verwerkt gaan worden in het kader van de informatie-

uitwisseling met andere lidstaten. Is de regering voornemens deze AMvB ook ter goedkeuring aan de Kamer voor te leggen?

In welke sectoren wordt veel gewerkt met dienstverrichters uit het buitenland? Hoe pakt de meldplicht uit in het buitenland? Waarom is niet gekozen voor een sectorspecifieke meldplicht voor sectoren die hier het belang van inzien?

Wat zijn de verschillen tussen de meldingen en de A1-verklaringen in het buitenland?

Wat zijn de kosten van de meldingsplicht voor het lokale bedrijfsleven in de 18 lidstaten die een meldingsplicht hebben ingevoerd? Hoe heeft de meldingsplicht in de andere 18 EU-lidstaten bijgedragen aan de naleving van arbeidsvoorwaarden?

Waarom kiest de regering ervoor om ook een meldplicht voor zelfstandigen in te voeren? Hoe vaak treft de Inspectie SZW of de Belastingdienst een zelfstandige die in het buitenland is gevestigd die na controle en/of gerechtelijke procedure onterecht als zelfstandige in Nederland aan de slag was?

Uit de wettekst blijkt dat voor iedere werknemer een aparte melding gedaan moet worden. Klopt dit? Of doet een buitenlandse dienstverrichter een eenmalige melding en vermeldt hij daarbij al de gedetacheerde werknemers?

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven of andere lidstaten met België vergelijkbare meldplichten hebben ingevoerd, dan wel voornemens zijn die in te voeren. In hoeverre is hierover breder afstemming geweest tussen de lidstaten?

#### *Meldingsplicht voor zelfstandigen*

De leden van de CDA-fractie constateren dat het wetsvoorstel een ruimere werkingsfeer heeft dan de handhavingsrichtlijn vanwege de meldingsplicht van zelfstandigen in risicosectoren. Genoemd worden de bouw, schoonmaak, zorg en IT. Er zal een beperkte meldingsplicht gaan gelden. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om nader in te gaan op deze beperkte meldingsplicht en welke maatregelen er genomen worden om de administratieve lasten te beperken en onnodige drempels te voorkomen. Tevens vragen de leden van de CDA-fractie welke criteria er gaan gelden voor het bepalen van de risicosectoren.

In de nieuwsbrief van de rijksoverheid betreffende de meldingsplicht wordt als aanhef «Meldingsplicht voor grote bedrijven» vermeld. Dit impliceert dat kleine bedrijven zich niet hoeven te melden. In de richtlijn wordt een uitzondering gemaakt voor personen- en beroepsvervoer. Daarnaast zal de regering een uitzondering maken voor kleine dienstverleners uit bijvoorbeeld de grensregios die regelmatig in Nederland een dienst verrichten. Voor een Duitse glazenwasser die regelmatig in Nederland ramen lapt, zou de volledige meldingsplicht te zwaar zijn waardoor er voor deze situaties een melding is ingevoerd die 1 jaar geldig is.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om nader in te gaan op de definitie van kleine dienstverleners en hoe zich dit verhoudt tot de «kop» van de nieuwsbrief waarin wordt geïmpliceerd dat er geen meldingsplicht is voor kleine bedrijven.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de Raad van State heeft opgemerkt dat onduidelijk is of de meldingsplicht voor zelfstandigen, zoals België die voornemens is in te voeren, kan rekenen op goedkeuring van de Europese Commissie. Wat is momenteel de stand van zaken wat betreft de Belgische regeling? De meldingsplicht voor zelfstandigen zal

worden beperkt tot risicosectoren. De criteria voor welke sectoren de meldingsplicht zal gaan gelden zullen later vastgelegd worden in een AMvB.

Deze zal tot stand komen in overleg met de sociale partners. Wat is de stand van zaken op dit punt? Is de regering bereid om de Kamer te informeren over de voortgang van het overleg met de sociale partners? Een groot deel van de beoogde nieuwe regels zal overigens op een later moment tot stand komen via een AMvB. Kan de regering per aangekondigde AMvB aangeven op welke termijn deze gereed zal zijn en op welke wijze de Kamer geïnformeerd zal worden over de inhoud ervan?

De leden van de SP-fractie vragen de regering om de AMvB waarin de precieze vereisten van de melding en de afbakening van de doelgroep waarop deze melding van toepassing is zo spoedig mogelijk maar uiterlijk een week voorafgaand aan de plenaire behandeling aan de Kamer toe te zenden.

De leden van de D66-fractie constateren dat de meldingsplicht voor zelfstandigen buiten de scope van de richtlijn valt, maar toch door de regering wordt voorgesteld. De regering motiveert dit met de stelling dat het voor de handhavende instanties echter moeilijk is om onderscheid te maken tussen buitenlandse werknemers en buitenlandse zelfstandigen. Het is de leden van de D66-fractie echter onvoldoende duidelijk waarom een meldingsplicht nodig is om dit onderscheid wel te kunnen maken. De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze buitenlandse zelfstandigen kunnen weten dat er in Nederland een meldingsplicht geldt als zij hier een opdracht aannemen. Temeer daar een meldingsplicht voor zelfstandigen geen deel uitmaakt van Europese regelgeving achten de leden het goed mogelijk dat dit bij veel zelfstandigen onbekend zal zijn. De leden van de D66-fractie vragen hoe zwaar de sanctie is als een zelfstandige niet op de hoogte is van de meldingsplicht en zich niet meldt bij het aannemen van een opdracht in Nederland. Is de regering bereid om een eerste overtreding van een zelfstandige die te goeder trouw handelt en daadwerkelijk zelfstandige blijkt, af te doen met een waarschuwing?

De leden van de D66-fractie vragen of de meldingsplicht ook van toepassing is op Nederlandse zelfstandigen, die in opdracht van een buitenlandse dienstverrichter werken ten behoeve van een Nederlandse dienstontvanger.

#### *Beperken regeldruk: digitaal meldingssysteem*

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer het digitale meldingssysteem gereed is.

Legt de regering de werking van het digitale meldingssysteem voor aan Actal? Zo nee, waarom niet? Waarom wordt niet met het aanstellen van een contactpersoon gewacht totdat ook het meldingssysteem gereed is?

De leden van de CDA-fractie zijn het eens met het streven om de regeldruk te beperken en een digitaal meldingssysteem te ontwikkelen. De meldingsplicht zal pas ingaan wanneer er een functioneel digitaal systeem beschikbaar is. De leden van de CDA-fractie maken zich zorgen over de mogelijke duur van de ontwikkeling van zo'n systeem. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om meer inzicht te geven in de verwachte termijn.

### *Uitzondering meldingsplicht*

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze risicosectoren zullen worden aangewezen waarvoor de meldingsplicht geldt. De leden vragen of de regering bereid is om de meldingsplicht voor alle sectoren van toepassing te laten zijn, dit na een jaar te evalueren en op basis daarvan een voorstel te doen om een aantal sectoren eventueel uit te zonderen.

### *Sanctieregime*

De leden van de SGP-fractie vragen of zij uit de reactie van de regering in het nader rapport terecht hebben begrepen dat bij het opleggen van boetes de omstandigheden van het geval serieus gewogen zullen worden. Deze leden vragen of de regering kan bevestigen dat het enkele feit dat, zonder opzet, niet tijdig aan de informatieplicht is voldaan niet per definitie tot hogere boetes leidt, dan boetes die op grond van bijvoorbeeld de Wet arbeid vreemdelingen worden opgelegd.

### **3. Financiële gevolgen wetsvoorstel**

De leden van de SP-fractie constateren dat de handhavingskosten die voortvloeien uit het voorliggende wetsvoorstel volledig voor rekening van de Inspectie SZW komen. De leden vragen de regering om een inschatting van de hoogte van deze kosten en vragen op basis waarvan de regering aanneemt dat dit door de Inspectie SZW gedragen kan worden.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat met dit wetsvoorstel administratieve lasten gepaard gaan die voortvloeien uit de artikelen 8 en 9 (meldingsplicht en bewaren van gegevens op de werkvloer). Volgens de regering is deze stijging van de kosten uit het oogpunt van bescherming van de gedetacheerde werknemer te rechtvaardigen. Tevens wordt er aangegeven dat een meldingssysteem in andere Europese landen een uiterst effectief middel is gebleken. Een voorbeeld is België (Limosa).

### **ARTIKELSGEWIJS**

#### *Artikel 7*

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in de toelichting op artikel 7 in de memorie van toelichting wordt gesuggereerd dat de gedetacheerde werknemer zelf als contactpersoon kan fungeren. In hoeverre brengt dit het risico met zich mee dat de werknemer onder druk gezet kan worden om onjuiste informatie te geven en hier zelf vervolgens de schuld van te krijgen? De werknemer bevindt zich immers in een afhankelijke relatie met de andere partij(en) wat betreft werk en inkomen.

#### *Artikel 8*

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het registeren van een woonadres in het land van herkomst afdoende is om de identiteit van een werknemer te achterhalen? Heeft de regering ook gedacht aan de mogelijkheid om ook bijvoorbeeld het burgerservicenummer (BSN) of bankrekeningnummer te registeren? Zo ja, waarom is dit niet opgenomen in het wetsvoorstel? In artikel 8 van het wetsvoorstel lijkt sprake te zijn van verantwoordelijkheden voor één dienstverrichter en één dienstontvanger. Betekent dit dat de overige partijen in de keten geen verantwoordelijkheid dragen? In geval dit niet zo is, is het dan de verantwoordelijkheid van de dienstverrichter om de keten transparant te maken en van de dienstontvanger om deze melding in zijn geheel te controleren?

De leden van de D66-fractie vragen naar aanleiding van het commentaar van de vakbonden op het wetsvoorstel, of de regering heeft overwogen om behalve de identiteit van gedetacheerde werknemers ook bijvoorbeeld hun BSN en/of bankrekeningnummer te registreren, aangezien de gedetacheerden op basis van hun woonadres in het land van herkomst vaak niet zijn te achterhalen, omdat zij vaak vrijwel permanent onderweg zijn.

De leden van de SGP-fractie geven aan te begrijpen dat het complex is om de omstandigheden die tot het afbakenen van risicosectoren kunnen leiden, zelfs in algemene zin, in de wet te verankeren. Deze leden merken echter op dat de gronden die tot aanwijzing kunnen leiden normaliter wel in de wet dienen te worden opgenomen. Zij vragen waarom de regering hiervan heeft afgezien, mede in het licht van het feit dat de toelichting een drietal welomschreven gronden bevat.

#### *Artikel 19*

Naar aanleiding van artikel 19 vragen de leden van de D66-fractie op welke manier de evaluatie zal plaatsvinden. Welke indicatoren worden hiervoor gebruikt en heeft er een nulmeting plaatsgevonden? Kan de regering deze naar de Kamer sturen?

#### *Artikel 21*

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom het bijna twee jaar heeft geduurd om de richtlijn om te zetten in regelgeving? Wat zijn de gevolgen als het wetsvoorstel niet op 18 juni aanstaande in werking treedt?

Naar aanleiding van artikel 21 vragen de leden van de D66-fractie of het juist is dat de handhavingsrichtlijn op 18 juni 2016 geïmplementeerd moet zijn. Waarom heeft het bijna twee jaar geduurd voordat de richtlijn is omgezet in nationale wetgeving?

Ook vragen deze leden wat de gevolgen zijn als de datum van 18 juni 2016 niet wordt gehaald voor de inwerkingtreding.

De voorzitter van de commissie,  
Van der Burg

De adjunct-griffier van de commissie,  
Van der Linden