

Vergaderjaar 2023–2024

29 861

Arbeidsmigratie en sociale zekerheid

Nr. 121

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2023

Er worden jaarlijks tienduizenden werknemers vanuit Europa tijdelijk naar Nederland gedetacheerd. Het vrij verkeer van diensten binnen de EER maakt dit mogelijk. Deze gedetacheerde werknemers leveren een belangrijke bijdrage aan onze economie. Hierbij heeft Nederland zich in de Europese context altijd hard gemaakt voor «gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats». Zo wordt oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, met alle gevolgen van dien voor de gedetacheerde werknemer, tegengegaan. In de Implementatiewet herziene detachingsrichtlijn (Ihd) zijn vijf maatregelen getroffen om de bescherming van gedetacheerde werknemers te versterken. Deze maatregelen komen voort uit de herziening van de Europese detachingsrichtlijn.¹ De context van detachering is uitgebreider geschetst in de Kamerbrief bij de aanbidding van de Evaluatie van de meldingsplicht en de eerste monitor van de Ihd.²

De monitoring van de Ihd komt voort uit de motie van het lid Palland.³ Daarin wordt de regering verzocht om de Ihd jaarlijks te monitoren en na drie jaar te evalueren. De eerste monitor is in januari 2023 naar uw Kamer verstuurd. Met deze brief bied ik uw Kamer de tweede monitor van de Ihd aan. Mijn beleidsreactie volgt in de brief bij de evaluatie.

1. Tweede monitor Implementatiewet herziene detachingsrichtlijn, meting 2021-2022

De meetperiode van de eerste monitor was augustus 2020 tot en met juli 2021. De tweede monitor betreft de periode van augustus 2021 tot en met juli 2022.

¹ 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, L173).

² Kamerstukken II 2022/23, 29 861, nr. 100.

³ Kamerstukken II 2019/20, 35 358, nr. 16.

Methodologische kanttekeningen

Net als bij de eerste monitor van de lhd is het onderzoek voor de tweede monitor uitgevoerd op basis van gegevens uit het meldloket WagwEU, interviews met stakeholders en enquêtes onder buitenlandse opdrachtgevers, Nederlandse opdrachtnemers en gedetacheerde werknemers. De eerste monitor kende enkele belangrijke kanttekeningen. De bevindingen moesten worden beschouwd als indicatief, vanwege het beperkte aantal respondenten op de enquête en de beperkte kwaliteit van de data uit het meldloket.⁴ Deze kanttekeningen blijven van toepassing op de resultaten van de tweede monitor. Ondanks aanvullende maatregelen om het aantal respondenten omhoog te brengen, blijft het aantal respondenten ook in de tweede monitor laag. Met name de partijen in het buitenland zijn moeilijk te bereiken. Om de datakwaliteit van het meldloket te verbeteren worden er doorlopend kwaliteitsmaatregelen doorgevoerd. Zo zijn er pop-ups toegevoegd die het belang van correcte informatie benadrukken, velden zijn gebruiksvriendelijker opgesteld en bij ingewikkelde velden is optionele uitleg toegevoegd. Ook wordt er geïnvesteerd in voorlichtingscampagnes om de bekendheid van de meldplicht te vergroten en zo ondermelding tegen te gaan. Dit zijn lopende processen waarvan de effecten deels nog niet merkbaar waren tijdens de onderzoeksperiode. Het is daarom belangrijk om ook de bevindingen van de tweede monitor als indicatief te beschouwen.

Daarnaast bleek uit de eerste monitor dat de maatregelen van de lhd moeilijk in concrete indicatoren te vangen zijn. Ook hier is aan gewerkt voor de tweede monitor. Zo is de berekening van het aantal werknemers dat onder een algemeen verbindend verklaarde (avv'de) cao valt met voortschrijdend inzicht aangescherpt. De koppeling tussen de werkingsfeer van de cao en de SBI-code van de melding is verbeterd. Daarnaast is een externe expert betrokken bij de begeleiding van het onderzoek. Toch blijven in verband met de complexe materie de kanttekeningen staan en moeten de bevindingen hieronder met de nodige voorzichtigheid worden benaderd.

Bevindingen

In deze sectie zullen de meest opvallende bevindingen per maatregel van de lhd worden uitgelicht. Omdat de eerste monitor functioneert als nulmeting zal de focus liggen op veranderingen sinds die meting. Zoals genoemd volgt mijn beleidsreactie met de evaluatie.

Maatregel 1: De oorspronkelijke «harde kern» van arbeidsvoorwaarden waar gedetacheerde werknemers recht op hebben is verruimd met voorwaarden voor huisvesting en vergoeding van verblijfs-, reis- en maaltijdkosten.

- Het rapport schat in dat 36% van gedetacheerde werknemers onder een avv'de cao valt. Dit is iets lager dan de inschatting van de eerste onderzoeksperiode (40%), op basis van de nieuwe rekenmethode. Dit kan te maken hebben met een avv-loze periode voor de Metalektro cao. Maar het onderzoek beschikt over te weinig data om uitspraken te kunnen doen over een causaal verband tussen het aflopen van de cao en de sectoren waar gedetacheerde werknemers tewerk worden gesteld.

⁴ Zo bevatten veel meldingen verkeerde of niet ingevoerde informatie en typfouten. Ook meldden niet alle dienstverrichters zich. Dit kan komen door onbekendheid met de meldplicht. Daarnaast kan het zo zijn dat sommige dienstverrichters niet melden vanwege hoge administratieve lasten. Dit leidt tot een incompleet meldbestand.

- Niet alle avv'de cao's hebben bepalingen over reis-, maaltijd- en verblijfkosten. Waar avv'de cao's die wel bevatten is de indicatie van het rapport dat reiskostenvergoedingen (94%), maaltijkosten (84%) en in mindere mate verblijfkosten (46%) meestal volgens de Ihd vergoed worden. Ter vergelijking: bij de eerste monitor was dit respectievelijk 67%, 47% en 53%.
- Net als bij de eerste monitor is de indicatie dat werknemers die onder een avv'de cao vallen juist minder vaak onkostenvergoedingen ontvangen dan werknemers die niet onder een avv'de cao vallen.
- 59% (M1 53%) van de buitenlandse opdrachtnemers schat in dat ze hun gedetacheerde werknemers in Nederland de juiste onkostenvergoedingen kunnen bieden. 62% (M1 63%) van de Nederlandse opdrachtgevers geven aan dat zij zien dat deze onkostenvergoedingen inderdaad aangeboden worden.

Maatregel 2: Na 12 of (na eenmalige verlenging door de dienstverrichter) 18 maanden hebben gedetacheerde werknemers recht op alle Nederlandse arbeidsvoorwaarden (de uitgebreide harde kern) behalve ontslagrecht en aanvullende bedrijfspensioenregelingen.

- De indicatie van het rapport is dat er geen correlatie is tussen de aanwezigheid of inhoud van een avv'de cao. Er lijkt dus geen aanleiding te zijn om te vermoeden dat verlengingen gebruikt worden om aanvullende arbeidsvoorwaarden te ontlopen.
- Echter, ook in de tweede monitor werden weinig opdrachten gesignaleerd die langer dan één jaar duren (5%; M1 8%). Vanwege de lage aantallen wordt er in het rapport weinig gezegd over in hoeverre deze maatregel nageleefd wordt.

Maatregel 3: De vervanging van een gedetacheerde werknemer door een andere gedetacheerde werknemer op dezelfde werkplek wordt beschouwd als één detachering, waarbij na 12 of 18 maanden het recht op de uitgebreide harde kern ontstaat – ongeacht het aantal «dienstmaanden» van de vervangende werknemer op dat moment.

- De tweede monitor identificeert, net als de eerste monitor, te weinig gevallen waarop maatregel 3 van toepassing is om uitspraken te kunnen doen over het effect van deze maatregel.

Maatregel 4: De rechten van gedetacheerde uitzendkrachten en binnenlandse uitzendkrachten zijn vrijwel gelijkgetrokken.

- Sinds mei 2023 wordt in het meldloket uitgevraagd of de werknemer een uitzendkracht is. In de onderzoeksperiode van deze monitor was dit echter nog niet het geval. Het rapport concludeert daarom dat uitzendkrachten tijdens de onderzoeksperiode niet goed te volgen zijn in het meldloket.
- Buitenlandse opdrachtnemers zijn gematigd negatiever over hun mogelijkheden om hun uitzendkrachten dezelfde arbeidsvoorwaarden te geven als Nederlandse uitzendkrachten (een cijfer van 2,07 op een schaal van 1 tot en met 5, maar $n = 31$). Dit was een cijfer van 3,71 in M1, maar $n = 17$). Nederlandse opdrachtgevers geven aan dat buitenlandse opdrachtnemers in 89% ($n = 52$) van de gevallen de juiste arbeidsvoorwaarden naleven (M1 80% maar $n = 20$). Vanwege de lage respons zijn deze bevindingen geheel indicatief.
- De indicatie van het rapport is dat werknemers die zichzelf als uitzendkracht identificeren gemiddeld vaker te laag betaald lijken te worden dan overige gedetacheerde werknemers.

Maatregel 5: Toeslagen in verband met de detachering naar Nederland moeten bovenop de minimumbeloning worden betaald, mits ze een vergoeding betreffen van daadwerkelijk in verband met de detachering gemaakte onkosten.

- Het rapport maakt een analyse van het loon dat de respondenten ontvingen, op basis van vragenlijsten die werknemers zelf hebben ingevuld. Deze loongegevens zijn echter lastig uit te vragen. Het is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk of de respondent netto- of brutoloon bedoelt, welke uren wel en niet tot het loon gerekend kunnen worden, hoeveel uren gewerkt is in een bepaalde periode en welk loon in welke tijdsperiode gold. Daarnaast moet rekening gehouden worden met leeftijd, arbeidsduur, en met de kern van maatregel 5: de inhouding van kosten waardoor de werknemer feitelijk niet het minimumloon ontvangt. Vanwege deze onzekerheden zijn de uitkomsten voor maatregel 5 geheel indicatief.
- De indicatie van het rapport is dat 14% van de werknemers een loon onder het WML ontving (M1 15%).
- De helft van de werknemers verdient meer dan anderhalf keer het WML. Dit is vergelijkbaar met de indicatie van de eerste monitor.
- 27% van de werknemers geeft aan dat er door de opdrachtnemer kosten zijn ingehouden op het loon (M1 37%). Het rapport kan echter geen duidelijkheid geven over of dit inderdaad inhoudingen betreft (wat in de meeste gevallen niet mag) of kostenverrekeningen (wat in veel gevallen wel mag).
- Uit de enquêteresultaten blijkt dat minder werknemers aangeven dat hun loon hoger is dan voor de inwerkingtreding van de lhd (M1 25%; m² 19%). Het rapport kan echter niet zeggen in hoeverre hier sprake is van een oorzakelijk verband.

Overige bevindingen

Naast de bevindingen over de individuele maatregelen van de lhd kijkt de monitor ook naar de bredere effecten van de lhd. Hieronder zijn een aantal punten uitgelicht.

- Minder buitenlandse opdrachtnemers ervaren zeer veel administratieve lasten als gevolg van de lhd (5%; M1 19%) maar meer opdrachtnemers ervaren veel administratieve lasten (34%; M1 23%).
- 28% van de Nederlandse opdrachtgevers ervaart weinig administratieve lasten, 33% ervaart weinig noch veel administratieve lasten en 39% ervaart veel of zeer veel administratieve lasten. Dit is weinig veranderd ten opzichte van meting 1.
- Hierbij past de kanttekening dat werkgevers die niet melden of niet detacheren vanwege hoge administratieve lasten niet bekend zijn in het meldloket en daarom niet meegenomen zijn in deze enquête.
- De meeste buitenlandse opdrachtnemers (63%; M1 62%) geven aan dat hun concurrentiepositie in Nederland gelijk is aan voor de invoering van de lhd. Dit is ook het oordeel van de meeste Nederlandse opdrachtgevers (79%; M1 62%).
- Veel opdrachtnemers en opdrachtgevers geven aan dat betere voorlichting over de lhd en over de toepasselijke arbeidsvoorwaarden een belangrijk verbeterpunt is.

2. Derde monitor en evaluatie

De motie van het lid Palland verzoekt de regering om de lhd te monitoren en na drie jaar te evalueren. De eerste twee monitors getuigen van zeer complexe materie die moeilijk te vangen is in concrete indicatoren en enquêtevragen. Deze uitdagingen zijn uitgebreider geschetst onder het kopje «methodologische kanttekeningen» hierboven. De monitors kunnen daarom weinig harde conclusies bieden. Dit werd al duidelijk na de eerste monitor. De kanttekeningen worden ook genoemd in de brief waarmee de

eerste monitor aan uw Kamer is aangeboden.⁵Zoals hierboven beschreven zijn aan de hand van een uitgebreid evaluatieproces verbeterpunten doorgevoerd voor de tweede monitor. Toch blijven veel van de kanttekeningen staan waardoor ook de resultaten van de tweede monitor hoogstens indicatief zijn. Er zijn geen aanvullende aanpassingen mogelijk die een derde monitor effectiever zouden maken. Daarom is in overleg met de onderzoekers besloten om de derde monitor achterwege te laten.

Ik begrijp dat dit is een onbevredigende conclusie is omdat het belangrijk is om de situatie van gedetacheerde werknemers in Nederland te evalueren. Daarom zal ik wel een evaluatie van de Ihd laten doen aan de hand van de twee uitgevoerde monitors. Met deze evaluatie worden de conclusies uit de monitors optimaal benut en verrijkt met gegevens uit onder andere aanvullende expertinterviews. Met deze evaluatie volgt ook mijn beleidsreactie. Daarnaast zal ik een nieuw onderzoek opzetten dat anders vormgegeven wordt. In dit onderzoek zal met name de meldplicht geëvalueerd worden zoals toegezegd aan uw Kamer in mijn brief van januari 2023.⁶ De lessen uit de twee monitors zullen meegenomen worden in de voorbereiding van dit nieuwe onderzoek. Ik wil de situatie van gedetacheerde werknemers op deze manier in kaart blijven brengen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 29 861, nr. 100.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 29 861, nr. 100.