

Evaluatie Implementatiewet herziene Detacheringsrichtlijn



Panteia

Click here and insert picture via Insert | Picture

Click here and insert picture via Insert | Picture

Click here and insert picture via Insert | Picture

Click here and insert picture via Insert | Picture

Click here and insert picture via Insert | Picture

Click here and insert picture via Insert | Picture

<in case of no partner logo's: delete this table>

Evaluatie Implementatiewet herziene Detacheringsrichtlijn

Auteur(s)

Paul Vroonhof, Peter de Klaver, Tom
Kruis, Dani Slimmens, Merle Bartsch

Gepubliceerd

Zoetermeer, 24-7-2024

Versie

1.0

Opdrachtgever(s)

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Projectnummer

10595

Status

Rapportage (concept)

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



Inhoudsopgave

Begrippenlijst	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	12
1.1 Implementatiewet Herziene Detacheringsrichtlijn	12
1.1.1 Doel en maatregelen	12
1.1.2 Scope IHD: aantal werknemers, opdrachtnemers en opdrachtgevers	13
1.2 Evaluatie	16
1.2.1 Opbouw van de evaluatie	16
1.2.2 Methodologische kanttekeningen	17
1.3 Onderzoeksvragen evaluatie	18
1.4 Leeswijzer	18
2 Maatregel 1: Aanvullingen op de harde kern van arbeidsvoorwaarden	19
2.1 De maatregel	19
2.2 Specifieke kanttekeningen bevindingen	19
2.3 Vergoeding reis-, maaltijd- en verblijfskosten	20
2.4 Voorwaarden voor huisvesting	22
2.5 Beneficianten en voorwaarden	23
2.6 Doeltreffendheid	23
2.7 Samenvattende conclusies maatregel 1	24
3 Maatregel 2: Recht op arbeidsvoorwaarden 12/18 maanden na aanvang werk	25
3.1 De maatregel	25
3.2 Duur en verlenging detacheringen	25
3.3 Naleving arbeidsvoorwaarden bij verlengde detacheringsovereenkomst	26
3.4 Beneficianten en voorwaarden	27
3.5 Doeltreffendheid	27
3.6 Samenvattende conclusies maatregel 2	28
4 Maatregel 3: Bij vervanging geen sprake van nieuwe detachering	29
4.1 De maatregel	29
4.2 Specifieke kanttekeningen bevindingen	29
4.3 Vervanging van werknemers	29
4.4 Naleving eisen IHD bij vervanging	30
4.5 Beneficianten en voorwaarden	30
4.6 Doeltreffendheid	30
4.7 Samenvattende conclusies maatregel 3	31



5	Maatregel 4: Aanvullende arbeidsvoorwaarden en plichten voor gedetacheerde uitzendkrachten	32
5.1	De maatregel	32
5.2	Gedetacheerde uitzendkrachten	32
5.3	Doorzenden	33
5.4	Naleving arbeidsvoorwaarden uitzendkrachten	34
5.5	Beneficianten en voorwaarden	35
5.6	Doeltreffendheid	35
5.7	Samenvattende conclusies maatregel 4	35
6	Maatregel 5: Vergoedingen van daadwerkelijke kosten detachering	37
6.1	De maatregel	37
6.2	Brutolonen	38
6.3	Arbeidsduur en werktijden	38
6.4	Ingehouden kosten op beloning	39
6.5	Naleving maatregel	39
6.6	Beneficianten en voorwaarden	40
6.7	Samenvattende conclusies maatregel 5	41
7	Niet-beoogde effecten	43
7.1	Administratieve lasten	43
7.2	Betrouwbaarheid Europese markt	45
7.3	Concurrentiepositie	45
7.4	Mogelijk ongelijke controle	46
8	Ervaren effecten van de IHD	47
8.1	Werknemers	47
8.2	Opdrachtnemers	47
8.3	Opdrachtgevers	48
8.4	Gelijker speelveld	48
9	Verbeterpunten	49
9.1	Handhaving en controle	49
9.2	Identificeren risicosectoren	49
9.3	Niet-risicosectoren	50
9.4	Bekendheid en voorlichting	50
9.5	Bewustwording status bij werkende	50
	Bijlage 1 – Geraadpleegde literatuur	52
	Bijlage 2 – Geïnterviewde belanghebbenden	54



Begrippenlijst

Algemeen verbindend verklaring (AVV) van cao	Partijen met een bedrijfstak-cao kunnen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) vragen of bepalingen uit de cao voor de gehele bedrijfstak kunnen gelden. Die bepalingen uit zo'n cao worden dan algemeen verbindend verklaard. Werkgevers die niet bij de cao-partijen horen maar wel in de bedrijfstak actief zijn, moeten zich dan aan de algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen houden en deze op hun werknemers toepassen.
Derdelanders	Personen met een andere nationaliteit dan één van de landen van de EER+.
Doordetacheren	Het als opdrachtgever inlenen van een gedetacheerde werkende, om deze werkende vervolgens als opdrachtnemer weer uit te lenen aan een volgende opdrachtgever [in een ander EER+-land. In staand beleid veelal begrepen als betrekking hebbend op dienstverlening middels het doorlenen van derdelanders die via een ander EER+ land Nederland bereiken.
Doorzenden	Het achtereenvolgens door de opdrachtnemer uitzenden van een uitzendkracht van opdrachtgever naar opdrachtgever zonder tussentijdse terugkeer naar het land van uitzending.
EER+	Europese Economische Ruimte en Zwitserland.
IHD	Implementatiewet Herziene Detacheringsrichtlijn.
NLA	Nederlandse Arbeidsinspectie
Onder de IHD vallende werkende	Een werknemer gedetacheerd naar Nederland vanuit de EER+ voor werkzaamheden binnen een sector die onder de werkingssfeer van de IHD valt. Uitzendkrachten vallen onder het bredere begrip werknemer. Zelfstandigen moet soms wel gemeld worden bij het meldloket, maar vallen niet onder de IHD.
Opdrachtgever (= dienstontvanger)	Het bedrijf of de persoon die een bedrijf of zelfstandige inhuurt op basis van een aannemingsovereenkomst of overeenkomst van opdracht, waarvoor een werkende in Nederland werkzaamheden komt verrichten.
Opdrachtnemer (= dienstverrichter)	Een in de EER+ gevestigd bedrijf dat op basis van een aannemingsovereenkomst of overeenkomst van opdracht een



werkende – dat kan ook de ondernemer zelf zijn, of een persoon waarmee het bedrijf een arbeidsovereenkomst heeft of een door die ondernemer ingehuurd uitzendkracht of zelfstandige - werk laat verrichten in Nederland.

SBI-code	SBI staat voor Standaard Bedrijfsindeling en geeft aan wat de hoofd- en de nevenactiviteiten van een bedrijf zijn. De SBI-code bestaat uit 4 of 5 cijfers en wordt gebaseerd op de inschrijving in het Handelsregister van de KVK.
Waadi	Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs
WagwEU	Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie.
Werkende	Een werknemer of zelfstandige. Uitzendkrachten vallen onder de bredere categorie werknemers.



Samenvatting

Met de inwerkingtreding van de Implementatiewet Herziene Detacheringsrichtlijn (IHD), die de Europese Herziene Detacheringsrichtlijn implementeert in de Nederlandse wetgeving, trok de Nederlandse wetgever op 30 juli 2020 een nieuwe grens om oneerlijke concurrentie om arbeid een halt toe te roepen. De norm werd gelijke beloning voor hetzelfde werk op dezelfde plaats en aanspraak op dezelfde arbeidsvoorwaarden bij dezelfde werkzaamheden, ook voor internationale arbeidskrachten. Concreet voorzag de IHD in de volgende vijf maatregelen:

1. uitbreiding van de 'harde kern' van arbeidsvoorwaarden;
2. recht op aanvullende arbeidsvoorwaarden na 12 dan wel 18 maanden;
3. bij vervanging van gedetacheerde geen sprake van nieuwe detachering;
4. aanvullende arbeidsvoorwaarden en plichten voor gedetacheerde uitzendkrachten;
5. vergoedingen van bepaalde daadwerkelijk in verband met detachering gemaakte kosten.

Bij de invoering van de IHD heeft de Tweede Kamer de motie-Palland (35 358/nl. 16/2019-2020) aangenomen. Deze motie verzocht het kabinet de effecten van de IHD te monitoren en te evalueren.

Voorliggende rapportage betreft de eindevaluatie van de monitor 'Evaluatie Implementatiewet herziene Detacheringsrichtlijn'. Dit rapport is opgesteld na uitvoering van twee monitors en aanvullende interviews. De twee monitors zijn uitgevoerd in respectievelijk de meetjaren augustus 2020 tot en met juli 2021 (verder 'meting 1' of 'meetjaar 2020-2021') en augustus 2021 tot en met juli 2022 (verder 'meting 2' of 'meetjaar 2021-2022'). De monitors bieden inzicht in de stand van zaken rondom de IHD, op basis van gegevens uit het meldloket, enquêtes onder gemelde werknemers, opdrachtnemers/dienstverrichters en opdrachtgevers/dienstontvangers. Aanvullend op de monitors zijn in de periode 2020 tot en met 2024 aanvullende interviews met belanghebbende organisaties en experts afgenomen. De gepresenteerde bevindingen dienen als indicatief te worden beschouwd vanwege meerdere methodologische kanttekeningen. Belangrijke kanttekeningen zijn onder andere het ontbreken van een nulmeting, de beperkte kwaliteit van de gegevens uit meldloket, het ontbreken van feitelijke gegevens om de onderzoeksvragen te beantwoorden en het beperkte zicht van de gesproken belanghebbenden en experts op (gekwantificeerde) effecten van de maatregelen. Voor uitgebreidere toelichting op de methodologische kanttekeningen verwijzen wij naar hoofdstuk 1 en de rapportages van de monitors.

Context: de scope van de IHD

In de onderzoeksperiode van meting 1 vielen 58.528 gemelde werkenden, zijnde werknemers (waaronder uitzendkrachten) onder de reikwijdte van de IHD. Er zijn daarnaast zelfstandigen gemeld, maar die vallen niet onder de reikwijdte van de IHD. In de onderzoeksperiode van meting 2 zijn 63.685 onder de IHD vallende werknemers gemeld.¹ Van deze groep was ongeveer 75% staatsburger van een land uit de EER+. De grootste groepen met dezelfde nationaliteit waren Polen (15%), Duitsers (15%), Belgen (9%),

¹ De cijfers aangaande meldingen in deze evaluatie zijn exclusief meldingen voor wegtransport (zie Hoofdstuk 1).

Roemenen (8%) en Litouwers (5%). Van buiten de EER+ kwamen de meeste werknemers vallend onder de IHD uit Oekraïne (12%), vooral gedetacheerd vanuit Polen en Litouwen.

In meting 2 meldden zich in totaal 5.992 opdrachtnemers bij het meldloket die onder de IHD vielen (dus exclusief zelfstandigen), waarvan 31% in Duitsland of België gevestigd is. Het aantal in Polen gevestigde opdrachtnemers is in 2021-2022 meer dan verdubbeld ten opzichte van het jaar ervoor. In meting 1 meldden zich in totaal 6.732 opdrachtnemers bij het meldloket (exclusief zelfstandigen).

In meting 2 zijn door de opdrachtnemers in totaal 3.266 unieke opdrachtgevers gemeld bij het meldloket van postedworkers.nl. Hiervan valt het overgrote merendeel – 93% – onder de reikwijdte van de IHD. De overige 7% betreft opdrachtgevers waarvoor alleen gedetacheerde zelfstandigen gemeld zijn. In meting 1 waren er 3.759 opdrachtgevers gemeld bij het meldloket. Van deze groep was 10% alleen gemeld door zelfstandigen.

Maatregel 1: Aanvullingen op de harde kern van arbeidsvoorwaarden

- De maatregel en de invulling ervan is voor betrokken partijen overwegend duidelijk, met uitzondering van de voorwaarden voor huisvesting op een andere verblijfplaats.
- Verschillende stakeholders en experts stellen dat de IHD in theorie voor meer duidelijkheid heeft gezorgd aangaande aanvullingen op de harde kern. Zij voegen daar echter aan toe dat zij dit niet kunnen onderbouwen met bewijzen uit de praktijk.
- Ruim een derde (36%) van bij het meldloket gemelde werknemers die onder de IHD vallen, was werkzaam in een sector met een ge-avv'de cao. Alleen deze groep maakt in principe aanspraak op de uitgebreide harde kern.
- Het merendeel van de werknemers die onder de IHD vielen die in een sector met een ge-avv'de cao werkte, kon in meting 2 aanspraak maken op reiskostenvergoeding (94%) en maaltijdkosten (84%). Voor verblijfskosten (voor tijdelijke huisvesting) was dat minder dan de helft, namelijk 46%.
- Niet alle onkosten werden vergoed zoals beoogd. Van onder de IHD vallende werknemers die werkzaam waren in een sector waarin vergoeding voor kosten in een ge-avv'de cao was vastgelegd, gaf in meting 2 40% (naast 10% dat geen reiskosten maakte) aan dat zij reiskosten in Nederland niet of niet volledig vergoed kregen. Voor maaltijdkosten was dit 68% (naast 4% dat geen maaltijdkosten maakte) en voor verblijfskosten 40% (naast 23% dat geen verblijfskosten maakte).
- Minder dan de helft van de onder de IHD vallende werknemers die onder een ge-avv'de cao viel, kon aanspraak maken op bepalingen rondom huisvesting. In hoeverre het beeld klopt dat de cijfers met betrekking tot voorwaarden voor huisvesting laten zien, is niet goed vast te stellen. De voor de evaluatie geïnterviewde belanghebbenden geven aan dit niet goed in te kunnen schatten.
- Werkgeversorganisaties hebben de indruk dat de regels omtrent vergoeding van onkosten en voorwaarden voor tijdelijke huisvesting, daar waar relevant, in de meeste gevallen worden nageleefd.
- Onder de IHD vallende werknemers die onder een ge-avv'de cao vielen, kregen minder vaak onkosten vergoed dan werknemers die niet onder een ge-avv'de cao vielen. Wat de verklaring hiervoor is, is onbekend.
- Er is geen indicatie dat de IHD effect heeft op het al dan niet indienen van een verzoek tot het avv'en van cao-bepalingen.
- Het is niet goed vast te stellen in hoeverre de toepassing van bepalingen aangaande onkostenvergoedingen en huisvesting is toe te schrijven aan de invoering van de IHD en in hoeverre de IHD heeft geleid tot een afname van het aantal onder de IHD vallende werknemers dat werkzaam is onder slechtere arbeidsvoorwaarden dan de Nederlandse.

Maatregel 2: Arbeidsvoorwaarden 12/18 maanden na aanvang werk

- De overgrote meerderheid van de onder de IHD vallende werknemers is korter dan één jaar (inclusief verlenging) werkzaam op een opdracht in Nederland. De maatregel is in die zin beperkt relevant.
- Het aantal verlengingen van detacheringsoopdrachten verschilt per nationaliteit en sector. De meerderheid van de verlengingen zorgt er niet voor dat de totale opdracht langer dan een jaar duurt.
- Er lijkt geen causaal verband tussen het melden van verlenging en specifieke arbeidsvoorwaarden. Het is niet waarschijnlijk dat verlenging plaatsvindt om (gerichte aanpassing van specifieke voorwaarden onder) maatregel 2 te ontwijken.
- Er is beperkt zicht op de naleving van deze maatregel. De belangrijkste redenen hiervoor zijn het ontbreken van nalevingsgegevens voor toezichthoudende instanties, de indicatieve waarde van de resultaten uit de enquêtes in de metingen en het beperkt aantal (gemelde) verlengingen.

Maatregel 3: Vervanging binnen een opdracht geldt als dezelfde detachering

- Analyse van het registratiebestand van het meldloket wijst erop dat omzeiling van maatregel 2 (die het aanbieden van (vrijwel) alle in Nederland geldende arbeidsvoorwaarden aan onder de IHD vallende werknemers na 12 of 18 maanden voorschrijft) door middel van vervanging amper voorkomt.
- Er zijn geen signalen dat op grote schaal andersoortige constructies worden ingezet om verlenging door vervanging te ontwijken, bijvoorbeeld door detacheringen te laten opvolgen door werknemers van (formeel) verschillende opdrachtnemers of (formeel) verschillende opdrachten, al is dat typisch een analyse die nauwkeuriger wordt met meer en kwalitatief betere waarnemingen in het meldloket over een langere tijd. In het algemeen is het beeld bij gesprekspartners dat opdrachten zelden langer dan een jaar duren.
- Het is niet goed vast te stellen in hoeverre de IHD heeft bijgedragen aan de naleving van de toepassing van arbeidsvoorwaarden bij vervanging en voor wie en onder welke omstandigheden effecten van de maatregel plaatsvinden. Belanghebbenden met wie gesproken is, geven aan dit niet te kunnen beoordelen.

Maatregel 4: Buitenlandse gedetacheerde uitzendkrachten hebben op grond van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) direct recht op nagenoeg alle vastgelegde arbeidsvoorwaarden

- Sinds december 2023 moet worden aangegeven of de melding een uitzendkracht betreft of niet. Uit de cijfers van het meldloket voor het eerste kwartaal van 2024 blijkt dat 23% van de gemelde werknemers een uitzendkracht is.
- Naar verhouding de meeste onder de IHD vallende uitzendkrachten hadden Polen en Litouwen als herkomstland.
- De sectoren in Nederland waarin de meeste onder de IHD vallende uitzendkrachten werkzaam waren, waren in meting 2 de agrarische sector, groothandel en metaalindustrie.
- Volgens schattingen wordt een klein deel van de onder de IHD vallende uitzendkrachten doorgezonden.
- Het is niet goed vast te stellen in hoeverre de inlenersbeloning wordt toegepast voor een klein deel van de onder de IHD vallende uitzendkrachten. Veel gesproken belanghebbenden geven aan dat zij dit niet kunnen beoordelen.
- Niet in alle gevallen is het duidelijk voor betrokken partijen wanneer een werknemer uitzendkracht is en onder de maatregel valt. Dit heeft voornamelijk te maken met de definiëring van leiding en toezicht.



- Op basis van beschikbare gegevens is het niet goed vast te stellen in welke mate het loon voor onder de IHD vallende uitzendkrachten verschilt ten opzichte van dat van onder de IHD vallende werknemers. Het was niet mogelijk om naleving van 'individuele' rechten op betrouwbare wijze na te gaan bij de uitzendkrachten.
- Op basis van beschikbare gegevens is niet goed vast te stellen in welke mate de effecten van deze maatregel zijn toe te schrijven aan de IHD.

Maatregel 5: Vergoeding daadwerkelijke kosten bij detachering

- In meting 2 ontving 14% van de onder de IHD vallende werknemers vrij zeker een loon onder het WML. Dit percentage is hoog te noemen, maar ligt iets lager dan in meting 1 toen dit 15% was.
- Sectoren waarin het naar schatting relatief vaak voorkomt dat het WML niet wordt betaald zijn de uitzendsector, overige industrie en landbouw, bosbouw en visserij.
- Bij 17% van de onder de IHD vallende werknemers bestaat enige twijfel over de uitbetaling van het WML. Deze twijfel volgt na verrekening van de 'gebruikelijke' arbeidsduur per week (anders dan de contractueel vastgelegde 'normale' arbeidsduur per week). Deze groep ontving op het eerste gezicht wel het WML, maar heeft gemiddeld meer dan 40 uur per week gewerkt waardoor mogelijk uiteindelijk sprake was van betaling onder het WML. Dat was in meting 1 nog 13%. Bij onder de IHD vallende uitzendkrachten lijkt er meer dan bij andere onder de IHD vallende werknemers twijfel te zijn over uitbetaling van het WML.
- Bij 4 procentpunt van de twijfelgevallen (de 17%) lijkt het waarschijnlijk dat het WML niet is betaald. Zij gaven aan dat bijkomende kosten voor detachering voor de werkgever, zoals reiskosten van en naar Nederland, dagelijkse reiskosten, maaltijdkosten en woonlasten op hun loon zijn ingehouden. Aangezien deze personen ook meer werkuren maakten dan gebruikelijk, lijkt het onwaarschijnlijk dat aan deze voorwaarden voldaan is. In meting 1 betrof dit 6% van de respondenten.
- De overige 13 procentpunt van de twijfelgevallen kregen het WML waarschijnlijk wel uitbetaald (in meting 1 was dat 7%).
- De resterende 69% van de onder de IHD vallende werknemers ontving zeker een loon op of boven het WML.
- De helft van alle onder de IHD vallende werknemers verdiende minstens anderhalf maal WML.
- Van de onder de IHD vallende werknemers werkte 52% meer dan 40 uur per week (60% in meting 1). De helft daarvan werkte zelfs meer dan 48 uur per week.
- Bij 27% van de onder de IHD vallende werknemers zijn door de opdrachtnemer kosten ingehouden op het loon (37% in meting 1). Waar dat in meting 1 vooral woonlasten betrof (19%), was daar in meting 2 geen sprake van (0%). In meting 2 werden reiskosten van en naar Nederland (10%) en maaltijdkosten (8%) het vaakst ingehouden. In hoeverre rechtmatig is omgegaan met dergelijke kostenverrekening (inhouding op het loon mag niet), is op basis van het onderzoek niet goed te bepalen, ook omdat respondenten 'inhouden' wellicht hebben verward met 'door hen aan opdrachtnemer te betalen'. Woonlasten mogen bijvoorbeeld niet ingehouden worden maar wel apart worden afgerekend.
- Op basis van de beschikbare resultaten is niet goed te bepalen in hoeverre de IHD heeft bijgedragen aan in hoeverre de naleving en handhaving van het WML en de beloning die volgt uit algemeen verbindend verklaarde cao's heeft bevorderd.

Ervaren effecten

- Onder de IHD vallende werknemers geven in de enquête aan overwegend positief te zijn over hun loon. Een meerderheid heeft wel de indruk dat Nederlandse werknemers meer verdienen.
- Opdrachtnemers hebben tussen meting 1 en 2 in toenemende mate vaker contact met opdrachtgevers over de toe te passen arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers. Deze positieve ontwikkeling wordt onderschreven door opdrachtgevers. Opdrachtnemers hadden voornamelijk moeite met het toekennen van dezelfde beloning als Nederlandse werknemers, inclusief bonussen en beloningen.
- Meerdere partijen hebben de indruk dat de IHD bijgedragen heeft aan een gelijkjer speelveld.

Neveneffecten

- Hoewel voor het merendeel van de opdrachtnemers en opdrachtgevers de lastenverzwaring beperkt lijkt te zijn gebleven, geldt dit voor een kleiner deel niet. In meting 2 gaf 39% van de opdrachtnemers en opdrachtgevers aan dat de IHD leidt tot (zeer) veel administratieve lasten. Deze cijfers zijn vergelijkbaar met die bij meting 1.
- Er zijn opdrachtgevers die de administratieve lasten aangaande controle van meldingen als overbodig ervaren, omdat in de bepaalde sectoren geen sprake is (grote) risico's op onderbetaling of niet-uitbetaling van vergoedingen.
- Het merendeel van de opdrachtnemers en opdrachtgevers geeft aan dat de IHD niet of nauwelijks iets heeft veranderd aan de concurrentiepositie, zowel ten opzichte van Nederlandse concurrenten als ten opzichte van concurrenten uit de EER+.

Verbeterpunten

- Als belangrijkste verbeterpunt dat naar voren komt uit de enquête onder opdrachtnemers en de interviews met gesproken belanghebbende partijen is het meer handhaven van de IHD. Werkgeversvertegenwoordigers, werknemersvertegenwoordigers en experts geven aan dat de controle van naleving van maatregels 1 tot en met 4 nu nagenoeg niet plaatsvindt. De verantwoordelijkheid van de controle van de handhaving van de maatregels 1 tot en met 4 ligt bij de cao-partijen.
- In lijn daarmee is het wenselijk om met uitgebreidere analyses, onder meer op gegevens uit het meldloket, beter in kaart te brengen wat de grootste risico-sectoren zijn en welke constructies er gebruikt worden om regels te ontduiken. Dat wordt makkelijker naarmate er meer data beschikbaar komt.
- Volgens opdrachtgevers zou meer bekendheid moeten worden gegeven aan de IHD. 29% van hen geeft dit aan in de enquête.
- Er zou meer en betere voorlichting moeten komen over de van toepassing zijnde cao en arbeidsvoorwaarden. In de enquête noemde iets minder dan een kwart van de opdrachtnemers en opdrachtgevers dit als verbeterpunt (respectievelijk 22% en 23%).

1 Inleiding

In 2020 werd de Implementatiewet Herziene Detacheringsrichtlijn (IHD) van kracht. Bij de invoering van de IHD heeft de Tweede Kamer de motie-Palland (35 358/nr. 16/2019-2020) aangenomen. Deze motie verzocht het kabinet de effecten van en ervaringen met de IHD te evalueren. Voorliggend rapport is het afsluitende verslag van de resultaten van de monitor, uitgevoerd door Panteia in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Deze evaluatie is een vervolg op twee metingen in de periode 2020-2022. Dit hoofdstuk beschrijft eerst de IHD en opzet van de monitor, en sluit af met een leeswijzer.

1.1 Implementatiewet Herziene Detacheringsrichtlijn

1.1.1 Doel en maatregelen

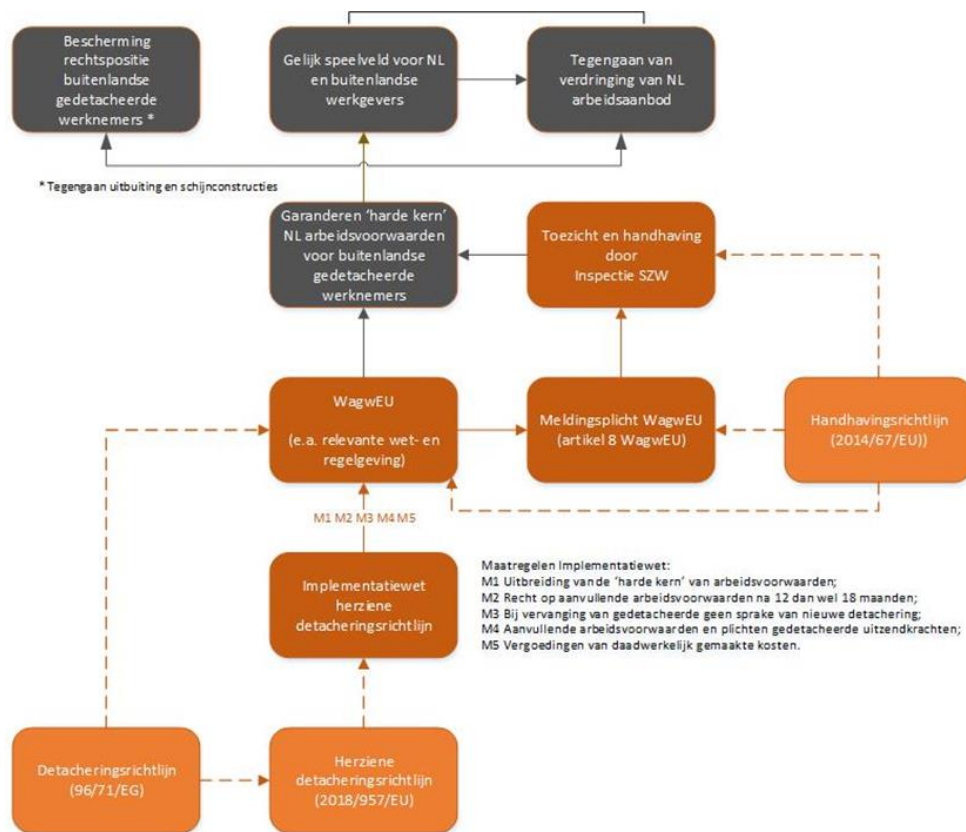
Met de inwerkingtreding van de IHD, die de Europese Herziene Detacheringsrichtlijn implementeert in Nederlandse wetgeving, trok de Nederlandse wetgever op 30 juli 2020 een nieuwe grens om oneerlijke concurrentie op arbeid een halt toe te roepen. De norm werd (zo veel mogelijk) gelijke beloning voor hetzelfde werk op dezelfde plaats en aanspraak op vrijwel dezelfde arbeidsvoorwaarden bij dezelfde werkzaamheden, ook voor internationale arbeidskrachten. Concreet voorzag de IHD in de volgende vijf maatregelen:

1. uitbreiding van de 'harde kern' van arbeidsvoorwaarden;
2. recht op aanvullende arbeidsvoorwaarden na 12 dan wel 18 maanden;
3. bij vervanging van gedetacheerde geen sprake van nieuwe detachering;
4. aanvullende arbeidsvoorwaarden en plichten voor gedetacheerde uitzendkrachten;
5. vergoedingen van bepaalde daadwerkelijk in verband met detachering gemaakte kosten.

Figuur 1 geeft de zogenaamde 'doelboom' van de Nederlandse wetgeving rondom buitenlandse gedetacheerden weer. De oranje blokken betreffen Europese richtlijnen die samen de input vormen voor de in de bruine blokken weergegeven Nederlandse wet- en regelgeving. De grijze blokken bevatten de met de wet – en regelgeving beoogde doelen.



Figuur 1 Doelboom wet- en regelgeving rondom buitenlandse gedetacheerden



Bron: Panteia, 2020

Voor meer informatie over de aanleiding van deze monitor, de beleidscontext, De beleidstheorie en de inhoud van de wet verwijzen we terug naar het rapport van de eerste meting.²

1.1.2 Scope IHD: aantal werknemers, opdrachtnemers en opdrachtgevers

Meldingsplicht

De IHD richt zich op een specifiek deel van de internationale dienstverlening in Nederland verzorgd vanuit de Europese Economische Ruimte en Zwitserland (EER+). De maatregelen uit de IHD zijn van toepassing op buitenlandse werkgevers die in de EER+ gevestigd zijn, een tijdelijke opdracht verrichten in Nederland en hiervoor werknemers (waarbij inbegrepen uitzendkrachten) naar Nederland detacheren.

Vanaf 1 maart 2020 geldt voor buitenlandse ondernemingen die in Nederland werkzaamheden verrichten met gedetacheerde werknemers een meldingsplicht. De meldingsplicht is ingevoerd om de Nederlandse autoriteiten meer tools te geven voor toezicht en handhaving van de verschillende regels die gelden voor buitenlandse werkenden die tijdelijk in Nederland werken. Buitenlandse ondernemingen uit de EER+ dienen vóórafgaand aan de werkzaamheden een melding te doen bij het online meldloket van het ministerie van SZW. De meldingsplicht geldt voor buitenlandse opdrachtnemers/werkgevers uit de EER+ die in Nederland werkzaamheden verrichten en

² Zie Panteia. (2023). *Monitor herziene detachingsrichtlijn. Meting 1: augustus 2020 – juli 2021.*

daarbij een werknemer tijdelijk in Nederland detacheren en voor bepaalde buitenlandse zelfstandigen (zzp'ers) uit de EER+ die tijdelijk in Nederland een opdracht vervullen. Voor enkele sectoren en activiteiten geldt geen meldplicht en voor de transportsector gelden andere regels.³

Gemelde naar Nederland gedetacheerde werkenden 2020-2023

Tabel 1 toont het aantal vanuit de EER+ naar Nederland gedetacheerde werknemers dat in beeld is bij SZW via het meldloket, exclusief de sector wegvervoer. Deze cijfers bieden een globaal beeld van de aard en omvang van detachering naar Nederland. Omdat niet alle naar Nederland gedetacheerde werkenden (correct) worden gemeld en de meldplicht nog relatief nieuw is, moeten de beschikbare cijfers met de nodige voorzichtigheid worden beschouwd. Vermoedelijk is sprake van ondermelding (zie ook paragraaf 1.2). Hoeveel werkenden, opdrachtnemers en opdrachtgevers niet (volledig) zijn gemeld bij het meldloket maar wel vallen onder de werkingssfeer IHD, is niet precies bekend. Op basis van onderzoek naar de meldplicht dat betrekking had op de periode augustus 2020 – juli 2021⁴ wordt geschat dat 38% van alle opdrachtnemers buiten het wegvervoer zich niet bij het meldloket meldt. Landen waar het naar verwachting bovengemiddeld voorkomt dat opdrachtnemers geen melding doen, zijn voornamelijk Tsjechië, Polen, België en Roemenië⁵. Ook in andere studies alsook de edities van de Staat van Migratie komt naar voren dat er (vermoedelijk) sprake is van ondermelding.⁶

Het aantal gemelde uit de EER+ naar Nederland gedetacheerde werknemers is de afgelopen jaren toegenomen. In 2021, het eerste volledige jaar waarvoor de meldplicht van kracht was, werden 76.155 gedetacheerde werknemers (dus exclusief zelfstandigen) gemeld. Twee jaar later is dit aantal toegenomen met ongeveer 20.000 tot in totaal 96.290. Een aanzienlijk deel van alle meldingen betreft personen met een niet-EU nationaliteit (derdelanders). In 2022 had ongeveer een kwart van de gemelde werknemers een nationaliteit van buiten de EER+. In 2023 nam dit aandeel toe tot bijna een derde (zie Tabel 1). Het aantal gedetacheerde werknemers in Nederland met andere nationaliteit dan die van één van de lidstaten van de EER+ die vanuit een EER+-land gedetacheerd worden, neemt de afgelopen jaren toe⁷. Verder dient sinds eind 2023 bij de melding te worden

³ Werknemers hoeven niet gemeld te worden indien zij werken onder een Nederlands contract, zij binnen Nederland worden gedetacheerd, zij werkzaamheden uitvoeren in de sectoren openbaar bestuur, overheidsdiensten en extraterritoriale organisaties en/of zij bepaalde soorten van incidentele arbeid verrichten (zoals zakelijke besprekingen of dringend onderhoud). Zelfstandigen die werkzaamheden verrichten in de sectoren bouw, schoonmaak, voedingsindustrie, metaal, zorg, glazenwasserij, land- en tuinbouw hebben wel meldplicht maar vallen verder niet onder de IHD. Zie voor de regels en uitzonderingen betreffende de meldplicht artikel 10 van het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0038821/2024-01-01>) en de informatie op de website van de Rijksoverheid (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/buitenlandse-werknemers/meldingsplicht-buitenlandse-werknemers/buitenlandse-werkgevers-en-zelfstandigen-met-een-tijdelijke-opdracht-in-nederland>). De sector wegtransport valt niet onder de scope van dit onderzoek. Voor toelichting hierop, zie Panteia. (2023). *Monitor herziene detachingsrichtlijn. Meting 2: augustus 2021 – juli 2022*.

⁴ Dit percentage is gebaseerd op resultaten van het evaluatieonderzoek aangaande de meldplicht. In het onderzoek is in een enquête opdrachtnemers gevraagd een inschatting te maken van de mate waarin opdrachtnemers in hun sector en hun land de meldingsplicht naleven. Dezelfde vraag is ook voorgelegd ten aanzien van opdrachtnemers in dezelfde sector maar een ander land. Gaven ze daarbij aan te denken dat opdrachtnemers in andere landen de meldingsplicht in grote getale niet naleven, dan is gevraagd aan te geven welke landen dit betreft. Op basis van een aantal datapunten die dit oplevert, is een indirecte inschatting gemaakt van het aantal niet gemelde opdrachtnemers. Zie voor meer toelichting op de gehanteerde methode om tot de inschatting te komen het eindrapport van evaluatie meldplicht paragraaf 4.1. Zie Panteia. (2022). *Eindrapport Evaluatie meldingsplicht WagwEU*.

⁵ Panteia. (2022). *Eindrapport Evaluatie meldingsplicht WagwEU*, paragraaf 4.1.

⁶ Heyma, A., Bussink, H. & Vervliet, T. (2023). *Posted workers to the Netherlands. Facts and figures*. SEO Amsterdam Economics; Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2021). *De Staat van Migratie 2023*; Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *De Staat van Migratie 2022*; Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2023). *De Staat van Migratie 2023*.

⁷ Kramer, D., van Gardingen, I., & Boonstra, K. (2022). De Europese Detachering van Derdelanders. *Nederlands Juristenblad*, 2022(18), 1442-1450.

aangeven of de werkende een uitzendkracht betreft. In het eerste kwartaal in 2024 was het aandeel meldingen dat werd aangeduid als uitzendkracht 23%.⁸

Ook zelfstandigen hebben melding gedaan in het meldloket. Van februari tot en met december 2023 deden 6.364 zelfstandigen dit. In 2020, 2021, 2022 waren er respectievelijk 6.896, 7.070 en 5.500 en zelfstandigen die een of meer meldingen deden.

Tabel 1 Aantal gemelde werknemers meldloket, exclusief wegvervoersector, 2020-2023

	2020 (feb-dec)	2021 (jan-dec)	2022 (jan-dec)	2023 (jan-dec)
Gemelde werknemers binnen EU/EER+	40.801	58.921	67.190	72.781
Gemelde werknemers buiten EU/EER+	14.093	17.234	22.440	23.509
Totaal	54.894	76.155	89.630	96.290

Raad voor de Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken. (2024). *Kamerstuk 21 501-31 nr. 741 Verslag van een schriftelijk overleg*. Bron: SZW meldloket

Tabel 2 toont dat vanuit de EER+ naar Nederland gedetacheerde werknemers voornamelijk gedetacheerd worden door in Polen, Duitsland, Litouwen en België gevestigde bedrijven⁹. De gemelde werknemers met een niet-EU nationaliteit worden vooral door in Polen en Litouwen gevestigde bedrijven gedetacheerd. Het betreft voor beide lidstaten voornamelijk gedetacheerden met de Oekraïense of Wit-Russische nationaliteit.¹⁰

Tabel 2 Top 5 gemelde werknemers per vestigingsland opdrachtnemer, exclusief wegtransport, 2020-2022

Vestigingsland	2020 (feb-dec)	2021 (jan-dec)	2022 (jan-dec)
Polen	15.134	20.700	22.700
Duitsland	10.729	16.440	18.410
Litouwen	8.405	11.360	14.390
België	4.834	7.380	8.670
Portugal	1.718	2.830	4.080

Bewerking cijfers uit Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2021, 2022 en 2023). *De Staat van Migratie 2021, 2022 en 2023*. Bron: SZW meldloket

Cijfers metingen evaluatiemonitor

Voor de evaluatie zijn twee meetperiodes aangehouden (zie ook paragraaf 1.2): voor meting 1 augustus 2020 tot en met juli 2021 (verder 'meting 1' of 'periode 2020-2021') en voor meting 2 augustus 2021 tot en met juli 2022 (verder 'meting 2' of 'periode 2021-2022'). In totaal vielen 63.685 gemelde werknemers (waaronder uitzendkrachten), onder

⁸ Sinds januari 2024 bevat het meldloket een goed functionerend systeem om aan te geven of een werknemer een uitzendkracht is. Daaruit blijkt dat veel meer gedetacheerden uitzendkracht zijn dan in eerdere jaren werden gemeld met een opdracht die onder uitzendwerk viel maar in een andere sector gemeld werd.

⁹ Deze cijfers hebben betrekking op het vestigingsland van de opdrachtnemers die de werknemers detacheren. De landen die worden genoemd zijn niet per definitie de landen van herkomst of geboorte van de gedetacheerde werknemers.

¹⁰ Raad voor de Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken. (2024). *Kamerstuk 21 501-31 nr. 741 Verslag van een schriftelijk overleg*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-31-741.html>.

de reikwijdte van de IHD in meting 2.¹¹ Van deze groep was ongeveer 75% staatsburger van een land uit de EER+. De grootste groepen waren Polen (15%), Duitsers (15%), Belgen (9%), Roemenen (8%) en Litouwers (5%). Van buiten de EER+ kwamen de meeste werknemers vallend onder de IHD uit Oekraïne (12%), vooral gedetacheerd vanuit Polen en Litouwen. In meting 1 vielen 58.528 gemelde werknemers onder de reikwijdte van de IHD, wat 8,8% lager is dan het aantal van het jaar erna.

In 2021-2022 meldden zich in totaal 5.992 opdrachtnemers bij het meldloket die onder de IHD vielen (dus exclusief zelfstandigen), waarvan 31% in Duitsland of België gevestigd is. Het aantal in Polen gevestigde opdrachtnemers is in 2021-2022 meer dan verdubbeld ten opzichte van het jaar ervoor. In 2020-2021 meldden zich in totaal 6.732 opdrachtnemers bij het meldloket (exclusief zelfstandigen).

In 2021-2022 zijn door de opdrachtnemers in totaal 3.266 unieke opdrachtgevers gemeld bij het meldloket van [postedworkers.nl](https://www.postedworkers.nl). Hiervan valt het overgrote merendeel – 93% – onder de reikwijdte van de IHD. De overige 7% betreft opdrachtgevers waarvoor alleen gedetacheerde zelfstandigen gemeld zijn. In 2020-2021 waren er 3.759 opdrachtgevers gemeld bij het meldloket. Van deze groep was 10% alleen gemeld door zelfstandigen.

1.2 Evaluatie

1.2.1 Opbouw van de evaluatie

De evaluatie is gebaseerd op twee metingen van een monitor en speciaal voor de eindevaluatie uitgevoerde onderzoeksactiviteiten. De twee metingen vonden plaats in respectievelijk 2022 (over onderzoeksperiode 2020-2021)¹² en 2023 (over onderzoeksperiode 2021-2022)¹³, de werkzaamheden voor de eindevaluatie vonden plaats in 2024. Voor de twee metingen is een *mixed methods approach* gebruikt bestaande uit kwalitatieve en kwantitatieve methoden. In grote lijnen bestonden de metingen uit de volgende, deel parallel lopende, fasen:

1. deskresearch en verkennende en expertinterviews;
2. secundaire kwantitatieve analyses van gegevens (onder van het meldloket [postedworkers.nl](https://www.postedworkers.nl) van het ministerie van SZW en Statline);
3. enquêtes onder opdrachtnemers (inclusief zzp'ers), opdrachtgevers en onder de IHD vallende werknemers, en;
4. analyse en eindrapportage.

Aanvankelijk zou een derde meting worden uitgevoerd. Echter, omdat de resultaten voortkomende uit de eerste twee metingen leidden tot bevindingen die, vanwege verschillende redenen (zie later in deze paragraaf en rapport meting 2¹⁴), indicatief zijn, is in overleg met SZW besloten om een derde meting in dezelfde vorm als de eerste twee achterwege te laten. Een evaluatie is ervoor in de plaats gekomen, waar voorliggend rapport het verslag van is.

Voor deze evaluatie is een analyse gemaakt van de resultaten uit de twee metingen en zijn aanvullend 12 expertinterviews met vertegenwoordigers van belanghebbenden en met experts gehouden. In de interviews lag de focus op toetsing van de bevindingen uit de twee metingen, actuele ervaringen met betrekking tot de richtlijn en de beantwoording

¹¹ De cijfers aangaande meldingen in deze evaluatie zijn exclusief meldingen voor wegtransport.

¹² Zie Panteia. (2022). *Monitor herziene detachingsrichtlijn. Meting 1: augustus 2020 – juli 2021*.

¹³ Zie Panteia. (2023). *Monitor herziene detachingsrichtlijn. Meting 2: augustus 2021 – juli 2022*.

¹⁴ Ibid.

van de overkoepelende onderzoeksvragen. De interviews zijn gehouden met toezichthoudende organisaties, werknemers- en werkgeversorganisaties en experts. Zie bijlage 2 voor een lijst met alle geïnterviewde organisaties voor de gehele monitor.

1.2.2 Methodologische kanttekeningen

Een groot deel van de bevindingen uit de monitor moeten worden beschouwd als indicatief vanwege meerdere methodologische kanttekeningen. Ten eerste ontbreekt een nulmeting waardoor de eerste effecten van de IHD gemist worden. Ook ontbreekt zicht op de mate waarin het meldloket een representatief beeld geeft van alle opdrachten en gedetacheerde werknemers die (eigenlijk) onder de IHD vallen.

Hiernaast ontbreken feitelijke gegevens om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Gedacht kan worden aan nalevingsgegevens aangaande overtredingen die verband houden met de IHD, buitenlandse gedetacheerde werknemers of andere relevante aspecten.

Ook de beperkte kwaliteit van de gegevens in het meldloket speelt een belangrijke rol. Veel meldingen zijn onjuist of bevatten niet ingevoerde informatie en tyfouten. Ook meldden niet alle opdrachtnemers (volledig) al hun detacheringen. Dit heeft als gevolg dat er geen volledig en betrouwbaar beeld van alle (meldplichtige) detacheringen is. Het hier geschetste beeld betreft overigens de eerste twee jaren van het meldloket. Gedurende de vier jaar dat het loket bestaat, zijn veel aanpassingen gedaan aan formulier en systeem, bijvoorbeeld door automatische checks, de verplichting kvk-nummers in te voeren en de ruimte voor gemelde opdrachtgevers om aan te geven dat zij zich niet in de melding herkennen.

Verder bleek dat een koppeling tussen de werkingssfeer van de cao en de sectorcode vanuit de gegevens van het meldloket (SBI-code) ook niet in alle gevallen goed mogelijk was. Bij een deel van de correcte meldingen was niet met zekerheid te zeggen welke cao van toepassing is en of voldaan is aan de precieze eisen zoals gesteld in de cao. Gevolg is dat een volledig betrouwbaar beeld van de werking van de IHD voor werknemers die al dan niet onder een ge-avv'de cao vallen, niet mogelijk is.

Sinds januari 2024 bevat het meldloket een goed functionerend systeem om aan te geven of een werknemer een uitzendkracht is. Daaruit blijkt dat veel meer gedetacheerden uitzendkracht zijn dan in eerdere jaren werden gemeld met een opdracht die onder uitzendwerk viel. Dat impliceert dat er waarschijnlijk veel meer onder de IHD vallende gedetacheerden zijn waarvoor maatregelen 4 van kracht is, waarmee per direct bijna alle arbeidsvoorwaarden van de uitzend-cao van kracht zijn. Deze personen zijn nu onder andere sectoren (en cao's) meegenomen in de analyses. Hoe dit uitwerkt op de resultaten valt niet goed in te schatten.

Verder zijn de responspercentages in de enquêtes in veel gevallen beperkt, waardoor de uitkomsten ervan als indicatief moeten worden beschouwd. Hierbij is op te merken dat in veel gevallen enquêteresultaten van de twee metingen sterke overeenkomsten laten zien.

Tot slot zijn kwantitatieve gegevens aangevuld met informatie uit interviews met belanghebbenden. Hierbij moet gemeld worden dat veel belanghebbenden aangaven niet of in zeer beperkte de werking en effecten van de IHD te kunnen beoordelen, omdat zij hier geen duidelijk zicht op hadden.

Deze kanttekeningen zorgen ervoor dat de bevindingen van de monitor met de nodige voorzichtigheid moeten worden benaderd. Zie het rapport van meting 2 voor een uitgebreide toelichting.¹⁵

¹⁵ Ibid.

1.3 Onderzoeksvragen evaluatie

De centrale probleemstelling van de evaluatie van de IHD is:

In hoeverre heeft de IHD bijgedragen aan meer bescherming van gedetacheerde werknemers in Nederland?

Op basis van deze centrale probleemstelling zijn de volgende evaluatievragen geformuleerd:

- 1. Wat zijn de effecten van de IHD geweest: in hoeverre hebben gedetacheerde werknemers in Nederland daadwerkelijk gelijkere arbeidsvoorwaarden gekregen in vergelijking met werknemers met een Nederlands contract?**
 - 1.1. Hoe vaak krijgen naar Nederland gedetacheerde werknemers voor hetzelfde werk op dezelfde plaats dezelfde beloning als Nederlandse werknemers? Hoe vaak is dit niet het geval?
 - 1.2. In hoeverre heeft de IHD geleid tot een afname van naar Nederland gedetacheerde werknemers en uitzendkrachten werkzaam onder arbeidsvoorwaarden lager dan de Nederlandse standaarden?
 - 1.3. In welke mate komt het voor dat naar Nederland gedetacheerde werknemers aanspraak kunnen maken op arbeidsvoorwaarden uit de uitgebreide harde kern? Hoe vaak doen zij dat ook?
 - 1.4. Hoe vaak kunnen naar Nederland gedetacheerde werknemers en naar Nederland gezonden uitzendkrachten aanspraak maken op aanvullende arbeidsvoorwaarden bovenop de beloning? Hoe vaak worden deze ook geëffectueerd?
- 2. Wat is de doeltreffendheid van de IHD geweest: in hoeverre heeft de IHD bijgedragen aan de geconstateerde effecten?**
 - 2.1. Hoe hebben de effecten zich in de loop van de tijd ontwikkeld?
- 3. Voor wie en onder welke omstandigheden traden de geconstateerde effecten op? En voor wie en onder welke omstandigheden niet?**
 - 3.1. Welk verschil maakt de geldigheid van een ge-avv'de cao bij het optreden van deze effecten?
- 4. In hoeverre heeft de IHD geleid tot effecten die niet voorzien waren?**

1.4 Leeswijzer

In dit document worden eerst in **hoofdstuk 2 tot en met 6** de bevindingen per maatregel beschreven. Per maatregel wordt ingegaan op de bevindingen uit de metingen en de doeltreffendheid ervan (evaluatievragen 1 en 2) en de beneficianten van de geconstateerde effecten en welke voorwaarden hierbij een rol spelen (evaluatievraag 3). Hierna wordt in **hoofdstuk 7** ingegaan op bevindingen aangaande onvoorziene effecten van de IHD (evaluatievraag 4). Tot slot gaat hoofdstuk 8 in op ervaren effecten en mogelijke verbeterpunten.

2 Maatregel 1: Aanvullingen op de harde kern van arbeidsvoorwaarden

Dit hoofdstuk gaat in op maatregel 1 van de IHD. Hierbij komen de bevindingen uit de metingen, de beneficianten en voorwaarden, en de doeltreffendheid aangaande deze maatregel aan bod.

2.1 De maatregel

De IHD voorziet in een uitbreiding van de zogenaamde ‘harde kern’ van arbeidsvoorwaarden voor onder de IHD vallende werknemers. De oorspronkelijke harde kern zag toe op onder andere minimumloon, verlof, beloning (waaronder toeslagen eindejaarsuitkeringen, over- en onregelmatig werk), werk- en rusttijden, arbeidsomstandigheden en gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Met de inwerkingtreding van de IHD vallen ook bepalingen over de vergoeding van reis-, maaltijd- en verblijfkosten en bepalingen over voorwaarden voor huisvesting in ge-avv’de cao’s onder de harde kern. Meer in het bijzonder gaat het om:

- Bepalingen over de vergoeding van uitgaven voor reis-, maaltijd- en verblijfkosten voor onder de IHD vallende werknemers die beroepshalve van huis zijn. Het gaat hierbij uitsluitend om de kosten die zij maken wanneer zij moeten reizen tussen hun Nederlandse huis en naar hun gewone werkplaats in Nederland, of wanneer zij door hun werkgever tijdelijk vanuit die gewone werkplaats naar een andere werkplaats worden gezonden. Het gaat dus om reizen vanuit het tijdelijke, Nederlandse huis en niet om reizen vanuit het land van herkomst.
- Bepalingen over voorwaarden voor tijdelijke huisvesting van onder de IHD vallende werknemers, indien de werkgever huisvesting ter beschikking stelt aan degenen die zich niet op hun gewone werkplek in Nederland bevinden. De kosten van structurele huisvesting (gebruikelijke huisvesting in Nederland) vallen hier niet onder – zie meer hierover onder maatregel 5 (hoofdstuk 6).

Deze aanvullende voorwaarden zijn niet wettelijk vastgelegd. Sociale partners kunnen afspraken maken over aanvullende voorwaarden maken in cao’s. Het ministerie van SZW kan een dergelijke cao vervolgens op verzoek avv’en.

2.2 Specifieke kanttekeningen bevindingen

Resultaten uit de twee metingen zijn voor een groot deel indicatief vanwege meerdere redenen. Naast de algemene kanttekeningen zijn belangrijke specifieke kanttekeningen aangaande deze maatregel:

- In de enquêtes is geen goed beeld verzameld over de verblijfskosten. Gelet op de waargenomen percentages hebben de gedetacheerden de vraag vermoedelijk vooral geïnterpreteerd alsof deze ging over hun normale verblijfplaats (daar wij zij wonen, thuis) in Nederland en niet over de ‘andere’ plaats om te verblijven voor werk aldaar.

- In interviews bij metingen 1 en 2 is het voor een vrij groot deel ook gegaan over de volledige harde kern, en niet specifiek over de aanvullende voorwaarden zoals opgenomen in de maatregel. Hier is in de interviews in de evaluatiefase wel specifieker op ingegaan.
- Het is belangrijk om te beseffen dat voor veel onder de IHD vallende werknemers de beloning ruim boven de wettelijke minima ligt – waarmee de maatregelen in de IHD in zekere zin minder relevant zijn. Deze groep is ongelijk verdeeld over bedrijfssectoren. Zie ook hoofdstuk 6 hierover.

2.3 Vergoeding reis-, maaltijd- en verblijfskosten

Recht op vergoeding

Of een onder de IHD vallende werknemer aanspraak kan maken op de aanvullingen op de harde kern zoals reis-, maaltijd- en verblijfskosten hangt er vanaf of de werkzaamheden in Nederland onder een sector vallen waar een ge-avv'de cao van kracht is. Volgens de gegevens van het meldloket in meting 2 was 36% van de onder de IHD vallende werknemers werkzaam in een sector met een ge-avv'de cao (in meting 1 was dit aandeel 40%)¹⁶.

Uit de gegevens uit meting 2 blijkt dat van alle onder de IHD vallende werknemers 34% aanspraak kon maken op vergoedingen van reiskosten. Voor maaltijd- en verblijfskosten lagen deze aandelen op respectievelijk 31% en 17%. Lang niet alle ge-avv'de cao's bevatten bepalingen over reis-, maaltijd- en verblijfskosten, het minst vaak over verblijfskosten. Van de onder de IHD vallende werknemers die werkzaamheden verrichten die onder een ge-avv'de cao vallen, kon, indien relevant¹⁷, 94% aanspraak maken op reiskostenvergoeding in Nederland. Voor maaltijdkosten was dat 84% en voor verblijfskosten 45%.

Werknemersorganisaties bevestigen in interviews dat in veel sectoren voorwaarden die onder de harde kern zijn gebracht, zijn opgenomen in de cao. In de cao van onder andere de bouwsector¹⁸ waren deze al voor de invoering van de IHD opgenomen in de cao en verplicht gesteld voor ingeleende werknemers. In de uitzendsector zijn deze voorwaarden de laatste jaren aangescherpt. Een gesprekspartner actief voor de sector glastuinbouw geeft aan dat reiskosten voor woon-werkverkeer zijn opgenomen in de cao. Maaltijd- en verblijfskosten zijn dat niet. Hierbij wordt aangegeven dat ondernemers hier wel zelf in kunnen voorzien, afhankelijk van de desbetreffende benodigde vergoedingen en omstandigheden.

Daadwerkelijke vergoeding

Een relatief groot deel van de onder de IHD vallende werknemers werkzaam in een sector waarin een tegemoetkoming voor deze kosten in een ge-avv'de cao is vastgelegd, kreeg gemaakte onkosten alsnog niet of niet volledig vergoed. 40% (naast 10% dat geen reiskosten maakte) van deze groep gaf aan dat zij reiskosten in Nederland niet of niet volledig vergoed krijgen. Voor maaltijdkosten was dit 68% (naast 4% dat geen

¹⁶ Zoals aangegeven onder de kanttekeningen in hoofdstuk 1 zijn veel uitzendkrachten verkeerd ingedeeld. Dat heeft consequenties voor het aandeel onder de gedetacheerden waarvoor maatregel 4 relevant is. En voor het aandeel dat in een ge-avv'de cao werkt (de uitzend-cao is doorgaans grotendeels ge-avv'd).

¹⁷ Dat 'indien relevant' verwijst naar het daadwerkelijk voorkomen van reiskosten voor de werknemer. In het vervolg heeft 'indien relevant' steeds deze betekenis.

¹⁸ In het rapport komt de bouwsector relatief vaak als voorbeeld aan de orde. Dat hangt samen met het feit dat meerdere malen gesproken is met vertegenwoordigers van zowel werkgevers als werknemers in de sector. Bovendien is het een sector waarin onder de IHD vallende detachering veel voorkomt..

maaltijkosten maakte) en voor verblijfskosten 40% (naast 23% dat geen verblijfskosten maakte).

Verschillende werkgevers- en brancheorganisaties geven aan dat zij ervan uit gaan dat in de meeste gevallen de vergoedingen voor reis-, maaltijd- en verblijfskosten daar waar werknemers hier aanspraak op kunnen maken, daadwerkelijk vergoed worden. Zij geven hierbij wel aan geen goed zicht te hebben op de mate waarin vergoedingen al dan niet worden betaald. Dit zou door sectorale cao-controleorganen zoals Stichting Normering Arbeid (SNA) en Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten (SNCU) gecontroleerd moeten worden. Het is onbekend in hoeverre dit daadwerkelijk gebeurt. Een van de werknemersvertegenwoordigers geeft aan dat controle van deze maatregel erg moeilijk is, omdat onkosten vergoed moeten worden conform nationaal recht of zoals gebruikelijk is in land van uitzending – namelijk welke van beide het gunstigst is. Hiervoor moet in de administratie de vergoeding gescheiden worden van het brutoloon en daarnaast is het nodig om uit te zoeken wat de hoogte van de vergoeding in het land van oorsprong (van de detachering) zou zijn¹⁹.

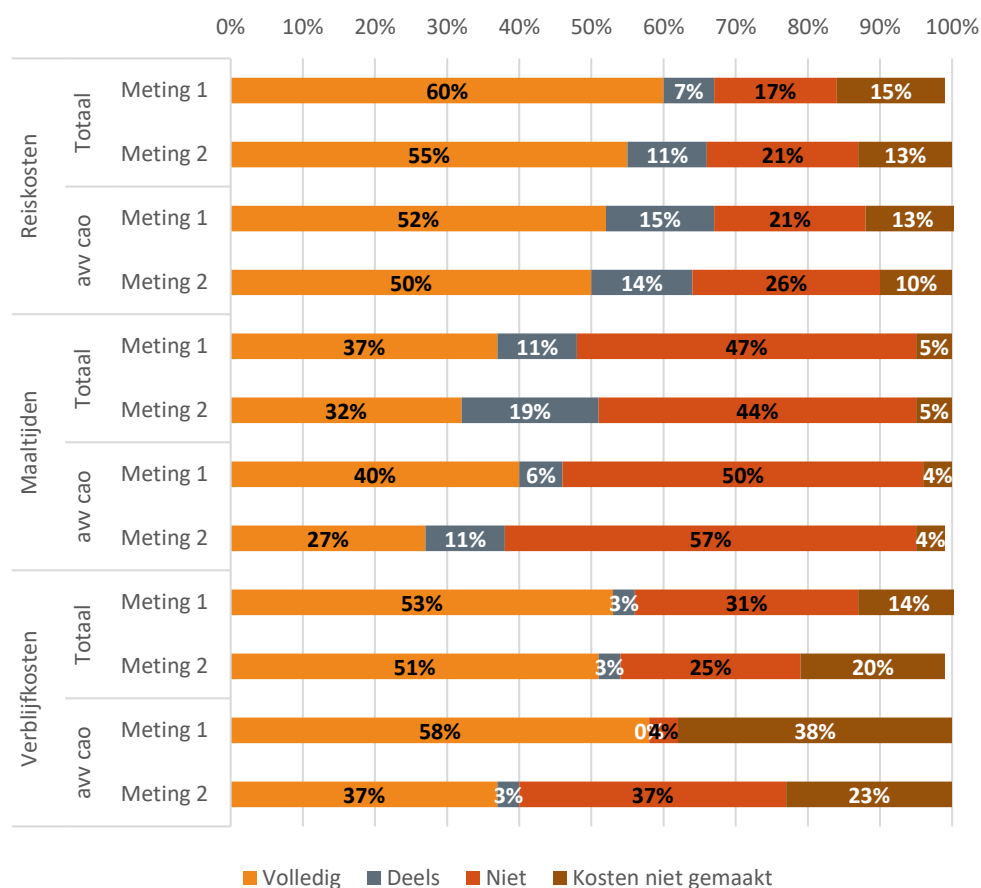
In een gesprek met een werkgeversorganisatie in de technologiesector kwam in een interview ook naar voren dat er behoefte is aan een Europees remuneratiën-calculator.²⁰ Hiermee kan worden bepaald wat de hoogte van vergoedingen zou moeten zijn.

Betreffende de verblijfskosten geeft een werknemersvertegenwoordiger in een interview aan dat nog niet altijd duidelijk is wat wel en niet vergoed dient te worden. Dit heeft voornamelijk te maken met onduidelijkheid over hoe de locatie 'van huis' wordt gedefinieerd en welke vergoeding van toepassing is.

¹⁹ Zie paragraaf 6.5 over naleving WML voor meer details hierover.

²⁰ Hiermee zou kunnen worden bepaald wat de hoogte van vergoedingen zou moeten zijn. Een vereiste is namelijk dat de reis-, maaltijd- en verblijfskosten volgens het nationaal recht en/of de praktijk die in het thuisland geldt voor het dienstverband tussen de werkgever en zijn gedetacheerde werknemers worden vergoed

Figuur 2 Onder de IHD vallende werknemers naar aanwezigheid vergoedingen in ge-avv'de cao en mate van vergoeding naar type onkostenvergoeding (gewogen)



Panteia. (2023). *Monitor herziene detachingsrichtlijn. Meting 2: augustus 2021 – juli 2022*. Bron: enquêtes onder werkenden

2.4 Voorwaarden voor huisvesting

Lang niet alle ge-avv'de cao's bevatten bepalingen over voorwaarden voor het geval alternatieve huisvesting dan de gebruikelijke nodig is omdat de onder de IHD vallende werknemer tijdelijk niet werkzaam is op de werkplek waar deze gewoonlijk werkt. Voor huisvestingsvoorwaarden gold dat in meetjaar 2021-2022 indien relevant voor krap de helft van de onder de IHD vallende werknemers voor wie een ge-avv'de cao van toepassing was. In 2021-2022 maakte deze groep voor circa 15% uit van alle onder de IHD vallende werknemers.

Van de in de enquête bevraagde opdrachtgevers gaf in 2021-2022 ongeveer twee derde (65%) aan dat de buitenlandse gedetacheerde werknemers die voor werk van huis waren, via de opdrachtnemer dezelfde huisvesting aangeboden hadden gekregen als Nederlandse werknemers die voor hun werk van huis waren. Dit betekent dat toch ongeveer een derde nog aangeeft dat dit niet het geval is.

Hierbij kwam uit meting 1 naar voren dat ingaan op een aanbod van huisvesting vaak geen vrijwillige keuze is; werknemers worden gedwongen om het te accepteren. Buitenlandse werknemers gedetacheerd naar een Nederlandse opdrachtgever hadden het vaakst (69%) de keuze om al dan niet in te gaan op het aanbod voor huisvesting door de

opdrachtnemer. Buitenlandse werknemers gedetacheerd naar een Nederlandse zusteronderneming hadden deze keuze minder vaak (56%) en buitenlandse uitzendkrachten het minst vaak (in circa 46% van de gevallen hadden zij geen keuze). Met name Poolse onder de IHD vallende werknemers gaven relatief vaak aan (58%) geen keuze te hebben al dan niet in te gaan op het aanbod voor huisvesting. In hoeverre onder de IHD vallende werknemers daadwerkelijk huisvesting aangeboden hebben gekregen, is op basis van de onderzoeksresultaten niet vast te stellen.

Uit de interviews met werknemersorganisaties kwam naar voren dat zij geen goed zicht hebben op de mate waarin door bedrijven aangeboden tijdelijke huisvesting voldoet aan de vereiste voorwaarden en de vergoeding die zij hiervoor verstrekken aan onder de IHD vallende werknemers. Een werknemersvertegenwoordiger heeft de indruk dat buitenlandse gedetacheerden geen aanspraak kunnen maken op vergoedingen voor huisvesting. Het komt regelmatig voor dat buitenlandse krachten op locaties op afstand van hun normale verblijfplaats werken, maar dat zij daar niet verblijven. Zij reizen en werken dan op dezelfde dag, waardoor zij soms lang van huis zijn op dezelfde dag (soms langer dan 12 uur). Dit is volgens de gesprekspartner moeilijk te controleren door de NLA en de sociale partners.

2.5 Beneficianten en voorwaarden

Uit de enquêtes blijkt dat waar een ge-avv'de cao van kracht is, onder de IHD vallende werknemers minder vaak reis-, maaltijd- en verblijfskostenvergoeding kregen dan waar geen ge-avv'de cao geldt. Dit gaat in tegen de verwachting, aangezien het bindende karakter van ge-avv'de cao's logischerwijs meer arbeidsvoorwaarden toekent. Dit werd geconstateerd bij beide metingen. Hiernaast lijkt het dat onder de IHD vallende werknemers werkzaam in een sector zonder een ge-avv'de cao vaker tijdelijke huisvesting aangeboden kregen dan onder de IHD vallende werknemers die in een sector met een ge-avv'de cao werkten (dit ligt in lijn met bovenstaande conclusie).

2.6 Doeltreffendheid

In hoeverre bovenstaande bevindingen zijn toe te schrijven aan de IHD is niet goed vast te stellen. In de interviews komt naar voren dat een positief effect van deze maatregel is dat het recht op en de vergoeding van deze onkosten (reiskosten, maaltijdkosten, verblijfskosten) is vastgelegd. Werkgeversvertegenwoordigers geven aan dat zij nagenoeg geen signalen ontvangen dat er onduidelijkheid is over wat de maatregel inhoudt en waar gedetacheerde werknemers recht op hebben, uitgezonderd de voorwaarden voor huisvesting. Dit is anders voor onder de IHD vallende werknemers. Volgens werknemersorganisaties en FairWork is het voor deze groep niet in alle gevallen duidelijk waar zij recht op hebben. Dit kan veel verschillende redenen hebben, waaronder een tekort aan informatie over het contract en de precieze arbeidsvoorwaarden.

Maatregel 1 wordt volgens een werknemersorganisatie op dit moment niet voldoende gecontroleerd door toezichthoudende instanties die controleren op naleving van de cao. Een werknemersorganisatie schat in dat deze maatregel niet voor heeft gezorgd voor veranderingen aangaande de aanvulling op de harde kern. Omdat de maatregel niet gehandhaafd wordt, kan volgens een werknemersorganisatie niet worden gesteld worden dat deze maatregel wordt nageleefd.



Alle betrokken belanghebbenden geven in interviews aan dat zij geen goed zicht hebben op de naleving, omdat gegevens rondom naleving ontbreken. Zij geven aan geen inzage te hebben in de gegevens van het meldloket (zij kunnen daartoe wel een verzoek indienen), en kunnen dus ook niet inschatten of de maatregel wordt overtreden. Gesproken werknemers- en werkgeversorganisaties geven aan geen verzoek te hebben ingediend ten aanzien van toegang tot gegevens in het meldloket.

Het enige en beperkt relevante feit dat gevonden is in deze context is dat de NLA in de periode 2019-2022 in totaal 3 overtredingen van de WagwEU geconstateerd.²¹

2.7 Samenvattende conclusies maatregel 1

Het beeld rondom (en naleving van) de IHD-maatregel over de aanvullingen op de harde kern van arbeidsvoorwaarden laat zich als volgt samenvatten:

- De maatregel en de invulling ervan is voor betrokken partijen overwegend duidelijk, met uitzondering van de voorwaarden voor huisvesting op een andere verblijfplaats.
- Verschillende stakeholders en experts stellen dat de IHD in theorie voor meer duidelijkheid heeft gezorgd aangaande aanvullingen op de harde kern. Zij voegen daar echter aan toe dat zij dit niet kunnen onderbouwen met bewijzen uit de praktijk.
- Ruim een derde (36%) van bij het meldloket gemelde werknemers die onder de IHD vallen, was werkzaam in een sector met een ge-avv'de cao.
- Het merendeel van de werknemers die onder de IHD vielen die in een sector met een ge-avv'de cao werkte, kon aanspraak maken op reiskostenvergoeding (94%) en maaltijdkosten (84%). Voor verblijfskosten (voor tijdelijke huisvesting) was dat minder dan de helft, namelijk 46%.
- Niet alle onkosten werden vergoed zoals beoogd. Van onder de IHD vallende werknemers die werkzaam waren in een sector waarin vergoeding voor kosten in een ge-avv'de cao was vastgelegd, gaf 40% (naast 10% dat geen reiskosten maakte) aan dat zij reiskosten in Nederland niet of niet volledig vergoed kregen. Voor maaltijdkosten was dit 68% (naast 4% dat geen maaltijdkosten maakte) en voor verblijfskosten 40% (naast 23% dat geen verblijfskosten maakte).
- Onder de IHD vallende werknemers die onder een ge-avv'de cao vielen, kregen minder vaak onkosten vergoed dan werknemers die niet onder een ge-avv'de cao vielen. Wat de verklaring hiervoor is, is onbekend.
- Minder de helft van de onder de IHD vallende werknemers die onder een ge-avv'de cao viel, kon aanspraak maken op bepalingen rondom huisvesting. In hoeverre het beeld klopt dat de cijfers met betrekking tot voorwaarden voor huisvesting laten zien, is niet goed vast te stellen. De voor de evaluatie geïnterviewde belanghebbenden geven aan dit niet goed in te kunnen schatten.
- Werkgeversorganisaties hebben de indruk dat de regels omtrent vergoeding van onkosten en voorwaarden voor tijdelijke huisvesting, daar waar relevant, in de meeste gevallen worden nageleefd.
- Er is geen indicatie dat de IHD effect heeft op het al dan niet indienen van een verzoek tot het avv'en van cao-bepalingen.

Het is niet goed vast te stellen in hoeverre de toepassing van bepalingen aangaande onkostenvergoedingen en huisvesting is toe te schrijven aan de invoering van de IHD en in hoeverre de IHD heeft geleid tot een afname van het aantal onder de IHD vallende werknemers dat werkzaam is onder slechtere arbeidsvoorwaarden dan de Nederlandse.

²¹ Nederlandse Arbeidsinspectie (2023), Schijnconstructies, Cao-naleving en fraude; Rapportage 2019-2022).

3 Maatregel 2: Recht op arbeidsvoorwaarden 12/18 maanden na aanvang werk

Dit hoofdstuk gaat in op maatregel 2 van de IHD. Hierbij komen de bevindingen uit de metingen, de beneficianten en voorwaarden, en de doeltreffendheid aangaande deze maatregel aan bod.

3.1 De maatregel

Zeker zodra een detachering een structureel karakter krijgt, concurreert dit arbeidsaanbod onvermijdelijk met het aanbod in Nederland. Volgens de IHD moet aan onder de IHD vallende werknemers 12 of 18 maanden na aanvang van de detachering nagenoeg alle in Nederland geldende arbeidsvoorwaarden²² worden toegekend. Zo blijft het soepelere arbeidsvoorwaardelijke regime waarin buitenlandse detacheringen zich aanvankelijk begeven, beperkt tot kortdurende detacheringen. Deze maatregel treedt in principe 12 maanden na aanvang van de detachering in werking. Een opdrachtnemer kan uitstel van toepassing vragen door voor afloop van deze termijn een aanvraag tot verlenging in te dienen. De opdrachtnemer kan de inwerkingtreding van maatregel 2 zo tot uiterlijk de 18^e loopmaand van de detachering uitstellen. Wel dient daarbij daadwerkelijk sprake te zijn van een verlenging door omstandigheden.

3.2 Duur en verlenging detacheringen

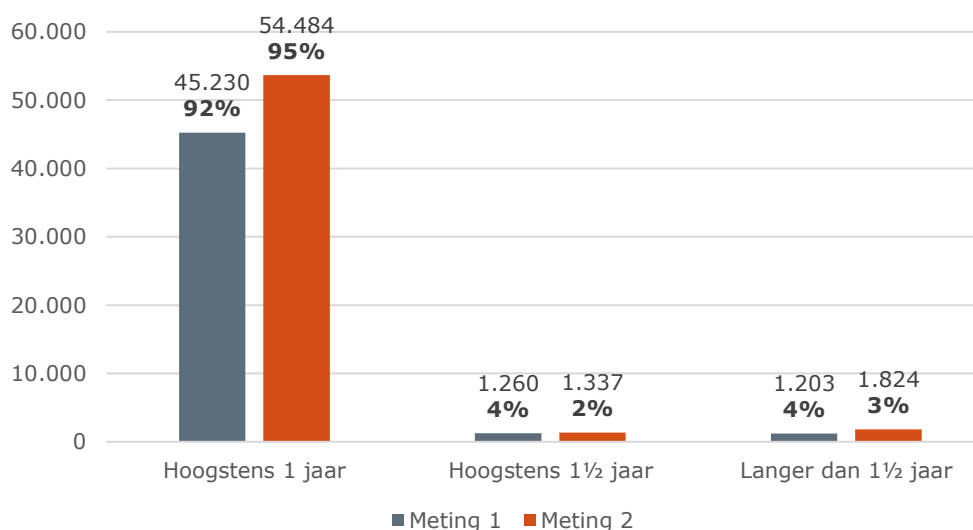
Een klein deel (5%) van de in 2021-2022 bij het meldloket gemelde onder de IHD vallende werknemers is gemeld met een opdracht voor meer dan één jaar, inclusief eventuele verlenging (zie Figuur 3). In 2020-2021 was dat 8%.

Hoewel het tussentijds verlengen van een melding kosteloos is, worden relatief weinig tussentijdse verlengingen gemeld. Bij 23% van de in 2020-2021 gemelde onder de IHD vallende werknemers (11.556) is voor minstens één opdracht melding van verlenging gemaakt. Voor meetjaar 2021-2021 werd voor 22% van de gemelde onder de IHD vallende werknemers (12.986) verlenging gemeld. Hiernaast indiceren de enquêteresultaten dat de overgrote meerderheid van de verlengingen er niet voor zorgt dat de totale opdracht langer dan een jaar duurt.

De gesproken belanghebbenden onderschrijven dat het merendeel van de detacheringen niet langer dan een jaar duurt. Hierbij wordt ook aangegeven dat bij melding van de detachering voor aanvang al verlenging kan worden aangevraagd. Dit zou ervoor zorgen dat deze maatregel makkelijk te omzeilen is. Tevens kan de verlenging worden omzeild door constructies met onderaanneming (zie verder).

²² Uitgezonderd zijn bepalingen, procedures, formaliteit en voorwaarden voor het sluiten en beëindigen van arbeidsovereenkomsten, zoals de overeenkomst van een concurrentiebeding. Ook sociale zekerheidsvoorzieningen, als ook pensioenregelingen, vallen buiten de scope van deze maatregel.

Figuur 3 Aantal incidenteel gemelde onder de IHD vallende werknemers naar looptijd van langsturende melding



Panteia. (2023). *Monitor herziene detachingsrichtlijn. Meting 2: augustus 2021 – juli 2022*. Bron: Registratiebestand Meldloket postedworkers.nl, SVB; bewerking door Panteia

3.3 Naleving arbeidsvoorwaarden bij verlengde detacheringsovereenkomst

Op het naleven van de juiste voorwaarden na 12/18 maanden is weinig zicht. Uit de enquête in 2021-2022 kwam naar voren dat veel opdrachtnemers het moeilijk vonden om alle voorwaarden na te leven en dat veel opdrachtgevers dachten dat niet alle arbeidsvoorwaarden werden nageleefd in het geval van langdurige detachering. Dat was ook het geval in 2020-2021: de uitkomsten uit de enquête in 2020-2021 indiceren dat bijna twee derde (61%) van de opdrachtnemers stelde de in Nederland geldende arbeidsvoorwaarden op het gebied van beloning na te kunnen leven. Van de opdrachtgevers was eveneens bijna twee derde (62%) het eens met de stelling dat buitenlandse opdrachtnemers zich hielden aan deze voorwaarden.

Door de geringe responsaantallen, deels het gevolg van het weinig voorkomen van verlengingen, kunnen op basis van deze cijfers geen eenduidige uitspraken over de naleving van de arbeidsvoorwaarden bij verlenging van de detacheringsovereenkomst na 12 of 18 maanden worden gedaan.

Zowel werkgevers- als werknemersorganisaties geven overwegend aan dat zij niet de indruk hebben dat deze maatregel op grote schaal wordt overtreden. Voornaamste reden hiervoor is de korte duur van het merendeel van de detacheringen. In bijvoorbeeld de bouwsector, de sector waar verhoudingsgewijs de meeste buitenlandse detacheringen in voorkomen, duren detacheringsovereenkomsten veelal niet langer dan 12 of 18 maanden. Mogelijke verlengingen spelen bijvoorbeeld wel bij grote infrastructurele werken. Een werkgeversorganisatie geeft aan dat in dit geval de kosten toenemen, omdat het arbeidsvoorwaardenpakket na 12 of 18 maanden moet worden herzien.

Een gesproken werknemersorganisatie herkent wel dat gemelde onder de IHD vallende werknemers worden vervangen. Het gaat hierbij om uitzendconstructies waarbij

het op papier gaat om een detacheringsovereenkomst en in geval van verlenging een constructie met onderaanneming wordt georganiseerd. Er is geen goed zicht op hoe vaak dit voorkomt.

Een werkgeversorganisatie geeft in een interview aan dat deze maatregel in algemene zin moeilijk uitvoerbaar is als er bij de start van een project een arbeidspakket wordt afgesproken. Er moeten adviseurs worden ingeschakeld om te onderzoeken wat er precies in het arbeidsvoorwaardenpakket moet worden verwerkt. Dit brengt veel werk en dus ook kosten met zich mee (bijvoorbeeld door inzet van adviseurs).

3.4 Beneficianten en voorwaarden

Onder de reikwijdte van deze maatregel vielen in 2021-2022 slechts 1.824 (meer dan 1,5 jaar) en 3.161 (meer dan één jaar) gemelde onder de IHD vallende werknemers. Het aantal verlengingen van een melding (overall relatief klein) liep sterk uiteen per nationaliteit en sector. Deze groep gedetacheerden werd vooral gedetacheerd vanuit Hongarije (28%) en/of is werkzaam in de sectoren communicatie (36%), groothandel (24%) en voedings- en genotmiddelenindustrie (21%).

In 2020-2021 werden in sectoren met een ge-avv'de cao duidelijk vaker verlengingen aangevraagd dan in sectoren zonder een ge-avv'de cao (33% tegenover 20% van de onder de IHD vallende werknemers). In 2021-2022 werd geen correlatie tussen het al dan niet van kracht zijn van een ge-avv'de cao en het aantal verlengingen geconstateerd. Deze resultaten lijken erop te wijzen dat een ge-avv'de cao opdrachtnemers niet per se afschrikt om werknemers (langer dan 12 maanden) naar Nederland te detacheren.

Verder was in 2021-2022 ten opzichte van het jaar ervoor een daling te zien van het aantal onder de IHD vallende werknemers waarvoor verlenging was aangevraagd, voor vrijwel alle arbeidsvoorwaarden die in de analyse zijn opgenomen. Uitzondering hierop is het aandeel onder de IHD vallende werknemers waarvoor verlenging is aangevraagd, als zij onder een ge-avv'de cao vallen met daarin bepalingen over voorwaarden voor huisvesting. Deze bevinding geeft geen aanleiding om te vermoeden dat er sprake is van een causaal verband tussen het melden van verlenging en specifieke voorwaarden. Voor de meeste specifieke arbeidsvoorwaarden in een ge-avv'de cao geldt dat betrokken opdrachtnemers met het oog op verlenging niet specifieke voorwaarden gericht lijken te ontwijken. Dat er geen verband bestaat, wijst erop dat verlenging niet plaatsvindt om gerichte aanpassingen van specifieke voorwaarden onder maatregel 2 te ontwijken.

3.5 Doeltreffendheid

In hoeverre de maatregel heeft bijgedragen aan het toepassen van arbeidsvoorwaarden na 12 of 18 maanden na aanvang van de detachering is niet vast te stellen. De belangrijkste reden waardoor dit niet mogelijk is de kwaliteit van de data in het meldloket om goede analyses hierop mogelijk te maken, in combinatie met het lage aantal onder de IHD vallende werknemers dat vermoedelijk langer dan 1 of 1,5 jaar op dezelfde opdracht werkzaam was. Of dat lage aantal samenhangt met de invloed van de IHD valt niet met zekerheid vast te stellen bij gebrek aan een nulmeting. Gegeven de mening van de gesprekspartners lijkt dat niet het geval; het komt in het algemeen weinig voor dat opdrachten een jaar of langer duren. Volgens een arbeidsrecht deskundige heeft de maatregel er wel gezorgd dat het nu duidelijker is wat tijdelijke detachering inhoudt. De maatregel kan echter nog worden omzeild (via bijvoorbeeld onderaannemers).



3.6 Samenvattende conclusies maatregel 2

Het beeld rondom (en de naleving van) de IHD-maatregel over de arbeidsvoorwaarden voor buitenlandse gedetacheerden na 12 of 18 maanden na aanvang van hun detachering laat zich als volgt samenvatten:

- De overgrote meerderheid van de onder de IHD vallende werknemers is korter dan één jaar werkzaam op een opdracht in Nederland. De maatregel is in die zin beperkt relevant.
- Het aantal verlengingen van detacheringsoopdrachten verschilt per nationaliteit en sector. De meerderheid van de verlengingen zorgt er niet voor dat de totale opdracht langer dan een jaar duurt.
- Er lijkt geen causaal verband tussen het melden van verlenging en specifieke arbeidsvoorwaarden. Het is niet waarschijnlijk dat verlenging plaatsvindt om (gerichte aanpassing van specifieke voorwaarden onder) maatregel 2 te ontwijken.
- Er is beperkt zicht op de naleving van deze maatregel. De belangrijkste redenen hiervoor zijn het ontbreken van nalevingsgegevens voor toezichthoudende instanties, de indicatieve waarde van de resultaten uit de enquêtes in de metingen en het beperkt aantal (gemelde) verlengingen.



4 Maatregel 3: Bij vervanging geen sprake van nieuwe detachering

Dit hoofdstuk gaat in op maatregel 3 van de IHD. Hierbij komen de bevindingen uit de metingen, de beneficianten en voorwaarden, en de doeltreffendheid aangaande deze maatregel aan bod.

4.1 De maatregel

Maatregel 3 van de IHD is bedoeld om te voorkomen dat het mogelijk is voor opdrachtnemers om de regels omtrent detachering van langer dan 12 of 18 maanden (zie maatregel 2) te omzeilen door vervanging binnen dezelfde opdracht. Artikel 2 lid 4 van de WagvEU bepaalt, op basis van de IHD, dat indien een onder de IHD vallende werknemer door de opdrachtnemer wordt vervangen door een andere onder de IHD vallende werknemer die op dezelfde plaats hetzelfde werk uitvoert, de duur van de detachering de totale duur is van de perioden van detachering van de afzonderlijke onder de IHD vallende werknemers samen. Anders geformuleerd: als binnen een bepaalde werkopdracht de ene onder de IHD vallende werknemer wordt vervangen door de andere dan wordt dit als één en dezelfde detachering beschouwd. De ‘timer’ loopt bij vervanging gewoon door: de nieuwe gedetacheerde werknemer heeft recht op de arbeidsvoorwaarden conform de termijn ‘opgebouwd’ door zijn voorganger.²³

4.2 Specifieke kanttekeningen bevindingen

De resultaten uit de twee metingen zijn voor een groot deel indicatief vanwege meerdere redenen. Naast de algemene kanttekeningen zijn een belangrijke kanttekeningen aangaande deze maatregel het niet altijd (correct) melden bij een meldloket door opdrachtnemers en het relatief kleine aantal geënquêteerden dat te maken heeft met detachering langer dan 12 maanden of net iets minder.

4.3 Vervanging van werknemers

Op basis van de beschikbare gegevens uit de metingen lijkt het erop alsof de maatregel niet op grote schaal relevant is. In totaal zijn er in 2021-2022 slechts 6 gevallen waarbij de verdenking bestaat dat vervanging heeft plaatsgevonden vanuit tactische overwegingen (dit aantal was 8 in 2020-2021). Het gaat hier om onder de IHD vallende werknemers die tussen een half jaar en een jaar na aanvang vertrekken en binnen één week vervangen worden. Hierbij is het wel zo dat het merendeel van de onder de IHD vallende werknemers hoogstens één jaar werkt op een opdracht. Dat zou juist het tegendeel kunnen bewijzen, in die zin dat er mogelijke vervanging plaatsvindt via andersoortige constructies, bijvoorbeeld door detacheringen te laten opvolgen door werknemers van (formeel) verschillende

²³ Aangezien buitenlandse gedetacheerde uitzendkrachten al bij aanvang van hun detachering aanspraak maken op nagenoeg alle arbeidsvoorwaarden, is deze maatregel alleen relevant voor buitenlandse gedetacheerde werknemers die geen uitzendkracht zijn.

opdrachtnemers. Op basis van de beschikbare gegevens zijn er geen signalen dat dit op grote schaal gebeurt.

Een werknemersvertegenwoordiger geeft aan dat deze conclusie vreemd is, omdat een grote groep niet zichtbaar is. Daarbij geeft deze respondent aan dat in de bouw veel sprake is van flexibele arbeidscontracten, werkenden veel wijzigen van bouwplaats en dit niet allemaal wordt geregistreerd. Enkele werkgeversorganisaties onderschrijven dat het moeilijk vast te stellen is wanneer de ene detachering wordt opgevolgd door de andere. Deze maatregel kan in theorie makkelijk omzeild worden, maar er is geen goed zicht op in hoeverre dit gebeurt.

4.4 Naleving eisen IHD bij vervanging

Er zijn noch op basis van de enquêteresultaten, noch op basis van de analyse van de meldloketgegevens signalen dat op grote schaal andersoortige constructies worden ingezet om verlenging door vervanging te ontwijken, bijvoorbeeld door detacheringen te laten opvolgen door werknemers van (formeel) verschillende opdrachtnemers.

Veel van de belanghebbenden waar mee gesproken is, geven aan geen zicht te hebben op de naleving van deze maatregel. Een belangenorganisatie gericht op de bouwsector geeft aan dat het niet de indruk heeft dat in de bouw omzeiling van deze maatregel veel voorkomt, maar dat betreffende vervanging het nog niet altijd goed gaat. Vanuit het buitenlandse bedrijf zou er gekeken moeten worden of dat goed wordt toegepast, maar het is ook deels de verantwoordelijkheid van de Nederlandse bouwbedrijven om hier scherp op te zijn. Op dit moment wordt aan (de naleving van) deze maatregel nog weinig aandacht besteed. In dit kader geeft een werknemersvertegenwoordiger aan dat veel werkenden in de bouw wisselen van bouwproject. Een registratie op de werkplek, zoals de Bouwplaats-ID²⁴, is in de ogen van de gesprekspartner nodig om goed in kaart te brengen of deze maatregel wordt omzeild.

4.5 Beneficianten en voorwaarden

Op basis van de beschikbare gegevens is niet vast te stellen voor wie er onder welke omstandigheden de effecten van deze maatregel plaatsvinden. Belangrijkste reden hiervoor is het lage aantal potentieel verdachte detacheringen dat naar voren komt uit de gegevens uit het meldloket en onvoldoende registratie van wisselingen van werknemers tussen bedrijven.

4.6 Doeltreffendheid

In hoeverre de maatregel heeft bijgedragen aan het toepassen van arbeidsvoorwaarden na 12 of 18 maanden na vervanging van de oorspronkelijke gedetacheerde is niet vast te stellen. De belangrijkste reden waardoor dit niet mogelijk is dat de kwaliteit van de data in het meldloket ontoereikend is om goede analyses hierop mogelijk te maken, in combinatie met het zeer lage aantal werknemers dat vervangen lijkt te worden. Of dat lage aantal samenhangt met de invloed van de IHD valt niet met zekerheid vast te stellen bij gebrek

²⁴ De Bouwplaats-ID is ontwikkeld door vakbonden en werkgevers, maar op dit moment niet breed ingevoerd. Een Bouwplaats-ID is een 'bouwplaatsregistratiesysteem' dat wordt ingezet op bouwplaatsen vanaf een bepaalde grootte. Bouwplaats-ID brengt de onderlinge relaties op de bouwplaats in kaart tussen hoofdaannemer (project), onderaannemers, werknemers en ZZP'ers. Met Bouwplaats-ID wordt dit in één keer zichtbaar en wordt keer duidelijk wie voor wie aan het werk is. Daarnaast heeft de werknemer toegang tot zijn eigen data, ook wanneer deze al lang niet meer op het project werkt.

aan een nulmeting. Gegeven de mening van de gesprekspartners lijkt het echter niet het geval; het komt in het algemeen weinig voor dat opdrachten een jaar of langer duren.

4.7 Samenvattende conclusies maatregel 3

Het beeld rondom (de naleving van) de IHD-maatregel, die bepaalt dat vervanging van een onder de IHD vallende werknemers binnen een bepaalde opdracht als één en dezelfde detachering wordt beschouwd, laat zich als volgt samenvatten:

- Analyse van het registratiebestand van het meldloket wijst erop dat omzeiling van maatregel 2 (die het aanbieden van (vrijwel) alle in Nederland geldende arbeidsvoorwaarden aan onder de IHD vallende werknemers na 12 of 18 maanden voorschrijft) door middel van vervanging amper voorkomt.
- Er zijn geen signalen dat op grote schaal andersoortige constructies worden ingezet om verlenging door vervanging te ontwijken, bijvoorbeeld door detacheringen te laten opvolgen door werknemers van (formeel) verschillende opdrachtnemers of (formeel) verschillende opdrachten, al is dat typisch een analyse die nauwkeuriger wordt met meer en kwalitatief betere waarnemingen in het meldloket over een langere tijd. In het algemeen is het beeld bij gesprekspartners dat opdrachten zelden langer dan een jaar duren.
- Het is niet goed vast te stellen in hoeverre de IHD heeft bijgedragen aan de naleving van de toepassing van arbeidsvoorwaarden bij vervanging en voor wie en onder welke omstandigheden effecten van de maatregel plaatsvinden. Belanghebbenden met wie gesproken is, geven aan dit niet te kunnen beoordelen.



5 Maatregel 4: Aanvullende arbeidsvoorwaarden en plichten voor gedetacheerde uitzendkrachten

Dit hoofdstuk gaat in op maatregel 4 van de IHD. Hierbij komen de bevindingen uit de metingen, de beneficianten en voorwaarden, en de doeltreffendheid aangaande deze maatregel aan bod.

5.1 De maatregel

Deze maatregel is specifiek gericht op buitenlandse gedetacheerde uitzendkrachten. Waar buitenlandse gedetacheerde werknemers pas 12 of 18 maanden na aanvang van detachering aanspraak kunnen maken op (nagenoeg) alle in Nederland geldende arbeidsvoorwaarden, kunnen uitzendkrachten dat meteen bij aanvang van hun detachering naar Nederland.

De inlenersbeloning uit de Waadi²⁵ is ook van toepassing op buitenlandse uitzendkrachten, met uitzondering van de bepalingen inzake procedures, formaliteiten en voorwaarden van de sluiting en de beëindiging van de arbeidsovereenkomst en inzake aanvullende bedrijfspensioenregelingen. De oorspronkelijke opdrachtnemer blijft daarbij verantwoordelijk voor de naleving van deze arbeidsvoorwaarden, ook als de uitzendkracht door de opdrachtgever wordt uitgeleend aan een derde partij. De IHD dwingt hiermee af dat opdrachtnemers en opdrachtgevers doorlopend met elkaar communiceren, zodat duidelijk is waar en wanneer uitzendkrachten worden ingezet en dat dit conform de op basis van Nederlandse wet- en regelgeving, van toepassing zijnde cao's en vergelijkbare afspraken en/of de uitzend-cao geldende arbeidsvoorwaarden gebeurt. Uiteraard is deze maatregel uitsluitend van toepassing op buitenlandse gedetacheerde uitzendkrachten en niet op buitenlandse gedetacheerde werknemers niet zijnde uitzendkrachten.

5.2 Gedetacheerde uitzendkrachten

Een belangrijke kanttekening aangaande deze maatregel is dat het meldloket tot december 2023 niet expliciet registreerde of een gemelde onder de IHD vallende werknemer in Nederland werkzaam was als uitzendkracht. Waarschijnlijk werden veel uitzendkrachten eerder gemeld in de sector waarin de opdrachtgever actief is. Voor deze maatregel lijken de resultaten uit de enquête onder gedetacheerden daarmee betrouwbaarder dan die uit het meldloket. Dat komt naar voren uit de beschikbare cijfers:

²⁵ De inlenersbeloning is een afgeleide van het loonverhoudingsvoorschrift uit de Waadi en is erop gericht dat de uitzendkracht hetzelfde salaris verdient en ook daadwerkelijk ontvangt als de overige personeelsleden van de inlener die dezelfde werkzaamheden uitvoeren en volgens de cao van de inlener worden betaald. Voor vanuit de EER+ gedetacheerde uitzendkrachten gaat het om artikel 8.5 Waadi. 'Beloning' is binnen de inlenersbeloning een ruim begrip en kan bijvoorbeeld ook arbeidstijden betreffen.

- Op basis van de toen beschikbare gegevens in het meldloket lag het geschatte aantal naar Nederland gedetacheerde, onder de IHD vallende uitzendkrachten in 2021-2022 tussen 1.165 en 6.021. Dit kwam neer op 2% tot 9% van alle onder de IHD vallende werkenden gemeld bij het meldloket. Voor het jaar ervoor was de inschatting van dit aantal nagenoeg gelijk.
- Uit de enquête kwam naar voren dat in 2021-2022 18% van de onder de IHD vallende werkenden zich als uitzendkracht identificeerde. In 2020-2021 was dat 15%.
- De cijfers van SZW van het meldloket sinds het mogelijk is om aan te geven of een melding een uitzendkracht betreft (december 2023), duiden er ook op dat het aandeel uitzendkrachten van alle onder de IHD vallende werkenden hoger ligt dan eerder gedacht. In de eerste drie maanden van 2024 was het aandeel gemelde werknemers dat werd aangeduid als uitzendkracht 23%. Omdat eerdere technische problemen in januari 2024 zijn opgelost, is de verwachting dat het cijfer een goede indicatie geeft van het aandeel uitzendkrachten in alle onder de IHD vallende werkenden (zie ook paragraaf 1.1.2). Kanttekening hierbij is dat de optie om aan te duiden dat het om een uitzendkracht gaat nog relatief nieuw is en dat de cijfers daarom wellicht nog niet stabiel zijn.
- Hiernaast zijn er veel meer buitenlandse uitzendkrachten aan het werk in Nederland. Die werken echter rechtstreeks in dienst van Nederlandse uitzendbureaus die werven in land van herkomst.

De enquêteresultaten over 2021-2022 indiceerden dat naar verhouding de meeste buitenlandse gedetacheerde uitzendkrachten Polen of Litouwen als land van herkomst hadden. Relatief veel uitzendkrachten waren werkzaam in de agrarische sector, de groothandel en de metaalindustrie. Een werknemersvertegenwoordiger geeft aan verwacht te hebben dat ook in de bouwsector veel uitzendkrachten zouden werken. Dit bleek niet uit de cijfers. Mogelijk was een deel van hen niet geregistreerd in het meldloket of zagen zij zichzelf niet als uitzendkracht. Verder is het volgens een arbeidsrechtdeskundige en volgens een vertegenwoordiger van een toezichthoudende organisatie in de uitzendsector niet altijd duidelijk wie onder de maatregel valt. Belangrijkste reden hiervoor is dat niet altijd eenduidig is of de werkende onder leiding en toezicht staat. Hierdoor kan het aantal gedetacheerden dat als uitzendkracht werkzaam is in werkelijkheid nog groter zijn.

5.3 Doorzenden

Doorzenden²⁶ komt op basis van de onderzoeksresultaten in een klein deel van de detacheringen voor. De IHD regelt dat het uitzendbureau verantwoordelijk blijft voor het correct toepassen van arbeidsvoorwaarden in lijn met maatregel 4 – doorgaans die van de feitelijke inlener. Van doorzenden was in 2020-2021 naar schatting bij 15% tot 27% van de uitzendkrachten (voor zover als zodanig gemeld in het meldloket) sprake. In 2021-2022 was dat 19% tot 27%.

²⁶ Achtereenvolgens van opdrachtgever naar opdrachtgever uitzenden van een uitzendkracht zonder tussentijdse terugkeer naar land van uitzending.

5.4 Naleving arbeidsvoorwaarden uitzendkrachten

Meerdere belanghebbenden en arbeidsrechtdeskundigen met wie gesproken is, geven aan geen zicht te hebben op de mate waarin de inlenersbeloning wordt toegepast. Enkele werkgeversorganisaties en de SNCU hebben de indruk dat deze wordt toegepast, maar kunnen dit niet onderbouwen met cijfers of gegevens.

Het is niet mogelijk om naleving van andere 'individuele' rechten op betrouwbare wijze na te gaan bij uitzendkrachten. Werknemersorganisaties geven aan dat individuele cao's gecontroleerd zouden moeten worden. Hierbij zou ook gekeken moeten worden hoe de overeenkomst zich verhoudt tot de voorwaarden zoals gesteld in de maatregel.

In de bouw is duidelijk hoe deze maatregel in de cao ingevuld moet worden, zo bevestigen werknemers- en werkgeversorganisaties. In de uitzend cao is een bepaling opgenomen dat indien iemand via uitzending in de bouw werkt, de cao voor de bouwsector van toepassing is. Volgens een werknemersorganisatie is er voor onder de IHD vallende uitzendkrachten in de bouw echter nog geen sprake van gelijke behandeling. Niet in alle gevallen wordt de inlenersbeloning op de onder de IHD vallende uitzendkracht in de bouw toegepast. Hiernaast worden er volgens deze respondent veel uitzendkrachten in de bouw ingeschaald in de laagste loonschalen en verblijven zij hier vaak lange tijd in.

Een werknemersorganisatie geeft bovendien aan dat het in het algemeen lastiger is om uitzendconstructies te doorgronden. Het is niet altijd duidelijk hoeveel loon er wordt uitgeruild, wat er wordt ingehouden en wat uiteindelijk wordt uitbetaald. Het gebeurt dat vergoedingen van het loon worden ingehouden (zie maatregel 5), waardoor het nettoloon lager uitvalt. De mate waarin dat plaatsvindt, blijft echter onduidelijk. Hierbij speelt dat de uitzendrichtlijn (en uitzend cao) uitgaat van het algemeen beschermingsniveau waarbij het toestaat dat op nationaal niveau negatief en positief kan worden afgeweken van de sector cao. Afwijking van essentiële arbeidsvoorwaarden ten nadele van uitzendkrachten is toegestaan als zij in ruil daarvoor voordelen ontvangen om het effect van dit verschil in behandeling te compenseren.

Oprachtnemers en opdrachtgevers schetsten een verschillend beeld van de onderlinge communicatie over de toepassing van arbeidsvoorwaarden voor buitenlandse gedetacheerde uitzendkrachten. Van de opdrachtnemers en opdrachtgevers gaf in 2020-2021 16% respectievelijk 58% aan hier zelden of nooit contact over te hebben. Het jaar erna is in algemene zin (breder dan uitzendwerk) gevraagd naar het contact tussen opdrachtgever en -nemer. Daar kwam uit naar voren dat 22% van de opdrachtnemers aangaf dat zij altijd contact opnamen met de opdrachtgever over de toepassing van voorwaarden.

Op basis van de enquêteresultaten in meting 2021-2022 kregen onder de IHD vallende werknemers die zich identificeerden als uitzendkracht naar schatting in 28% van de gevallen het minimumloon niet (zie ook maatregel 5). 67% van deze groep krijgt het WML (waarschijnlijk) wel. Deze cijfers hebben betrekking op onder de IHD vallende uitzendkrachten en de mate waarin het waarschijnlijk is dat iemand het WML (per uur) betaald kreeg, rekening houdend met de in de enquête opgegeven ontvangen beloning,



leeftijd, arbeidsduur en kosten die zijn ingehouden op de beloning.²⁷ Uitzendkrachten komen daarmee aanmerkelijk slechter uit de analyse dan overige onder de IHD vallende werknemers. Daar komt nog bij dat het minimale loon voor uitzendkrachten op basis van andere rechten, waaronder de toepassing van maatregel 4, in werkelijkheid veelal hoger ligt dan het WML. Werkgeversorganisaties herkennen dit beeld niet en geven aan dat er in de meeste gevallen volgens de regels betaald wordt.

5.5 Beneficianten en voorwaarden

Op basis van de beschikbare gegevens is niet vast te stellen voor wie er onder welke omstandigheden effecten van deze maatregel plaatsvinden. Belangrijkste reden hiervoor is het ontbreken van inzicht in en gegevens over naleving, waaronder zicht op de cao die van toepassing is. Ook is er onduidelijkheid over de vraag welke onder de IHD vallende werknemers nu precies uitzendkracht zijn.

In interviews kwam verder een specifiek punt voor de uitzendsector naar voren dat strikt gezien geen betrekking heeft op de IHD. Volgens brancheverenigingen in de uitzendsector is voor uitzenders in Nederland veel veranderd op het gebied van wet- en regelgeving de afgelopen jaren. Dat vormt een stimulans om vanuit een ander EER+-land goedkoper te gaan uitzenden. Kosten kunnen verder worden gedrukt door een uitzendend land uit te zoeken waar de kosten voor sociale lasten zo laag mogelijk liggen. Er zijn signalen dat Nederlandse uitzendbureaus oneerlijke concurrentie ervaren omdat klanten 'premieshoppen'²⁸ bij uitzendbureaus in landen waar sociale lasten het laagst zijn of Nederlandse bureaus vragen elders een B.V. op te richten.

5.6 Doeltreffendheid

Op basis van de beschikbare gegevens is niet goed te bepalen in hoeverre de IHD heeft bijgedragen aan naleving van de maatregel. Een werkgeversvertegenwoordiger in de bouwsector geeft aan dat voor de bouw de IHD geen grote rol heeft gespeeld in de toepassing van de inlenersbeloning omdat in deze sector vergelijkbare afspraken al waren neergelegd in de cao.

5.7 Samenvattende conclusies maatregel 4

Het beeld rondom (de naleving van) de IHD-maatregel die bepaalt dat buitenlandse uitzendkrachten al vanaf het begin van hun detachering recht hebben op nagenoeg alle in Nederland in wet- en regelgeving en ge-avv'de cao's vastgelegde arbeidsvoorwaarden, laat zich als volgt samenvatten:

- Sinds december 2023 moet worden aangegeven of de melding een uitzendkracht betreft of niet. Uit de cijfers van het meldloket voor het eerste kwartaal van 2024 blijkt dat 23% van de gemelde werknemers een uitzendkracht is.

²⁷ Het was niet mogelijk om met de 'individuele' rechten op basis van bijvoorbeeld cao's rekening te houden, dat is niet op een betrouwbare manier uit te vragen. Zie hoofdstuk 7 in Panteia. (2023). *Monitor herziene detacheringsrichtlijn. Meting 2: augustus 2021 – juli 2022*.

²⁸ Zie ook Adviesraad Migratie. (2024). *Adviesrapport 'Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving'*, p. 10.

- Naar verhouding de meeste onder de IHD vallende uitzendkrachten hadden Polen en Litouwen als herkomstland.
- De sectoren in Nederland waarin de meeste onder de IHD vallende uitzendkrachten werkzaam waren, waren de agrarische sector, groothandel en metaalindustrie.
- Volgens schattingen in meting 1 en 2 werd een klein deel van de onder de IHD vallende uitzendkrachten doorgezonden.
- Het is niet goed vast te stellen in hoeverre de inlenersbeloning wordt toegepast voor een klein deel van de onder de IHD vallende uitzendkrachten. Veel gesproken belanghebbenden geven aan dat zij dit niet kunnen beoordelen.
- Niet in alle gevallen is het duidelijk voor betrokken partijen wanneer een werkende uitzendkracht is en onder de maatregel valt. Dit heeft voornamelijk te maken met de definiëring van leiding en toezicht.
- Op basis van beschikbare gegevens is het niet goed vast te stellen in welke mate het loon voor onder de IHD vallende uitzendkrachten verschilt ten opzichte van dat van onder de IHD vallende werknemers. Het was niet mogelijk om naleving van 'individuele' rechten op betrouwbare wijze na te gaan bij de uitzendkrachten.
- Op basis van beschikbare gegevens is niet goed vast te stellen in welke mate de effecten van deze maatregel zijn toe te schrijven aan de IHD.



6 Maatregel 5: Vergoedingen van daadwerkelijke kosten detachering

Dit hoofdstuk gaat in op maatregel 5 van de IHD. Hierbij komen de bevindingen uit de metingen, de beneficianten en voorwaarden, en de doeltreffendheid aangaande deze maatregel aan bod

6.1 De maatregel

Maatregel 5 betreft de vergoeding van daadwerkelijk in verband met de detachering gemaakte kosten. Achterliggende gedachte bij deze maatregel is dat de beloning in Nederland vaak hoger is dan het loon dat in het thuisland van de buitenlandse gedetacheerde werkende wordt betaald. De WML verbiedt dat kosten voor vergoedingen (zoals reiskosten en huisvesting) worden ingehouden op het minimumloon. De vijfde maatregel van de IHD wil onrechtmatige praktijken, met name betaling onder WML, tegengaan door duidelijkheid te scheppen wanneer vergoedingen voor onkosten onderdeel van het loon zijn en wanneer niet. Deze maatregel is van toepassing op onder de IHD vallende werknemers. De kern van deze maatregel is als volgt:

- De opdrachtnemer²⁹ dient duidelijk te maken of, en zo ja, welke onderdelen van een toeslag of vergoeding worden uitgekeerd voor in verband met de detachering gemaakte kosten. Indien dit niet duidelijk is, wordt er aangenomen dat de gehele toeslag of vergoeding is betaald als vergoeding van deze kosten, en kan deze gehele toeslag of vergoeding niet worden gerekend tot het (minimum)loon op grond van de WML of de beloning conform de toepasselijke (avv) cao.
- De opdrachtnemer dient daarbij - net als voor de inwerkingtreding van de IHD - de daadwerkelijk in verband met de detachering gemaakte kosten, zoals reis-, maaltijd- en verblijfskosten, te vergoeden volgens het Nederlands recht en/of de praktijk die in het thuisland geldt voor het dienstverband tussen de werkgever en de door deze gedetacheerde onder de IHD vallende werknemers. Het gaat daarbij om de gunstigste voorwaarde; dit kan ook het recht of de toepasselijke cao in het thuisland zijn.
- Deze nieuwe maatregel strekt ertoe om onduidelijkheid te vermijden over welke onderdelen van vergoedingen of toeslagen zijn bestemd voor daadwerkelijk in verband met de detachering gemaakte kosten, en bevordert de naleving en handhaving van het wettelijk minimumloon en de beloning die volgt uit (ge-avv'de) cao's.

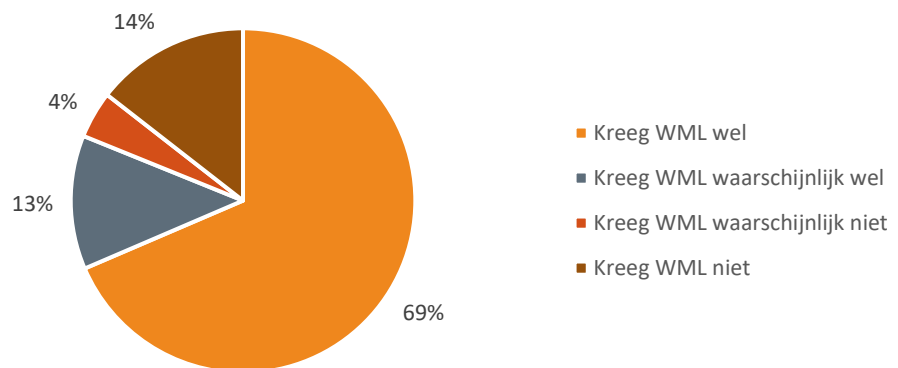
²⁹ De WML spreekt van 'werkgever'. Geredeneerd vanuit de IHD gaat het om de 'opdrachtnemer'.

6.2 Brutolonen

Er is een inschatting gemaakt van het aandeel onder de IHD vallende werkenden dat in 2021-2022 een loon onder, op of boven het WML ontving.³⁰ In deze analyse is op basis van de enquête onder werkenden het brutoloon uitgevraagd en is verder rekening gehouden met leeftijd, arbeidsduur (aantal arbeidsuren per week) en inhouding van kosten (zie verderop). De cijfers zijn indicatief; loongegevens zijn notoir lastig uit te vragen, bijvoorbeeld omdat men dat niet precies weet, niet precies weet wat wel en niet bij loon hoort, netto in plaats van brutoloon opgeeft, etc.

Van alle onder de IHD vallende werkenden ontving in 2021-2022 naar schatting 69% een loon op of boven het WML-niveau (de helft van alle onder de IHD vallende werkenden verdiende minstens anderhalf maal het WML, zie Figuur 4). Van de resterende 31% kreeg 14 procentpunt met grote waarschijnlijkheid een loon onder het WML en was bij 17 procentpunt enige twijfel over uitbetaling van het WML (4 procentpunt waarschijnlijk niet WML en 13 procentpunt waarschijnlijk wel WML). In het jaar ervoor waren de percentages 72% wel, 15% niet, 6% waarschijnlijk niet en 7% waarschijnlijk wel WML (de helft van alle onder de IHD vallende werkenden verdiende minstens anderhalf maal het WML).

Figuur 4 Eindindicatie onder de IHD vallende werknemers naar ontvangen loon conform het WML, met verdisconteerde arbeidsduur en ingehouden kosten (n = 159; gewogen)



Panteia. (2023). *Monitor herziene detachingsrichtlijn. Meting 2: augustus 2021 – juli 2022*. Bron: enquêtes onder werkenden

6.3 Arbeidsduur en werktijden

Van de onder de IHD vallende werknemers werkte 52% meer dan 40 uur per week (dit was 60% in 2020-2021). De helft daarvan werkte zelfs meer dan 48 uur per week.

³⁰ Deze inschatting wordt beperkt door verschillende factoren: de onvolledigheid van het meldbestand, de opzet van de enquête die niet representatief is voor alle intra-EER+ detacheringen naar Nederland en de respons op de enquête. Wel wijzen de inschattingen op een aantal dat op basis van onzekerheidsmarges niet weg te redeneren is tot een marginale groep.

6.4 Ingehouden kosten op beloning

In hoeverre rechtmatig is omgegaan met dergelijke kostenverrekening (inhouding op het loon mag niet), is op basis van het onderzoek niet goed te bepalen, ook omdat respondenten 'inhouden' wellicht hebben verward met 'door hen aan opdrachtnemer te betalen'. Woonlasten mogen bijvoorbeeld niet ingehouden worden maar wel apart worden afgerekend.

Dit in acht nemend: bij 27% van de onder de IHD vallende werknemers zijn door de opdrachtnemer kosten ingehouden op het loon (37% in meting 1). Waar dat in meting 1 vooral woonlasten betrof (19%), is daar in meting 2 geen sprake van (0%). In meting 2 worden reiskosten van en naar Nederland (10%) en maaltijdkosten (8%) het vaakst ingehouden.

6.5 Naleving maatregel

Zoals eerder aangegeven, is het is belangrijk om te beseffen dat voor veel onder de IHD vallende werknemers de beloning ruim boven de wettelijke minima ligt en dat voor deze groep de maatregelen in de IHD in zekere zin minder relevant zijn. Deze groep is ongelijk verdeeld over bedrijfssectoren en dat verklaart op zijn beurt dat respondenten anders tegen de problematiek aankijken. En daarmee ook tegen de noodzaak van wetgeving op dit terrein.

Recht op vergoeding

In de bouw- en metaalsector is de op onder de IHD vallende werknemers van toepassing zijnde harde kern van arbeidsvoorwaarden expliciet opgenomen in de cao. Volgens een werknemersorganisatie geldt voor de bouw dat de afgelopen jaren de tussentijdse reizen zijn toegevoegd aan de reiskostenvergoeding. En voor de metaalsector was ATV nog niet in geregeld, maar is dit inmiddels ook opgenomen.

De conclusie dat, in de beleving van veel van de onder de IHD vallende werknemers, Nederlandse werknemers in een vergelijkbare functie meer verdienen dan hen wordt onderschreven door een werknemersvertegenwoordiger. Dit heeft in de bouw volgens de gesprekspartner vooral te maken met de flexibele vorm van de arbeidsovereenkomsten (flexschil) en het wel/niet correct toepassen van o.a. overuren, reistijden, ATV, etc.

Naleving

Werkgeversorganisaties geven in interviews aan dat niet-naleving van deze maatregel niet wordt herkend. Volgens een werkgeversorganisatie wordt het WML vrijwel altijd correct toegepast. Mede doordat niet correct uitbetalen van het WML zwaar gesanctioneerd is. Het probleem zou kunnen zitten in de andere arbeidsvoorwaarden bovenop op het WML waarbij vergoedingen bovenop beloning en beloning zelf worden verward. Dit komt vooral door gebrekkige informatievoorziening en is opdrachtnemers niet kwalijk te nemen volgens deze respondent.

Een respondent geeft wel aan dat in verschillende sectoren niet-naleving al jaren speelt en dat er misbruik van het uitbetalen van vergoedingen wordt gemaakt. Dat hangt samen met het moeten toepassen van de – voor de onder de IHD vallende werknemer – gunstigste arbeidsvoorwaarden en het bestaan van twee loonstroken (voor Nederland en het land van waaruit detachering plaatsvindt). Er kunnen bijvoorbeeld hoge toeslagen bestaan in het land van waaruit gedetacheerd wordt terwijl in Nederland het te betalen loon hoger ligt. Door op de Nederlandse loonstrook een bedrag als loon te presenteren en in het land

van detachering hetzelfde bedrag als toeslag aan te merken, probeert de werkgever (opdrachtnemer) te ontduiken dat de voor de onder de IHD vallende werknemers meest gunstige voorwaarde (zowel loon (NL) als toeslag (land van detachering)) moet worden toegepast.

De cao in de bouw verplicht bedrijven in de sector de cao juist en volledig toe te passen. In de cao is opgenomen hoe omgegaan moet worden met buitenlandse arbeidsovereenkomsten. Bouwbedrijven moeten zich vergewissen (vergewisplicht) van correcte uitvoering. Een werknemersvertegenwoordiger in de bouw geeft aan dat controle moeilijk is. Werknemers in de bouw werken veel uren; het is hierdoor niet altijd goed te achterhalen wat het uurloon is. Volgens de gesprekspartner controleert de NLA niet voldoende. Hierbij wordt erkend dat controle lastig is, omdat deze op zijn minst over twee landen gaat. Er zou beter gecontroleerd moeten worden op inhoudingen en andere voorwaarden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door te kijken naar beide loonstroken en door controles van rekeningen.

Aangaande de vergoedingen wordt ook genoemd dat het nuttig zou zijn als er een Europees remuneratiën-calculator beschikbaar wordt gesteld. Hiermee kan worden bepaald wat de hoogte van vergoedingen zou moeten zijn in verschillende landen. Een vereiste is namelijk dat de reis-, maaltijd- en verblijfskosten volgens het nationaal recht en/of de praktijk die in het thuisland geldt voor het dienstverband tussen de werkgever en zijn gedetacheerde werknemers worden vergoed.

Werknemersorganisaties geven aan dat zij de indruk hebben dat niet altijd alle vergoedingen waar een onder de IHD vallende werknemers recht op heeft daadwerkelijk uitbetaald worden. Vergoedingen zijn veelal op papier goed geregeld, maar in praktijk komen deze niet altijd bij de werkende terecht. Voorbeeldsituaties die de gesprekspartners geven zijn het dubbel inhouden van pensioenpremies, het deels moeten terugbetalen van loon na ontvangst en de discrepantie tussen het aantal afgesproken werkuren volgens contract en de daadwerkelijk gewerkte uren in de praktijk.³¹ Hierbij geven zij ook aan dat het bewijzen van niet-naleving lastig is, omdat hiervoor inzicht in betalingen en loonstroken uit twee landen nodig is.

Aangaande de kosten voor huisvesting geldt sinds juli 2023 de Wet goed verhuurderschap. Deze wet stelt dat indien een verhuurder verhuurt aan een arbeidsmigrant de huurovereenkomst en de arbeidsovereenkomst in afzonderlijke documenten dienen te zijn vastgelegd en de arbeidsmigrant moet worden geïnformeerd over zijn of haar rechten en plichten in een taal die hij of zij begrijpt. Omdat met deze wet de administratie aangaande het huren van een woning en arbeid gescheiden worden, zou dit de controle op onterechte inhoudingen van kosten moeten vergemakkelijken. Meerdere toezichthoudende partijen, waaronder gemeenten, zijn verantwoordelijk voor controle op naleving van de wet.

6.6 Beneficianten en voorwaarden

Uit de enquête onder onder de IHD vallende werknemers kwam naar voren dat vooral ten aanzien van onder de IHD vallende werknemers die zichzelf identificeren als uitzendkacht de resultaten leiden tot veel twijfel over de vraag of het WML is uitbetaald (24% meting 1,

³¹ De IHD bevat geen bepalingen aangaande de betaling van pensioenpremies. Echter heeft het meer inhouden van pensioenpremie dan afgesproken conform het arbeidscontract invloed op het uiteindelijke bedrag dat de werknemer betaald krijgt.

26% in meting 2). Bij onder de IHD vallende werknemers gedetacheerd naar een Nederlandse klant bestaat in respectievelijk 11% (meting 1) en 16% (meting 2) van de gevallen twijfel over de vraag of het WML is uitbetaald. Waar het gaat om detachering bij werknemers naar een Nederlandse zusteronderneming waren deze percentages 5% (meting 1) en 8% (meting 2). Belanghebbenden geven in interviews aan dat zij niet onderbouwd kunnen oordelen in hoeverre deze bevindingen overeenkomt met de werkelijkheid.

Sectoren met een substantieel aantal waarnemingen in de enquête van meting 2 onder werkenden waarin de uitkomst relatief vaak was dat het WML niet of waarschijnlijk niet werd betaald, waren de uitzendsector (opdrachtnemers), overige industrie (reparatie en onderhoud machines, installatie van industriële machine, reparatie en onderhoud van schepen en installatie van ketels en tanks) en landbouw, bosbouw en visserij.

Verder kwam in meting 1 naar voren dat in sectoren zonder ge-avv'de cao vaker twijfel over uitbetaling van het WML voorkwam (14%) dan in sectoren met een ge-avv'de cao (9%). Ook bleek, na het verdisconteren van de arbeidsduur en de ingehouden kosten in de inschatting of het WML is uitbetaald, dat onder de IHD vallende werkenden werkzaam in een sector zonder ge-avv'de cao de inschatting of het WML is uitbetaald vaker (46%) negatief moet worden bijgesteld dan bij onder de IHD vallende werknemers in een sector met een ge-avv'de cao (33%). Waar een ge-avv'de cao van toepassing was, telde het aandeel zeer waarschijnlijk onderbetaalde onder de IHD vallende werknemers meer dan 20%; waar geen ge-avv'de cao van toepassing was, telde dit aandeel op tot bijna 19%.

Betreffende looninhoudingen bleek uit meting 1 dat onder de IHD vallende uitzendkrachten vaker (57%) zagen dat opdrachtnemers kosten inhielden op hun loon, dan dat onder de IHD vallende werknemers (niet zijnde uitzendkrachten) dat zagen, ongeacht of zij naar een klant of zusteronderneming gedetacheerd waren (respectievelijk 30 en 33%). Hiernaast kwam uit de enquête naar voren dat inhouding van kosten van het loon vaker voorkwam bij onder de IHD vallende werknemers werkzaam in een sector met een ge-avv'de cao (40%) dan bij onder de IHD vallende werknemers werkzaam in een sector zonder een ge-avv'de cao (36%).

6.7 Samenvattende conclusies maatregel 5

- In de meetperiode 2021-2022 ontving 14% van de onder de IHD vallende werknemers vrij zeker een loon onder het WML. Dit percentage is hoog te noemen, maar ligt iets lager dan in 2020-2021 toen dit 15% was.
- Sectoren waarin het naar schatting relatief vaak voorkomt dat het WML niet wordt betaald zijn de uitzendsector, overige industrie en landbouw, bosbouw en visserij.
- Bij 17% van de onder de IHD vallende werknemers bestaat enige twijfel over de uitbetaling van het WML. Deze twijfel volgt na verrekening van de 'gebruikelijke' arbeidsduur per week (anders dan de contractueel vastgelegde 'normale' arbeidsduur per week). Deze groep ontving op het eerste gezicht wel het WML, maar heeft gemiddeld meer dan 40 uur per week gewerkt waardoor mogelijk uiteindelijk sprake was van betaling onder het WML. Dat was in meting 1 nog 13%. Bij onder de IHD vallende uitzendkrachten lijkt er meer dan bij andere onder de IHD vallende werknemers twijfel te zijn over uitbetaling van het WML.
- Bij 4 procentpunt van de twijfelgevallen (de 17%) lijkt het waarschijnlijk dat het WML niet is betaald. Zij gaven aan dat bijkomende kosten voor detachering voor de werkgever, zoals reiskosten van en naar Nederland, dagelijkse reiskosten,

maaltijkosten en woonlasten op hun loon zijn ingehouden (zie verder). Aangezien deze personen ook meer werkuren maakten dan gebruikelijk, lijkt het onwaarschijnlijk dat aan deze voorwaarden voldaan is. In meting 1 betrof dit 6% van de respondenten.

- De overige 13 procentpunt van de twijfelgevallen kregen het WML waarschijnlijk wel uitbetaald (in meting 1 was dat 7%).
- De resterende 69% van de onder de IHD vallende werknemers ontving zeker een loon op of boven het WML.
- De helft van alle onder de IHD vallende werknemers verdiende minstens anderhalf maal WML.
- Van de onder de IHD vallende werknemers werkte 52% meer dan 40 uur per week (60% in meting 1). De helft daarvan werkte zelfs meer dan 48 uur per week.
- Bij 27% van de onder de IHD vallende werknemers zijn door de opdrachtnemer kosten ingehouden op het loon (37% in meting 1).³² Waar dat in meting 1 vooral woonlasten betrof (19%), was daar in meting 2 geen sprake van (0%). In meting 2 werden reiskosten van en naar Nederland (10%) en maaltijkosten (8%) het vaakst ingehouden. In hoeverre rechtmatig is omgegaan met dergelijke kostenverrekening (inhouding op het loon mag niet), is op basis van het onderzoek niet goed te bepalen, ook omdat respondenten 'inhouden' wellicht hebben verward met 'door hen aan opdrachtnemer te betalen'. Woonlasten mogen bijvoorbeeld niet ingehouden worden maar wel apart worden afgerekend.
- Op basis van de beschikbare resultaten is niet goed te bepalen in hoeverre de IHD heeft bijgedragen aan in hoeverre de naleving en handhaving van het WML en de beloning die volgt uit algemeen verbindend verklaarde cao's heeft bevorderd.

³² Het gaat bijvoorbeeld om reiskosten van en naar Nederland, dagelijkse reiskosten, zorgverzekeringskosten, maaltijkosten en woonlasten. In hoeverre dit rechtmatig was, is op basis van het onderzoek niet volledig te bepalen. Er gelden strengere regels voor onder de IHD vallende werknemers dan voor Nederlandse werknemers. Zo mogen woonlasten niet worden ingehouden, zorgverzekering soms wel en met een maximum, reiskosten van en naar Nederland hangt af van de arbeidsvoorwaarden in het land van herkomst, etc. Bovendien is het waarschijnlijk dat respondenten 'inhouden op het loon' hebben opgevat als afgerekend in brede zin – ze kunnen ook separaat een rekening betaald hebben.

7 Niet-beoogde effecten

Naast de beoogde effecten zijn ook niet-beoogde effecten (neveneffecten) als gevolg van invoering van de IHD denkbaar. Dit hoofdstuk gaat in op de niet-beoogde effecten van de IHD vanuit het perspectief van de opdrachtnemers en opdrachtgevers.

7.1 Administratieve lasten

Als gevolg van de IHD ervaart een groot deel van de opdrachtnemers en opdrachtgevers administratieve lastenverzwaring. Hoewel voor een groot deel van de opdrachtnemers en opdrachtgevers de lastenverzwaring beperkt lijkt te zijn gebleven, geldt dit voor een kleiner deel niet. In de enquête is aan opdrachtnemers gevraagd naar in hoeverre de toepassing van de in Nederland geldende arbeidsvoorwaarden tot administratieve lasten leidt. Aan opdrachtgevers is gevraagd naar in welke mate het controleren van de melding van de buitenlandse kracht (door de opdrachtnemer) als administratieve last wordt ervaren.

In 2021-2022 gaf van de opdrachtnemers- en opdrachtgevers ongeveer twee derde aan dat de IHD 'niet tot zeer weinig', 'weinig' of 'weinig noch veel' administratieve lasten mee zich bracht (zie Figuur 5 en Figuur 6). 39% van hen vond dat de IHD heeft gezorgd voor '(zeer) veel' administratieve lasten. Deze cijfers zijn vergelijkbaar met het eerste meetjaar.

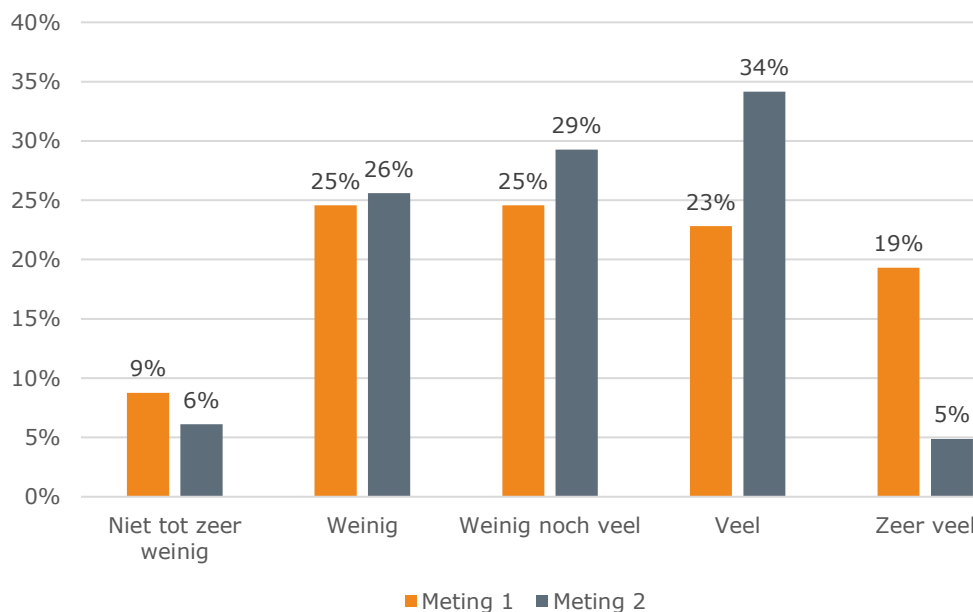
Het aandeel opdrachtnemers dat 'zeer veel' administratieve lasten ervoer, is in meetjaar 2021-2022 ten opzichte van meetjaar 2020-2021 afgenomen (van 19% naar 5%), maar het aandeel dat die lasten als 'veel' ervoer, is toegenomen (van 23% naar 34%). Voor de opdrachtgevers geldt dat het aandeel dat veel of zeer veel administratieve lasten ervoer tussen beide meetjaren grofweg gelijk is gebleven (18%).

Verder kwam uit de enquête naar voren dat opdrachtnemers vooral administratieve lasten ervoeren in het toepassen van dezelfde beloning als werknemers inclusief bonussen en beloningen naar aanstellingsduur.

Aangaande de meldingsplicht gaven opdrachtgevers aan dat zij vooral lasten ervoeren doordat er bij meldingen veel gegevens zijn om op te geven en te controleren, en dat dit dus de nodige tijd kost. Overigens valt de meldplicht onder de WagwEU, maar niet onder de IHD. Het werd desalniettemin vaak genoemd door opdrachtgevers die kennelijk de verschillende WagwEU-regels als een geheel zagen.

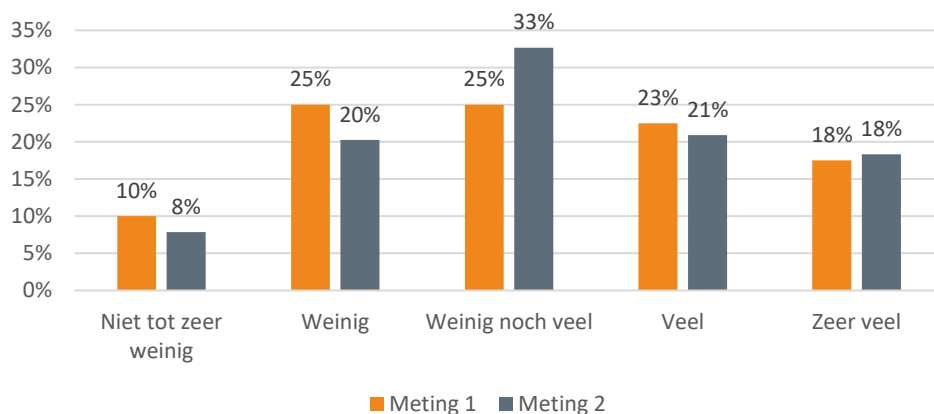


Figuur 5 Opdrachtnemers naar administratieve lasten van de IHD (n = 81 gewogen)



Panteia. (2023). *Monitor herziene detachingsrichtlijn. Meting 2: augustus 2021 – juli 2022*. Bron: enquêtes onder opdrachtnemers

Figuur 6 Opdrachtgevers naar mate van contact met opdrachtnemers over toepassing van arbeidsvoorwaarden bij inzet van onder de IHD vallende werknemers (n = 137; gewogen)



Panteia. (2023). *Monitor herziene detachingsrichtlijn. Meting 2: augustus 2021 – juli 2022*. Bron: enquêtes onder opdrachtgevers

In de interviews met belanghebbenden wordt, voornamelijk door werkgeversorganisaties, onderschreven dat de IHD administratieve lasten meebrengt. In een interview geeft een accountant aan dat Nederlandse werkgevers te maken hebben met veel verschillende Europese meldsystemen en arbeidsvoorwaarden. Het is volgens een gesproken accountant voor werkgevers heel moeilijk om daar overzicht over te houden, zeker als mkb'er. Ook geven gesprekspartners aan dat de IHD leidt tot bijkomende kosten zoals de inzet van

adviseurs. Een werkgeversorganisatie geeft in dit kader aan dat de IHD maatregelen en bijkomende administratieve lasten meebrengt voor alle sectoren, en dus ook bedrijven in sectoren waar lonen veel hoger dan het WML liggen, zoals banken, verzekeraars, technische bedrijven en olie- en gasbedrijven. In sectoren waar de lonen en vergoedingen beduidend hoger dan het WML liggen, hebben volgens de gesprekspartner maatregelen weinig toegevoegde waarde in het voorkomen van misstanden rondom uitbetaling van WML en zijn de administratieve lasten die de IHD meebrengt onnodig. Derhalve zouden volgens de respondent de maatregelen van de IHD meer gericht op bepaalde risicovolle sectoren toegepast moeten worden.

Volgens een andere werkgeversvertegenwoordiger vallen de lasten na de eerste keer erg mee omdat deze opgevangen kunnen worden met het opnemen van voorwaarden uit de richtlijn in de algemene arbeidsvoorwaarden in de collectieve arbeidsvoorwaarden. Een organisatie die SNA-verplichtingen controleert, stelt dat de IHD op buitenlandse opdrachtnemers geen effect heeft gehad op de administratieve lasten.

Op basis van de resultaten uit de enquêtes en de interviews kan geconcludeerd worden dat de IHD administratieve lasten meebrengt en dat het merendeel van de opdrachtgevers en opdrachtnemers deze niet als te groot beschouwen. Hierbij zijn er ook opdrachtgevers die de administratieve lasten aangaande controle van meldingen als overbodig ervaren, omdat in de desbetreffende sectoren geen sprake is risico's van onderbetaling of niet-uitbetaling van vergoedingen.

7.2 Betrouwbaarheid Europese markt

Uit de enquête blijkt dat een aanzienlijk deel van de opdrachtgevers aangeeft dat de IHD geleid heeft tot vergroting van de betrouwbaarheid van de Europese dienstenmarkt. In 2020-2021 gaf 35% van de opdrachtgevers dit aan, in 2021-2021 39%. Volgens een werknemersvertegenwoordiger komt dit niet zozeer door de IHD zelf maar door de bekendheid die European Labour Authority (ELA) heeft op het gebied van betreffende wet- en regelgeving.

7.3 Concurrentiepositie

Het merendeel van de opdrachtnemers gaf in de enquête in 2021-2022 aan dat de IHD niet of nauwelijks iets heeft veranderd aan de concurrentiepositie, zowel ten opzichte van Nederlandse concurrenten (62%) als ten opzichte van concurrenten uit de EER+ (71%) of uit eigen land (67%). Het voorgaande jaar waren deze percentages vergelijkbaar. Van diegenen die wel verandering zien, is deze voornamelijk positief.

Ook het merendeel van de opdrachtgevers geeft in de enquête in 2021-2022 aan dat de IHD niet of nauwelijks iets heeft veranderd aan de concurrentiepositie, zowel ten opzichte van Nederlandse concurrenten (79%) als ten opzichte van concurrenten uit de EER+ (78%). Het voorgaande jaar waren deze percentages iets lager, namelijk 62% en 61%. De groep onder opdrachtgevers die negatief was aangaande verandering in de concurrentiepositie door de IHD, die dus een verslechterde concurrentiepositie ervoer, is afgenomen van 26% in 2020-2021 naar 18% in 2021-2022. De groep die positief was betrof in 2021-2022 nog maar 5%, het jaar ervoor was dat 11%.

Een werkgeversvertegenwoordiger geeft aan dat de IHD een gelijk spelveld bevordert. Dat komt door de bepaling van de IHD die ervoor zorgt dat buitenlandse werknemers recht hebben op ten minste de arbeidsvoorwaarden op grond van de gevande bepalingen van de cao die ook van toepassing zijn op de ter beschikking gestelde werknemer hier in Nederland. Waar het eerst ging over lonen en dergelijke, is het arbeidsvoorwaardenpakket waar ze recht op hebben nu breder geworden. Er kan niet

geconcurrereerd worden op arbeidsvoorwaarden door een andere manier van werken te hanteren. Dat is voor de leden van de werkgeversorganisatie erg belangrijk.

7.4 Mogelijk ongelijke controle

Zoals eerder beschreven worden niet alle detachingsopdrachten gemeld in het meldloket van SZW. Inzake het wel en niet melden van detacheringen stelt een werknemersvertegenwoordiger dat dit leidt tot ongelijke controle. De Nederlandse dienstontvangers (opdrachtgevers) die de melding van hun opdrachtnemers (opdrachtnemers) (bewust of onbewust) niet goed controleren en/of waarbij de melding niet wordt gedaan, zijn minder goed in beeld bij de arbeidsinspectie voor controle. Dit zorgt ervoor dat de bedrijven die wel voldoen aan de meldplicht naar verwachting een grotere kans op controle en boetes hebben. Mogelijk gevolg is, volgens de gesproken werknemersorganisatie, dat Nederlandse opdrachtgevers minder met buitenlandse gedetacheerden willen werken om risico's te mijden.



8 Ervaren effecten van de IHD

Dit hoofdstuk gaat in op de ervaren beoogde effecten van de IHD vanuit het perspectief van drie betrokken type actoren: onder de IHD vallende werkenden, opdrachtnemers en opdrachtgevers.

8.1 Werknemers

In vergelijking met meting 1 (25%) gaven in meting 2 minder onder de IHD vallende werknemers (19%) aan dat hun loon (veel) hoger lag dan het loon dat zij voor de invoering van de IHD ontvingen. Een ongeveer gelijk aandeel werknemers als in meting 1 gaf aan dat zij een lager loon ontvingen dan vergelijkbare Nederlandse werknemers (51%). Als onder de IHD vallende werkenden hun loon vergeleken met dat van andere gedetacheerde werknemers, dan werd juist geschat dat ze minder vaak een lager loon krijgen (van 29% tijdens meting 1 naar 24% tijdens meting 2). In totaal was voor beide jaren een klein deel van de onder de IHD vallende werknemers ontevreden met het loon (14% tijdens meting 1 en 16% tijdens meting 2). Het aandeel dat tevreden was met het loon is ongeveer gelijk gebleven tussen beide meetjaren (respectievelijk 42% en 45%).

29% gaf aan een lager loon te krijgen dan andere onder de IHD vallende werknemers om hen heen die dezelfde werkzaamheden uitvoeren. 12% zegt een hoger loon te krijgen. In een onderlinge vergelijking zouden deze percentages gelijk moeten zijn. Dat zou kunnen betekenen dat een deel van de hoger betaalde onder de IHD vallende werkenden buiten beeld blijft.

Het overkoepelende beeld is dat onder de IHD vallende werknemers overwegend positief waren over hun loon. Wel had een meerderheid nog steeds de indruk dat Nederlandse werknemers meer verdienen. Een deel van de onder de IHD vallende werknemers verdiende naar inschatting een brutoloon dat onder het WML ligt. Zij zijn desondanks wel in zicht via het meldloket. Of deze onderbetaling opzet betrof, is dan ook onduidelijk.

8.2 Opdrachtnemers

Opdrachtnemers zeiden in toenemende mate contact op te nemen met opdrachtgevers over de toe te passen arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers (29% tijdens meting 2 tegenover 23% tijdens meting 1). Deze positieve ontwikkeling wordt onderschreven door opdrachtgevers. Opdrachtnemers hadden voornamelijk moeite met het toekennen van dezelfde beloning als Nederlandse werknemers, inclusief bonussen en beloningen. Verder zag een groot deel van de opdrachtnemers geen verandering in hun concurrentiepositie ten gevolge van de IHD. Van degenen die wel een verandering zagen, was deze voornamelijk positief. Ten opzichte van vorig peiljaar is dat aandeel bovendien iets gestegen.

Het belangrijkste verbeterpunt volgens opdrachtnemers is 'meer handhaven van de IHD' (29%). Daarna volgt 'betere voorlichting over de van toepassing zijnde cao' (22%) en 'betere voorlichting over de van toepassing zijnde arbeidsvoorwaarden' (11%). Deze verbeterpunten werden ook tijdens meting 1 als meeste gekozen.

8.3 Opdrachtgevers

Onder opdrachtgevers gaf in beide metingen grofweg twee vijfde aan veel of zeer veel administratieve lasten te ervaren, vooral gerelateerd aan de meldplicht. In sectoren waar bovengemiddeld loon betaald wordt, relateren opdrachtgevers dit aan de in hun ogen weinig zinvolle wetgeving als het gaat om het beschermen van de gedetacheerden die zij inlenen.

Voor het merendeel van de opdrachtgevers heeft de IHD niet of nauwelijks iets veranderd aan hun concurrentiepositie, zowel ten opzichte van Nederlandse concurrenten (79%) als ten opzichte van concurrenten uit de rest van de EER+ (78%). Deze groep is gegroeid, oftewel, meer opdrachtgevers waren niet uitgesproken positief of negatief. Het belangrijkste verbeterpunt voor opdrachtgevers was 'meer bekendheid geven aan de IHD' (29%), alhoewel dit percentage lager was dan tijdens de eerste meting. Antwoorden die in meting 2 veel meer werden gekozen waren 'betere voorlichting over van toepassing zijnde arbeidsvoorwaarden' (van 8% naar 23%) en 'afschaffen van de implementatiewet' (van 4% naar 19%).

Hiernaast geven sommige werkgeversvertegenwoordigers in interviews aan dat opdrachtgevers ervaren dat het aantal buitenlandse gedetacheerden afneemt. Werkgeversvertegenwoordigers in de bouwsector zien de afgelopen jaren een afname van het aantal buitenlandse gedetacheerde uitzendkrachten en een toename van het aantal gedetacheerde zzp'ers. Dit is een ontwikkeling die al voor invoering van de IHD gaande was. Volgens een andere werkgeversvertegenwoordiger heeft de IHD voor de vleessector geen merkbare invloed gehad op de mate waarin bedrijven gebruik maken van buitenlandse werknemers via Nederlandse of buitenlandse uitzendbureau. Een branchevereniging voor de uitzendbranche en een organisatie die SNA-verplichtingen controleert onderschrijven dat de IHD heeft niet geleid tot wijzigingen in volumes van buitenlandse werknemers die in Nederland komen werken via buitenlandse uitzendbureaus.

In hoeverre het aantal buitenlandse gedetacheerden daadwerkelijk afneemt en in hoeverre dit per sector verschilt, is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen.

8.4 Gelijker speelveld

Volgens een werkgeversvertegenwoordiger heeft de IHD voor een gelijker speelveld gezorgd, omdat het duidelijk heeft gemaakt voor betrokken partijen aan welke voorwaarden moet worden voldaan. Een gesprekspartner die actief is voor de glastuinbouw geeft aan dat de IHD regels gelijker heeft getrokken. De IHD zorgt volgens deze gesprekspartner voor meer rechten voor werknemers en een meer 'level playing field'. Dit wordt onderschreven door een werknemersvertegenwoordiger die stelt dat de IHD heeft gezorgd voor een breder loonbegrip. Het principe van 'gelijk loon, gelijk werk' en het tijdelijke gehalte van detachering is scherper geformuleerd. Ook een branchevereniging voor intermediairs geeft aan de indruk te hebben dat de IHD bijdraagt aan een gelijker speelveld. Volgens deze gesprekspartner zorgt de IHD ervoor dat meer dan alleen het loon is bepaald (breder arbeidsvoorwaardenpakket) en er niet, of minder goed, geconcurrereerd kan worden op arbeidsvoorwaarden door een andere manier van werken te hanteren.

Een werkgeversorganisatie geeft nog wel als suggestie om te streven naar meer uniformiteit in de wetgeving binnen de EER, inclusief boetes. Dit zou het speelveld verder gelijktrekken en de administratieve lasten voor opdrachtnemers en opdrachtgevers kunnen reduceren.

9 Verbeterpunten

Dit hoofdstuk gaat in op mogelijke verbeteringen voor de (werking van de) IHD. Grotendeels zijn deze gebaseerd op de gevoerde interviews.

9.1 Handhaving en controle

Belangrijkste verbeterpunt dat uit de enquête onder opdrachtnemers naar voren kwam, was het meer handhaven van de IHD (29%). Gesproken belanghebbenden benadrukken allemaal dat meer handhaving van de IHD noodzakelijk is om te komen tot meer naleving van de maatregels en daarmee tot een gelijk speelveld.

Werkgeversvertegenwoordigers, werknemersvertegenwoordigers en experts geven in interviews aan dat de controle van naleving van maatregels 1 tot en met 4 nu nagenoeg niet gebeurt. De verantwoordelijkheid voor handhaving van de maatregels 1 tot en met 4 ligt bij de cao-partijen aangezien zij zelf verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van cao's. Werknemersvertegenwoordigers geven aan onder andere informatie uit het meldloket nodig te hebben om goede controles uit te voeren. Sociale partners, zoals vakbonden of andere toezichthoudende organisaties zoals Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten (SNCU), kunnen informatie uit het meldloket verkrijgen van het ministerie van SZW.³³

De gegevens worden uitsluitend verschaft, als het verzoek om deze gegevens van redenen is voorzien. Uit dit verzoek moet een gegrond vermoeden blijken van een mogelijke overtreding van een of meer algemeen verbindend verklaarde bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten, die gelden voor de gedetacheerde werknemers, en van de noodzaak voor de verzoeker om de verzochte gegevens te gebruiken voor het toezicht op de naleving van die bepaling(en).

Voor zover bekend, hebben cao-partijen of andere partijen die cao's controleren, geen verzoek gedaan bij de NLA om inzage te verkrijgen in de gegevens uit het meldloket met als doel controle van naleving van maatregel 1 tot en met 4 van de IHD. Het verdient de aanbeveling aan cao-partijen om van deze mogelijkheid gebruik te maken met als doel de handhaving van maatregel 1 tot en met 4 van de IHD te controleren.

9.2 Identificeren risicosectoren

Het is onmogelijk voor de inspectiedienst NLA en sociale partners om overal gelijktijdig ter plaatse te zijn om continu controles uit te voeren. Betreft controles geeft een werkgeversorganisatie in een interview aan dat de risico's op misstanden rondom (de naleving van) arbeidsvoorwaarden voor werkenden vallend onder de IHD niet in alle sectoren van gelijk niveau zijn. Het is dan ook belangrijk dat duidelijk is waar het risico op overtredingen het grootst is, zodat de NLA en sociale partners daarop tijdig kunnen ingrijpen. Dat kan beginnen bij het identificeren van risicosectoren, maar bij voorkeur een vervolg richting voor opdrachtgevers, opdrachtnemers en/of werkplaatsen. Een goede informatiepositie in combinatie met inzet op risicoanalyses op basis van gegevens uit het meldloket is daarbij essentieel. Hoewel de NLA de afgelopen jaren werkte aan analysegericht werken en modernisering van de informatievoorzieningsprocessen in de

³³ Zie Panteia. (2022). *Eindrapport Evaluatie Meldplicht WagwEU*, p. 29 en p. 30.

organisatie³⁴, zijn er op deze punten nog wel stappen te maken³⁵. Dit kan op basis van de gegevens uit de systemen van de NLA, de gegevens uit het meldloket en input van de sociale partners en belangenorganisaties die zich focussen op de positie van arbeidsmigranten.

9.3 Niet-risicosectoren

Een groot deel van de onder de IHD vallende werknemers verdient ruim meer dan het minimumloon, heeft ook anderszins uitstekende arbeidsvoorwaarden en werkt onder goede arbeidsomstandigheden. Een van de werkgeversorganisaties merkte op dat de meldplicht en (delen van) de IHD voor sectoren waarin dit voor alle onder de IHD vallende werknemers aan de gebruikelijke situatie is, zorgen voor nalevingskosten zorgt die vanuit inhoudelijk perspectief onnodig zijn. Aanbeveling is om te overwegen of het mogelijk is om uitzonderingen te definiëren in dit verband.

9.4 Bekendheid en voorlichting

Uit de enquête kwam ook naar voren dat bekendheid geven aan de IHD werd gezien als belangrijk verbeterpunt door opdrachtgevers (29%). Hiernaast was volgens opdrachtnemers en opdrachtgevers ook een belangrijk verbeterpunt om met betrekking tot de IHD tot betere voorlichting over de van toepassing zijnde cao en arbeidsvoorwaarden te komen (respectievelijk 22% en 23%). Een werknemersvertegenwoordiger geeft hierover aan dat er betreft de informatievoorziening nog wel nog een slag valt te slaan. Elke lidstaat beschikt over een *national website on posting*, waarbij er wel verschillen zijn (die van België en Duitsland zien er volgens deze respondent beter uit dan die van Nederland). Die informatievoorziening is belangrijk, want de administratieve lasten zijn beperkt, maar alleen als opdrachtgever en -nemer de regels goed kennen.

Een brancheorganisatie van intermediairs stelt dat veel bedrijven in de uitzendbranche onbekend zijn met de wetgeving of de wetgeving niet begrijpen. Doeltreffendheid van de IHD is te vergroten door makkelijke toegankelijke informatie. Door toegankelijke informatie kan draagvlak worden gecreëerd. Datzelfde geldt ook voor inleners; wanneer zij op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving kunnen zij ook meer een bewuste keuze maken. Een concrete suggestie in deze context betreft het opzetten van een Europese remuneratiën-calculator: hoe vertaalt je een loon uit het ene bedrijf/land zich naar het andere bedrijf/land?

Meer uniformiteit in de wetgeving binnen de EER zou hier ook een positieve invloed op hebben

9.5 Bewustwording status bij werkende

In interviews gesproken werknemersvertegenwoordigers en een organisatie die zich inzet voor de positie van arbeidsmigranten geven aan dat veel werknemers niet weten wat hun status is en via welke constructie zij werkzaamheden verrichten. Volgens de werknemersvertegenwoordiger weten veel werknemers het niet als er een melding van

³⁴ Zo voerden zij een experiment uit waarbij het met behulp van de meldgegevens risicoanalyses verricht. Zie: De Nederlandse Arbeidsinspectie. (2022). *Rapportage WagwEU*.

³⁵ Panteia. (2022). *Eindrapport Evaluatie Meldplicht WagwEU*, p. 150.

hen wordt gemaakt. Als notificatie van een melding aan de werkende verplicht wordt gesteld, zouden zij in ieder geval weten welke status zij hebben en de melding kunnen controleren. De notificatie zou bijvoorbeeld een afschrift kunnen zijn met daarin de melding van de detachering, de belangrijkste arbeidsvoorwaarden in Nederland en de sector van werkzaamheden.³⁶ Deze notificatie zou per e-mail of op papier per post kunnen worden verstuurd. Hierbij is het belangrijk om dit aan te bieden in de taal die de werkende machtig is. De notificatie zou hen kunnen helpen wanneer tegen problemen wordt aangelopen, vooral in sectoren waar werknemers geen hoog opleidingsniveau hebben. Werknemers kunnen dan ook een belangrijke rol spelen bij de controle op de naleving van de IHD en – in ieder geval in theorie - de toepasselijke arbeidsvoorwaarden bekijken of mogelijk via de sociale partners hier nadere informatie over krijgen. De positie van werknemers wordt hierdoor, door de toegang tot die data, versterkt.

³⁶ Panteia. (2022). *Eindrapport Evaluatie Meldplicht WagwEU*, p. 150.

Bijlage 1 – Geraadpleegde literatuur

- Adviesraad Migratie. (2024). *Adviesrapport: Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving*.
<https://www.adviesraadmigratie.nl/publicaties/publicaties/2024/03/13/adviesrapport-geen-derderangsburgers.-de-risicos-voor-gedetacheerde-arbeidsmigranten-en-de-nederlandse-samenleving>
- Heyma, A., Bussink, H. & Vervliet, T. (2023). *Posted workers to the Netherlands. Facts and figures*. SEO Amsterdam Economics. <https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2022/05/Posted-workers-to-the-Netherlands.pdf>
- Kramer, D., van Gardingen, I., & Boonstra, K. (2022). De Europese Detachering van Derdelanders. *Nederlands Juristenblad*, 2022(18), 1442-1450.
https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/156318419/NJB18_Europese_Detachering_van_Derdelanders.pdf
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2021). *De Staat van Migratie 2021*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/07/staat-van-migratie-2021>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *De Staat van Migratie 2022*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/07/staat-van-migratie-2021>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2023). *De Staat van Migratie 2023*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/07/staat-van-migratie-2021>
- Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2023). *Voorstel van wet tot wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en enige andere wetten in verband met de invoering van regels voor het verlenen van toelating voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten)*.
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A36446#wetgevingsproces>
- Nederlandse Arbeidsinspectie. (2023). *Schijnconstructies, Cao-naleving en fraude; Rapportage 2019-2022*.
- Overheid.nl. (2024). *Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038821/2024-01-01>
- Panteia. (2022). *Eindrapport Evaluatie meldingsplicht WagwEU*.
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z01359&did=2023D03198
- Panteia. (2022). *Monitor implementatie herziene detacheringsrichtlijn 2020-2021*.
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z01359&did=2023D03198
- Panteia. (2023). *Monitor implementatie Herziene detacheringsrichtlijn 2021-2022*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/11/09/kamerbrief-tweede-monitor-herziene-detacheringrichtlijn>

Raad voor de Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken. (2024). *Kamerstuk 21 501-31 nr. 741 Verslag van een schriftelijk overleg*. 14 maart 2024. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-31-741.html>

Rijksoverheid. (2024). Meldingsplicht WagwEU: *Buitenlandse werkgevers en zelfstandigen met een tijdelijke opdracht in Nederland*. [https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/buitenlandse-werknemers/meldingsplicht-buitenlandse-werknemers/buitenlandse-werkgevers-en-zelfstandigen-met-een-tijdelijke-opdracht-in-nederland#:~:text=Bent%20u%20werkgever%20of%20\(meldingsplichtige,werknemers%20\(postedworkers.nl\)\)](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/buitenlandse-werknemers/meldingsplicht-buitenlandse-werknemers/buitenlandse-werkgevers-en-zelfstandigen-met-een-tijdelijke-opdracht-in-nederland#:~:text=Bent%20u%20werkgever%20of%20(meldingsplichtige,werknemers%20(postedworkers.nl)))



Bijlage 2 – Geïnterviewde belanghebbenden

Deze bijlage bevat de belanghebbende organisaties die voor het gehele onderzoek, inclusief metingen 1 en 2, zijn geïnterviewd.

Nederland

Toezichhouders

- Nederlandse Arbeidsinspectie
- Normec
- SNCU
- IND

Werkgevers- en werknemersorganisaties

- AWWN
- FNV (bouw-, karton-, metaal-, pluimvee-, vleeswaren- en transportsectoren)
- CNV

Brancheorganisaties

- ABU
- Bouwend Nederland
- CLC-Vectra
- Glastuinbouw Nederland
- NBBU
- TLN
- Pearl
- COV

Experts

- Tilburg University
- Katholieke Universiteit Leuven
- Erasmus Universiteit Rotterdam

Overig

- Accon avm
- SVB
- Eurofound
- FairWork

Buitenland

België

- Agoria
- RSZ



- KU Leuven

Duitsland

- Chamber of Crafts Düsseldorf
- DGB
- Faire Mobilitaet

Polen

- Labour Mobility Initiative
- Lewiatan Confederation
- NSZZ

Spanje

- CEOE
- CETM
- FENADISMER

Roemenië

- BNS
- Trade Union Federation

