Onderzoek detachering Europees wegvervoer

Nulmeting en invoeringstoets van de Europese Richtlijn 2020/1057



Panteia

Onderzoek detachering Europees wegvervoer

Nulmeting en invoeringstoets van de Europese Richtlijn 2020/1057

Auteurs
Michel van der Mierden
Paul Vroonhof
Eline Jonkers
Amber Zwanenburg

Opdrachtgever(s)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Gepubliceerd
Zoetermeer, 2-3-2026

Projectnummer
11221

Versie

Status
Definitief eindrapport

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

	Samenvatting	**5**
1	**Inleiding**	**11**
1.1	Achtergrond	11
1.2	Doel van het onderzoek	11
1.3	Leeswijzer	13
2	**Wetgeving en beleidstheorie**	**15**
2.1	Richtlijn 2020/1057	15
2.1.1	Inhoud van de richtlijn: administratieve voorschriften en controlemaatregelen	18
2.2	Nederlandse implementatie van Richtlijn 2020/1057	20
2.3	Beleidstheorie	23
3	**Methoden en technieken**	**27**
3.1	Online vragenlijsten	27
3.2	Onderzoek onder ondernemers	27
3.3	Onderzoek onder chauffeurs	28
3.4	Onderzoek onder toezichthouders en overige stakeholders	28
3.5	Achtergrond respondenten	28
3.5.1	Chauffeurs	28
3.5.2	Ondernemers	29
4	**Begrip en toepassing van de regelgeving**	**33**
	A. Nulmeting (feitelijk beeld)	33
4.1	Kennis van de regelgeving	33
4.1.1	Chauffeurs	33
4.1.2	Ondernemers	35
4.1.3	Sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven	37
4.2	Vaststellen detachering door ondernemers	37
4.2.1	Ondernemers	38
4.2.2	Sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven	39
4.3	Controle en toezicht	39
4.3.1	Ondernemers	40
4.3.2	Sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven	41
4.3.3	Toezichthouders (uitvoering van toezicht en toepassing van de richtlijn)	41
	B. Invoeringstoets (werking en knelpunten)	43
4.4	Ervaring met de werking en toepassing van de regelgeving	43
4.4.1	Chauffeurs	43
4.4.2	Ondernemers	43
4.4.3	Toezichthouders	43
4.5	Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?	43
4.6	In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de uitvoeringstoets?	45
5	**Administratie en documentatie (inclusief IMI)**	**47**
	A. Nulmeting (feitelijk beeld)	47
5.1	Administratie en documentatie algemeen	47
5.1.1	Chauffeurs	47
5.1.2	Ondernemers	48
5.1.3	Sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven	51
5.2	Administratie en documentatie ten behoeve van toezicht	53

5.2.1	Ondernemers	53
5.2.2	Sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven	54
5.3	Uitvoering toezicht	55
5.3.1	Invloed van de Europese richtlijn 2020/1057 op het toezicht	55
5.3.2	Uitvoering van toezicht en toepassing van de richtlijn	56
5.4	Impact van de (Europese) richtlijn op administratieve lasten	57
5.4.1	Ondernemers	57
5.4.2	Sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven	58
	B. Invoeringstoets (werking en knelpunten)	59
5.5	Ervaringen met documentatie en administratieve lasten	59
5.5.1	Chauffeurs	59
5.5.2	Ondernemers	59
5.5.3	Toezichthouders	60
5.6	Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?	61
5.7	In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de uitvoeringstoets?	63
6	**Loon en arbeidsvoorwaarden**	**66**
	A. Nulmeting (feitelijk beeld)	66
6.1	Loon	66
6.1.1	Chauffeurs	66
6.1.2	Ondernemers	69
6.1.3	Sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven	71
6.2	Invloed van de Europese richtlijn 2020/1057	72
6.2.1	Ondernemers	72
6.2.2	Sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven	73
6.3	Impact van de Europese richtlijn 2020/1057	74
6.3.1	Ondernemers	74
6.3.2	Sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven	74
6.4	Uitvoering toezicht	75
6.4.1	Uitvoering van toezicht en toepassing van de richtlijn	75
	B. Invoeringstoets (werking en knelpunten)	76
6.5	Ervaringen met toepassing correcte arbeidsvoorwaarden (loon) na invoering richtlijn	76
6.5.1	Chauffeurs	76
6.5.2	Ondernemers	76
6.6	Ervaring met uitvoering van controle en toezicht	77
6.6.1	Ondernemers en sociale partners	77
6.6.2	Toezichthouder(s)	77
6.7	Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?	78
6.8	In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de uitvoeringstoets?	79
7	**Conclusies en aanbevelingen**	**82**
7.1	Conclusies	82
7.2	Aanbevelingen	86

Samenvatting

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft behoefte aan inzicht in de effecten van de implementatiewet van de Europese richtlijn 2020/1057 (hierna: richtlijn 2020/1057). In Nederland wordt dit ook de mobiliteitsrichtlijn genoemd. Met deze studie wordt bekeken hoe de nieuwe regels in de praktijk werken voor de betrokken partijen: gedetacheerde chauffeurs, ondernemers en toezichthouders. Daarnaast dient de studie als input voor een evaluatie die de Europese Commissie gaat doen naar de gehele richtlijn, maar ook om te leren hoe het beleid uitpakt in de praktijk.
Het onderzoek richt zich op de uitwerking van de Europese Richtlijn 2020/1057 zoals deze in de Nederlandse wet is omgezet.

De **centrale vragen** voor dit onderzoek luiden:

1. Wat betekent de richtlijn 2020/1057 voor de verschillende doelgroepen (gedetacheerde chauffeurs, ondernemers en toezichthouders)?
2. En welk effect heeft dit dan op het gebied van arbeidsvoorwaarden?

Wetgeving
De Europese regels over detachering zijn bedoeld om een evenwicht te waarborgen tussen het vrije verkeer van diensten en de bescherming van arbeidsvoorwaarden van werknemers die tijdelijk in een andere lidstaat werken. Deze regels zijn vastgelegd in de generieke Detacheringsrichtlijn. Werknemers die als gedetacheerd worden aangemerkt hebben recht op de zogenoemde 'harde kern' arbeidsvoorwaarden, waaronder beloning, van het land waar zij tijdelijk arbeid verrichten, voor zover deze gunstiger zijn dan die van het land van herkomst.

Voor het internationale wegvervoer bleek het – vanwege het sterk mobiele karakter van de arbeid van bestuurders – moeilijk om te bepalen wanneer een bestuurder moet worden aangemerkt als 'gedetacheerd op het grondgebied van een andere lidstaat' in de zin van de Detacheringsrichtlijn. Daardoor was onduidelijk in welke gevallen bestuurders aanspraak konden maken op de harde kern arbeidsvoorwaarden van de lidstaten waar zij hun vervoerswerkzaamheden verrichten. Om deze onduidelijkheid weg te nemen, zijn sectorspecifieke regels vastgesteld in Richtlijn (EU) 2020/1057, die onderdeel uitmaakt van het Europese Mobiliteitspakket. Deze richtlijn fungeert als lex specialis en vormt daarmee een verbijzondering op de algemene detacheringsregels.
Richtlijn 2020/1057 geeft nadere handvatten om te bepalen of in geval van zogenoemde 'zuivere detachering' (ook wel contracting) sprake is van detachering in de zin van de Detacheringsrichtlijn. Dit is met name het geval bij cabotage (transport tussen twee punten binnen hetzelfde land, door een niet in dat land gevestigd bedrijf) en bij niet-bilateraal vervoer (ook wel cross-trade, vervoer tussen land A en land B, uitgevoerd door een onderneming uit land C): in deze gevallen worden chauffeurs als gedetacheerd in de zin van de richtlijn aangemerkt en hebben zij recht op de harde kern arbeidsvoorwaarden van het land waar zij tijdelijk werken, voor zover deze gunstiger zijn. Bij bilateraal vervoer (transport tussen twee landen, uitgevoerd door een onderneming uit een van die twee landen) en transitvervoer (een bestuurder rijdt door een land zonder hier te laden en te lossen) is geen sprake van detachering.

Naast deze verduidelijking over de toepassing van de detacheringsregels in het internationale wegvervoer in geval van zuivere dienstverlening bevat Richtlijn 2020/1057 enkele specifieke bepalingen over handhaving. De richtlijn harmoniseert de administratieve vereisten voor vervoersondernemingen en de controlemaatregelen voor toezichthouders. Met deze harmonisatie beoogt de Europese wetgever een evenwicht te vinden tussen doeltreffende handhaving van de detacheringsregels en het beperken van administratieve lasten in de wegvervoersector.

Richtlijn 2020/1057 is niet van toepassing op alle vormen van detachering in de wegtransportsector. Intra-concerndetachering en grensoverschrijdende uitzending in de wegtransportsector vallen buiten het bereik ervan. Voor deze situaties gelden de generieke detacheringsregels, inclusief het bijbehorende handhavingsregime uit de Handhavingsrichtlijn. Dit leidt tot twee regimes: een generiek regime voor gevallen buiten de zuivere dienstverlening in het internationale wegtransport, en een aantal specifieke regels voor zuivere dienstverlening binnen de transportsector op grond van Richtlijn 2020/1057.

Bij de implementatie heeft de Nederlandse wetgever, in lijn met het staande kabinetsbeleid, gekozen voor een beleidsneutrale omzetting van Richtlijn 2020/1057.

Onderzoeksmethode
In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende methoden en technieken: interviews met buitenlandse vrachtwagenchauffeurs, ondernemers, branchevertegenwoordigers en toezichthouders; online vragenlijsten (ingevuld door 222 ondernemers en 100 vrachtwagenchauffeurs); groepsgesprekken, deskresearch en juridische expert judgement. Daarbij zijn verschillende doelgroepen uit binnen- en buitenland betrokken.
De verschillende vormen van onderzoek vullen elkaar aan en versterken elkaar. Door middel van triangulatie van de onderzoeksresultaten is een breed en betrouwbaar beeld verkregen van de huidige stand van zaken en de belemmeringen die zich in de praktijk voordoen.

Begrip en toepassing van de regelgeving

Feitelijke beeld
De meeste *chauffeurs* hebben weinig kennis van de regelgeving omtrent detachering. In theorie kan de chauffeur met deze kennis zelfstandig vaststellen op welk loon hij recht heeft. Bij *ondernemers* ligt het kennisniveau hoger dan bij chauffeurs, maar ook daar weet een deel niet hoe het precies zit. Het vaststellen of een rit onder detachering conform Richtlijn 2020/1057 valt en welke arbeidsvoorwaarden gelden, vinden ondernemers ingewikkeld: bijna de helft vindt het niet eenvoudig en geeft ook aan dat het niet altijd lukt. Dit beeld wordt vanuit verschillende bronnen bevestigd en zelfs nog negatiever beoordeeld. Met relevante kennis van de detacheringsregels kan de ondernemer voldoen aan de administratieve vereisten, wat deze in staat moet stellen om vast stellen op welke arbeidsvoorwaarden de gedetacheerde chauffeurs recht hebben. Het kennisniveau van de regelgeving onder de *toezichthouders* is hoog.
Als het gaat om controle dan is het beeld van de ondernemers, branchevertegenwoordigers en vakbonden dat er beperkt gecontroleerd wordt op de naleving van de richtlijn 2020/1057 en dat de pakkans om die reden gering is. De controle op de naleving in Europa wordt als beperkt en ongelijk ervaren.

Werking en knelpunten
Chauffeurs ervaren slechts in beperkte mate veranderingen sinds de invoering van de regelgeving. Ze ervaren niet of nauwelijks verandering in de 'harde kern' arbeidsvoorwaarden (in deze studie wordt dit beschouwd als de beloning). De *ondernemers* ervaren de regelgeving en de correcte toepassing ervan als complex. Door de *toezichthouder*, de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie), wordt de verdere specificering van de regelgeving om detachering vast te stellen voor het wegvervoer deels ervaren als een verbetering. Dit biedt enerzijds meer duidelijkheid over wat er wel en niet onder detachering valt. Tegelijkertijd wordt ook ervaren dat ondanks dat de regels meer duidelijkheid geven, het vaststellen van detachering, met name bij cross-trade vervoer, alsnog uiterst complex is.
Naast de al genoemde punten met betrekking tot begrip en toepassing van de regelgeving, zijn er nog de volgende knelpunten en onbedoelde effecten:

- Chauffeurs worden door hun werkgever vaak niet actief geïnformeerd over hun rechten. Dat maakt dat de chauffeur kwetsbaar is voor misbruik (onderbetaling).
- De controle op de naleving in Europa wordt als beperkt en ongelijk ervaren (verschillen per land). Op dit vlak is er geen gelijk speelveld voor de ondernemers.

- De beschikbare informatie over detachering van chauffeurs op het platform YourEurope is vaak verouderd of incompleet.
- De Arbeidsinspectie en ILT werken samen bij het toezicht op het wegtransport. ILT houdt tijdens gezamenlijke controles de voertuigen staande. De wegkantcontroles door ILT waarbij ook om detacheringsverklaring wordt gevraagd, worden alleen uitgevoerd indien een andere prioriteit aanleiding geeft.
- De ILT controleert niet op cross-trade vervoer, waardoor niet alle relevante detacheringen worden gesignaleerd.

Administratie en documentatie

Feitelijke beeld

Het is voor *chauffeurs* niet altijd duidelijk wat ze wel of niet verplicht aan documentatie bij zich moeten hebben, en er is met regelmaat verwarring over wat de detacheringsverklaring is. Chauffeurs afkomstig van buiten de EU verwarren regelmatig de detacheringsverklaring met de werkvergunning. *Ondernemers* weten dit over het algemeen wel. Het is voor hen in theorie ook duidelijk welke gegevens achteraf aangeleverd moeten worden bij een controleverzoek. Zelf zeggen ze dat dit in de praktijk meestal ook wel lukt, maar vanuit de vakbonden en interviews met ondernemers wordt aangegeven dat dat niet altijd het geval is. Ondernemers geven aan dat de administratieve lasten fors zijn toegenomen na 2022.
Met de richtlijn 2020/1057 bestaat er voor de *toezichthouder* een formeel kader, maar de effectiviteit van het toezicht wordt in de praktijk sterk belemmerd door knelpunten in de bevoegdheden en informatievoorziening.
Vanuit verschillende bronnen ontstaat het beeld dat de richtlijn niet zorgt voor een efficiëntere transportsector (eerder het tegenovergestelde).

Werking en knelpunten

Zoals hierboven genoemd, ervaren *transportondernemers* sinds 2022 een duidelijke toename van administratieve werkzaamheden. Denk aan het gebruik van IMI voor het melden van de chauffeurs, het organiseren en bijhouden van detacheringsverklaringen, het bijhouden van de verschillende gegevens per chauffeur over een langere periode en de loonberekening per werkland. Het IMI-portal en de werking ervan is bij de meeste ondernemers bekend en zij weten dat ritten waarbij detachering speelt vooraf moeten worden gemeld. Met name kleinere bedrijven zijn vaker minder goed op de hoogte van wat het exact inhoudt, hoe ermee gewerkt moet worden en/of vergeten soms te melden.

De *toezichthouder* (Arbeidsinspectie) ervaart de uitvoering van het toezicht als arbeidsintensief en beperkt effectief, mede vanwege het limitatieve instrumentarium dat met de richtlijn geboden wordt om het toezicht uit te voeren. Daarnaast is de IMI-module, waarlangs alle communicatie en gegevensuitwisseling tussen ondernemers en toezichthouder plaats moet vinden, beperkt geschikt voor de Arbeidsinspectie. De Europese richtlijn 2020/1057 grijpt hiermee in op het handhavingsinstrumentarium van de Arbeidsinspectie. In Nederland is namelijk het uitgangspunt (Awb, art 5:11 t/m 5:20i) dat de toezichthouder alle informatie, gegevens enz. mag opvragen die noodzakelijk zijn voor het toezicht op de wetgeving. Daarnaast is er ook een medewerkingsplicht.
IMI stelt de toezichthouder niet in staat om risicogerichte analyses uit te voeren. Vervolgens ontvangt men vaak geen of geen bruikbare loonstukken om de loonberekening uit te kunnen voeren. Wanneer ondernemers de gevraagde stukken aanleveren voldoen die mogelijk in het vestigingsland aan de administratieve vereisten, maar kan de toezichthouder hiermee vaak niet vaststellen of de chauffeur voor de periode dat deze in Nederland gedetacheerd was het juiste loon als bedoeld in de Wml heeft ontvangen. Het beeld van de toezichthouder is ook dat niet alle gegevens die werkgevers invoeren zonder meer beschikbaar zijn voor de toezichthouder.

Naast de al genoemde punten met betrekking tot administratie en documentatie, zijn er nog de volgende knelpunten en onbedoelde effecten:

- De administratieve lasten worden door ondernemers als (onevenredig) hoog ervaren, en de regelgeving als complex en bureaucratisch. Ondernemers vinden het moeilijk om per chauffeur de loonberekeningen conform de regels uit te voeren. Ondernemers ervaren ook problemen met het IMI-portal: er zijn klachten over de stabiliteit van het systeem, het gebrek aan overzicht en informatie. Een onbedoeld effect is dat ondernemers nu nog steeds of zelfs meer oneerlijke concurrentie ervaren dan voorheen. De ondernemers die compliant zijn ervaren hogere administratieve lasten die gepaard gaan met extra kosten ten opzichte van de periode voor 2022 en ten opzichte van ondernemers die de regels omzeilen.
- Een onbedoeld effect is dat er ondernemers zijn die al hun chauffeurs voor alle lidstaten voor de maximale periode van 6 maanden (laten) melden in IMI. Dit bemoeilijkt het toezicht.
- De toezichthouder heeft een limitatief aantal instrumenten en mag werken met een limitatief aantal gegevens. Hierdoor is de flexibiliteit voor toezichthouders beperkt en is het complex om naleving van met name de vereiste arbeidsvoorwaarden vast te stellen. Er is nauwelijks ruimte om alternatieve of effectievere toezichtvormen te hanteren.
- De communicatie en gegevensuitwisseling tussen toezichthouder en ondernemer verlopen volledig via IMI. Het is voor de toezichthouder niet toegestaan om buiten IMI om in contact te treden met een ondernemer om nader onderzoek te doen. Bij een informatieverzoek door de Arbeidsinspectie aan een ondernemer volgt in veel van de gevallen helemaal geen reactie op vragen om verduidelijking of aanvullend materiaal.

Loon en arbeidsvoorwaarden

Feitelijke beeld

Het is voor *chauffeurs* sinds 2022 minder voorspelbaar geworden wat zij aan het eind van de maand ontvangen. Toch zegt ongeveer driekwart van de chauffeurs elke maand in het jaar ongeveer hetzelfde loon te ontvangen.
De meeste *ondernemers* zeggen dat het goed lukt om de juiste regels en wetgeving rondom detachering toe te passen. In praktijk lukt het slechts gedeeltelijk om dat te doen bij de loonberekening. Als grootste belemmeringen worden genoemd de ingewikkelde wetgeving, de moeilijk te vinden en soms onduidelijke informatie, de complexiteit in het bepalen hoe de salarissen correct moeten worden uitbetaald en de grote administratieve lasten.
Voor de *toezichthouder* is het een zeer complexe taak om toezicht te houden op de juiste beloning conform de Wml.

De meeste ondernemers denken dat de chauffeurs er wel op vooruit zijn gegaan qua loon, maar het is onduidelijk of dit alleen door de mobiliteitsrichtlijn komt. Volgens de vakbonden en geïnterviewde bedrijven is dit nauwelijks het geval. Waar de verschillende doelgroepen het over eens zijn, is dat de richtlijn er niet voor heeft gezorgd dat er een gelijker speelveld is ontstaan.

De meningen zijn verdeeld over de impact van de richtlijn als het erom gaat of de sector meer of minder verantwoordelijk is geworden. Ten aanzien van de impact op de veiligheid wordt geen tot een licht positieve impact ervaren.

Werking en knelpunten

Er zijn de volgende knelpunten en onbedoelde effecten met betrekking tot loon en arbeidsvoorwaarden:

- De internationale vrachtwagenchauffeurs zijn als gevolg van de wetgeving niet meer gaan verdienen. Dit komt doordat de regels niet altijd goed toegepast worden door de ondernemers.
- Ondernemers geven aan dat ook met de mobiliteitsrichtlijn er loonverschillen blijven bestaan tussen Oost en West-Europa en concurrentie op loon mogelijk blijft.

- De in IMI door ondernemers geregistreerde en aangeleverde gegevens zijn niet altijd compleet of bruikbaar voor gebruik bij onderzoeken naar naleving van de Wml. Buitenlandse loonstroken (of vergelijkbaar materiaal) zijn vaak niet een-op-een door te vertalen naar het Nederlands loonbegrip. Maar er zijn meer uitdagingen, bijvoorbeeld de inhoudingen/verrekeningen op het loon over een betaalperiode en de uitbetaling van vakantiegeld. Het terugrekenen van deze componenten naar de in Nederland gewerkte uren is vaak niet goed mogelijk.
- De gegevensuitwisseling van IMI gegevens (beperkt deel dat gedeeld mag worden) tussen de Arbeidsinspectie en FNV-VNB voor toepassing in eigen onderzoeksactiviteiten kan verbeterd worden.
- De uitvoering van het toezicht door de Arbeidsinspectie is arbeidsintensief en de doorlooptijd van onderzoeken is lang.

Conclusies en aanbevelingen

Als het gaat om de *kennis* van de in de Nederlandse wet omgezette Europese Richtlijn 2020/1057 inzake detachering in het Europese wegvervoer, dan kunnen we zeggen dat de *chauffeurs* globaal op de hoogte zijn (er van gehoord hebben) maar dat de meerderheid geen goed beeld heeft van wat het inhoudt, dat *ondernemers* de regels globaal wel kennen maar niet alles scherp hebben, en dat de *toezichthouders* er wel goed mee bekend zijn.
Als het gaat om *toepassing* van de regels, dan overheersen binnen alle doelgroepen negatieve ervaringen: de regels zijn complex en daardoor moeilijk te begrijpen, toe te passen en te controleren. Voor *ondernemers* is het moeilijk om te bepalen of een rit wel of niet onder detachering valt, en loonberekeningen zijn moeilijk om te maken. De *toezichthouder* wordt in haar werk sterk beperkt door de limitatieve instrumenten die de Europese wetgever ter beschikking stelt voor de uitvoering van het toezicht.
Hierdoor is er geen aantoonbare positieve *impact* van de nieuwe regels: er is weinig tot geen impact op de harde kern arbeidsvoorwaarden, er is geen gelijker speelveld ontstaan en is geen verband te leggen met een veilige sector.

Alles omvattend zijn de regels en wetgeving die volgen uit de Richtlijn 2020/1057 te ingewikkeld en te moeilijk uitvoerbaar voor alle betrokken partijen. Mogelijke verbeteringen dienen deze problemen aan te pakken. Het gaat op hoofdlijnen om de volgende oplossingsrichtingen:

- De regelgeving vereenvoudigen, zodat alle partijen hun rol daarin goed kunnen vervullen. Het gaat daarbij met name om het detacheringsbegrip en de toe te passen arbeidsvoorwaarden.
- De informatievoorziening over de richtlijn 2020/1057 moet verbeterd worden. Het begrip van de regelgeving en de correcte toepassing hiervan is onder ondernemers beperkt. Hierdoor gaat het in praktijk nog vaak fout bij het toepassen van de correcte arbeidsvoorwaarden voor de gedetacheerde chauffeurs. Het kennisniveau onder de internationaal rijdende chauffeurs is beperkt, waardoor ze slecht op de hoogte zijn van hun rechten ten aanzien van de te ontvangen arbeidsvoorwaarden bij gedetacheerde arbeid.
- De toezichthouder moet in staat gesteld worden om effectiever toezicht te kunnen houden op met name de arbeidsvoorwaarden. Dat betekent dat deze meer mogelijkheden moet krijgen om (meer) gegevens op te vragen dan de limitatieve set die nu voorgeschreven wordt door de richtlijn; onderzoek uit kan (laten) voeren in het vestingland van de werkgever in lijn met de mogelijkheden die de toezichthouder nu ook heeft in kader van andere vormen van detachering onder de WagwEU, en IMI de toezichthouder in staat stelt om risicogerichte analyses uit te voeren.
- De functionaliteit van IMI moet verbeterd worden om toezicht beter mogelijk te maken. Dat houdt in dat er meer mogelijkheden nodig zijn om bulkdata te exporteren, de data beter gefilterd kan worden en dat de kwaliteit van de meldingen verbeterd dient te worden. Meldingen zijn nu niet altijd volledig en het systeem bevat vooral ook veel overmeldingen van chauffeurs die in praktijk nooit gedetacheerd worden in een bepaalde lidstaat.

1

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal vormen het fundament van de gemeenschappelijke Europese markt. Concreet betekent dit onder meer dat burgers uit de EER+ waar dan ook in de EER+ bij een werkgever in dienst mogen treden en dat bedrijven waar dan ook in de EER+ diensten mogen aanbieden, waaronder het verrichten van tijdelijk werk. Een mogelijk neveneffect hiervan is concurrentie op basis van arbeidsvoorwaarden van werknemers. Daarom voerde de EU-wetgever in 1996 de Detacheringsrichtlijn (Richtlijn 96/71/EG) in die een balans zocht tussen bescherming van de rechtspositie van vanuit het buitenland gedetacheerde werkenden, een gelijk speelveld voor buitenlandse en binnenlandse bedrijven en het tegengaan van verdringing van nationale werkenden.

In 2018 is de Detacheringsrichtlijn herzien. Daarbij was de wegtransportsector als enige sector binnen de EU tijdelijk uitgesloten van het toepassingsgebied. Aanleiding hiervoor was onduidelijkheid over wat nu precies detachering was in het wegtransport. Gezien de hoge mate van (fysieke) mobiliteit van het personeelsbestand in de wegvervoersector zijn sectorspecifieke regels nodig om het evenwicht te waarborgen tussen de vrijheid van ondernemers om grensoverschrijdende diensten te verlenen, het vrije verkeer van goederen, correcte arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming voor chauffeurs. De Europese Richtlijn 2020/1057, inzake detachering in het Europese wegvervoer, beoogt deze lacune op te heffen door specifieke bepalingen voor het wegvervoer te introduceren. Nederland heeft de Richtlijn geïmplementeerd om zo bij te dragen aan een veilige, efficiënte en sociaal verantwoorde Europese wegvervoersector waarin zowel correcte arbeidsvoorwaarden als sociale bescherming voor gedetacheerde chauffeurs worden gewaarborgd.

De Richtlijn bevat specifieke regels die de detachering van werknemers voor het verrichten van wegvervoerdiensten regelen. Chauffeurs die vervoer verrichten in andere lidstaten dan de lidstaat waar de werkgever van de chauffeur zijn vestiging heeft, worden als gedetacheerd beschouwd als zij derdelandenvervoer of cabotage verrichten. Gedetacheerde werknemers hebben, voor het in Nederland verrichte werk, recht op de harde kern van arbeidsvoorwaarden van Nederland als deze gunstiger zijn dan het land waarin hun werkgever gevestigd is.

1.2 Doel van het onderzoek

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft behoefte aan een invoeringstoets en nulmeting van de implementatiewet van de Europese richtlijn 2020/1057 inzake detachering in het Europese wegvervoer (hierna: richtlijn 2020/1057). Met deze invoeringstoets wordt bekeken hoe de nieuwe regels in de praktijk werken voor de betrokken partijen: gedetacheerde chauffeurs, ondernemers en toezichthouders. Samen met de nulmeting dient deze als input voor een evaluatie die de Europese Commissie gaat doen naar de gehele richtlijn, maar ook om te weten te komen hoe het beleid uitpakt in de praktijk. In dit rapport staan de opzet en de uitkomsten van de invoeringstoets en nulmeting beschreven.

Scope
Het onderzoek richt zich op de uitwerking van de in de Nederlandse wet omgezette Europese Richtlijn 2020/1057, inzake detachering in het Europese wegvervoer, die voortkomt uit het bredere Europese Mobiliteitspakket (in Nederland ook genoemd ‘Mobiliteitsrichtlijn’). Het gaat dus om het effect van de Europese regels en het Nederlandse beleid.

We kijken hiervoor specifiek naar de effecten voor drie doelgroepen, namelijk: buitenlandse vrachtwagenchauffeurs, (buitenlandse) ondernemers en de toezichthouders.

De regelgeving die voortkomt uit de richtlijn 2020/1057 heeft in beginsel werking op het gehele grondgebied van de Europese Unie. Daarnaast is het overgrote deel van de centrale doelgroep van dit onderzoek van buitenlandse origine, werkzaam in het grensoverschrijdende wegtransport en gevestigd in een ander land dan Nederland.
De resultaten moeten dan ook in een breder kader beschouwd worden dan alleen de werking van de Nederlandse regelgeving, de resultaten zeggen met name ook iets over de werking van de Europese regels omtrent detachering in het Europese wegvervoer breed.

De centrale vragen voor dit onderzoek luiden:

1. Wat betekent de richtlijn 2020/1057 voor de verschillende doelgroepen (gedetacheerde chauffeurs, ondernemers en toezichthouders)?
2. En welk effect heeft dit dan op het gebied van arbeidsvoorwaarden?

Om tot beantwoording van de hoofdvragen te komen, worden met het onderzoek de volgende deelvragen beantwoord:

a) In hoeverre zijn de verschillende, te onderscheiden doelgroepen bekend met de in de Nederlandse wet omgezette Europese Richtlijn 2020/1057, inzake detachering in het Europese wegvervoer, die voortkomt uit het bredere Europese Mobiliteitspakket?
b) En met de daarmee relevant geworden andere regels?
c) Wat zijn de ervaringen van de verschillende, te onderscheiden doelgroepen met de invoering van de Implementatiewet betreffende de detachering van chauffeurs?

Binnen alle doelgroepen overheersen negatieve ervaringen. De regels zijn moeilijk te begrijpen, toe te passen en te controleren. Dat uit zich per doelgroep op verschillende wijze, zoals in het vervolg nog aan bod komt.

d) Is voor de betrokken partijen duidelijk wanneer sprake is van detachering, welke gegevens en documenten er moeten zijn en welke arbeidsvoorwaarden wanneer van toepassing zijn (in Nederland)?
e) Is er een controlesysteem vormgegeven door controlerende instanties, inclusief een tussen lidstaten samenhangende methode om risico's in te schatten op basis van IMI?
f) Wordt het begrip detachering correct geïnterpreteerd?
g) Worden door de werkgevers de juiste arbeidsvoorwaarden toegepast voor werknemers die onder de richtlijn 2020/1057 vallen?
h) Weet de chauffeur of deze bij detachering betaald wordt volgens de geldende arbeidsvoorwaarden?
i) Is de chauffeur bekend met welke arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn in Nederland?
j) Is het voor werkgevers uitvoerbaar om de gevraagde gegevens zowel voor- als achteraf aan te leveren? Zijn er belemmeringen, zo ja welke?
k) Is de correcte informatie beschikbaar in het meldsysteem en in de voertuigen?
l) Kunnen toezichthouders de controles o.b.v. de gegevens die zij nu ontvangen goed uitvoeren?
m) Is er sprake van effectieve geharmoniseerde controles op naleving en doeltreffende uitwisseling van informatie tussen de lidstaten?
n) Is er sprake van beperkte en eerlijke lasten voor werkgevers?
o) Dragen de nieuwe regels bij aan een veilige, efficiënte en sociaal-verantwoordelijke transportsector? Hoe komt dat tot uitdrukking?

Ter aanvulling en verduidelijking, in dit onderzoek wordt onder arbeidsvoorwaarden het loon van de gedetacheerde vrachtwagenchauffeur verstaan. Dit lichten we nader toe in hoofdstuk 3 en bijlage 3 waar de gebruikte methoden en technieken verder toegelicht worden.

1.3 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgezet. Allereerst staat in hoofdstuk 2 de wet- en regelgeving rondom detachering en de beleidstheorie beschreven. In hoofdstuk 3 staan de methoden en technieken die gebruikt zijn. Hoofdstukken 4, 5 en 6 bevatten de inzichten uit de nulmeting en invoeringstoets. In hoofdstuk 7 staan vervolgens de conclusies en aanbevelingen.

2

2 Wetgeving en beleidstheorie

In dit hoofdstuk worden de achtergrond van de wetgeving en de beleidstheorie achter de implementatie van Richtlijn (EU) 2020/1057 inzake de detachering van chauffeurs in het internationale wegvervoer beschreven. In twee bijlages gaan de auteurs in meer detail in op inhoud en achtergrond van wetgeving (Bijlage 1) en beleidstheorie (Bijlage 2).

2.1 Richtlijn 2020/1057

Aanleiding voor de richtlijn
Richtlijn 2020/1057 is ingegeven door de specifieke juridische vragen en problemen die ontstaan bij de toepassing van de Detacheringsrichtlijn 1996 in de wegvervoersector. De Detacheringsrichtlijn 1996 en de Handhavingsrichtlijn sluiten onvoldoende aan bij het sterk mobiele karakter van de arbeid van bestuurders in het internationale wegvervoer.

Doelstelling Richtlijn 2020/1057
In de eerste overweging van de considerans van Richtlijn 2020/1057 wordt het volgende overwogen:

> *"Om tot een veilige, efficiënte en sociaal verantwoordelijke wegvervoersector te komen, moeten zowel correcte arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming voor bestuurders worden gewaarborgd als passende bedrijfsomstandigheden en eerlijke concurrentievoorwaarden voor wegvervoerondernemers ("ondernemers") worden gegarandeerd. Gezien de hoge mate van mobiliteit van het personeelsbestand in de wegtransportsector zijn sectorspecifieke regels nodig om het evenwicht te waarborgen tussen de vrijheid van ondernemers om grensoverschrijdende diensten te verlenen, het vrije verkeer van goederen, correcte arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming voor bestuurders."*

In de literatuur wordt opgemerkt dat het de eerste keer is dat in EU-transportwetgeving een grote nadruk wordt gelegd op *sociale doelstellingen*.[1]

De richtlijn gaat ook in op de handhaving van de sectorspecifieke regels: die moet effectief en efficiënt zijn. Om dat doel te bereiken heeft de EU-wetgever gekozen voor *harmonisatie* van de administratieve vereisten en controlemaatregelen. Met de nieuw ingevoerde bepalingen beoogt de wetgever een evenwicht te vinden tussen doeltreffende handhaving en beperking van administratieve lasten in de wegvervoersector. Daartoe gelden specifieke administratieve verplichtingen en controlemechanismen die zijn afgestemd op de kenmerken van de sector, waarbij instrumenten zoals de digitale tachograaf zoveel mogelijk worden benut.[2]

Ten aanzien van de verschillende betrokken partijen heeft de EU-wetgever het volgende overwogen:

- *De handhavende instanties* dienen vervoersondernemingen uitsluitend te onderwerpen aan de in de richtlijn vastgestelde voorschriften, zodat het toezicht minder complex en doelgerichter wordt.[3] De bevoegde autoriteiten moeten daarbij gebruikmaken van het kader voor wederzijdse bijstand tussen lidstaten dat is neergelegd in de Handhavingsrichtlijn.[4]

[1] F. van Overbeeke, 'Nieuwe EU-detacheringsregels voor arbeidsvoorwaarden in het wegtransport', *TRA* 2021/13.
[2] Preambule overweging 19, Richtlijn 2020/1057.
[3] Preambule overweging 21, Richtlijn 2020/1057.
[4] Preambule overweging 19, Richtlijn 2020/1057.

- *Vervoersondernemingen* moeten kunnen rekenen op duidelijke, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke regels en vereisten, die geen onnodige administratieve lasten veroorzaken en voldoende rekening houden met de belangen van kleine en middelgrote ondernemingen.[5]
- *Bestuurders* moeten slechts aan redelijke administratieve verplichtingen worden onderworpen. Bepaalde documenten moeten in het voertuig aanwezig zijn voor controle tijdens wegcontroles, terwijl andere documenten door de vervoersonderneming – en, waar nodig, door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van vestiging – via het Informatiesysteem interne markt (IMI) beschikbaar moeten worden gesteld.[6]
- *Sociale partners* spelen in sommige lidstaten een cruciale rol bij de handhaving van de sociale wetgeving in de wegvervoersector (immers, de harde kernarbeidsvoorwaarden kunnen ook zijn neergelegd in algemeen verbindend verklaarde cao's). De richtlijn voorziet erin dat nationale toezichthouders relevante informatie met hen kunnen delen, zodat zij de naleving van de detacheringsregels kunnen controleren. Die informatie moet aan de sociale partners worden verstrekt buiten het IMI-systeem om.[7]

Inhoud van de richtlijn: sectorspecifieke regels voor bepaalde aspecten van de detacherings- en Handhavingsrichtlijn

Toepassingsgebied
Richtlijn 2020/1057 beoogt duidelijkheid te scheppen over de toepassing van de Detacheringsrichtlijn op verschillende wegtransportsituaties die kunnen worden aangemerkt als (onder)aannemingswerkzaamheden in de zin van artikel 1 lid 3 onder a van de Detacheringsrichtlijn. In het internationale wegvervoer gaat het bij deze 'sub a detachering' met name om charter- en aanneemconstructies.

De overige in de Detacheringsrichtlijn onderscheiden vormen van detachering – intra-concerndetachering (art. 1 lid 3 onder b) en uitzending (art. 1 lid 3 onder c) – worden door Richtlijn 2020/1057 niet behandeld.

De wegvervoersector was, zoals bekend, uitgezonderd van de herziene Detacheringsrichtlijn, in afwachting van sectorspecifieke regels (zie art. 3 lid 3 herziene Detacheringsrichtlijn). In die sectorspecifieke regels wordt voorzien door Richtlijn 2020/1057, waardoor de regels van de herziene Detacheringsrichtlijn inmiddels ook op deze sector van toepassing zijn. Betoogd kan worden dat dit geldt voor alle vormen van detachering (onder a, b en c), mits de betreffende vorm binnen de werkingssfeer van de herziene Detacheringsrichtlijn valt. Voor 'sub a-detachering' wordt die beoordeling sinds de inwerkingtreding van Richtlijn 2020/1057 bepaald aan de hand van die richtlijn. Voor de overige vormen ('sub b en sub c') kan worden bepleit dat dient te worden teruggevallen op de aanwijzingen die het Hof van Justitie in de zaak FNV heeft gegeven, met de kanttekening dat die prejudiciële vraag is gesteld in een procedure waar werd uitgegaan van sub a-detachering.

Opmerking verdient dat de *administratieve verplichtingen* uit Richtlijn 2020/1057 uitsluitend van toepassing zijn op detachering in de zin van artikel 1 lid 3 onder a van de Detacheringsrichtlijn. Voor intra-concerndetachering (sub b) en uitzending (sub c) geldt het reguliere, niet sectorspecifieke regime (dat voornamelijk wordt gedicteerd door de (implementatiewetgeving van de) Handhavingsrichtlijn).

Algemene criterium van de nauwe band en onderscheid naar transportoperaties
De sectorspecifieke regels hebben tot uitgangspunt dat de toepassing van de Detacheringsrichtlijn gebaseerd moet zijn 'op het bestaan van voldoende verbondenheid van

[5] Preambule overweging 20, Richtlijn 2020/1057.
[6] Preambule overweging 21, Richtlijn 2020/1057
[7] Preambule overweging 24, Richtlijn 2020/1057.

de bestuurder en de verleende dienst met het grondgebied van een lidstaat van ontvangst'.[8] Op basis van de mate van verbondenheid wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende transportoperaties.

Nadat de richtlijn was uitgevaardigd, heeft het Directoraat-Generaal Mobiliteit en vervoer van de Europese Commissie richtsnoeren gepubliceerd in met "vragen en antwoorden over de detachering van bestuurders volgens Richtlijn (EU) 2020/1057 met betrekking tot *goederenvervoer."*[9] Alhoewel de richtsnoeren geen bindende rechtskracht hebben, en het alleen aan het Hof van Justitie is om Unierecht bindend uit te leggen, biedt dit document wel richtsnoeren aan lidstaten en handhavingsautoriteiten. In dit document wordt nader ingegaan op vijftien verschillende scenario's van transportoperaties (waarbij ook rekening wordt gehouden met de laad- en losactiviteiten). Hieronder worden de vier vervoersscenario's en de aanwijzingen in de richtlijn hierover weergegeven.

i. De transitoperatie

Een **transitoperatie** doet zich volgens art. 1 lid 5 Richtlijn 2020/1057 voor "wanneer een bestuurder door het grondgebied van een lidstaat rijdt zonder dat er goederen worden geladen of gelost."

Voorbeeld: een Hongaars transportbedrijf levert goederen in Nederland en rijdt daarvoor via Oostenrijk en Duitsland, zonder in die landen te laden of lossen. De gedeelten door Oostenrijk en Duitsland gelden als transitoperaties.

De EU-wetgever acht in die situaties geen voldoende nauwe band met die landen aanwezig, zodat de Detacheringsrichtlijn daar niet van toepassing is.

ii. Bilaterale operatie

Een bilaterale operatie betreft het vervoer van goederen van de lidstaat van vestiging naar een andere lidstaat of derde land, of van een andere lidstaat of derde land naar de lidstaat van vestiging (art. 1 lid 3 Richtlijn 2020/1057). Kort gezegd: transport tussen twee landen, uitgevoerd door een onderneming uit een van die twee landen.

Zo geldt voor een Tsjechisch transportbedrijf dat goederen vervoert tussen Tsjechië en Nederland dat de trajecten in beide landen deel uitmaken van een bilaterale operatie.

Bij bilateraal vervoer wordt de bestuurder niet als gedetacheerd beschouwd. In voorkomende gevallen zijn daarbij één of meerdere extra laad- en losactiviteiten toegestaan. Op grond van art. 1 lid 3 derde alinea Richtlijn 2020/1057 geldt bij bilaterale operaties op de heenweg dat de chauffeur één laad- en/of losactiviteit mag verrichten in de lidstaten of derde landen die worden doorkruist, zonder dat hij daarbij wordt beschouwd als gedetacheerd. Dit betekent dat een crosstrade-operatie die plaatsvindt in combinatie met een bilaterale rit eveneens buiten het toepassingsbereik van de detacheringsregels blijft. Daarbij geldt wel dat de chauffeur bij deze aanvullende activiteit geen goederen mag laden of lossen in dezelfde lidstaat. Cabotage valt dus steeds onder de detacheringsregels, ongeacht of deze in combinatie wordt verricht met een bilaterale operatie. Op grond van art. 1 lid 3 vierde alinea Richtlijn 2020/1057 geldt bilaterale operaties *op de terugweg,* waarbij geen sprake is geweest van een laad- en/of losactiviteit als bedoeld in art. 1 lid 3 derde alinea, mag de chauffeur maximaal twee extra laad- en/of losactiviteiten verrichten in de lidstaten of derde landen die de chauffeur doorkruist. Hier mag evenmin sprake zijn van cabotage.

iii. Cross trade/Niet-bilaterale operatie

De derde transportcategorie die de EU-wetgever onderscheidt, is de *cross trade*-operatie, ook wel niet-bilateraal vervoer of 'derdenlandenvervoer' genoemd. Dit betreft vervoer tussen land

[8] Eerste zin nr. 9 considerans Richtlijn 2020/1057.

[9] Te raadplegen via: https://share.google/F08GPamzw1WWV5CII.

A en land B, uitgevoerd door een onderneming uit land C. Zo kan bijvoorbeeld een Spaanse vervoerder goederen vervoeren tussen Nederland en België. In dat geval moeten de werkzaamheden in zowel Nederland als België worden aangemerkt als *cross trade*.

De situatie van *cross trade*-operaties is niet nader geregeld in de tekst van de bepalingen van Richtlijn 2020/1057. Of de Detacheringsrichtlijn daarop van toepassing is, hangt daarom af van de werkingssfeerbepalingen van die richtlijn zelf. Uit overweging 13 van de considerans van Richtlijn 2020/1057 blijkt echter dat het wel de bedoeling van de EU-wetgever was de Detacheringsrichtlijn ook op *cross trade*-vervoer toe te passen. Daarin staat namelijk dat dit type vervoer "wordt gekenmerkt door het feit dat de bestuurder betrokken is bij internationaal vervoer buiten de lidstaat van vestiging van de detacherende onderneming. Daarom zijn de verrichte diensten meer verbonden met de betrokken ontvangende lidstaat dan met de lidstaat van vestiging."

iv. Cabotage-operatie

Cabotage is het transport tussen twee punten binnen hetzelfde land, door een niet in dat land gevestigd bedrijf. Als een Pools transportbedrijf een transport tussen Rotterdam en Den Haag verricht, dan is die rit een cabotage-operatie. De EU-wetgever heeft nadrukkelijk geoordeeld dat in dat geval sprake is van een voldoende nauwe band met, in het voorbeeld: Nederland, en dat de Detacheringsrichtlijn op die operatie van toepassing is (art. 1 lid 7 Richtlijn 2020/1057).

Anticumulatiebepaling

De richtlijn bevat ook een anticumulatiebepaling in art. 1 lid 8 Richtlijn 2020/1057. Dit houdt in dat de detachering wordt geacht te zijn beëindigd wanneer de chauffeur bij het verrichten van het internationaal transport van goederen of personen de lidstaat van ontvangst verlaat, waarbij geldt dat deze detacheringsperiode niet wordt gecumuleerd met eerdere detacheringsperiodes in het kader van dergelijke internationale activiteiten van dezelfde bestuurder of van de bestuurder die hij vervangt. Deze anticumulatiebepaling is in het bijzonder relevant met het oog op art. 3 lid 1 bis van de Detacheringsrichtlijn, op grond waarvan de dienstverrichter bij langdurende detachering van meer dan 12 maanden (welke periode onder voorwaarden kan worden verlengd tot 18 maanden) een uitgebreidere set aan arbeidsvoorwaarden dient te garanderen.

2.1.1 Inhoud van de richtlijn: administratieve voorschriften en controlemaatregelen

De richtlijn bevat ook bepalingen over de administratieve voorschriften en controlemaatregelen die lidstaten mogen opleggen aan ondernemingen uit andere lidstaten.

<u>Vóór de detachering: de Detacheringsverklaring[10]</u>

Een wegvervoeronderneming die in een andere lidstaat is gevestigd en chauffeurs detacheert, moet uiterlijk bij aanvang van de detachering via het Informatiesysteem interne markt (IMI) een **detacheringsverklaring** indienen in de lidstaat van ontvangst. Deze verklaring bevat in elk geval de volgende gegevens:

i. de identiteit van de onderneming, ten minste het nummer van de communautaire vergunning (als dat nummer beschikbaar is);
ii. de contactgegevens van de vervoersmanager of een andere contactpersoon in de lidstaat van vestiging die optreedt als tussenpersoon met de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat;
iii. de identiteit, het woonadres en het rijbewijsnummer van de bestuurder;
iv. de aanvangsdatum van de arbeidsovereenkomst en het daarop toepasselijke recht;
v. de geplande begin- en einddatum van de detachering;
vi. de kentekens van de gebruikte motorvoertuigen;
vii. de aard van de vervoersdiensten, bijv. goederen-, personen- of internationaal vervoer of cabotage.

[10] Art. 1 lid 11 onder a.

Tijdens de detachering[11]

De ondernemer moet er ook voor zorgen dat de bestuurder, of in papieren vorm of in elektronische vorm, beschikt over de volgende documenten en deze bij een wegcontrole op verzoek kan tonen:

i. een kopie van de via IMI ingediende detacheringsverklaring;
ii. bewijs dat het vervoer in de lidstaat van ontvangst plaatsvindt, zoals een elektronische vrachtbrief (e-CMR) of een bewijsstuk als bedoeld in artikel 8, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1072/2009;
iii. tachograafgegevens, in het bijzonder de landsymbolen van de lidstaten waar de bestuurder zich bevond tijdens internationaal vervoer of cabotage, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 561/2006 en Verordening (EU) nr. 165/2014.

Na afloop van de detacheringsperiode (op verzoek)[12]

De wegvervoerondernemer is verplicht om, via de openbare interface die is gekoppeld aan IMI, *na afloop van de detacheringsperiode* op rechtstreeks verzoek van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten waar de detachering heeft plaatsgevonden, de gevraagde documenten te verstrekken zoals tachograafgegevens, vrachtbrieven, documentatie over de beloning van de bestuurder met betrekking tot de detacheringsperiode, de arbeidsovereenkomst, tijdschema's betreffende het werk van de bestuurder en betalingsbewijzen.

De ondernemer moet na afloop van de detachering de gevraagde documentatie uiterlijk acht weken na de datum van het verzoek via de openbare, met IMI verbonden interface indienen. Indien de ondernemer dit niet tijdig doet, kunnen de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar de detachering heeft plaatsgevonden via IMI bijstand vragen aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van vestiging.

Na een dergelijk verzoek om wederzijdse bijstand hebben de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van vestiging toegang tot de detacheringsverklaring en andere relevante bescheiden die door de ondernemer via IMI is ingediend. Zij zorgen ervoor dat de gevraagde documentatie binnen 25 werkdagen na het verzoek via IMI wordt verstrekt aan de autoriteiten van de lidstaat waar de detachering heeft plaatsgevonden.

Documenten die de bestuurder dient te tonen zodat de nationale instanties kunnen controleren of de bestuurder al dan niet als gedetacheerd moet worden beschouwd[13]

Ter controle of een bestuurder al dan **niet als gedetacheerd** in de zin van de leden 3 en 4 van dit artikel moet worden beschouwd, mogen lidstaten alleen eisen dat de bestuurder een papieren of elektronische versie bij zich houdt en — op verzoek tijdens een wegcontrole — toont van:

- het bewijs van het betrokken internationaal vervoer (zoals een elektronische vrachtbrief of een bewijsstuk als bedoeld in artikel 8, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1072/2009); en
- de tachograafgegevens en met name de landsymbolen van de lidstaten waar de bestuurder zich bevond tijdens internationaal wegvervoer of cabotage.

Om de naleving van de bepalingen van de richtlijn te controleren, mogen de autoriteiten van de lidstaten aan de ondernemers geen aanvullende administratieve verplichtingen opleggen die verder gaan dan die welke in de richtlijn zijn vastgesteld.[14]

[11] Art. 1 lid 11 onder b.
[12] Art. 1 lid 11 onder c.
[13] Art. 1 lid 11 onder c vierde alinea.
[14] Dit kan worden afgeleid uit het woord 'uitsluitend' in art. 1 lid 11. In de richtsnoeren van de Europese Commissie wordt dit eveneens benadrukt (zie p. 3).

2.2 Nederlandse implementatie van Richtlijn 2020/1057

Inzet Nederland bij totstandkoming richtlijn en waardering sectorspecifieke regels[15]
Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen ingezet om de toepassing van de Detacheringsrichtlijn in de wegvervoersector zodanig vorm te geven en te verduidelijken dat enerzijds de sociale bescherming van chauffeurs wordt bevorderd en anderzijds het bedrijfsleven niet wordt geconfronteerd met onnodige administratieve lasten.

Met betrekking tot de handhaving heeft Nederland specifiek gepleit voor administratieve vereisten en controlemaatregelen die ondernemers niet onevenredig belasten, maar wel effectief bijdragen aan het tegengaan van oneerlijke concurrentie tussen binnenlandse en buitenlandse vervoersondernemingen.

De Nederlandse regering benadrukt dat er voldoende aanleiding bestond om voor de wegvervoersector een afzonderlijk regime vast te stellen. De omstandigheden in deze sector verschillen wezenlijk van die in bijvoorbeeld de bouw, waarin de dienstverrichter voor een dienstontvanger op het grondgebied van één gastland werkzaamheden uitvoert – de context waarvoor de Detacheringsrichtlijn oorspronkelijk is ontworpen. De daarin opgenomen regels bleken daardoor moeilijk toepasbaar op het sterk mobiele wegvervoer, waarin kortdurende diensten elkaar snel opvolgen en plaatsvinden in uiteenlopende lidstaten en derde landen. Volgens de regering bood de bestaande regelgeving in de praktijk weinig mogelijkheden om de detacheringsregels effectief toe te passen, wat ten koste ging van de bescherming van arbeidsvoorwaarden. Daarnaast werden vervoersondernemingen in de verschillende lidstaten geconfronteerd met uiteenlopende administratieve procedures. Met Richtlijn 2020/1057 worden volgens de regering meer garanties geboden voor een goede toepasbaarheid van de detacheringsregels.

Implementatie van de richtlijn in de Nederlandse wetgeving
Bij de implementatie heeft de Nederlandse wetgever, in lijn met het staande kabinetsbeleid, gekozen voor een beleidsneutrale omzetting van de richtlijn.[16]

De Nederlandse wetgever heeft er bij de implementatie voor gekozen een apart hoofdstuk (IIIa) in te voeren in de WagwEU. Na de definitiebepaling in art. 9a WagwEU, wordt in art. 9b WagwEU verduidelijkt in welke gevallen een bestuurder wel en niet wordt aangemerkt als gedetacheerde werknemer.

Een bestuurder wordt **wél** als gedetacheerde werknemer aangemerkt wanneer hij in Nederland **cabotage** verricht, of wanneer hij zogenoemde **niet-bilaterale vervoersactiviteiten** uitvoert. Dit laatste omvat het vervoer van goederen op basis van een vervoersovereenkomst buiten de lidstaat van vestiging (tussen Nederland en een andere lidstaat of een derde land, alsook het vervoer van personen buiten de lidstaat van vestiging tussen Nederland en een andere lidstaat of een derde land. Hoewel niet-bilateraal vervoer niet expliciet in de richtlijn is geregeld, heeft de Nederlandse wetgever bij de implementatie duidelijkheid verschaft door dit type vervoer aan te merken als detachering. Zoals hierboven besproken, kan worden betoogd dat de Nederlandse wetgever hiermee de bedoeling van de EU-wetgever heeft verdisconteerd.[17]

Een bestuurder wordt daarentegen **niet** als gedetacheerde werknemer beschouwd wanneer hij bilaterale vervoersactiviteiten verricht. Dit betreft in het goederenvervoer onder meer het vervoer van goederen vanuit de lidstaat van vestiging naar een andere lidstaat of derde land, of omgekeerd van een andere lidstaat of derde land naar de lidstaat van vestiging. Ook wanneer de bestuurder tijdens een dergelijke bilaterale rit ten hoogste één laad- en één

[15] *Kamerstukken* II 2011/22, 36 166, nr. 3 (Memorie van Toelichting implementatie Richtlijn), p. 3 - 4.
[16] *Kamerstukken* II 2011/22, 36 166, nr. 3 (Memorie van Toelichting implementatie Richtlijn), p. 12.
[17] Dit sluit ook aan bij de richtsnoeren van de Europese Commissie, waarin deze vorm van vervoer op pagina 1 wordt aangemerkt als een situatie waarin sprake is van detachering.

losactiviteit verricht in de lidstaten of derde landen die hij doorkruist – mits niet in dezelfde lidstaat wordt geladen en gelost en gebruik wordt gemaakt van een voertuig met een slimme tachograaf als bedoeld in Verordening (EU) nr. 165/2014 – wordt hij niet als gedetacheerd beschouwd.

Daarnaast geldt hetzelfde voor bestuurders die een bilaterale rit vanuit de lidstaat van vestiging verrichten, gevolgd door een terugrit naar die lidstaat, waarbij tijdens de heen- en terugreis gezamenlijk niet meer dan twee extra laad- en twee losactiviteiten plaatsvinden in de doorkruiste lidstaten of derde landen, onder dezelfde voorwaarden. Ook bestuurders die het begin- of eindtraject uitvoeren van gecombineerd vervoer in de zin van Richtlijn 92/106/EEG, worden niet als gedetacheerd aangemerkt, mits dit wegtraject een bilaterale vervoersactiviteit betreft zoals hiervoor omschreven.

De anticumulatiebepaling uit de richtlijn is in de WagwEU geïmplementeerd in art. 9c. Volgens de Nederlandse regering wordt met deze bepaling voorkomen dat een bestuurder die Nederlands grondgebied meermaals betreedt voor verschillende vervoersdiensten, wordt aangemerkt als *langdurig gedetacheerd* in de zin van de (herziene) Detacheringsrichtlijn doordat de duur van deze diensten wordt samengeteld. Het aanvullende arbeidsregime dat geldt voor langdurige detacheringen past volgens de Nederlandse regering slecht bij het sterk mobiele karakter van de wegvervoersector, waarin bestuurders in het kader van een dienstencontract doorgaans niet voor langere perioden in een andere lidstaat werkzaam zijn, zoals in andere sectoren gebruikelijker is.[18]

Administratieve voorschriften en controlemaatregelen: verschillende regimes
Als gevolg van de implementatie van de administratieve voorschriften en controlemaatregelen uit Richtlijn 2020/1057 zijn in de WagwEU twee afzonderlijke regimes ontstaan.

Het eerste betreft het generieke regime, dat van toepassing is op alle vormen van detachering buiten de 'zuivere dienstverlening' in de internationale wegvervoersector. De Nederlandse wetgever heeft benadrukt dat dit regime in Nederland ook toegepast wordt op intra-concerndetachering en uitzending ('sub b'- en 'sub c'-detachering) binnen die sector.[19] Op grond van dit generieke regime moet de dienstverrichter een contactpersoon in Nederland aanwijzen (artikel 7 WagwEU), vóór aanvang van de detachering een melding doen via het daartoe ingerichte online meldloket www.postedworkers.nl (artikel 8 WagwEU en art. 8 t/m 11 BagwEU)[20], en ervoor zorgen dat tijdens de detachering bepaalde bescheiden op de werkplek aanwezig zijn en dat deze achteraf, indien de nationale instanties daarom verzoeken, door de dienstontvanger binnen een redelijke termijn worden verstrekt (artikel 9 WagwEU).[21] Tot de implementatie van Richtlijn 2020/1057 viel ook zuivere dienstverlening in de wegvervoersector onder dit regime.

Sinds de implementatie van Richtlijn 2020/1057 geldt voor situaties die onder de werkingssfeer van deze richtlijn vallen – met andere woorden: wanneer sprake is van een 'zuivere dienstverlening' in de wegvervoersector – een afzonderlijk regime. Dit specifieke regime is opgenomen in hoofdstuk IIIa van de WagwEU. Voor deze dienstverrichters geldt dat een contactpersoon moet worden aangewezen overeenkomstig artikel 9d WagwEU (in

[18] *Kamerstukken* II 2011/22, 36 166, nr. 3 (Memorie van Toelichting implementatie Richtlijn), p. 30.

[19] *Kamerstukken* II 2011/22, 36 166, nr. 3 (Memorie van Toelichting implementatie Richtlijn), p. 8.

[20] De meldingsplicht van artikel 8 WagwEU is op grond van het zesde lid van overeenkomstige toepassing op zelfstandigen in aangewezen sectoren. Dit betreft met name de gegevens over de identiteit van de persoon die de werkzaamheden uitvoert, de identiteit van degene die verantwoordelijk is voor de uitbetaling van de financiële tegenprestatie (in plaats van het loon), en de aard en vermoedelijke duur van de werkzaamheden. Deze verplichting geldt voor zelfstandigen die tijdelijk arbeid verrichten in Nederland in sectoren van het beroeps- of bedrijfsleven die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. In artikel 8 BagwEU wordt het goederenvervoer over de weg – met uitzondering van transitoperaties – als een dergelijke sector genoemd. Dit betekent dat zelfstandigen die in het goederenvervoer actief zijn, eveneens aan de meldplicht van artikel 8 WagwEU moeten voldoen.

[21] Voor artikel 9 WagwEU geldt, net als bij de meldplicht van artikel 8 WagwEU, dat dit artikel ook van toepassing is op zelfstandigen die actief zijn in het goederenvervoer. Deze zelfstandigen moeten ervoor zorgen dat tijdens de periode waarin zij werkzaamheden verrichten, op de werkplek bewijsstukken aanwezig zijn waaruit zowel hun eigen identiteit als die van de dienstontvanger blijkt. Daarnaast moeten zij desgevraagd binnen een redelijke termijn de gevraagde gegevens aan de nationale instanties verstrekken.

afwijking van artikel 7 WagwEU), dat de melding voorafgaand aan de detachering moet worden gedaan via de IMI-module (artikel 9e WagwEU, in afwijking van artikel 8 WagwEU), en dat de dienstverrichter ervoor moet zorgen dat de gedetacheerde bestuurder de *bescheiden bedoeld in artikel 9f WagwEU* (in afwijking van de bescheiden genoemd in artikel 9 WagwEU) bij zich heeft tijdens de detachering en deze op verzoek bij een wegcontrole kan tonen. Op grond van het tweede lid van artikel 9f WagwEU kan de Nederlandse toezichthouder *na afloop van de detacheringsperiode* bij de dienstverrichter aanvullende gegevens opvragen.[22] Als sprake is van 'zuivere dienstverlening' in de wegtransportsector en de dienstverlening dus onder de werkingssfeer van Richtlijn 2020/1057 valt, maar de bestuurder niet als gedetacheerd moet worden beschouwd (omdat zij ofwel bilateraal vervoer ofwel transitvervoer uitvoeren), moet de bestuurder op grond van art. 9g WagwEU wel een bewijs van het betrokken internationaal vervoer (zoals een elektronische vrachtbrief) en de tachograafgegevens kunnen tonen bij een wegcontrole.

De Raad van State heeft in haar advies gewezen op de complicaties die voortvloeien uit de twee verschillende regimes en de gevolgen daarvan voor uitvoering en handhaving. Het onderscheid tussen het regime dat geldt voor intra-concerndetachering, uitzending en zelfstandigen in de wegvervoersector enerzijds (het 'generieke' regime), en het regime voor zuivere dienstverlening in de wegvervoersector anderzijds (het Richtlijn 2020/1057-regime), vergt in de praktijk een extra inspanning van de handhavende instanties. Zij moeten immers eerst de gezagsrelatie vaststellen om vervolgens te kunnen bepalen welk regime van toepassing is. Een terechte vraag is of de handhavende instanties voor deze vaststelling over voldoende relevante gegevens kunnen beschikken.

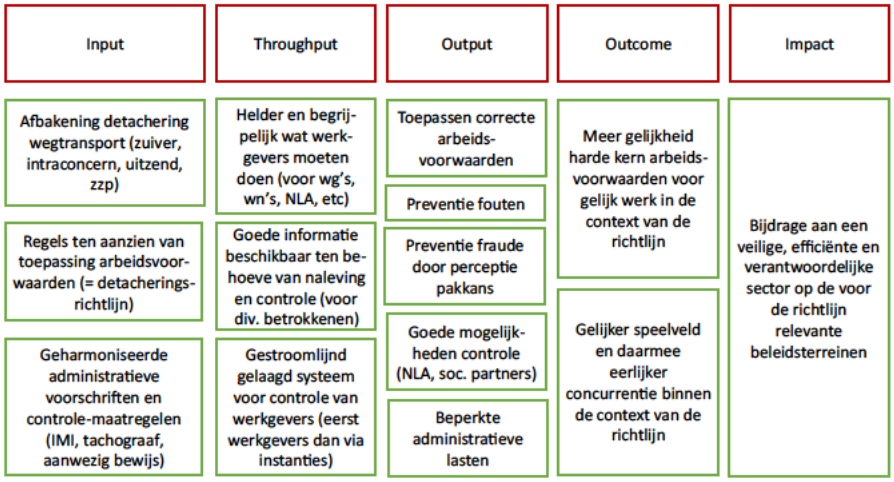
[22] De regering merkt daarbij op dat de gegevens die de Arbeidsinspectie via het IMI-systeem kan opvragen weliswaar limitatief zijn opgesomd in de richtlijn, maar niet nauw zijn omschreven. Daardoor beschikt de Nederlandse toezichthouder volgens de regering over beoordelingsvrijheid bij het bepalen welke gegevens noodzakelijk zijn voor een rechtmatigheidscontrole. *Kamerstukken* II 2011/22, 36 166, nr. 3 (Memorie van Toelichting implementatie Richtlijn), p. 810.

2.3 Beleidstheorie

Deze paragraaf beschrijft de beleidstheorie achter de implementatie van Richtlijn (EU) 2020/1057 inzake de detachering van chauffeurs in het internationale wegvervoer. De beleidstheorie maakt inzichtelijk welke aannames de wetgever hanteert over de manier waarop de regelgeving in de praktijk zou moeten doorwerken. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen input, throughput, output, outcome en impact. In de tekst is ook aandacht voor de relevante wetgeving die hierboven reeds in detail is weergegeven, deze kan gezien worden als input.

Deze paragraaf beschrijft nadrukkelijk de beoogde werking van het beleid zoals voorzien door de wetgever, en niet de feitelijke werking; die wordt in latere hoofdstukken getoetst aan de praktijk.

Globale schematische weergave beleidstheorie



Bron: Panteia

De **input** van de beleidstheorie bestaat uit de hierboven beschreven nieuwe wettelijke kaders en instrumenten die Nederland heeft ingevoerd op basis van **Richtlijn 2020/1057**.

Ten aanzien van de verschillende betrokken partijen heeft de EU-wetgever het volgende overwogen:

- *De handhavende instanties* dienen vervoersondernemingen uitsluitend te onderwerpen aan de in de richtlijn vastgestelde voorschriften, zodat het toezicht minder complex en doelgerichter wordt.[23]
- *Vervoersondernemingen* moeten kunnen rekenen op duidelijke, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke regels en vereisten, die geen onnodige administratieve lasten veroorzaken en voldoende rekening houden met de belangen van kleine en middelgrote ondernemingen.[24]
- *Bestuurders* moeten slechts aan redelijke administratieve verplichtingen worden onderworpen.
- *Sociale partners* moeten in staat gesteld worden om harde kernarbeidsvoorwaarden die zijn neergelegd in algemeen verbindend verklaarde cao's te controleren.

De belangrijkste aspecten van het onderdeel 'input' van de beleidstheorie zijn daarmee:

[23] Preambule overweging 21, Richtlijn 2020/1057.
[24] Preambule overweging 20, Richtlijn 2020/1057.

- De richtlijn beoogt **duidelijkheid** te scheppen over de toepassing van de Detacheringsrichtlijn op verschillende wegtransportsituaties die kunnen worden aangemerkt als (onder)aannemingswerkzaamheden in de zin van artikel 1 lid 3 onder a van de Detacheringsrichtlijn.
- Een belangrijk onderdeel van de input is daarnaast de **informatievoorziening**.
- De nieuwe regels gaan ook in op de **administratieve voorschriften en controlemaatregelen** die lidstaten mogen opleggen aan ondernemingen uit andere lidstaten:[25]

De Nederlandse wetgever heeft daarbij gekozen voor een **beleidsneutrale omzetting** van de richtlijn.

De veronderstelling in de beleidstheorie is dat deze input leidt tot een goed functionerende **throughputfase**. In deze fase worden de regels daadwerkelijk toegepast, nageleefd en gecontroleerd. Van vervoersondernemingen wordt verwacht dat zij tijdig meldingen doen, hun chauffeurs informeren en correcte lonen uitbetalen. Chauffeurs zouden beter inzicht krijgen in hun rechten en plichten, en toezichthouders beschikken dankzij het IMI-systeem en de tachograafgegevens over betere en snellere controlemogelijkheden. Door samenwerking tussen instanties zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) en sociale partners ontstaat een gelaagd toezichtssysteem, waarin zowel onderweg als achteraf gecontroleerd kan worden. De verhoogde pakkans moet een preventieve werking hebben en bedrijven stimuleren om de regels vooraf correct toe te passen.

In de throughput-fase worden de nieuwe regels rond detachering daadwerkelijk toegepast en gecontroleerd. De beleidstheorie gaat ervan uit dat deze uitvoering en handhaving leiden tot concrete **output** in de vorm van feitelijke naleving van de regelgeving. Deze output houdt in dat gedetacheerde chauffeurs in de praktijk de juiste arbeidsvoorwaarden ontvangen voor het detacheringswerk dat zij in Nederland verrichten en dat vervoersondernemingen hun administratieve verplichtingen nakomen. Concreet betekent dit dat buitenlandse chauffeurs voor detacheringswerk in Nederland ten minste het Nederlandse minimumloon of het toepasselijke ge-avv'de cao-loon ontvangen. Daarnaast hebben ze conform de Nederlandse arbeidswetgeving ook recht op veilige arbeidsomstandigheden; gelijke behandeling van mannen en vrouwen en een minimumaantal vakantiedagen. Voor transportbedrijven betekent dit concreet dat zij tijdig en correct meldingen doen in het IMI-portaal en ervoor zorgen dat chauffeurs beschikken over de vereiste documenten tijdens hun ritten.

Volgens de beleidstheorie dragen verschillende mechanismen in de throughput-fase bij aan het realiseren van deze output. Wegcontroles door de Inspectie Leefomgeving en Transport vergroten de kans dat overtredingen worden ontdekt, wat een preventieve werking heeft en bedrijven stimuleert om hun verplichtingen vooraf na te leven. Daarnaast zorgt het gebruik van het IMI-systeem ervoor dat toezichthouders sneller en effectiever informatie kunnen opvragen over buitenlandse werkgevers en gedetacheerde chauffeurs. Ook de inzet van sociale partners en het beschikbare sanctie-instrumentarium ondersteunen in theorie de naleving. Gezamenlijk moeten deze elementen ertoe leiden dat niet-naleving minder aantrekkelijk wordt en correcte toepassing van de regels de meest logische keuze is.

Wanneer deze output structureel wordt gerealiseerd, leidt dit volgens de beleidstheorie tot de gewenste **outcome**. De belangrijkste beoogde uitkomst is een beweging richting gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats, waardoor loonverschillen tussen chauffeurs uit verschillende lidstaten worden verkleind. Dit draagt bij aan het tegengaan van sociale dumping en vermindert het oneigenlijke kostenvoordeel van bedrijven uit lagelonenlanden. Hierdoor ontstaat een eerlijker speelveld binnen de Europese wegvervoersector, waarin concurrentie meer plaatsvindt op basis van kwaliteit, efficiëntie en innovatie dan op arbeidsvoorwaarden.

[25] Preambule overweging 21, Richtlijn 2020/1057

De laatste stap in de beleidstheorie betreft de **impact**. De uiteindelijke ambitie van het Mobiliteitspakket en de richtlijn is het bevorderen van een veilige, efficiënte en sociaal verantwoorde Europese wegvervoersector. Betere arbeidsvoorwaarden dragen volgens de theorie bij aan het welzijn van chauffeurs en kunnen indirect de verkeersveiligheid verbeteren, bijvoorbeeld doordat minder financiële druk leidt tot betere naleving van rij- en rusttijden. Daarnaast moet de regelgeving fraude en misbruik ontmoedigen en bijdragen aan een cultuur van naleving. Tot slot wordt verondersteld dat eerlijke behandeling van chauffeurs het draagvlak voor Europese regelgeving vergroot en bijdraagt aan sociale cohesie binnen de sector.

3

3 Methoden en technieken

In dit hoofdstuk staat een korte beschrijving van de opzet van het onderzoek. Een meer gedetailleerde beschrijving is te vinden in bijlage 3. Aan het eind van dit hoofdstuk is informatie toegevoegd over de achtergrond van de respondenten. Een meer gedetailleerde beschrijving daarvan is te vinden in bijlage 4.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende methoden en technieken. De belangrijkste daarvan zijn interviews en online vragenlijsten. Daarbij zijn verschillende doelgroepen uit binnen- en buitenland betrokken. Hiermee is de uitwerking van de theorie, de in Nederlandse wetgeving omgezette Europese Richtlijn 2020/1057 in kader van detachering van chauffeurs, op de betrokken doelgroepen getoetst aan de praktijk.

De verschillende vormen van onderzoek vullen elkaar aan en versterken elkaar. Door middel van triangulatie van de onderzoeksresultaten is een breed en betrouwbaar beeld verkregen van de huidige stand van zaken en de belemmeringen die zich in de praktijk voordoen. Daarnaast hebben we nog deskresearch en juridische expert judgement toegepast voor interpretatie van de regelgeving.

3.1 Online vragenlijsten

Aan de hand van de beleidstheorie zijn de onderzoeksonderwerpen voor de online vragenlijsten opgesteld. Deze onderwerpen zijn vervolgens vertaald naar concrete vragen. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de twee doelgroepen ondernemers en chauffeurs. Onderwerpen waar vragen over zijn gesteld zijn:

- Kennis van de regelgeving
- Administratie en documentatie
- Loon
- Controles (onderweg en achteraf)
- Invloed van de Europese richtlijn 2020/1057
- Impact van de Europese richtlijn 2020/1057
- Algemene vragen (zoals over omvang bedrijf en vestigingsland)

Van de vragenlijsten zijn vertalingen gemaakt naar elf (bij de ondernemers) en twaalf (bij de chauffeurs) talen. De vragenlijsten zijn omgezet naar een online omgeving en getest.

De online vragenlijsten zijn omgezet in SPSS bestanden die met behulp van SPSS en Excel geanalyseerd zijn. Om goede conclusies te trekken uit de resultaten, hebben we de vragen per onderwerp in samenhang bekeken, en daar de belangrijkste bevindingen uitgehaald.

3.2 Onderzoek onder ondernemers

De online vragenlijst voor de **ondernemers** zijn verspreid via 'algemene' (info@bedrijf) e-mailadressen, via de brancheorganisatie TLN bij buitenlandse zusterorganisaties, via de IRU expertgroep road transport enforcement, via de Roemeense brancheorganisatie UNTRR en via het eigen netwerk bij transportbedrijven. De online vragenlijst is naar circa 3.000 unieke e-mailadressen verstuurd van transportondernemers uit de tien vestigingslanden met de meeste IMI registraties voor Nederland.
In totaal zijn er 222 online vragenlijsten ingevuld, wat neerkomt op een respons rate van circa 7%. Daarnaast zijn er ook vijf online interviews met ondernemers uit Polen en Nederland gehouden. De interviews hebben meer context opgeleverd bij de antwoorden die we uit de online vragenlijsten hebben gehaald.

3.3 Onderzoek onder chauffeurs

Het afnemen van de vragenlijsten is gedaan door naar verzorgingsplaatsen (parkeerplaatsen aan de snelweg) te gaan en daar buitenlandse chauffeurs te interviewen (veldwerk). Hiervoor is gebruik gemaakt van een team aan medewerkers dat verschillende talen spreekt (Pools; Roemeens; Russisch; Wit-Russisch; Hongaars; Spaans; Duits; Frans; Engels en Nederlands). Op verschillende manieren zijn de vragenlijsten ingevuld: 1) door samen met de chauffeur een printversie van de vragenlijst in te vullen, 2) door samen met de chauffeur een online versie van de vragenlijst in te vullen en 3) door de chauffeur zelf de vragenlijst ter plekke te laten invullen. Ook zijn flyers verspreid met een QR-code naar de online vragenlijst.
In totaal hebben de interviews 100 ingevulde vragenlijsten opgeleverd en aanvullende informatie vanuit deze interviews. Naar schatting is 90% van de vragenlijsten ingevuld aan de hand van interviewgesprekken met de chauffeurs. Iets meer dan de helft van de benaderde respondenten heeft in een vorm meegewerkt aan het interview. Dat betekent dat we tegen de 200 chauffeurs fysiek benaderd hebben om de respons te bereiken.

3.4 Onderzoek onder toezichthouders en overige stakeholders

Er is ook onderzoek uitgevoerd onder andere stakeholders dan ondernemers en chauffeurs. Zie hieronder een overzicht van stakeholders en de manieren waarop zij betrokken zijn:

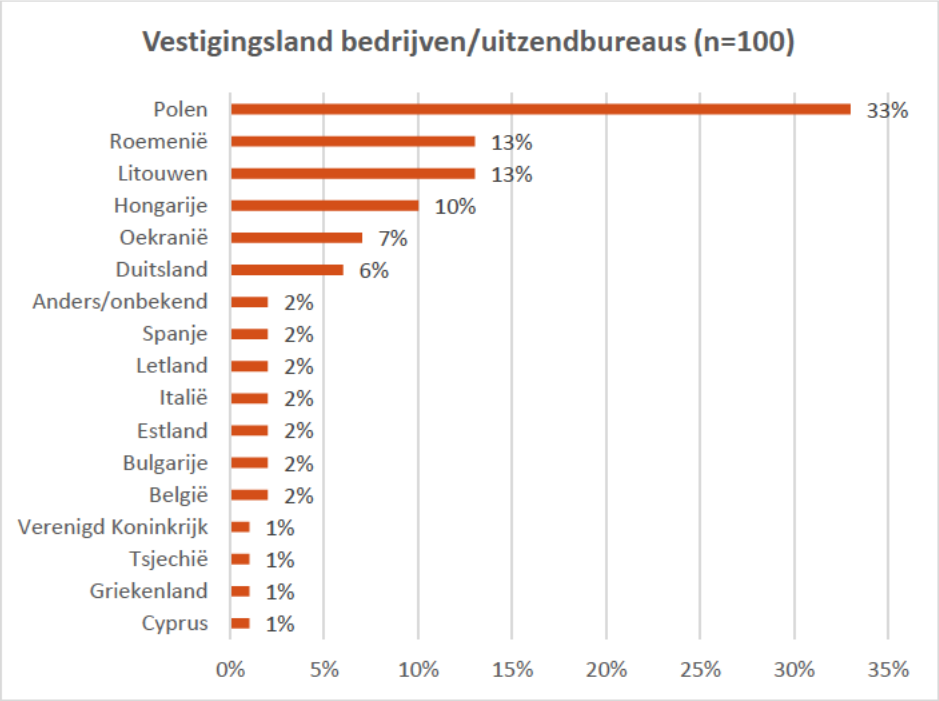
- Interviews met vakbonden (FNV- VNB, CNV, ETF)
- Interviews met brancheorganisaties (TLN, IRU)
- Actieve deelname IRU (International Road Transport Union) overleg expertgroep road transport enforcement
- Groepsgesprek met Nederlandse Arbeidsinspectie
- Individuele interviews met medewerkers Nederlandse Arbeidsinspectie
- Interview met European Labour Authority (ELA)
- Interview met Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

3.5 Achtergrond respondenten

3.5.1 Chauffeurs

Zoals hierboven al gesteld, hebben de interviews 100 ingevulde vragenlijsten opgeleverd. De groep van 100 chauffeurs is als volgt samengesteld:

- 57% heeft de nationaliteit van een land binnen de Europese Unie, 43% van daarbuiten.
- De leeftijden van de chauffeurs lopen uiteen. Ongeveer een derde van de chauffeurs is tussen de 36 en 46 jaar oud. Ongeveer twee derde van de chauffeurs is tussen de 31 en 56.
- Ruim een derde van de chauffeurs heeft minder dan 6 jaar werkervaring en ook ruim een derde heeft 16 jaar of langer werkervaring.
- Bijna 80% van de chauffeurs is in dienst bij een (transport)bedrijf en de rest is in dienst bij een uitzendbureau.
- De vestigingslanden van de bedrijven/uitzendbureaus zijn in Figuur 1 te zien. Een derde van de geïnterviewde chauffeurs werkt bij een bedrijf dat in Polen gevestigd is.

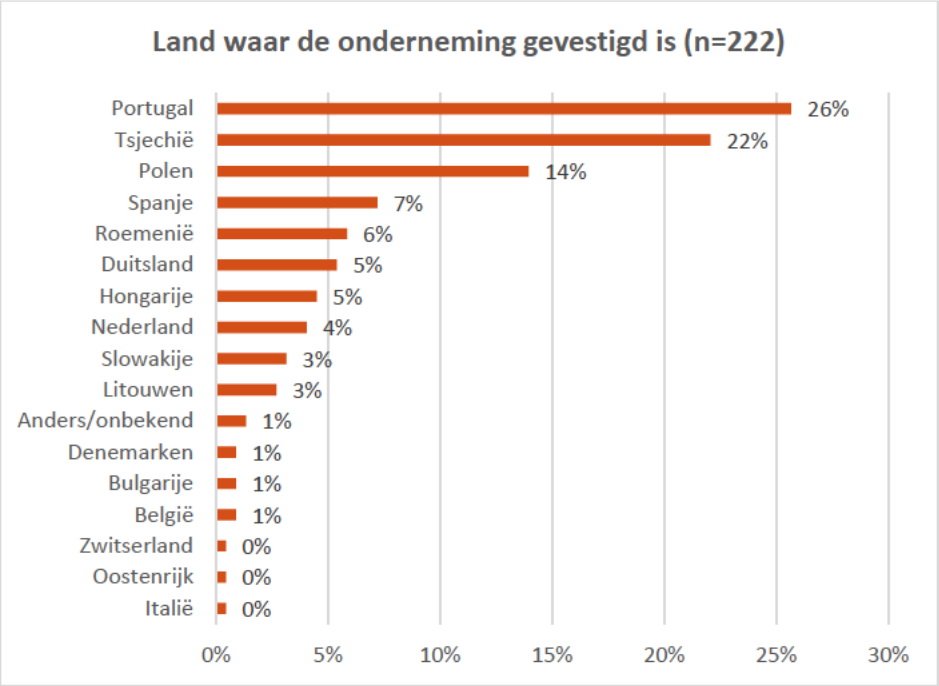


Figuur 1: Vestigingslanden van de bedrijven/uitzendbureaus waar de geïnterviewde chauffeurs werken.

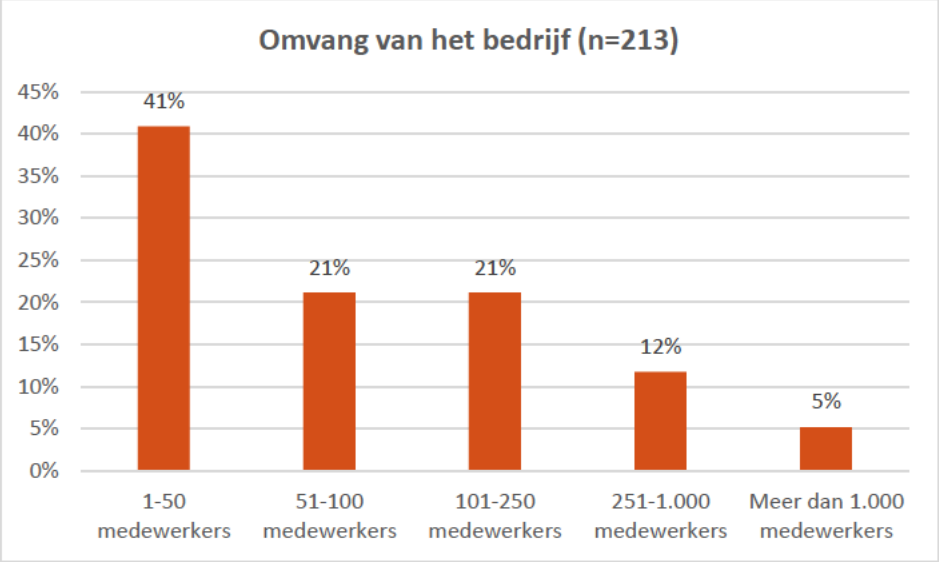
3.5.2 Ondernemers

Zoals eerder in dit hoofdstuk al gesteld, zijn er 222 ondernemers geënquêteerd en vijf geïnterviewd. De groep is als volgt samengesteld:

- De vestigingslanden van de bedrijven van de ondernemers zijn in Figuur 2 te zien. Een opvallend groot deel van de bedrijven is gevestigd in Portugal. Dit is niet representatief voor de gehele populatie.
- Van de geïnterviewde ondernemers werkt 22% voor een bedrijf dat onderdeel is van een multinational (dus met vestigingen in meerdere landen).
- De omvang van de bedrijven in aantal medewerkers is in Figuur 3 te zien. De meeste bedrijven (41%) vallen in de categorie 1-50 medewerkers.
- Van de ondernemers zegt 29% dat hun chauffeurs vaak ritten rijden die niet beginnen of eindigen in het land waar het bedrijf gevestigd is, 23% zegt dat dit regelmatig gebeurt, 18% soms, 16% zelden en 13% nooit. Deze percentages komen redelijk overeen met de antwoorden van de chauffeurs.
- Aan de ondernemers is gevraagd of de bestemmingen en landen waarin hun chauffeurs rijden veel variëren van maand tot maand. Bij 38% is er nauwelijks variatie, bij 41% is er wel variatie en bij 21% is er veel variatie.



Figuur 2: Vestigingslanden van de bedrijven waar de geïnterviewde ondernemers werken.



Figuur 3: Omvang van de bedrijven van de geïnterviewde ondernemers.

In de volgende drie hoofdstukken worden de inzichten van het onderzoek gedeeld.
De resultaten en inzichten zijn ingedeeld in de volgende thema's:

- Begrip en toepassing van de regelgeving
- Administratie en documentatie (inclusief IMI)
- Loon en arbeidsvoorwaarden

Per thema komt in ieder hoofdstuk in onderdeel A de nulmeting en in onderdeel B de ervaring met de werking van de richtlijn 2020/1057 en ervaren knelpunten en onbedoelde effecten aan bod. Tot slot van ieder hoofdstuk wordt een korte vergelijking gemaakt met in hoeverre de huidige praktijk overeenkomt met aannames uit de uitvoeringstoets, die voorafging aan de implementatie van de richtlijn 2020/1057 in Nederland.

In het onderdeel B invoeringstoets volgen we de methodiek van de 'Rijksbrede handreiking invoeringstoets'. Echter, doordat dit onderzoek zich kenmerkt als zowel een monitor/nulmeting als invoeringstoets worden niet alle vragen uit de handreiking letterlijk gebruikt in deze rapportage. Een groot deel van de informatie voor de invoeringstoets volgt namelijk direct uit de nulmeting en dat zou leiden tot onnodige herhaling van de informatie.

De invoeringstoets is een nieuw instrument waarmee bij nieuwe wetgeving al in een vroeg stadium gekeken wordt of de wet wel uitwerkt zoals beoogd. En of er eventuele knelpunten in de uitvoering dan wel handhaving zijn. Deze toets wordt in een vroeg stadium uitgevoerd, zodat er nog relatief makkelijk bijgesteld kan worden. Met deze invoeringstoets wordt bekeken hoe de nieuwe regels omtrent detachering in het goederenvervoer over de weg in de praktijk werken voor de betrokken partijen; gedetacheerde vrachtwagenchauffeurs, vervoersondernemingen en toezichthouders. Bij deze Implementatiewet is zeer complexe Europese wetgeving via een Implementatiewet omgezet naar Nederlandse wetgeving. Deze wet heeft vooral uitwerking op een buitenlandse doelgroep (de vrachtwagenchauffeur), die veelal praktisch opgeleid is en zich in een kwetsbare positie bevindt. De wet heeft strikt genomen ook geen uitvoerders, maar alleen toezichthouders. Daarnaast heeft dit onderzoek een tweeledig doel: het dient als nulmeting voor de Europese Commissie, die op een nader te bepalen moment het hele Europese Mobiliteitspakket gaat evalueren, en als invoeringstoets. Dat maakt dat bij deze invoeringstoets afgeweken wordt van de Rijksbrede handreiking.

4

4 Begrip en toepassing van de regelgeving

In dit hoofdstuk en de volgende twee hoofdstukken worden de inzichten uit het onderzoek gepresenteerd, per thema: (4) begrip en toepassing van de regelgeving, (5) administratie en documentatie, en (6) loon en arbeidsvoorwaarden. In ieder hoofdstuk komen per thema aan bod: (A) de inzichten uit de nulmeting en (B) de invoeringstoets.

De inzichten die met de verschillende onderzoeksmethoden verkregen zijn, worden op deze manier gegroepeerd per thema. De analyse is vervolgens gebaseerd op een triangulatie van de onderzoeksmethoden, bronnen en daaruit verkregen inzichten. Als verschillende bronnen een vergelijkbare indicatie geven, is dat een sterke ondersteuning van een bevinding, sterker dan bijvoorbeeld de resultaten van enkel een enquête met een mogelijk beperkt representatieve steekproef.

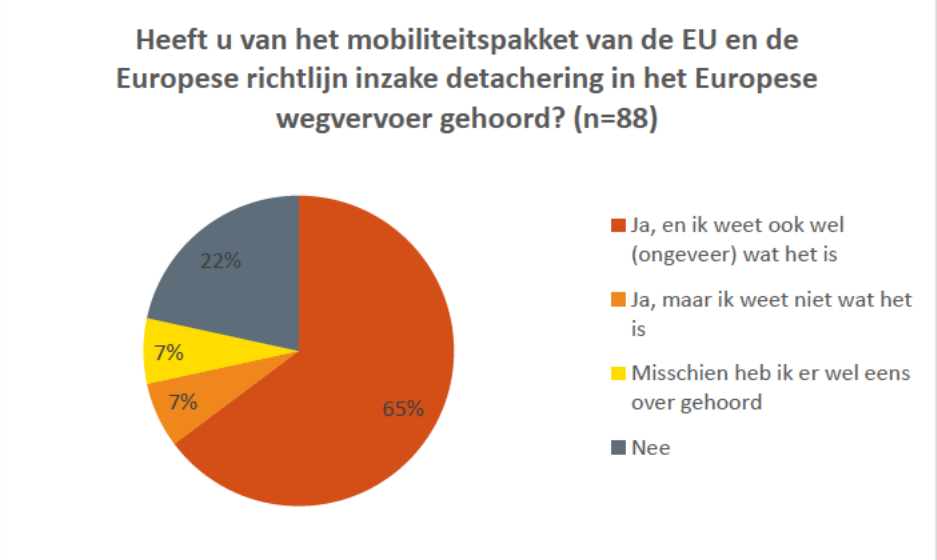
A. Nulmeting (feitelijk beeld)

4.1 Kennis van de regelgeving

De meeste chauffeurs hebben weinig kennis van de regelgeving omtrent detachering. Bij ondernemers ligt het kennisniveau hoger dan bij chauffeurs, maar ook daar weet een deel niet hoe het precies zit. Dit wordt bevestigd vanuit meerdere bronnen. Het kennisniveau van de regelgeving is onder de toezichthouders hoog, hierover leest u meer in H4.3 en bij de thema's Administratie en documentatie (H5) en Loon en arbeidsvoorwaarden (H6).

4.1.1 Chauffeurs

In Figuur 4 is te zien dat 72% van de chauffeurs zegt dat ze van het mobiliteitspakket van de Europese Unie en de Europese richtlijn 2020/1057 inzake detachering in het Europese wegvervoer gehoord hebben. Het grootste deel daarvan zegt ook (ongeveer) te weten wat het is. 7% heeft er misschien wel eens van gehoord en 22% niet.



Figuur 4: Kennis van chauffeurs over het mobiliteitspakket van de EU.

Om een voorbeeld te geven, voor n=86 en 65% is het 95% betrouwbaarheidsinterval: 54,1% tot 75,1%. Dat betekent dat met 95% zekerheid kan worden gesteld dat het antwoord 'Ja, en ik weet ook wel (ongeveer) wat het is' binnen dit interval ligt. Ergens tussen een krappe en vrij ruime meerderheid dus.

Voor 24,9% tot 45,9% geldt dus dat ze niet weten wat het (ongeveer) is. Een substantiële groep. Let wel: dit is dus exclusief de groep chauffeurs die heeft aangegeven nooit ritten te maken die niet beginnen of eindigen in het land waar het bedrijf gevestigd is.

Aan de chauffeurs hebben we ook gevraagd of ze weten dat in sommige gevallen het loon van het land waarin ze rijden van toepassing kan zijn. Ongeveer de helft (49%) zegt dit te weten, 31% heeft er wel eens over gehoord, en 20% weet dat niet.
De chauffeurs die zeggen van het mobiliteitspakket van de EU en de Europese richtlijn 2020/1057 inzake detachering in het Europese wegvervoer gehoord te hebben, weten ook vaker dat in sommige gevallen een ander loon van toepassing kan zijn dan chauffeurs die daar niet van gehoord hebben.

Van de chauffeurs die weten dat soms een ander loon van toepassing is (of er wel eens van gehoord hebben), weet 44% ook in welke gevallen dat zo is, 23% een beetje en 33% niet. Ook hier geldt weer dat het kennisniveau hoger ligt bij chauffeurs die zeggen van het mobiliteitspakket van de EU en de Europese richtlijn 2020/1057 inzake detachering in het Europese wegvervoer gehoord te hebben.

Over de kennis hebben we ook nog enkele controlevragen gesteld om te achterhalen of chauffeurs weten of een bepaald voorbeeld als detachering wordt beschouwd. In Tabel 1 hieronder de resultaten. Bij alle drie de voorbeelden heeft een vrij hoog percentage van de chauffeurs de vraag niet goed beantwoord, of ze weten het niet (voor de drie vragen respectievelijk 46%, 85% en 37%).
Het kennisniveau ligt iets hoger bij chauffeurs die zeggen van het mobiliteitspakket van de EU en de Europese richtlijn 2020/1057 inzake detachering in het Europese wegvervoer gehoord te hebben, maar ook daar is er een flink deel dat het niet goed beantwoord heeft of het niet weet (voor de drie vragen respectievelijk 38%, 82% en 38%).
Wat opvalt is dat slechts twee chauffeurs alle controlevragen goed hebben beantwoord van de 88 chauffeurs die de controlevragen beantwoord hebben.

Tabel 1: Controlevragen chauffeurs kennis detachering.

Voorbeeld	**Denkt de chauffeur dat het detachering is? (n=88)**			**Is het detachering?**
	Ja	Nee	Weet niet	
Lading vervoeren van een land waar het bedrijf van de chauffeur niet gevestigd is naar een ander land waar het bedrijf van de chauffeur niet gevestigd is	52%	16%	32%	Ja
Lading vervoeren van het land waar het bedrijf van de chauffeur gevestigd is naar een land waar het bedrijf van de chauffeur niet gevestigd is (zonder laden/ lossen onderweg)	64%	17%	18%	Nee

Lading laden, vervoeren en lossen binnen een land waar het bedrijf van de chauffeur niet gevestigd is (cabotage)	62%	14%	24%	Ja

Aan de chauffeurs is gevraagd of ze weten waar ze kunnen vinden hoeveel loon ze zouden moeten krijgen voor werk in Nederland wat als detachering beschouwd wordt. Minder dan een kwart (23%) weet dit te vinden; de overige 77% weet dit niet te vinden. Bij de beantwoording van deze vraag is er niet veel verschil tussen chauffeurs die gehoord hebben van het mobiliteitspakket van de EU en de Europese richtlijn 2020/1057 inzake detachering en degenen die daar niet van gehoord hebben.

Kortom, het kennisniveau van de chauffeurs is niet erg hoog. Chauffeurs denken sommige zaken wel te weten, maar weten vaak niet hoe het precies zit. 14% van de chauffeurs zegt van de regelgeving gehoord te hebben, te weten dat ze soms recht hebben op ander loon, te weten wanneer ze recht hebben op ander loon én te weten waar ze dan kunnen vinden hoeveel loon ze moeten zouden krijgen. Deze chauffeurs hebben wel iets vaker de controlevragen goed dan de totale groep, maar niemand van die 14% heeft alle drie de controlevragen goed beantwoord.

Inzicht uit interviews en observaties (veldwerk)
Van al de geïnterviewde chauffeurs kon slechts één persoon vrij nauwkeurig uitleggen wat de Richtlijn 2020/1057 inhoudt, dat dit onderdeel is van het mobiliteitspakket en hoe de chauffeur dan conform de richtlijn beloond dient te worden voor gedetacheerde arbeid. Het betrof hier een Duitse chauffeur met een achtergrond buiten de transportsector die de pensioengerechtigde leeftijd al gepasseerd was en nu voornamelijk ritten in Noordwest Europa uitvoert voor een Duitse werkgever.

Op deze uitzondering na valt vooral op dat de chauffeurs vaak niet (goed) op de hoogte zijn van de regelgeving. Men geeft ook aan hierover niet of nauwelijks geïnformeerd te worden door de werkgever en ook niet te weten waar de juiste informatie te vinden is. In sommige gevallen lijken de chauffeurs hier ook geen interesse in te hebben.

Daar staat tegenover dat verschillende chauffeurs ook vragen terugstelden over hoe zaken dan wel geregeld moeten zijn en waar men dan meer informatie kan vinden. Het algemene beeld is, zoals ook geconcludeerd wordt uit de gemeten resultaten, dat het kennisniveau beperkt is. Wel toont een deel van de chauffeurs zich geïnteresseerd om er meer over te weten te komen.

4.1.2 Ondernemers

In Figuur 5 is te zien dat een derde (34%) van de ondernemers zegt goed op de hoogte te zijn van (de inhoud van) de Europese Richtlijn 2020/1057 inzake detachering in het Europese wegvervoer (onderdeel van het Mobiliteitspakket van de Europese Unie). 37% zegt redelijk goed op de hoogte te zijn en 25% een beetje. 4% zegt er wel eens van gehoord te hebben maar de inhoud niet goed te kennen. Niemand heeft geantwoord er nooit van gehoord te hebben. In totaal zegt dus 71% de regelgeving goed of redelijk goed te kennen. Bij grote ondernemingen (meer dan 250 medewerkers) lijkt het kennisniveau als het gaat om wat er in de richtlijn 2020/1057 staat iets hoger te liggen, maar het verschil met ondernemingen met minder dan 250 medewerkers is niet groot. Als we kijken naar ondernemingen met minder dan 50 medewerkers, 50-100 medewerkers en 100-250 medewerkers, dan is er geen verschil tussen deze groepen als het gaat om het kennisniveau over wat er in de richtlijn 2020/1057 staat.

78% van de ondernemers weet dat in sommige gevallen een chauffeur recht heeft op arbeidsvoorwaarden (zoals loon) van het land waar hij rijdt, namelijk als sprake is van detachering. 15% heeft daar wel eens over gehoord en 7% wist dat niet. Hoe beter de

ondernemers zeggen op de hoogte te zijn van de regelgeving rondom detachering, hoe vaker ze ook zeggen te weten dat een chauffeur soms recht heeft op een ander loon.

Aan de ondernemers die weten dat chauffeurs wel eens recht hebben op een ander loon of er wel eens over gehoord hebben, is gevraagd of ze ook weten in welke gevallen dat dan zo is. 69% zegt dit te weten, 25% een beetje en 6% niet. Ook hier geldt weer dat hoe beter de ondernemers zeggen op de hoogte te zijn van de regelgeving rondom detachering, hoe vaker ze ook zeggen te weten in welke gevallen een chauffeur recht heeft op een ander loon.



Figuur 5: Kennis van ondernemers over de Europese regelgeving rondom detachering.

Om een voorbeeld te geven, voor n=123 en 70% is het 95% betrouwbaarheidsinterval: 61,0% tot 77,9%. Dat betekent dat met 95% zekerheid kan worden gesteld dat ondernemers de regelgeving redelijk goed tot goed te zeggen te kennen. Een duidelijke meerderheid dus.

Dat gezegd hebbende, Voor 22,1% tot 39,0% geldt dus dat ze op zijn hoogst aangeven de regelgeving een beetje te kennen. Let wel: dit is dus exclusief de groep ondernemers die heeft aangegeven dat de chauffeurs zelden of nooit ritten maken die niet beginnen of eindigen in het land waar het bedrijf gevestigd is.

Met betrekking tot het kennisniveau hebben we ook nog enkele controlevragen gesteld om te achterhalen of ondernemers weten of een bepaald voorbeeld als detachering wordt beschouwd. De resultaten zijn te zien in Tabel 2. Het kennisniveau ligt duidelijk een stuk hoger dan bij de chauffeurs. Toch is er bij alle drie de voorbeelden ook een deel van de ondernemers dat de vraag niet goed beantwoord heeft of aangeeft het niet te weten (voor de drie vragen respectievelijk 24%, 45% en 19%).

Het kennisniveau van de ondernemers die aangaven het mobiliteitspakket van de EU en de Europese richtlijn 2020/1057 inzake detachering in het Europese wegvervoer goed of redelijk goed te kennen, ligt nauwelijks hoger dan dat van de totale groep. Het deel dat het niet goed beantwoord heeft of niet weet is voor de drie vragen respectievelijk 12%, 40% en 10%.

37% van de ondernemers heeft alle controlevragen goed beantwoord. Er zijn wat verschillen als we kijken naar de omvang van de ondernemingen, maar die zijn niet groot en wijzen niet consistent een kant op.

Tabel 2: Controlevragen ondernemers kennis detachering.

Voorbeeld	Denkt de ondernemer dat het detachering is? (n=130)			Is het detachering?
	Ja	Nee	Weet niet	
Lading vervoeren van een land waar het bedrijf van de chauffeur niet gevestigd is naar een ander land waar het bedrijf van de chauffeur niet gevestigd is	76%	19%	5%	Ja
Lading vervoeren van het land waar het bedrijf van de chauffeur gevestigd is naar een land waar het bedrijf van de chauffeur niet gevestigd is (zonder laden/ lossen onderweg)	38%	55%	7%	Nee
Lading laden, vervoeren en lossen binnen een land waar het bedrijf van de chauffeur niet gevestigd is (cabotage)	81%	13%	6%	Ja

4.1.3 Sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven

Interviews met sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven leveren een vergelijkbaar beeld op. Ze geven aan dat chauffeurs niet goed geïnformeerd zijn over de regelgeving, niet goed weten wanneer een rit onder detachering valt en wanneer ze dan een andere beloning zouden moeten krijgen. Chauffeurs zijn hierdoor dan ook niet goed op de hoogte van hun rechten.

Ten aanzien van de ondernemers is het beeld dat het kennisniveau bij met name kleinere bedrijven beperkt is. Bij grote bedrijven is dat minder het geval, maar ook daar wordt onduidelijkheid ervaren over de correcte toepassing van de regels. Bedrijven die naar landen rijden waar intensiever gehandhaafd wordt, zijn vaak beter geïnformeerd, doordat men er meer mee te maken krijgt. Over het geheel wordt de regelgeving en de correcte toepassing ervan als complex ervaren. Enkele specifieke voorbeelden zijn de onduidelijkheid over de toepassing van de regels bij intra-concern en andere vormen van detachering en hoe omgegaan moet worden met het postiljonsysteem (hierbij brengt een truck een trailer naar een punt op de route waar een andere truck de trailer overneemt om ermee door te rijden naar het eindpunt). Daarnaast wordt aangeven dat dat de beschikbare informatie over detachering van chauffeurs op het platform YourEurope vaak verouderd of incompleet is. Wat in het kader van de kennis over de regelgeving meegegeven wordt door zowel de sociale partners als door de (vertegenwoordigers van) transportbedrijven is dat de regelgeving er wel voor gezorgd heeft dat er meer duidelijkheid is ontstaan over wat er wel en niet onder detachering wordt verstaan en dat dit voor de hele EU gelijk getrokken is.

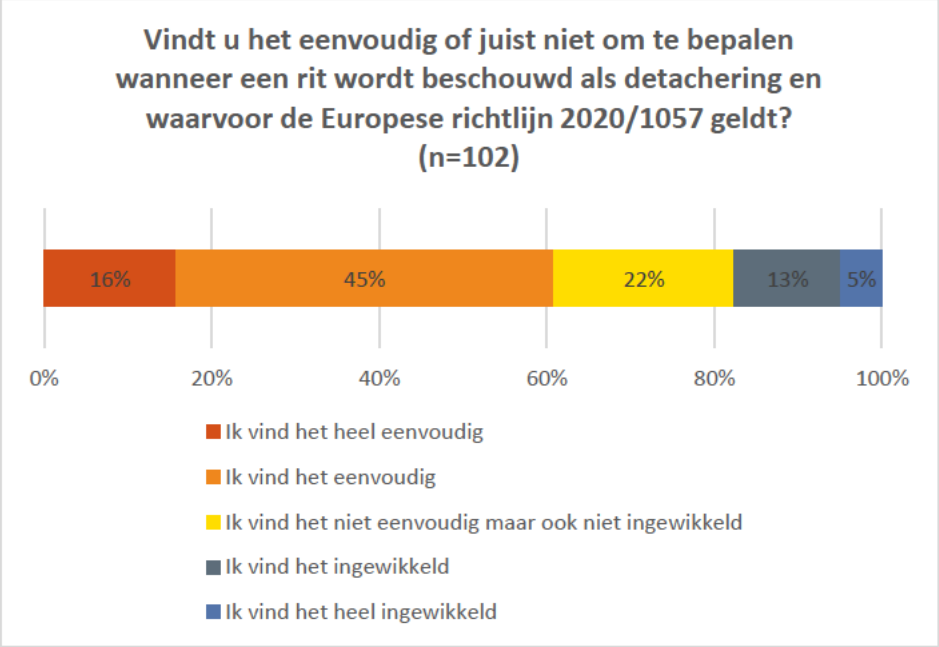
4.2 Vaststellen detachering door ondernemers

Het vaststellen of een rit onder detachering conform Richtlijn 2020/1057 valt en welke arbeidsvoorwaarden gelden, wordt als ingewikkeld beschouwd. Bijna de helft van de ondernemers vindt het niet eenvoudig en geeft ook aan dat het niet altijd lukt. Dit wordt door andere bronnen bevestigd en zelfs nog negatiever beoordeeld.

4.2.1 Ondernemers

In Figuur 6 is te zien dat de meeste ondernemers (61%) het eenvoudig vinden om te bepalen wanneer een rit wordt beschouwd als detachering en waarvoor de Europese richtlijn 2020/1057 geldt. 22% is neutraal en 18% vindt het niet eenvoudig.

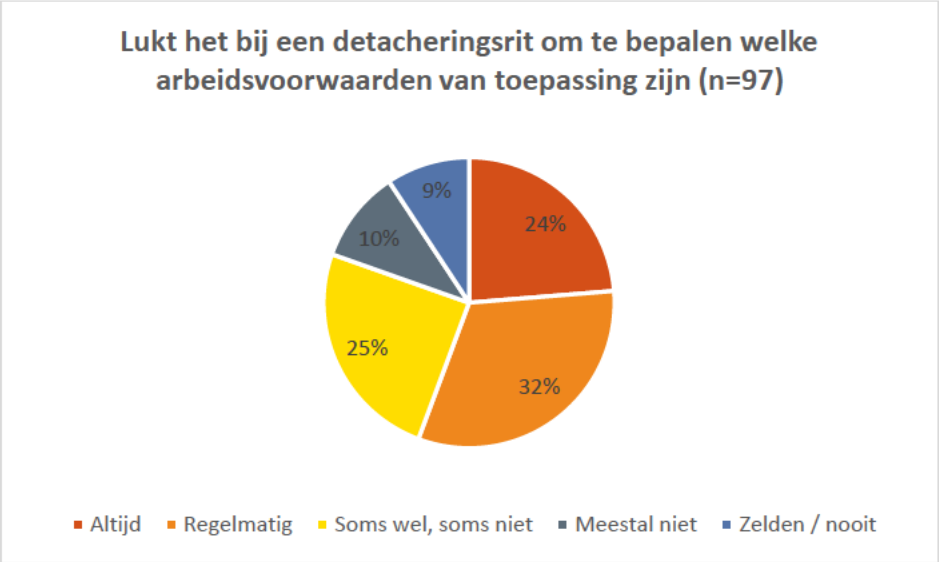
Aan de ondernemers is ook gevraagd wanneer ze het lastig vinden om dit te bepalen. Hier zijn verschillende antwoorden gegeven met veel variatie (niet een duidelijke lijn). Genoemd wordt dat het lastig is vanwege de variabiliteit in het werk (niet alles is van tevoren bekend), de veelheid aan regels, de onduidelijkheid bij welke ritten het nou precies toegepast moet worden. Sommige ondernemers zeggen iets over de soort ritten waarbij het lastig is, hier worden genoemd korte transitroutes, ritten zonder goederen en langere ritten.



Figuur 6: Mening van ondernemers over hoe eenvoudig het is om te bepalen wanneer een rit als detachering beschouwd wordt.

Vervolgens hebben we gevraagd of het bij een rit waarbij sprake is van detachering lukt om te bepalen welke arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn, zie Figuur 7. Bij 24% lukt dit altijd, bij 32% regelmatig en bij 25% soms wel en soms niet. Bij 10% lukt het meestal niet en bij 9% zelden of nooit.

Op de open vraag waarom het (soms) niet lukt antwoorden de meeste ondernemers dat dit komt door de complexe regelgeving en de arbeidsvoorwaarden die verschillen tussen landen. Daarnaast is het lastig of niet mogelijk om informatie hierover uit die andere landen te vinden. Twee ondernemers dragen een oplossing aan: een gezamenlijk, uniform platform waar alle informatie overzichtelijk beschikbaar is.



Figuur 7: Lukt het ondernemers om te bepalen welke arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn bij een detacheringsrit.

De helft van de ondernemers weet waar ze kunnen vinden hoeveel loon hun chauffeurs moeten krijgen voor werk in Nederland dat onder de richtlijn 2020/1057 valt. De andere helft weet dit niet.

4.2.2 Sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven

Het vaststellen of een rit onder detachering conform Richtlijn 2020/1057 valt wordt als ingewikkeld beschouwd, dit vooral bij ritten in grensgebieden en wanneer er onderweg bijgeladen of gelost wordt en er daarmee bestemmingen aan de rit toegevoegd worden. Meldingen in IMI worden in deze gevallen soms pas achteraf, of te laat gedaan. Vanuit vakbonden wordt geconstateerd dat niet alle bedrijven goed begrijpen hoe met de regelgeving omgegaan moet worden. Op papier zijn de regels helder, maar de toepassing ervan gaat in de praktijk vaak mis. Detachering wordt, als het gaat om meldingen, 'te ruim' opgevat. Transporteurs melden liever teveel in IMI dan dat men het risico loopt om onderweg of achteraf beboet te worden.
Vakbonden geven aan dat bij de loonberekening soms het tegenovergestelde gebeurt. Dan wordt wat niet onder detachering valt ruimer opgevat en worden ritten als transitvervoer aangemerkt. Kanttekening hierbij is dat sommige ondernemers dit deels uitbesteden aan externe partijen om dit bij te houden.

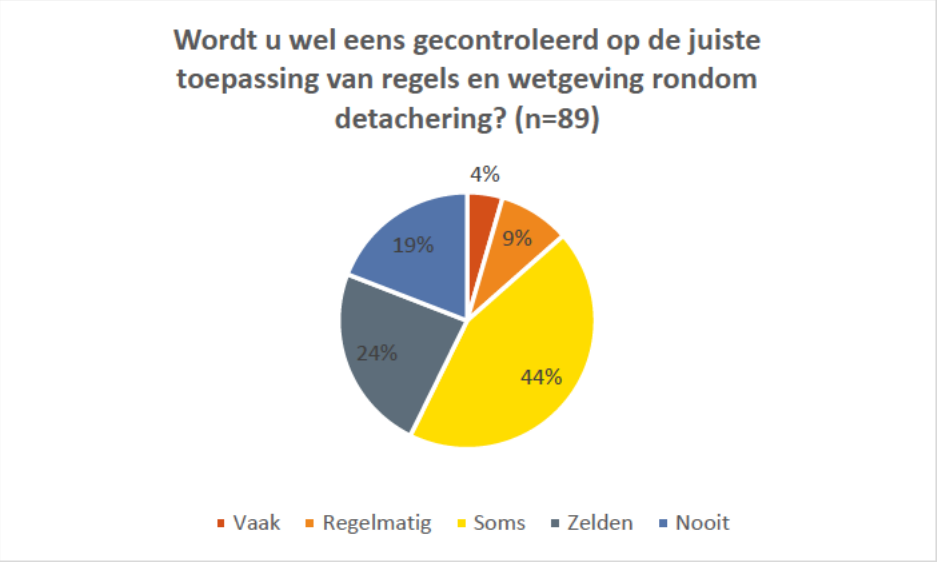
Het beeld uit de enquêtes oogt positiever dan uit de interviews blijkt. Mogelijk speelt daarbij dat in de gesprekken meer toelichting is gegeven op de zaken die niet goed lopen. Hetzelfde geldt voor het bepalen van de juiste arbeidsvoorwaarden. Hiervoor moet men allereerst weten welk deel van de rit onder detachering valt. Vervolgens ervaart men dat het lastig is om te bepalen welke arbeidsvoorwaarden dan exact van toepassing zijn. Het bepalen van de juiste beloning per land wordt als omslachtig (tot zelfs onuitvoerbaar) ervaren door ondernemers. Vakbonden onderschrijven ook dat het moeilijk kan zijn om dit te bepalen en correct toe te passen.

4.3 Controle en toezicht

Het algemene beeld uit verschillende bronnen is dat er beperkt gecontroleerd wordt op de naleving van de richtlijn 2020/1057 en dat de pakkans gering is. De controle op de naleving in Europa wordt als beperkt en ongelijk ervaren.

4.3.1 Ondernemers

De meeste ondernemers worden soms gecontroleerd op de juiste toepassing van regels en wetgeving rondom detachering. 13% wordt vaak of regelmatig gecontroleerd, 44% soms en 43% zelden of nooit, zie Figuur 8.



Figuur 8: Ervaringen ondernemers met controles.

Er is geen consistent beeld bij ondernemers of ze het idee hebben dat er goed gecontroleerd wordt (wat er als 'goed' wordt verstaan, is aan de ondernemers overgelaten bij het beantwoorden van deze vraag), zie Figuur 9. 17% denkt dat er goed gecontroleerd wordt, 36% denkt redelijk en 20% niet echt. Een groot aandeel (27%) weet het niet.



Figuur 9: Hoe goed denken de ondernemers dat er gecontroleerd wordt.

4.3.2 Sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven

Het algemene beeld uit de interviews met sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven is dat er maar zeer beperkt gecontroleerd wordt op de naleving van de richtlijn 2020/1057. Voor het beeld, de geïnterviewde transportbedrijven vertegenwoordigen een vrachtwagenvloot van circa 700 trucks die actief zijn in het internationale wegtransport. Sinds 2022 zijn de ondernemers samen in totaal vier keer administratief gecontroleerd op naleving van de richtlijn.
Er wordt opgemerkt dat er verschil is tussen de lidstaten in de mate dat er controles plaatsvinden. Denemarken, Duitsland, Frankrijk en België worden als actief controlerende landen beschouwd. In mindere mate zijn dit ook Luxemburg en Nederland. Het beeld is dat Oost-Europese landen helemaal geen controles uitvoeren op naleving van de richtlijn.
Het beeld bij de vakbonden is dat de pakkans gering is. Er zijn regels, maar zonder handhaving hebben ze weinig betekenis, wordt gezegd.

4.3.3 Toezichthouders (uitvoering van toezicht en toepassing van de richtlijn)

In Nederland zijn verschillende instanties (Arbeidsinspectie, ILT en sociale partners) op enigerlei wijze belast met het toezicht op dienstverleners in de internationale wegvervoersector, inclusief hun chauffeurs.
De rolverdeling bij de (wegkant)controles is niet geheel helder, omdat de rollen tussen de Arbeidsinspectie en ILT overlappen. De ILT houdt toezicht op het goederenvervoer en de Arbeidsinspectie houdt toezicht op de arbeidsvoorwaarden in het goederenvervoer. Een controle op naleving van de richtlijn 2020/1057 door de Arbeidsinspectie begint altijd met een wegkantcontrole. Het staande houden van voertuigen voor wegkantcontroles gebeurt door de ILT en niet door de Arbeidsinspectie (dit is in Nederland op deze wijze geregeld). De Arbeidsinspectie beschikt niet over de middelen om zelf wegkantcontroles uit te voeren en hierover zijn ook geen kaders vastgelegd. Er is dus een bepaalde afhankelijkheid van de ILT. Er worden ook gezamenlijke handhavingsacties uitgevoerd waarbij inspecteurs van ILT en de Arbeidsinspectie samenwerken. Detachering kan hierbij dan expliciet als aandachtspunt voor controle worden gekozen. Tussen de Arbeidsinspectie en ILT is een gegevensdelingsovereenkomst opgesteld. Bij constatering van cabotage - en daarmee van detachering - maakt ILT een rapport van bevindingen op voor de Arbeidsinspectie en stuurt deze de relevante gegevens toe. Het beeld van de betrokken toezichthouders is dat de samenwerking en gegevensuitwisseling tussen beide partijen overwegend goed verloopt. De communicatie loopt via een webportaal. Hierover wordt gesteld dat na enige opstartproblemen dit inmiddels goed functioneert.

Het kennisniveau van de regelgeving is onder de toezichthouders van de Arbeidsinspectie en ILT hoog en het is helder wat onder detachering verstaan wordt, maar toch zijn er nog beperkte interpretatielacunes met betrekking tot specifieke vormen van transport (bijvoorbeeld het postiljon systeem). Het vaststellen van de detachering en daarmee de controle op de naleving van de richtlijn is daarentegen zeer complex. Voor het toezicht wordt men sterk beperkt door de beperkte set aan instrumenten die men hiervoor kan inzetten en de kwaliteit en beschikbaarheid van de benodigde gegevens. In de volgende hoofdtukken gaan we hier nog nader op in.

Wat betreft de sociale partners, in het specifiek FNV VNB, is het beeld vergelijkbaar. Het kennisniveau over wat de regelgeving inhoud is goed en met de richtlijn 2020/1057 is het duidelijker geworden wat onder detachering valt. Daarbij ervaart men dezelfde interpretatielacunes als de Arbeidsinspectie met betrekking tot specifieke vormen van transport.

Het toezicht op de naleving van richtlijn 2020/1057 is in Nederland als volgt georganiseerd.

Arbeidsinspectie De Arbeidsinspectie is als onafhankelijke toezichthouder ressorterend onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid belast met de handhaving van arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden (Wml), waaronder ook de generieke detacheringsregels in de WagwEU. De Arbeidsinspectie ziet toe op de naleving van de sectorspecifieke detacheringsregels binnen de wegvervoersector. De bevoegdheden van de Nederlandse arbeidsinspectie vloeien voort uit de Algemene wet bestuursrecht, art. 5:12 tot en met 5:20 en art. 18b lid 2 Wml.
Om het toezicht op de naleving van de richtlijn 2020/1057 uit te voeren heeft de Arbeidsinspectie voortvloeiend uit de Richtlijn 2020/1057 een limitatief instrumentarium ter beschikking gekregen. Deze instrumenten worden door de Arbeidsinspectie als beperkend ervaren om het toezicht op de naleving zo goed mogelijk uit te kunnen voeren.

ILT
De ILT houdt onder meer toezicht op de naleving van de rij- en rusttijden, cabotagevervoer en belading van het voertuig. Zij voert daartoe geregeld wegcontroles uit. Door het uitvoeren van wegcontroles op met name cabotage in het internationaal vervoer, kan ILT de Arbeidsinspectie ondersteunen bij het houden van toezicht op de naleving van Richtlijn 2020/1057. ILT stelt bij dergelijke controles niet vast of het om 'cross-trade' vervoer gaat, dit is geen te onderzoeken element binnen de wetgeving waar ILT toezicht op houdt. Voor het toezicht op de naleving van de detacheringsregels is dit wel een relevant type vervoer.
De ILT is (bij ministeriële regeling) gemachtigd voor het verrichten van handelingen die verband houden met artikel 9f en 9g van de WagwEU. De ILT kan op grond hiervan controleren of de dienstverrichter die zuivere dienstverlening in de wegtransportsector verricht ervoor zorgt dat gedetacheerde bestuurders de in artikel 9f genoemde bescheiden, en niet-gedetacheerde bestuurders de in artikel 9g genoemde bescheiden, bij zich hebben en deze tijdens een controle kunnen tonen. Dit komt erop neer dat de ILT bij controle zowel de detacheringsverklaring als de andere documenten die genoemd worden in WagwEU artikel 9f, lid 1, mag opvragen en delen met de Arbeidsinspectie.

De sociale partners hebben geen rol in het formele controleproces dat begint met een werkplek/ wegkantcontrole door de ILT en de opvolging daarvan door de Arbeidsinspectie. Wel kunnen ze voor uitvoering van de eigen onderzoeken naar naleving van de harde kern arbeidsvoorwaarden de Arbeidsinspectie om informatie uit het IMI verzoeken. In het volgende hoofdstuk 5 Administratie en documentatie wordt dit nader belicht.

B. Invoeringstoets (werking en knelpunten)

4.4 Ervaring met de werking en toepassing van de regelgeving

4.4.1 Chauffeurs

De chauffeurs ervaren maar in beperkte mate dat er iets veranderd is sinds de invoering van de regelgeving. Ze ervaren niet of nauwelijks verandering in de 'harde kern' arbeidsvoorwaarden (lees: de beloning). Wel ervaart een kleine groep chauffeurs dat er met de nieuwe regelgeving meer aandacht is voor hun arbeidsvoorwaarden.

4.4.2 Ondernemers

De ondernemers ervaren de regelgeving en de correcte toepassing ervan als complex. Dit weerspiegelt zich in het kennisniveau bij de ondernemers. Het kennisniveau ligt hoger dan bij chauffeurs, maar ook bij de ondernemers weet een deel niet hoe het precies zit met de regels. Ruim een derde van de ondernemers weet in welke specifieke gevallen uitgevoerde ritten als detachering beschouwd worden en dat de chauffeur daarvoor een ander loon dient te ontvangen. Daarnaast is er binnen de sector een kennisverschil waarneembaar tussen kleine en grote transportondernemingen. Bij grote ondernemingen (> 250 medewerkers) lijkt het kennisniveau iets hoger te liggen. Het beeld is ook dat ondernemers die veel actief zijn in landen waar actieve toezicht en handhaving plaatsvindt, door de ervaring hiermee beter geïnformeerd zijn over de regels. Daarentegen is het algemene beeld wel dat er maar zeer beperkt gecontroleerd wordt op de naleving van de richtlijn 2020/1057.
Als positief wordt door zowel de ondernemers als sociale partners ervaren dat er met de richtlijn 2020/1057 meer duidelijkheid is ontstaan over wat er onder detachering wordt verstaan en dat dit voor de hele EU gelijk getrokken is.
Zowel chauffeurs als ondernemers zijn voor een groot gedeelte niet goed op de hoogte van de regelgeving. Dat betekent dat de met de richtlijn 2020/1057 beoogde doelstelling van duidelijke, en begrijpelijke regels en vereisten nog niet behaald wordt.

4.4.3 Toezichthouders

Met de Richtlijn 2020/1057 heeft de toezichthouder, de Arbeidsinspectie, een formeel kader gekregen om het toezicht en de handhaving rondom detachering in het internationale wegtransport te organiseren. Deze verdere specificering van de regelgeving voor het wegvervoer wordt ervaren als een verbetering, doordat dit meer duidelijkheid biedt over wat er wel en niet onder detachering valt. Tegelijkertijd wordt ook ervaren dat ondanks dat de regels meer duidelijkheid geven, het vaststellen van detachering, met name bij cross-trade vervoer, alsnog uiterst complex is. In kader van de samenwerking en gegevensuitwisseling tussen ILT en Arbeidsinspectie wordt door beiden ervaren dat dit overwegend goed verloopt. De communicatie verloopt via een webportaal, na enige opstartproblemen functioneert dit inmiddels goed stelt men.

4.5 Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?

Hieronder een overzicht van de knelpunten en onbedoelde effecten:

- Chauffeurs zijn niet goed geïnformeerd over de regelgeving, ze weten niet goed wanneer een rit onder detachering valt en wanneer ze dan een andere beloning zouden moeten krijgen. Chauffeurs zijn hierdoor dan ook niet goed op de hoogte van hun rechten.
- Chauffeurs worden door hun werkgever vaak niet actief geïnformeerd over hun rechten in kader van de beloning conform de richtlijn bij gedetacheerde arbeid. Dat maakt dat de chauffeur kwetsbaar is voor misbruik (onderbetaling) door een gebrek aan kennis over de regels.

- Transportondernemers, brancheverenigingen en sociale partners ervaren dat er maar zeer beperkt gecontroleerd wordt op de naleving van de richtlijn 2020/1057 en dat de pakkans (bij niet naleving van de regels) gering is.
- De controle op de naleving in Europa wordt als beperkt en ongelijk ervaren. Per land verschilt hoe en hoeveel er gecontroleerd wordt. Op dit vlak is er geen gelijk speelveld voor de ondernemers.
- Transportondernemers zijn niet goed op de hoogte van de regelgeving en de juiste toepassing ervan. Over het geheel genomen wordt de regelgeving en de correcte toepassing ervan als complex ervaren door de ondernemers. Een derde van de betrokken ondernemers blijkt goed op de hoogte van (de inhoud van) de Europese Richtlijn 2020/1057 inzake detachering in het Europese wegvervoer.
- Ondernemers en brancheorganisaties geven aan dat dat de beschikbare informatie over detachering van chauffeurs op het platform YourEurope vaak verouderd of incompleet is.
- Het vaststellen van detachering door de toezichthouder is zeer complex. De richtlijn heeft als belangrijk doel dit te verduidelijken en de toezichthouder daarvoor adequate instrumenten te bieden, maar in praktijk blijkt dit nog steeds vaak niet goed mogelijk.
- De Arbeidsinspectie is in een bepaalde mate afhankelijk van de ILT voor het starten van controles, omdat de wegkantcontrole door ILT in de meeste gevallen het startpunt van een onderzoek. De hoeveelheid aan controles door de Arbeidsinspectie hangt daarmee deels af van hoeveel controles de ILT uitvoert waarbij men navraag doet naar de detacheringsverklaring en dit vervolgens doorzet aan de Arbeidsinspectie.
- De wegkantcontroles door ILT waarbij ook om een detacheringsverklaring wordt gevraagd, worden alleen uitgevoerd indien een andere prioriteit (bijv. cabotage, rij- en rusttijden) daartoe aanleiding geeft. Bij integrale of (gezamenlijke) thematische controles wordt detachering wel standaard meegenomen.
- De ILT controleert niet op cross-trade vervoer, waardoor niet alle relevante detacheringen worden gesignaleerd. Cross-trade vervoer is bijzonder lastig te controleren; de begin- en eindtijd van detachering zijn vaak niet te achterhalen uit tachograafgegevens of timesheets, waardoor het onduidelijk is welk deel van het vervoer exact als gedetacheerde arbeid in Nederland moet worden beschouwd. Bij cabotagevervoer speelt dit veel minder, omdat dit vervoer per definitie volledig binnen Nederland uitgevoerd wordt. ILT richt zich bovendien primair op andere thema's, zoals cabotage, rij- en rusttijden of belading.

4.6 In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de uitvoeringstoets?

In deze paragraaf worden de risico's die voorafgaand aan de implementatie van richtlijn 2020/1057 zijn benoemd, gestaafd aan de huidige uitvoeringspraktijk.

Onduidelijke afbakening en complexiteit van regimes
De Afdeling advisering van de Raad van State stelde in haar advies[26] dat de invoering van een afzonderlijk regime voor het wegvervoer zou leiden tot twee naast elkaar bestaande regimes. De Afdeling schreef letterlijk: "De Afdeling advisering merkt op dat door de invoering van een specifiek regime voor het wegvervoer sprake zal zijn van twee naast elkaar bestaande regimes. Dat kan leiden tot onduidelijkheid voor zowel uitvoerders als werkgevers en werknemers."

In de Handhavingstoets (SZW/Arbeidsinspectie) werd daarbij opgemerkt: "Voor de toezichthouder moet voorafgaand aan het gebruik van IMI worden vastgesteld of sprake is van een gedetacheerde bestuurder of een andere vorm van grensoverschrijdende arbeid (bijv. uitzendrelatie). Dit vereist bewijsvoering van de gezagsrelatie en de aard van de werkzaamheden en kan tot bewijsproblemen leiden."
Dat betekent in de praktijk dat de toezichthouder eerst de gezagsrelatie vast moet stellen om vervolgens te kunnen bepalen welk regime van toepassing is. Het onderscheid tussen het regime dat geldt voor intra-concerndetachering, uitzending en zelfstandigen in de wegvervoersector enerzijds (het 'generieke' regime), en het regime voor zuivere dienstverlening in de wegvervoersector anderzijds (het Richtlijn 2020/1057-regime).

Uit dit onderzoek wordt duidelijk dat dit risico zichtbaar is anno 2025. Dit blijkt uit de volgende punten die in dit hoofdstuk genoemd zijn:

- De toezichthouder ervaart in de uitvoeringspraktijk dat het zeer complex is om bij controle vast te stellen of een rit onder detachering valt als bedoeld onder Richtlijn 2020/1057. Met name bij cross-trade vervoer is dit erg lastig om vast te stellen.
- De toezichthouder heeft voor het toezicht op de naleving een limitatief palet aan instrumenten ter beschikking gekregen. Het aantal gegevens dat kan worden gebruikt en uitgevraagd voor controle is hiermee beperkt.
- Transportondernemers ervaren de regelgeving ook als zeer complex en slechts een derde van de betrokken ondernemers weet wanneer een specifieke rit als detachering aangemerkt moet worden.

[26] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36166-4.html

5

5 Administratie en documentatie (inclusief IMI)

A. Nulmeting (feitelijk beeld)

5.1 Administratie en documentatie algemeen

Het is voor chauffeurs niet altijd duidelijk wat ze wel of niet verplicht aan documentatie bij zich moeten hebben. Onder de geïnterviewde chauffeurs is er met regelmaat verwarring over wat de detacheringsverklaring is. Ondernemers weten dit over het algemeen wel. Zij geven wel aan dat de administratieve lasten fors zijn toegenomen na 2022. Dit wordt bevestigd vanuit meerdere bronnen.
Het thema administratie en documentatie gaat vooral over de ondernemers en toezichthouders. Dit omdat het met name een verantwoordelijkheid van de ondernemer is om de documenten rondom detachering goed te administreren en om ervoor te zorgen dat de chauffeur de juiste documenten bij zich heeft. In kader van het toezicht op de naleving speelt de toezichthouder een belangrijke rol bij dit thema, in paragraaf 5.3 gaan we hier dieper op in.

5.1.1 Chauffeurs

Bijna alle chauffeurs (93%) zeggen te weten welke documenten en gegevens ze onderweg bij zich moeten hebben. De overige 7% geeft aan het deels te weten.
Als controle hebben we ze voor een aantal documenten en gegevens gevraagd of ze die bij zich moeten hebben. In Tabel 3 staat wat ze zelf denken bij zich te moeten hebben, met daarbij ook aangegeven of ze het daadwerkelijk bij zich moeten hebben. Een flink deel blijkt niet goed op de hoogte te zijn (terwijl ze wel denken dat te zijn).

Tabel 3: Kennis van chauffeurs over documenten en gegevens die ze onderweg bij zich moeten hebben.

	Denken chauffeurs dat dit onderweg mee moet? (n=86)		**Moeten chauffeurs dit onderweg mee hebben?**
	Ja	**Nee**	
Papieren of elektronisch bewijs van het vervoer dat plaatsvindt in de lidstaat van ontvangst, zoals de (elektronische) vrachtbrief	84%	16%	Ja
Papieren of elektronische kopie van de detacheringsverklaring die de dienstverrichter heeft ingevoerd in de IMI-module (alleen als sprake is van detachering)	40%	60%	Ja
Tachograafgegevens	41%	59%	Ja
De arbeidsovereenkomst	51%	49%	Nee

De meeste chauffeurs (88%) hebben *altijd* alles bij zich (wat ze zelf denken bij zich te moeten hebben), de overige 12% heeft *meestal* alles bij zich. Dit hoeft dus niet per se alles te zijn wat

ze ook bij zich moeten hebben (zoals in Tabel 3 te zien is zijn de chauffeurs niet altijd goed op de hoogte).

Kortom, de meeste chauffeurs zeggen te weten welke gegevens ze bij zich moeten hebben en zeggen deze dan ook altijd bij zich te hebben. Uit de antwoorden op de controlevragen komt een ander beeld. Een ruime meerderheid van de chauffeurs blijkt niet goed te weten welke documenten ze bij zich moeten hebben onderweg.

Er is geen verschil te zien bij de controlevragen tussen chauffeurs die zeggen te weten wat ze bij zich moeten hebben en degenen die zeggen dat niet te weten. En ook niet tussen de chauffeurs die zeggen alles altijd mee te hebben en degenen die zeggen dat niet altijd te hebben.

Inzicht en duiding op basis van interviews en observaties (veldwerk)
Hierboven werd al geconstateerd dat het voor chauffeurs niet altijd duidelijk is wat ze wel of niet verplicht bij zich moeten hebben. Dat zagen we terug tijdens het veldwerk. Er is met regelmaat verwarring over wat de detacheringsverklaring is, met name bij derdelanders is dit het geval. Men verwart dit soms met de verblijfsvergunning die derdelanders het recht op werk en verblijf in het land van vestiging van de dienstverrichter geeft.

Bijna de helft van de geïnterviewde chauffeurs heeft (een kopie van) de arbeidsovereenkomst bij zich, dit is geen verplichting die voortkomt uit de richtlijn 2020/1057. Waarschijnlijk wordt deze door ondernemers voor de zekerheid meegegeven of neemt de chauffeur deze voor de zekerheid mee. Mogelijk wordt deze door de ondernemers dan ook gezien als verklaring van dienstbetrekking, dat werd in de gesprekken niet helemaal duidelijk.

Bijna 60% van de chauffeurs geeft aan dat ze de tachograafgegevens niet bij zich hoeven te hebben tijdens de rit. Een opmerkelijk antwoord, vermoedelijk komt dat doordat de vraag anders geïnterpreteerd is dan bedoeld. Alle vrachtwagens zijn verplicht uitgerust met een tachograaf die de werk-, rij- en rusttijden van de chauffeur/het voertuig registreert en opslaat. Iedere chauffeur heeft ook een zogenaamde persoonsgebonden chauffeurskaart nodig die in de tachograaf geplaatst wordt wanneer een chauffeur aanvangt met de rit/start met werken. Beiden registreren 'tachograafgegevens' en in die zin heeft de chauffeur deze gegevens altijd bij zich tijdens de rit.

De verwarring kan ook voortkomen uit het volgende. Zowel de chauffeurskaart als de tachograaf in het voertuig moeten periodiek uitgelezen worden door het bedrijf/de werkgever. *"Als werkgever moet u minimaal 1 keer per 28 dagen de gegevens op de bestuurderskaart uitlezen en kopiëren naar een computer op de zaak. Anders worden ze overschreven. Voor de gegevens in de tachograaf is uitlezen en kopiëren minimaal 1 keer per 90 dagen verplicht. Volgens het Arbeidstijdenbesluit Vervoer moet u de elektronische gegevens en schijven minstens 1 jaar bewaren. Het kan zijn dat u dezelfde gegevens nog langer moet bewaren volgens andere regels, bijvoorbeeld voor de belasting."*[27]
Deze bewaarplicht geldt dan voor de werkgever en niet voor de chauffeur en de chauffeur hoeft dit dan ook niet bij zich te hebben tijdens de rit.

5.1.2 Ondernemers

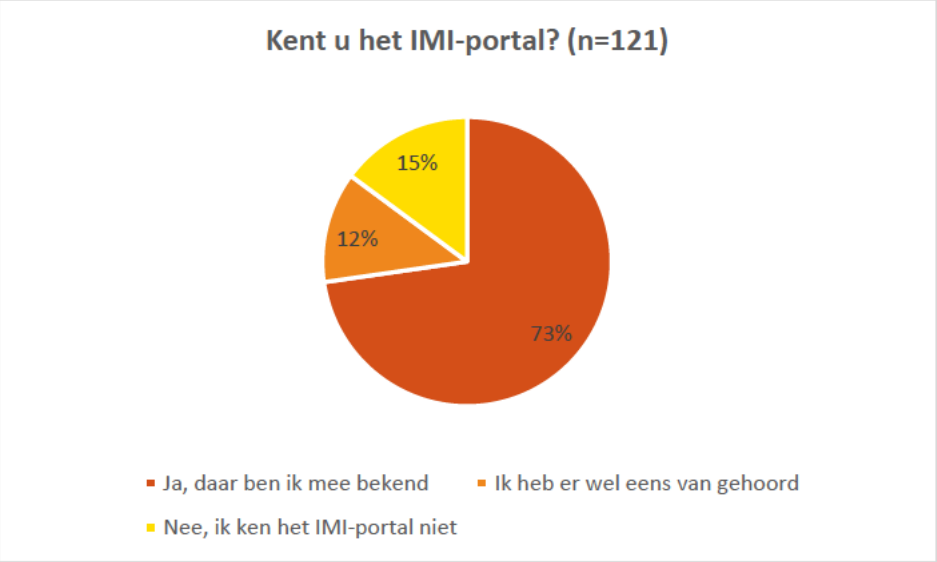
Verandering in administratie
Meer dan de helft van de ondernemers (51%) geeft aan dat er sinds 2022 zaken zijn veranderd in hun administratie of in de uitvoering van administratieve handelingen. 37% zegt van niet en 12% weet het niet. Dat sommige ondernemers geen verandering ervaren kan komen doordat deze ondernemers voor 2022 al een groot deel van dezelfde gegevens administreerden die nu gevraagd worden onder Richtlijn 2020/1057. Dat ondernemers niet weten of er iets veranderd is, kan komen doordat de ondernemers geen ritten uitvoeren die als detachering beschouwd

[27] https://www.ilent.nl/onderwerpen/digitale-tachograaf/digitale-tachograaf-en-tachograafkaarten

worden, maar ook doordat ze de administratie rondom detachering door een derde partij laten verrichten. Meerdere bronnen hebben bevestigd dat dit gebeurt.
Op de vraag wat er dan veranderd is, worden twee zaken vaak genoemd: het gebruik van IMI voor onder andere het aanmelden van chauffeurs, en nieuwe regelgeving (zoals het mobiliteitspakket, regelgeving met betrekking tot beloning, het feit dat er meer documentatie vereist wordt). Meer in het algemeen wordt vaak genoemd dat er meer administratie nodig is en dat dat meer inspanning kost.

IMI-portal

Het grootste deel van de ondernemers is bekend met het IMI-portal (73%) of heeft er wel eens van gehoord (12%), zie Figuur 10. Toch is 15% er niet mee bekend. Deze groep ondernemers is niet meegenomen in de vervolgvragen over het IMI-portal.



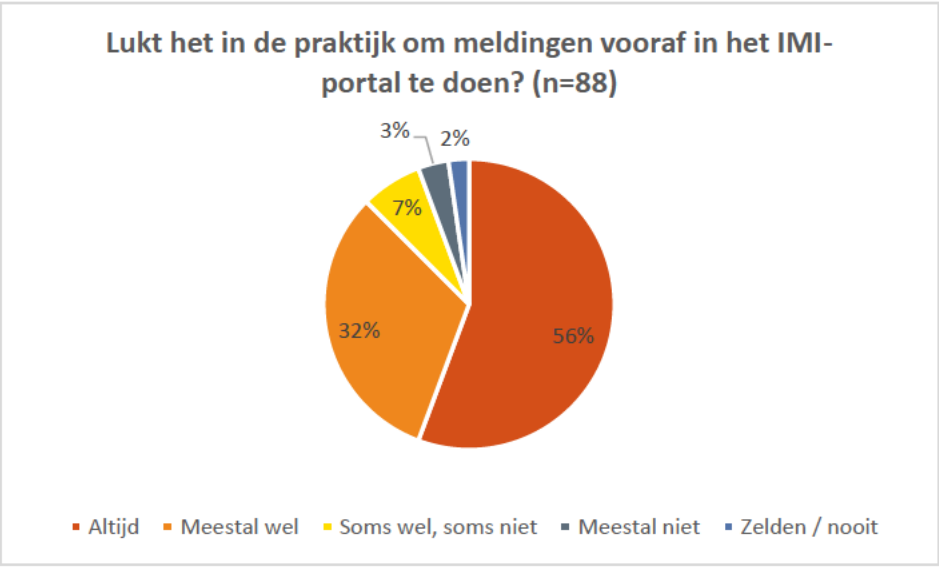
Figuur 10: Bekendheid van ondernemers met het IMI-portal.

Van de ondernemers die bekend zijn met het IMI-portal of er wel eens van gehoord hebben, weet 85% dat ze ritten waarbij sprake is van detachering vooraf moeten melden in het portal. 6% heeft dat wel eens gehoord en 9% weet dat niet.
Aan de ondernemers die weten van de meldingsplicht of er wel eens van gehoord hebben, is gevraagd of het voor hen duidelijk is *hoe* ze een melding moeten doen in het portal, zie Figuur 11. Voor de meesten is dit zeer duidelijk (62%) of enigszins duidelijk (32%). Voor slechts 1% is dit enigszins onduidelijk, en 4% heeft nog nooit een melding gedaan.



Figuur 11: Hoe duidelijk is het voor ondernemers hoe een melding gedaan moet worden in het IMI-portal.

Van de ondernemers die er wel eens een melding in IMI hebben gedaan, lukt het de meesten altijd (56%) of meestal wel (32%) om in de praktijk de meldingen ook vooraf te doen, zie Figuur 12. Slechts 2% zegt dat dit zelden of nooit lukt en 3% dat dit meestal niet lukt. In absolute termen zijn dat samen 5 van de 88 respondenten. Ondernemers bij wie het niet altijd lukt (dit zijn er dus slechts enkele) geven aan dat dit is omdat het portal ingewikkeld is of omdat ze het soms vergeten.



Figuur 12: Lukt het ondernemers om vooraf meldingen in het IMI-portal te doen.

Sommige ondernemers geven aan alle chauffeurs voor alle landen en voor de hele periode aan te melden, omdat de ritten zeer variabel zijn en chauffeurs geen eigen wagen hebben. Dit bleek ook uit andere gesprekken met ondernemers en brancheverenigingen van transportbedrijven.

Documentatie onderweg
De meeste ondernemers (91%) zeggen dat het enigszins of zeer duidelijk voor ze is welke documenten en gegevens de chauffeurs onderweg bij zich moeten hebben.

Als controle hebben we ze voor een aantal documenten en gegevens gevraagd of chauffeurs die bij zich moeten hebben. In Tabel 4 staat wat ondernemers denken dat chauffeurs bij zich moeten hebben, met daarbij ook aangegeven of chauffeurs het daadwerkelijk bij zich moeten hebben. Niet voor elk item blijken de ondernemers goed op de hoogte. Ze zijn wel beter op de hoogte dan de chauffeurs.

Tabel 4: Kennis van ondernemers over documenten en gegevens die chauffeurs onderweg bij zich moeten hebben.

	Denken ondernemers dat dit onderweg mee moet? (n=115)		**Moeten chauffeurs dit onderweg mee hebben?**
	Ja	Nee	
Papieren of elektronisch bewijs van het vervoer dat plaatsvindt in de lidstaat van ontvangst, zoals de (elektronische) vrachtbrief	77%	23%	Ja
Papieren of elektronische kopie van de detacheringsverklaring die de dienstverrichter heeft ingevoerd in de IMI-module	91%	9%	Ja
Tachograafgegevens	63%	37%	Ja
De arbeidsovereenkomst	59%	41%	Nee

De meeste ondernemers (89%) weten dat zij ervoor moeten zorgen dat de chauffeurs de juiste documenten en gegevens bij zich moeten hebben, en de overige ondernemers hebben er wel eens van gehoord. Het lukt echter niet altijd om te zorgen dat de chauffeurs alles bij zich hebben. De ondernemers geven verschillende redenen waarom dit niet altijd lukt. De meest genoemde redenen zijn menselijke fouten en organisatorische beperkingen: chauffeurs zijn vaak onderweg en komen niet altijd langs kantoor. Soms wordt ook aangegeven dat de documenten alleen in elektronische vorm beschikbaar zijn, dat volstaat ook volgens de richtlijn (dus eigenlijk doen de ondernemers die dit hebben geantwoord het wel goed).

5.1.3 Sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven

Interviews met sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven leveren een vergelijkbaar beeld op als blijkt uit de interviews met de chauffeurs voor wat betreft het **kennisniveau van de chauffeurs over welke documenten ze onderweg bij zich moeten hebben**. Veel chauffeurs weten niet goed welke documenten ze onderweg bij zich moeten hebben en ze gaan ervanuit dat de baas dit allemaal voor hen regelt. Het is dan ook vooral de verantwoordelijkheid van de ondernemer om ervoor te zorgen dat de chauffeur de juiste documenten bij zich heeft tijdens de rit.
In één van de interviews met een transportondernemer werd gedeeld dat een deel van de chauffeurs bewust zegt weinig te weten. Sommigen zijn bang dat ze hun werkgever in de problemen brengen als ze er iets over zeggen. Tijdens het uitvoeren van de interviews met de chauffeurs hebben we dit zelf ook geobserveerd.

Dat de chauffeurs niet altijd weten welke documenten ze bij zich moeten hebben heeft mogelijk ook relatie met het feit dat we eerder constateerden dat ze niet altijd weten of het werk dat ze verrichten onder detachering conform Richtlijn 2020/1057 valt.
De geïnterviewde transportondernemers geven ook aan dat de chauffeurs niet altijd alle documenten bij zich hebben, vaak door een menselijke fout. Ze zijn bijvoorbeeld niet aan de chauffeur meegegeven door de ondernemer of de chauffeur is ze vergeten of kwijtgeraakt.

Ten aanzien van de **veranderingen in de administratie na 2022** geven de (vertegenwoordigers van) transportbedrijven aan dat de administratieve lasten fors toegenomen zijn. Dit is interessant want in principe moest er voor 2022 ook al gemeld worden - maar dan in het nationale meldloket. Als oorzaken voor de toegenomen administratieve lasten worden genoemd de benodigde meldingen via IMI, het organiseren en bijhouden van detacheringsverklaringen, het bijhouden van de verschillende gegevens per chauffeur over een langere periode, en de loonberekening per werkland. Dit wordt door ondernemers van zowel grotere als kleinere transportbedrijven ervaren. Dit beeld komt overeen met wat de ondernemers in de enquête aangegeven hebben die verandering ervaren hebben na 2022. Kanttekening hierbij is dat verschillende bedrijven ook aangeven gebruik te maken van externe partijen om de IMI registraties en detacheringsverklaringen up to date te houden. Daarbij wordt gezegd dat het voor een ondernemer lastig is om dit zelf allemaal bij te houden. Vanuit de vakbonden worden deze geluiden bevestigd, maar ook gerelativeerd. De IMI module is voor de ondernemer bewust eenvoudig gehouden, zodat een melding snel gedaan kan worden. Bedrijven werken ook bewust om de meldplicht heen door chauffeurs voor een periode van 6 maanden te melden voor een lidstaat, ook als dat niet nodig is.

IMI en de werking van de meldmodule zijn bij de meeste ondernemers bekend, maar vooral kleinere bedrijven zijn soms niet goed op de hoogte van wat het exact inhoudt, hoe ermee gewerkt moet worden en/of ze vergeten soms te melden.
Brancheorganisaties en geïnterviewde ondernemers geven aan dat men er in de praktijk soms tegenaan loopt dat ze niet altijd tijdig melden omdat ritten en bestemmingen op het laatste moment nog wijzigen. Aan de andere kant zijn er, zoals eerder ook al vermeld, ook bedrijven die alle chauffeurs voor alle lidstaten voor een periode van 6 maanden melden en dit door een externe partij laten verzorgen.

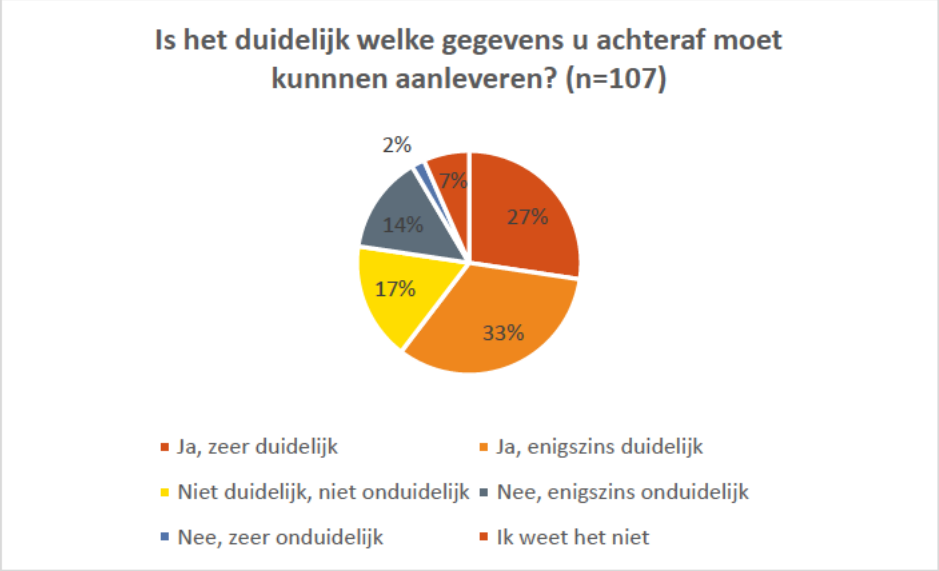
Zowel sociale partners als (vertegenwoordigers van) transportbedrijven geven aan dat **ondernemers over het algemeen weten welke documenten de chauffeurs onderweg bij zich moeten hebben**. De chauffeurs zelf weten dit vaak niet precies en laten dit over aan de werkgever.
Door de (vertegenwoordigers van) transportbedrijven wordt aangegeven dat vooral de kleinere transportbedrijven niet altijd goed op de hoogte zijn over welke documenten wel en niet mee moeten tijdens de rit. Als we in de enquêteresultaten kijken naar in hoeverre de ondernemers weten welke documenten er mee moeten tijdens een rit, dan wordt dit bevestigd: grotere ondernemingen zeggen iets vaker dat ze dit weten dan kleine ondernemingen.

5.2 Administratie en documentatie ten behoeve van toezicht

Het is voor ondernemers in theorie duidelijk welke gegevens achteraf aangeleverd moeten worden bij een controleverzoek. Zelf zeggen ze dat dit in de praktijk meestal ook wel lukt. Vanuit de vakbonden en interviews met ondernemers wordt echter aangegeven dat dat niet altijd het geval is.

5.2.1 Ondernemers

De toezichthouder kan achteraf via het IMI-portal aanvullende gegevens opvragen, zoals de arbeidsovereenkomst en loongegevens. Daar is een termijn aan verbonden van 8 weken. Voor de meeste ondernemers (60%) is (enigszins) duidelijk welke gegevens ze achteraf moeten kunnen aanleveren, zie Figuur 13. 17% is neutraal en voor 16% is het enigszins of zeer onduidelijk. 7% weet het niet.



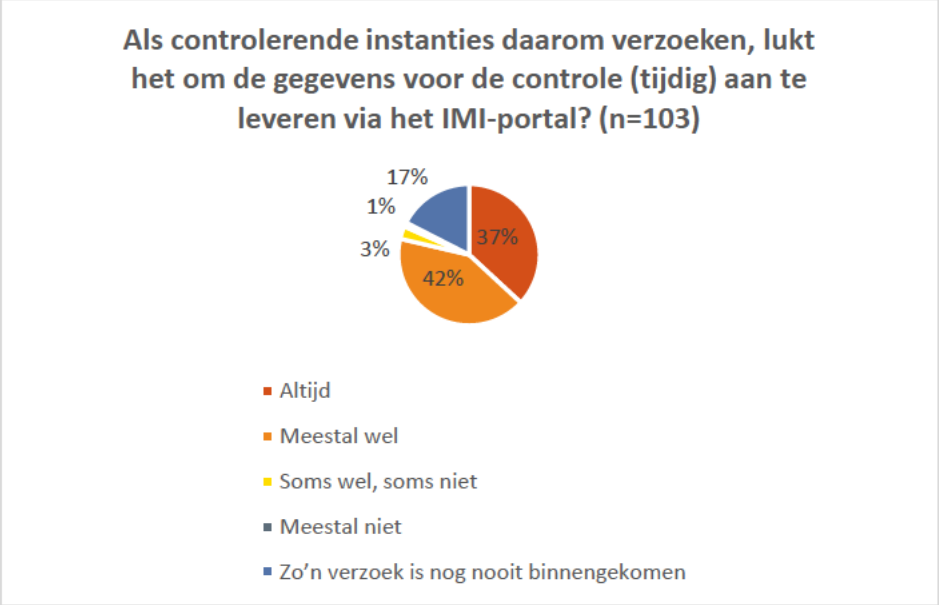
Figuur 13: Mate waarin het voor ondernemers duidelijk is welke gegevens ze achteraf moeten kunnen aanleveren.

Aan alle ondernemers is gevraagd wat zij denken dat ze achteraf moeten kunnen aanleveren, zie Tabel 5. Respectievelijk geeft 27%, 33%, 14%, 20%, 46% en 38% een verkeerd antwoord bij de betreffende gegevens door nee te antwoorden op de vraag.

Tabel 5: Kennis van ondernemers over wat ze achteraf moeten kunnen aanleveren.

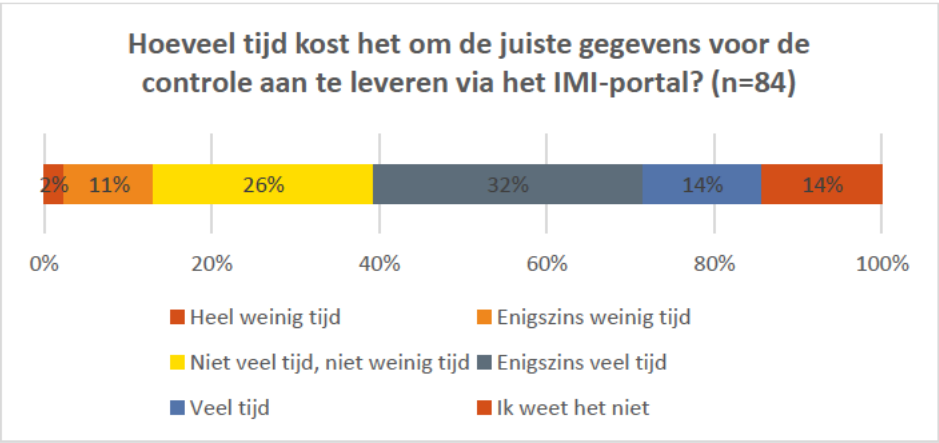
Wat denken ondernemers dat ze achteraf moeten kunnen aanleveren? (n=104)	Ja	Nee	Juiste antwoord
Kopieën van het bewijs van het vervoer dat plaatsvindt in de lidstaat van ontvangst, zoals de (elektronische) vrachtbrief	73%	27%	Ja
Tachograafgegevens	67%	33%	Ja
Documentatie in verband met de beloning van de bestuurder met betrekking tot de detacheringsperiode (alleen als sprake is van detachering)	86%	14%	Ja
De arbeidsovereenkomst	80%	20%	Ja
Tijdschema's betreffende het werk van de chauffeur	54%	46%	Ja
Betalingsbewijzen	62%	38%	Ja

De meeste ondernemers (79%) geven aan dat het altijd of meestal wel lukt om tijdig gegevens aan te leveren via het IMI-portal, als controlerende instanties daarom verzoeken, zie Figuur 14. Er is niemand die zegt dat het nooit lukt. 17% zegt dat zo'n verzoek nog nooit is binnengekomen.



Figuur 14: Lukt het ondernemers om gegevens voor controle (tijdig) aan te leveren via het IMI-portal.

Aan ondernemers die wel eens gegevens hebben moeten aanleveren, is gevraagd hoeveel tijd dat kost, zie Figuur 15. Voor bijna de helft van de ondernemers (46%) kost het (enigszins) veel tijd. Daarbij was het aan de ondernemers zelf om te bepalen wat zij 'veel' vinden.



Figuur 15: Tijd die het ondernemers kost om gegevens voor de controle aan te leveren via het IMI-portal.

5.2.2 Sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven

In interviews met (vertegenwoordigers van) transportbedrijven geven zij aan dat in theorie duidelijk is **welke gegevens achteraf aangeleverd** moeten worden bij een controleverzoek. Toch weet men dit in de praktijk niet altijd, mede doordat dat pas duidelijk wordt wanneer er daadwerkelijk een verzoek binnenkomt en het per verzoek kan verschillen welke documenten er dan aangeleverd moeten worden.
In tegenstelling tot de antwoorden uit de enquête over het **tijdig aanleveren van de documenten** geven de vakbonden aan dat ze via contacten uit hun netwerk weten dat

ondernemers er niet altijd in slagen om bij een verzoek de gevraagde documenten binnen de gestelde termijnen aan te leveren. En áls er documenten aangeleverd worden, komt het voor dat ze niet compleet zijn of dat het niet de juiste documenten zijn.
De (vertegenwoordigers van) transportbedrijven geven aan dat het lastig is om binnen de termijn alle gevraagde gegevens aan te leveren. **Het kost ondernemers veel tijd** om alle informatie bij elkaar te krijgen, omdat de data niet centraal bijgehouden worden in één systeem en er soms meerdere afdelingen binnen een bedrijf bij betrokken zijn. Een grote internationale transportondernemer geeft aan dat het verzamelen van alle benodigde informatie voor één chauffeur soms dagen werk is; gegevens zijn versnipperd over meerdere afdelingen binnen het bedrijf. Sommige bedrijven hebben een deel van dit proces belegd bij een externe partij, omdat het voor henzelf soms onduidelijk is wat ze precies moeten aanleveren en het ook erg veel tijd vergt om de gegevens bij elkaar te krijgen.

5.3 Uitvoering toezicht

In hoofdstuk 4.3.3 is belicht hoe het toezicht op de richtlijn 2020/1057 in Nederland georganiseerd is. In hoofdstuk 2 en Bijlage 1 kunt u de uitgebreide juridische context teruglezen. Hier gaan we vooral in op de administratieve proces en het gebruik van IMI. Met de richtlijn 2020/1057 bestaat er voor de toezichthouder een formeel kader, maar de effectiviteit van het toezicht wordt in de praktijk sterk belemmerd door knelpunten in de bevoegdheden en informatievoorziening.

5.3.1 Invloed van de Europese richtlijn 2020/1057 op het toezicht

Instrumentarium
De in Nederlandse wetgeving omgezette Richtlijn 2020/1057 biedt de toezichthouder een beperkt en vaststaand instrumentarium (zie hoofdstuk 2 en Bijlage 1). De Europese wetgever stelt dat de toezichthouder hiermee naleving van de richtlijn 2020/1057 moet kunnen afdwingen bij transportondernemers. Dit om te kunnen waarborgen dat chauffeurs die in Nederland gedetacheerd zijn, de juiste arbeidsvoorwaarden ontvangen. Dit betekent dat gedetacheerde werknemers voor de in Nederland verrichte werkzaamheden recht hebben op de Nederlandse harde kern van arbeidsvoorwaarden, indien deze gunstiger zijn dan die van het land van vestiging van de werkgever. Het gaat hierbij in het bijzonder om beloning. Omdat het instrumentarium limitatief is vastgelegd, is de flexibiliteit voor toezichthouders beperkt. Er is nauwelijks ruimte om alternatieve of effectievere toezichtvormen te hanteren.

IMI-systeem
Het aan de Richtlijn 2020/1057 verbonden verplichte systeem voor communicatie en gegevensuitwisseling is het Internal Market Information (IMI) portaal. Ondernemers moeten chauffeurs hier aanmelden wanneer zij in een ander EU-land gedetacheerd werk uitvoeren. Als er geen gedetacheerde arbeid wordt verricht, hoeft dat niet.
Deze verklaring dient actueel gehouden te worden, zodat het voor de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat goed inzichtelijk is welke bestuurders gedetacheerd zijn.
Toezichthouders zijn gehouden aan het gebruik van het IMI-portaal om aanvullende gegevens op te vragen bij ondernemers over hun chauffeur(s) die onderwerp is van een onderzoek door de Arbeidsinspectie. De ondernemer moet binnen acht weken en ook via IMI de gevraagde gegevens aanleveren. Gebeurt dat niet, dan heeft toezichthouder de mogelijkheid om via IMI de toezichthouder in het vestigingsland te vragen om de ondernemer binnen 25 dagen alsnog tot aanlevering te verplichten. Dit gehele communicatieproces moet via het IMI-portaal te verlopen. Hierdoor zijn de mogelijkheden tot samenwerking met toezichthoudende instanties in andere lidstaten voor het toezicht op de naleving van de richtlijn beperkt.

Het is in theorie ook mogelijk om controles uit te voeren zonder voorafgaande wegkantcontrole. Het IMI-systeem beoogt namelijk ook bruikbaar te zijn voor analyses en risicoselectie. Naar verluidt doet men dit in Denemarken op deze manier. Dit gaat in tegen de instructies van de ELA (European Labour Authority), die uitgaan van een wegkantcontrole als

startpunt van het controleproces. In Nederland is het vertrekpunt altijd een werkplek-/wegkantcontrole.

5.3.2 Uitvoering van toezicht en toepassing van de richtlijn

Administratief controleproces door de Arbeidsinspectie
De controle op naleving van de richtlijn 2020/1057 begint altijd met een werkplekcontrole, de zogenaamde wegkantcontrole. Deze controle wordt uitgevoerd door de ILT en Arbeidsinspectie gezamenlijk of door de ILT alleen en dan wordt deze gevolgd door een rapport van bevindingen dat gedeeld wordt met de Arbeidsinspectie. Daarna volgt een onderzoek door de Arbeidsinspectie.
Hierbij wordt nagegaan of:

- De chauffeur correct in IMI is aangemeld;
- Voor welke periode dit geldt;
- Of er ten minste conform het Nederlandse minimumloon is betaald.

Bij controle op detachering betreft het per definitie buitenlandse werkgevers. De richtlijn en de wet impliceren dat de Arbeidsinspectie via IMI contact opneemt met de werkgever om de benodigde gegevens voor onderzoek aan te leveren. Alle communicatie en gegevensuitwisseling verloopt dus via IMI.
Het blijkt daarbij dat ongeveer de helft van de chauffeurs niet in IMI is gemeld en dat ondernemers bij een verzoek regelmatig geen of onvolledige gegevens aanleveren. Wanneer gegevens wel worden aangeleverd, is de kwaliteit vaak onvoldoende om vast te stellen of er sprake is van detachering en of de beloning correct is. Bijvoorbeeld doordat loonstroken ontbreken of er slechts summiere documenten worden aangeleverd. Buitenlandse loonstroken (of vergelijkbaar materiaal) zijn vaak niet een-op-een door te vertalen naar het Nederlands loonbegrip.

Om naleving van de regelgeving door ondernemers af te dwingen kan de Arbeidsinspectie boetes opleggen voor:

- Het ontbreken of onjuistheid van de detacheringsmelding in IMI;
- Het niet tonen van de verklaring tijdens controles;
- Het niet (tijdig) aanleveren van gevraagde documenten;
- Onderbetaling (WML-overtreding).

De kwaliteit en met name de effectiviteit van het toezicht worden vooral belemmerd doordat de benodigde informatie uitblijft of onvolledig is. De Arbeidsinspectie beschikt over de capaciteit om het toezicht uit te voeren, daar ligt het probleem niet.

De Arbeidsinspectie stelt dat ze beschikt over een goed ingericht front-office, het Meldingen-Informatiecentrum (MIC), dat voldoende personele capaciteit heeft voor het uitvoeren van de taken. Procesmatig zijn de randvoorwaarden voor de uitvoering van het toezicht aanwezig. Maar in de praktijk lopen de inspecteurs er tegenaan dat ondanks herhaalde verzoeken aan ondernemers er vaak geen bruikbare documenten, met name loonstukken, ontvangen worden om vervolgens een goede loonberekening te kunnen maken. Een volledige loontoets aan de WML is dan vaak niet mogelijk en daardoor blijven onderzoeken steken in de fase van gegevensverzameling.

De kwaliteit van de uitvoering van het toezicht wordt ook belemmerd door het beperkte instrumentarium dat de toezichthouder tot haar beschikking heeft. De richtlijn schrijft een limitatief aantal gegevens voor die de werkgever moet verstrekken en alle communicatie moet via IMI verlopen. Daar komt bij dat de richtlijn er ook van uitgaat dat (in geval de hulp van de buitenlandse autoriteiten wordt gevraagd wanneer de buitenlandse ondernemer niet binnen de termijn van 8 weken reageert op een verzoek via IMI om aanvullende gegevens aan te leveren) deze ook alleen maar via IMI de gegevens mogen uitvragen bij desbetreffende

ondernemer en geen eigenstandig onderzoek doen, waar aanvullende gegevens en informatie uit voort kan komen. De toezichthouder is gehouden aan dit systeem voor het verkrijgen van de benodigde informatie en kan het aanleveren van de benodigde stukken niet afdwingen.

Risicogericht toezicht
De Arbeidsinspectie houdt risicogericht toezicht, maar IMI faciliteert dit niet. Hoewel ELA openstaat voor suggesties en werkt aan verbeteringen van het systeem, is tot op dit moment het IMI zeer beperkt geschikt voor risicogericht toezicht. Dat komt onder andere door de volgende zaken. De IMI database bevat veel dubbele en onnauwkeurige meldingen, bevat geen informatie over of een chauffeur daadwerkelijk in Nederland gereden heeft en biedt nauwelijks analysemogelijkheden. Daarnaast ontbreken per definitie de werkgevers die hun chauffeurs niet gemeld hebben in het systeem.
Werkgevers die hun chauffeurs wel melden, doen dit vaak voor de zekerheid voor alle landen en lange periodes tegelijkertijd. Vanuit hun standpunt is dat begrijpelijk; het komt vaak voor dat bij vertrek nog onduidelijk is wat de volgende bestemming van een chauffeur is en men weet ook niet altijd of een rit onder detachering valt. De dataset geeft daardoor geen betrouwbaar beeld van de daadwerkelijke detacheringen in Nederland.

Sociale partners
De sociale partners zien toe op de naleving van de uit cao's voortvloeiende arbeidsvoorwaarden, zoals die uit de periodiek algemeen verbindend verklaarde cao Beroepsgoederenvervoer over de weg. Op grond van de Detacheringsrichtlijn zijn dienstverrichters die onder de werkingssfeer vallen (bij zuivere dienstverlening in de wegtransportsector: zoals voorgeschreven in Richtlijn 2020/1057) verplicht om ook de harde kern arbeidsvoorwaarden uit de cao na te leven. Om dit toezicht effectief te kunnen uitoefenen, hebben de sociale partners toegang nodig tot bepaalde gegevens uit het Europese IMI systeem. De Arbeidsinspectie kan op grond van de WagwEU over deze gegevens beschikken; de sociale partners hebben hier geen toegang toe. De sociale partners kunnen ten behoeve van hun toezicht op de naleving van cao-voorwaarden bij de Arbeidsinspectie een verzoek doen om verstrekking van deze gegevens. Hiertoe is aan art. 10a Wet AVV een vijfde lid ingevoegd. Door middel van de gegevens die zij verkrijgen op basis van dit verzoek kunnen zij toezien op de naleving van de harde kernarbeidsvoorwaarden uit algemeen verbindend verklaarde cao's. Richtlijn 2020/1057 faciliteert deze gegevensuitwisseling (artikel 13) en stelt hieraan een aantal voorwaarden (waaronder dat de informatie slechts verband houdt met de detachering in Nederland en de informatie slechts wordt gebruikt met het oog op de handhaving van de detacheringsregels. Bij de implementatie heeft de Nederlandse wetgever verduidelijkt dat de gegevens uitsluitend mogen worden verstrekt binnen de (reeds voor de generieke detacheringssituaties bestaande) kaders van artikel 10a Wet AVV, artikel 4 BagwEU en de Beleidsregel toetsingskader verzoeken artikel 10a Wet AVV.

5.4 Impact van de (Europese) richtlijn op administratieve lasten

Vanuit de verschillende bronnen ontstaat het beeld dat de richtlijn niet zorgt voor een efficiëntere transportsector (eerder het tegenovergestelde). De knelpunten of onbedoelde effecten die vaak genoemd worden zijn de zware administratieve lasten en bureaucratie, hogere kosten en een verlies aan concurrentiekracht, veel onduidelijkheid en verschillen tussen landen.

5.4.1 Ondernemers
Aan de ondernemers is gevraagd of de transportsector efficiënter (bijv. minder administratieve lasten) geworden is door de regels rondom detachering, zie Tabel 6. Meer dan de helft van de ondernemers denkt dat de sector juist minder efficiënt is geworden.

Tabel 6: Mening van de ondernemers over de impact van de richtlijn 2020/1057 op de efficiëntie van de sector.

Leiden de regels en wetgeving rondom detachering tot: (n=86)	Ja, op een positieve manier	Neutraal (geen verandering)	Nee, op een negatieve manier
Efficiëntere transportsector	21%	26%	53%

Ook hebben we gevraagd of er door de regels en wetgeving rondom detachering knelpunten of onbedoelde effecten ontstaan. 29% zegt van wel, 27% enigszins en 44% zegt van niet.

De **knelpunten of onbedoelde effecten** die vaak genoemd worden zijn de zware administratieve lasten en bureaucratie, hogere kosten en een verlies aan concurrentiekracht, veel onduidelijkheid en verschillen tussen landen, lastig om het correct te doen, en verlies aan flexibiliteit. Wat ook naar voren komt in de antwoorden is dat de ondernemers die knelpunten ervaren de regelgeving niet zinnig vinden en niet zien wat het oplevert; het lost voor hen de problemen (zoals een tekort aan chauffeurs) niet op en biedt geen meerwaarde. Deze zaken komen ook terug bij de antwoorden op de vraag of ze nog overige opmerkingen hebben over het onderwerp. Er is veel kritiek op de regelgeving en bureaucratie en een wens tot vereenvoudiging. Er zijn slechts enkele positieve opmerkingen.

5.4.2 Sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven

Uit interviews met sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven ontstaat het door deze partijen gedeelde beeld dat de richtlijn eerder zorgt voor meer dan minder administratieve lasten voor de ondernemers en dat dit heeft geleid tot meer inefficiëntie in de sector. Hierbij wordt opgemerkt dat met name de kleinere bedrijven hier verhoudingsgewijs meer last ervaren van de toegenomen administratieve lasten.

Aan de sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven is ook de vraag gesteld of er door de regels en wetgeving rondom detachering **knelpunten of onbedoelde effecten** ontstaan. Alle partijen antwoorden daar bevestigend op.

- Ondernemers en vakbonden geven aan dat de goedwillende bedrijven tijd en geld investeren (toegenomen administratieve lastendruk) om aan de richtlijn te voldoen, maar dat ze nog steeds concurrentie ondervinden van bedrijven die regels omzeilen.
- De regels worden als complex ervaren. Bedrijven betrekken daarom gespecialiseerde partijen om de IMI-meldingen en of de loonberekeningen voor hen uit te voeren.
- Bedrijven melden voor de zekerheid alle chauffeurs voor alle landen en voor de maximale periode van 6 maanden om boetes voor niet melden te voorkomen. Aangegeven wordt dat dit inderdaad 'inefficiënt' is, maar wel veiliger voor het bedrijf zelf in kader van eventuele controles onderweg en achteraf.

Deze interviews schetsen een beeld dat de Richtlijn 2020/1057 niet geleid heeft tot een efficiëntere sector. Eerder lijkt het erop dat het voor de sector vooral complexer geworden is en dat het heeft geleid tot een lastenverzwaring in plaats van verlichting voor de ondernemers. Er lijkt ook geen sprake te zijn van een gelijker speelveld of een eerlijkere sector, maar juist meer bureaucratie, ongelijkheid en onzekerheid.

B. Invoeringstoets (werking en knelpunten)

5.5 Ervaringen met documentatie en administratieve lasten

5.5.1 Chauffeurs

De regelgeving schrijft voor dat wanneer er sprake is van detachering de chauffeur bepaalde documentatie bij zich moet hebben tijdens de rit. Chauffeurs ervaren dat ze meer documentatie bij zich moeten hebben tijdens de rit ten opzichte van de periode voor 2022. Het kennisniveau van de chauffeurs over de regels en wetgeving rondom detachering is laag. Dat weerspiegelt zich in het feit dat de meeste chauffeurs ervaren dat het onduidelijk is wanneer een rit onder detachering valt en welke documenten ze dan onderweg bij zich moeten hebben. Chauffeurs afkomstig van buiten de EU verwarren regelmatig de detacheringsverklaring met de werkvergunning. De chauffeurs ervaren dat er met de richtlijn 2020/1057 meer administratieve verplichtingen bij zijn gekomen voor de werkgever, doordat de chauffeurs onderweg meer documenten bij zich moeten hebben dan voorheen. Dat gaat dan met name om de detacheringsverklaringen voor de verschillende landen.

5.5.2 Ondernemers

De meerderheid van de transportondernemers weet dat ze verantwoordelijk zijn voor het meegeven van de juiste documenten aan de chauffeur en welke documenten de chauffeurs verplicht bij zich moeten hebben tijdens de rit. Grotere ondernemingen zeggen vaker dit te weten dan kleine ondernemingen, maar het verschil is niet erg groot. Zowel sociale partners als (vertegenwoordigers van) transportbedrijven bevestigen dit. In de praktijk gebeurt het weleens dat een ondernemer vergeet om bepaalde documenten mee te geven aan de chauffeur.

Ervaring administratieve lasten en gebruik IMI

Transportondernemers ervaren sinds 2022 een duidelijke toename van administratieve werkzaamheden. In de gesprekken met de (vertegenwoordigers van) transportbedrijven wordt dit beeld bevestigd. Zaken die daarbij worden genoemd zijn: het gebruik van IMI voor het melden van de chauffeurs, het organiseren en bijhouden van detacheringsverklaringen, het bijhouden van de verschillende gegevens per chauffeur over een langere periode, en de loonberekening per werkland.

Het IMI-portal en de werking ervan is bij de meeste ondernemers bekend en zij weten dat ritten waarbij detachering speelt vooraf moeten worden gemeld. Met name kleinere bedrijven zijn vaker minder goed op de hoogte van wat het exact inhoudt, hoe ermee gewerkt moet worden en/of vergeten soms te melden. Ondernemers bij wie het niet altijd lukt (dit zijn er slechts enkele) om hun chauffeurs tijdig te melden, geven aan dat dit is omdat het portal ingewikkeld wordt ervaren of omdat ze het soms vergeten. Dit houdt verband met de ervaring dat ritten/bestemmingen soms op het laatste moment nog wijzigen, men niet weet of een rit onder detachering valt, en chauffeurs niet altijd op dezelfde wagen rijden.

Om het risico op boetes voor niet naleving van de regels te vermijden, melden sommige ondernemers alle chauffeurs voor alle landen en voor de maximale periode aan. Dit is een onbedoeld markteffect als gevolg van de regels voor ondernemers die volgen uit de Richtlijn. Dit kan leiden tot een knelpunt aan de kant van de toezichthouder, doordat er hierdoor meer chauffeurs als gedetacheerd geregistreerd staan in het IMI-systeem voor een bepaalde periode dan dat er daadwerkelijk actief zijn geweest in een lidstaat. Dit bemoeilijkt het toezicht op de naleving, waarover meer onder H6.2.

Verschillende bedrijven maken in kader van de IMI gerelateerde taken ook gebruik van externe partijen om dit voor hen te regelen. Deze partijen houden de detacheringsverklaringen van alle bij de onderneming werkende chauffeur bij en actueel. Als reden wordt gegeven dat het voor een ondernemer lastig is om dit zelf allemaal bij te houden.

Vakbonden bevestigen, maar nuanceren het beeld dat IMI ingewikkeld is en dat de administratieve lasten fors toegenomen zijn voor de transportondernemers. De IMI module is voor de ondernemer bewust eenvoudig gehouden, zodat een melding snel gedaan kan worden. Bedrijven werken ook bewust om de meldplicht heen door chauffeurs voor een periode van 6 maanden te melden voor een lidstaat, ook als dat niet nodig is.

Aanleveren gegevens via IMI
De toezichthouder kan achteraf via het IMI-portal aanvullende gegevens opvragen.
Voor twee derde van de ondernemers is het (enigszins) duidelijk welke gegevens ze achteraf moeten kunnen aanleveren in het geval hiervoor een verzoek komt van een toezichthoudende instantie. 79% van de ondernemers geeft aan dat hun ervaring is dat het (meestal wel) lukt om de gevraagde gegevens (tijdig) aan te leveren.
De sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven geven aan dat het voor ondernemers in theorie duidelijk is welke gegevens achteraf aangeleverd moeten worden bij een controleverzoek. De richtlijn schrijft dit namelijk voor. Maar de ervaring leert dat men dit in de praktijk pas zeker weet wanneer er daadwerkelijk een verzoek binnenkomt. Per verzoek kan het verschillen welke documenten er dan aangeleverd moeten worden.
Het beeld van de toezichthouder is dat in de meeste gevallen door ondernemers geen (tijdig) gehoor wordt gegeven aan informatieverzoeken via IMI. Als dat wel zo is, dan zijn de geleverde gegevens vaak onvolledig of onbruikbaar voor gebruik in het onderzoek naar de correcte toepassing van de regels rondom detachering. Zowel de vakbonden als (vertegenwoordigers van) transportbedrijven bevestigen dit en geven ook aan dat ondernemers er niet altijd in slagen om bij een verzoek de gevraagde documenten binnen de gestelde termijnen aan te leveren. Dit is een tegengesteld beeld ten opzichte van de antwoorden uit de ondernemersenquête voor de nulmeting over het tijdig aanleveren van de documenten.

Ongeveer de helft van de ondernemers die wel eens gegevens hebben moeten aanleveren, ervaart dat dit (enigszins) veel tijd kost. De andere helft geeft aan dat dit niet veel en niet weinig tijd of (heel) weinig tijd kost. Het beeld loopt dus sterk uiteen. Mogelijk heeft dit te maken met welke gegevens opgevraagd worden. Dit is niet te achterhalen uit de enquêteresultaten.

5.5.3 Toezichthouders

De Arbeidsinspectie ervaart de uitvoering van het toezicht als arbeidsintensief en beperkt effectief. Men wordt beperkt door het limitatieve instrumentarium dat met de richtlijn geboden wordt om het toezicht uit te voeren. Daarnaast is de IMI-module, waarlangs alle communicatie en gegevensuitwisseling tussen ondernemers en toezichthouder plaats moet vinden, beperkt geschikt voor de Arbeidsinspectie. Om risicogerichte en effectieve controles uit te kunnen voeren op het minimumloon/Wml, is men afhankelijk van de kwaliteit van de IMI-registraties in het systeem en door de ondernemers verstrekte gegevens. Slechts een klein deel hiervan is direct bruikbaar voor controle op de naleving van de richtlijn 2020/1057, doordat veel detacheringsmeldingen in IMI onvolledig zijn of dubbel. De beoordeling van één melding kost gemiddeld 2 à 3 uur, exclusief vertaling. Vervolgens ontvangt men vaak geen of geen bruikbare loonstukken om de loonberekening uit te kunnen voeren. Wanneer ondernemers de gevraagde stukken aanleveren voldoen die mogelijk in het vestigingsland aan de administratieve vereisten, maar kan de toezichthouder hiermee vaak niet vaststellen of de chauffeur voor de periode dat deze in Nederland gedetacheerd was het juiste loon als bedoeld in de Wml heeft ontvangen.

IMI is voor de toezichthouder niet meer dan een systeem waarlangs - op grond van de richtlijn - met de ondernemer gecommuniceerd kan/moet worden door gegevens op te vragen. IMI stelt de toezichthouder namelijk niet in staat om risicogerichte analyses uit te voeren. Het beeld van de toezichthouder is ook dat de gegevens die werkgevers invoeren niet allemaal beschikbaar zijn voor de toezichthouder. Dat terwijl werkgevers tegelijkertijd wel verplicht zijn

om meldingen te doen in het systeem onder dreiging van een bestuurlijke boete. Deze boete kan na controle door een nationale toezichthouder opgelegd worden.

Sociale partners
In kader van het toezicht op de naleving van de harde kern cao-voorwaarden wordt de samenwerking van de sociale partners met de Arbeidsinspectie als nuttig ervaren, maar wordt door de sociale partners (in het specifiek de vakbonden) ook ervaren dat er nog verbeterpunten zijn. In kader van gegevensverzoeken met betrekking tot de detachering in het wegtransport ervaart men belemmeringen, doordat de Arbeidsinspectie beperkt gegevens mag en kan delen. Om die reden dienen vakbonden soms WOO-verzoeken in om informatie alsnog te verkrijgen. Daarnaast wordt aangegeven dat terugkoppeling over de voortgang van onderzoeken die aangevraagd zijn door de vakbonden vaak ontbreekt en dat de afhandeling soms lang duurt. De formele benutting van IMI-gegevens door sociale partners blijft zeer beperkt. Vakbonden geven bovendien aan onvoldoende middelen te hebben voor een structurele rol in het toezicht.

ELA (Europeaan Labour Authority)
Om een breder perspectief te krijgen bij het toezicht op de naleving in Europa is ook de Europeaan Labour Authority bevraagd naar hun ervaringen hiermee in Europa. ELA heeft geen toezichthoudende bevoegdheid, deze is belegd bij de toezichthoudende instanties van de lidstaten zelf.
ELA geeft aan dat alle lidstaten problemen ervaren met de kwaliteit en volledigheid van IMI-meldingen. Het beeld dat ELA op basis van contact met nationale instanties heeft, is dat op Europees niveau slechts een klein deel van de controles leidt tot een concreet handhavingsresultaat. In veel lidstaten is de controle op het wegtransport en de arbeidsvoorwaarden belegd bij verschillende instanties, dit vergt een betere samenwerking en meer training op het gebied van toezicht en handhaving van de regels en wetgeving rondom detachering.
IMI wordt nu uitsluitend gebruikt voor administratieve uitwisseling tussen toezichthouders en ondernemers, maar kan nog niet goed gebruikt worden voor een risico gestuurde aanpak. ELA geeft aan dat sommige lidstaten de reactietermijnen op informatieverzoeken als lang ervaren en dat de beantwoording van een informatieverzoek niet afgedwongen kan worden.

5.6 Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?

Hieronder een overzicht van de knelpunten en onbedoelde effecten:
Ondernemers

- De administratieve lasten worden door ondernemers als (onevenredig) hoog ervaren. Dit uit zich in de volgende zaken:
    - Ondernemers ervaren de regelgeving als complex en bureaucratisch en vinden het moeilijk om per chauffeur de loonberekeningen conform de regels uit te voeren. Ondernemers betrekken daarom gespecialiseerde partijen om de IMI-meldingen en/of de loonberekeningen voor hen uit te voeren.
    - Ondernemers ervaren dat ze meer dan voorheen verschillende documenten moeten administreren en bij een verzoek via IMI een selectie van deze documenten moeten aanleveren bij een toezichthoudende (buitenlandse) instantie.
    - De controle op de naleving in Europa wordt als beperkt en ongelijk ervaren door ondernemers en sociale partners. Per land verschilt hoe en hoeveel er gecontroleerd wordt. Op dit vlak is er geen gelijk speelveld voor de ondernemers.

    - Ondernemers ervaren dat het per toezichthouder (per lidstaat) en per verzoek kan verschillen welke documenten men opvraagt. Dit zorgt voor een gevoel van onduidelijkheid, in plaats van uniformiteit tussen de lidstaten.
    - Ondernemers geven aan problemen te ondervinden met het IMI-portal. Er zijn klachten over de stabiliteit van het systeem en het gebrek aan overzicht bij het gebruik ervan. IMI wordt ook als foutgevoelig ervaren.
    - De informatievoorziening rondom het gebruik van IMI (als ook de richtlijn 2020/1057 an sich) wordt door sommige ondernemers ervaren als ontoereikend of niet up-to-date.
- Een onbedoeld effect is dat ondernemers nu nog steeds of zelfs meer oneerlijke concurrentie ervaren dan voorheen. De ondernemers die compliant zijn ervaren hogere administratieve lasten die gepaard gaan met extra kosten ten opzichte van de periode voor 2022 en ten opzichte van ondernemers die de regels omzeilen.
- Een onbedoeld effect is dat er ondernemers zijn die al hun chauffeurs voor alle lidstaten voor de maximale periode van 6 maanden (laten) melden in IMI. Dit is een onbedoeld markteffect als gevolg van de regels voor ondernemers die volgen uit de Richtlijn. De (vertegenwoordigers van) transportbedrijven geven aan dat dit inderdaad 'inefficiënt' is, maar wel veiliger voor het bedrijf zelf in kader van eventuele controles onderweg en achteraf.

Toezichthouder

- De Richtlijn 2020/1057 biedt de toezichthouder een limitatief aantal instrumenten waarlangs het toezicht op de naleving van de richtlijn uitgevoerd kan worden. Hierdoor is de flexibiliteit voor toezichthouders beperkt en is er is nauwelijks ruimte om alternatieve of effectievere toezichtvormen te hanteren.
- De richtlijn schrijft een limitatief aantal gegevens voor die de werkgever/transportondernemer moet verstrekken en die de toezichthouder mag gebruiken ter controle op de naleving van de regelgeving. Het is voor toezichthouders zeer complex om met de limitatieve gegevens vast te stellen of het Wml is nageleefd. De Nederlandse Wml kent veel uitzonderingen die het ingewikkeld maken (bijvoorbeeld inhoudingen/verrekeningen).
- De vorm van deze documenten, bijvoorbeeld die van loonstroken, kan door nationaal geldende wet- en regelgeving per lidstaat verschillen. Documenten die aangeleverd worden zijn dan niet altijd vergelijkbaar en soms beperkt bruikbaar om controles op uit te kunnen voeren voor de Wml.
- De controle op de naleving van het Wml bij grensoverschrijdende detachering, zoals cabotage en cross-trade, is erg arbeidsintensief en een proces met lange doorlooptijden. Daarbij hebben de onderzoeken meestal betrekking op een heel beperkte periode van detachering in Nederland.
- De communicatie en gegevensuitwisseling tussen toezichthouder en ondernemer verlopen volledig via IMI. Het is voor de toezichthouder niet toegestaan om buiten IMI om in contact te treden met een ondernemer om nader onderzoek te doen.
- De IMI module biedt nu (bijna) geen mogelijkheid om de data te filteren of om grote datasets te exporteren. Hierdoor is een risico gerichte aanpak niet goed mogelijk. NB, er wordt gewerkt, mede op basis van input vanuit Nederland, aan verbetering van de IMI-module om meldingen beter te kunnen filteren en te exporteren
- Bij een informatieverzoek door de Arbeidsinspectie aan een ondernemer volgt in veel van de gevallen helemaal geen reactie op vragen om verduidelijking of aanvullend materiaal.
- Wanneer buitenlandse autoriteiten betrokken worden (via IMI) door de Arbeidsinspectie, mogen deze volgens de richtlijn alleen maar gegevens uitvragen bij een werkgever (via IMI) en geen eigenstandig onderzoek doen, waar aanvullende gegevens en informatie uit voort kan komen.
- Ondernemers maken gebruik van de mogelijkheid om chauffeurs in IMI voor de maximale periode van 6 maanden te melden voor alle lidstaten. Dit leidt tot een knelpunt aan de kant van de toezichthouder, doordat er hierdoor meer chauffeurs als gedetacheerd geregistreerd staan in het IMI systeem voor een bepaalde periode dan

dat er daadwerkelijk actief zijn geweest in een lidstaat. Dit bemoeilijkt het toezicht op de naleving.

5.7 In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de uitvoeringstoets?

Kwaliteit van IMI-data en informatie-afhankelijkheid
De Handhavingstoets (SZW/Arbeidsinspectie) vermeldt: “De effectiviteit van het toezicht is afhankelijk van de volledigheid en juistheid van de IMI-meldingen. Onvolledige of foutieve meldingen kunnen leiden tot disproportionele werkdruk.” Daarnaast: “De gegevens die via IMI kunnen worden uitgewisseld zijn limitatief. Dit roept de vraag op of dit tevens een beperking vormt voor de nationale bevoegdheden van de inspectie om gegevens op te vragen. Indien dat zo is, kan dit de controle op naleving van de Wml aanzienlijk beperken.”

In 2025 blijkt dit eerste risico volledig op te treden. Een groot deel van de meldingen in IMI is onvolledig of er wordt juist ten overvloede gemeld waardoor de dataset vervuild is. Daarnaast is er ook geen beeld van de niet-melders. Bovendien valt uit een melding niet op te maken of iemand ook daadwerkelijk in Nederland gewerkt heeft. Het verwerken van een melding door de Arbeidsinspectie, bij een vermoeden van niet naleving van de richtlijn 2020/1057, kost gemiddeld 2,5 uur. Een totaal onderzoek voor één enkele controle kan wel 100 uur in beslag nemen zonder de garantie dat het onderzoek er toe leidt dat met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld of de wet minimumloon of de van toepassing zijnde cao-voorwaarden zijn nageleefd. De gevraagde gegevens voor onderzoek worden niet altijd aangeleverd door de ondernemers of ze stellen de toezichthouder niet in staat om vast te stellen of de Wml is nageleefd. Daarnaast is de doorlooptijd van een onderzoek lang, doordat de richtlijn de werkgever eerst 8 weken de tijd geeft om de gevraagde gegevens aan te leveren en daarna nogmaals 25 dagen. Het toezicht is daarmee arbeidsintensief, maar niet effectief.

Vastgesteld kan worden dat ook het tweede risico anno 2025 optreed. De richtlijn biedt de toezichthouder, Arbeidsinspectie, een limitatief palet aan instrumenten waarlangs het toezicht op de naleving uitgevoerd kan worden. Het aantal gegevens dat kan worden gebruikt en uitgevraagd voor controle is beperkt. De communicatie en gegevensuitwisseling tussen de toezichthouder en de transportondernemer dient uitsluitend via IMI te verlopen. De Europese richtlijn 2020/1057 grijpt hiermee in op het handhavingsinstrumentarium van de toezichthouder, de Arbeidsinspectie. In Nederland is namelijk het uitgangspunt (vastgelegd in de Awb, art 5:11 t/m 5:20i) dat de toezichthouder alle informatie, gegevens enz. mag opvragen die noodzakelijk zijn voor het toezicht op de wetgeving. Daarnaast is er ook een medewerkingsplicht. De richtlijn lijkt deze in de Algemene wet bestuursrecht verankerde bevoegdheden gedeeltelijk in te perken. In bijlage 1 is dit nader toegelicht.

Privacy en gegevensbescherming
De Autoriteit Persoonsgegevens schreef in haar advies: “De verwerking van persoonsgegevens in IMI moet worden beperkt tot hetgeen noodzakelijk is voor het doel van toezicht. Sociale partners zijn geen bevoegde autoriteiten in de zin van de IMI-verordening; delen van informatie met hen is niet toegestaan.”
In 2025 wordt dit knelpunt niet herkend. Het delen van bepaalde gegevens uit IMI is namelijk onder voorwaarden wettelijk geregeld.
De sociale partners zien toe op de naleving van de uit cao’s voortvloeiende arbeidsvoorwaarden, zoals die uit de periodiek algemeen verbindend verklaarde cao Beroepsgoederenvervoer over de weg. Op grond van de Detacheringsrichtlijn zijn dienstverrichters die onder de werkingssfeer vallen (bij zuivere dienstverlening in de wegtransportsector: zoals voorgeschreven in Richtlijn 2020/1057) verplicht om ook de harde kern arbeidsvoorwaarden uit de cao na te leven. Om dit toezicht effectief te kunnen uitoefenen, hebben de sociale partners toegang nodig tot bepaalde gegevens uit het Europese IMI systeem. De Arbeidsinspectie kan op grond van de WagwEU over deze gegevens

beschikken; de sociale partners hebben hier geen toegang toe. De sociale partners kunnen ten behoeve van hun toezicht op de naleving van cao-voorwaarden bij de Arbeidsinspectie een verzoek doen om verstrekking van deze gegevens. Hiertoe is aan art. 10a AVV een vijfde lid ingevoegd. Door middel van de gegevens die zij verkrijgen op basis van dit verzoek kunnen zij toezien op de naleving van de harde kernarbeidsvoorwaarden uit algemeen verbindend verklaarde cao's. Richtlijn 2020/1057 faciliteert deze gegevensuitwisseling (artikel 13) en stelt hieraan een aantal voorwaarden (waaronder dat de informatie slechts verband houdt met de detachering in Nederland en de informatie slechts wordt gebruikt met het oog op de handhaving van de detacheringsregels. Bij de implementatie heeft de Nederlandse wetgever verduidelijkt dat de gegevens uitsluitend mogen worden verstrekt binnen de (reeds voor de generieke detacheringssituaties bestaande) kaders van artikel 10a Wet AVV, artikel 4 BagwEU en de Beleidsregel toetsingskader verzoeken artikel 10a Wet AVV.

6

6 Loon en arbeidsvoorwaarden

A. Nulmeting (feitelijk beeld)

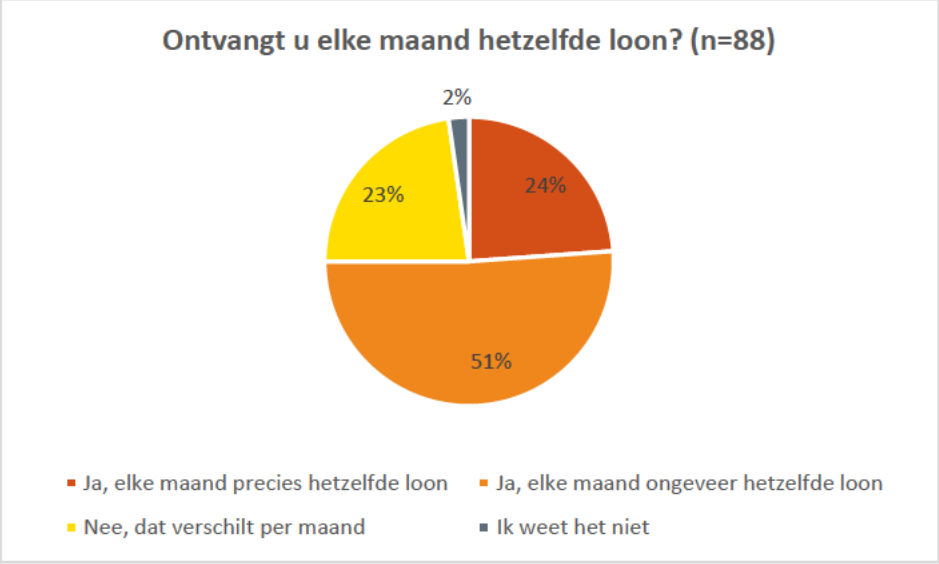
6.1 Loon

Het is voor chauffeurs sinds 2022 minder voorspelbaar geworden wat zij aan het eind van de maand uitbetaald krijgen. Toch zegt ongeveer driekwart van de chauffeurs elke maand ongeveer hetzelfde loon te ontvangen.
De meeste ondernemers zeggen dat het goed lukt om de juiste regels en wetgeving rondom detachering toe te passen. In praktijk lukt het slechts gedeeltelijk om dat te doen bij de loonberekening. Als grootste belemmeringen worden genoemd de ingewikkelde wetgeving, de moeilijk te vinden en soms onduidelijke informatie, de complexiteit in het bepalen hoe de salarissen correct moeten worden uitbetaald en de grote administratieve lasten. Voor de toezichthouder is het een zeer complexe taak om toezicht te houden op de juiste beloning conform de Wml. In H6.4 wordt hier dieper op ingegaan.

6.1.1 Chauffeurs

Voordat we naar het loon hebben gevraagd, hebben we gevraagd of er veel variatie is over de maanden heen in het werk van de chauffeurs, als het gaat om de bestemmingen en landen waar ze naartoe/in rijden. Dit kan namelijk invloed op het loon hebben, doordat dit betekent dat er vaker sprake kan zijn van gedetacheerd werk. De variatie in het loon kan ook komen door het wisselende aantal gewerkte uren.
Bij 44% is er nauwelijks variatie, zij rijden vaak naar dezelfde bestemmingen en landen. Bij 44% is er wel variatie, zij rijden naar verschillende bestemmingen en landen. En bij 13% is er veel variatie, elke maand ziet er anders uit.

Over het loon zeggen ze vervolgens het volgende, zie Figuur 16. 24% ontvangt elke maand *precies* hetzelfde loon, 51% ontvangt elke maand *ongeveer* hetzelfde loon en voor 23% verschilt het loon per maand. De resterende 2% weet niet of ze elke maand hetzelfde loon ontvangt.



Figuur 16: Ontvangen de chauffeurs elke maand hetzelfde loon.

Zie in Tabel 7 de verbanden tussen de antwoorden op de vraag of er veel variatie is in de ritten en in het loon. Chauffeurs die aangegeven hebben dat er veel variatie is in hun ritten, hebben in 40% van de gevallen elke maand hetzelfde loon, 10% heeft zelfs elke maand precies hetzelfde loon. Voor 50% van deze groep verschilt het loon per maand.
Maar ook chauffeurs die minder variatie hebben, hebben soms een loon dat verschilt per maand. Dit kan andere oorzaken hebben, zoals dat ze niet elke maand evenveel werken (zie ook verderop).

Tabel 7: Verband tussen variatie in bestemmingen en landen en variabiliteit van het loon, volgens chauffeurs.

Variatie in bestemmingen en landen	**Elke maand precies hetzelfde loon**	**Elke maand ongeveer hetzelfde loon**	**Loon verschilt per maand**	**Weet niet**	**Totaal**
Nauwelijks variatie	29%	47%	21%	3%	100%
Variatie	19%	59%	19%	3%	100%
Veel variatie	10%	40%	50%	0%	100%

Aan chauffeurs die precies of ongeveer hetzelfde loon ontvangen (n=66) vroegen we of dat voor 2022 ook zo was. Bijna de helft (47%) zegt van wel en 30% zegt dat het toen per maand verschilde. Voor de rest is het niet van toepassing (zij waren bijvoorbeeld voor 2022 nog niet werkzaam als chauffeur) of weet het niet.

Aan chauffeurs die elke maand een ander loon ontvangen (n=20) vroegen we ook of dat voor 2022 zo was. Hier zegt precies de helft van wel. 15% zegt van niet, zij ontvingen toen elke maand (ongeveer) hetzelfde loon. Voor de rest is het niet van toepassing of ze weten het niet.

Aan chauffeurs die niet elke maand precies hetzelfde loon ontvangen (n=65) is gevraagd of ze weten waarom dat zo is. Een deel antwoordt dat ze dat niet weet, de meesten antwoorden dat dat afhangt van het aantal uren/dagen dat ze werken (en eventuele toeslagen). Er is één chauffeur die zegt dat het afhangt van het aantal dagen dat hij in het buitenland werkt.

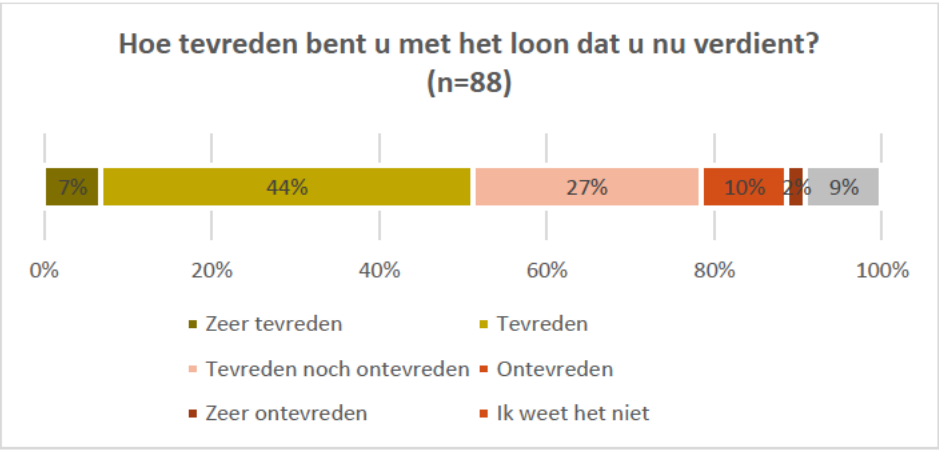
Aan dezelfde groep chauffeurs (die niet elke maand precies hetzelfde loon ontvangt) is gevraagd of ze op hun loonstrook kunnen zien waarom het verschilt, zie Figuur 17. Voor 54% staat het erop en ze bekijken het ook en voor 15% staat het erop maar ze bekijken het niet. 26% zegt dat het er niet op staat en een klein deel weet het niet.

Op de vraag wat er dan op de loonstrook staat antwoorden ze meestal iets over het aantal uren, overuren, toeslagen en bonussen en aantal werkdagen. Een keer wordt er gezegd dat de verschillende landen er bij staan waar gewerkt is. Dit is in overeenstemming met de eerder gegeven antwoorden.



Figuur 17: Kunnen chauffeurs die niet elke maand hetzelfde loon ontvangen op de loonstrook zien waarom dat zo is?

Iets meer dan de helft (51%) van de chauffeurs zegt tevreden te zijn met het salaris, zie Figuur 18. 27% is neutraal en 13% is ontevreden. 9% weet het niet of wil het niet zeggen. Bij dit onderwerp moet wel opgemerkt worden dat chauffeurs mogelijk geen eerlijk antwoord geven. De chauffeurs die ontevreden zijn geven aan dat ze vinden dat ze meer zouden moeten verdienen.



Figuur 18: Tevredenheid van chauffeurs over het salaris.

Inzicht uit interviews en observaties (veldwerk)

Bij de vragen over het loon en of chauffeurs weten dat ze voor werk in andere landen, mits dit onder detachering valt, men een ander (hoger) loon behoren te krijgen, valt het op dat een deel van de chauffeurs bovengemiddeld geïnteresseerd is in hoe dit dan precies zit. Het onderwerp is voor sommigen ook reden tot voorzichtigheid, zo geven enkelen aan dat de werkgever het niet waardeert wanneer ze reclameren over de hoogte van het loon dat ze nu ontvangen of er over beginnen dat ze conform de richtlijn 2020/1057 meer loon horen te krijgen. Een groepje Roemeense chauffeurs, werkend voor een Luxemburg/Frans bedrijf, zegt dat ze zelfs ontslagen zouden worden als ze hierover beginnen. Met name de derdelanders (waaronder ook Europese chauffeurs van buiten de EU, bijvoorbeeld uit Albanië, Bosnië-Herzegovina en Servië) zijn voorzichtig met antwoorden op dit onderwerp. Ze willen geen 'negatieve' dingen over de werkgever zeggen, mogelijk in verband met angst voor ontslag en verlies van de werk- en verblijfsvergunning.

Wat hier ook mee lijkt te spelen is dat een groot deel van de chauffeurs voor hun eigen nationale standaarden een goed loon verdient, soms wel tot 4 of 5 keer hoger dan dat ze met een voltijdbaan in het eigen land kunnen verdienen. Daardoor is er weinig aanleiding om over het loon te reclameren.

Een opvallende tegenstelling hierbij is dat verschillende Poolse chauffeurs aangeven dat de loonontwikkeling in hun land ervoor zorgt dat het minder aantrekkelijk wordt om als vrachtwagenchauffeur aan de slag te gaan. De lonen in andere sectoren en voor andere banen zijn de afgelopen jaren flink gestegen, in tegenstelling tot die voor de chauffeurs. Een Poolse chauffeur geeft aan dat het Mobiliteitspakket geen effect heeft gehad op het loon dat chauffeurs ontvangen, want werkgevers omzeilen de regelgeving. *"Het Mobiliteitspakket heeft in de praktijk geen positief effect op vrachtwagenchauffeurs in Polen."*

Een chauffeur uit India, werkzaam voor een bedrijf uit Litouwen, gaf expliciet aan niet tevreden te zijn over zijn loon. Hij krijgt minder uitbetaald dan wat hem beloofd was toen hij voor het bedrijf kwam werken. Tot voor kort kreeg hij ook geen loonstrook. Pas nadat meerdere collega's daarover gereclameerd hadden, begon het bedrijf met het verstrekken hiervan als de chauffeur er zelf om vraagt.

Dat de chauffeurs geen loonstrook ontvangen, of alleen als ze er zelf om vragen, hebben we meermaals gehoord. De redenen zijn niet altijd duidelijk. Een Griekse chauffeur gaf aan geen loonstrook niet te krijgen, want "daar doet men niet aan in Griekenland". Een deel van het salaris bestaat uit het minimumsalaris en de rest wordt zwart uitbetaald.

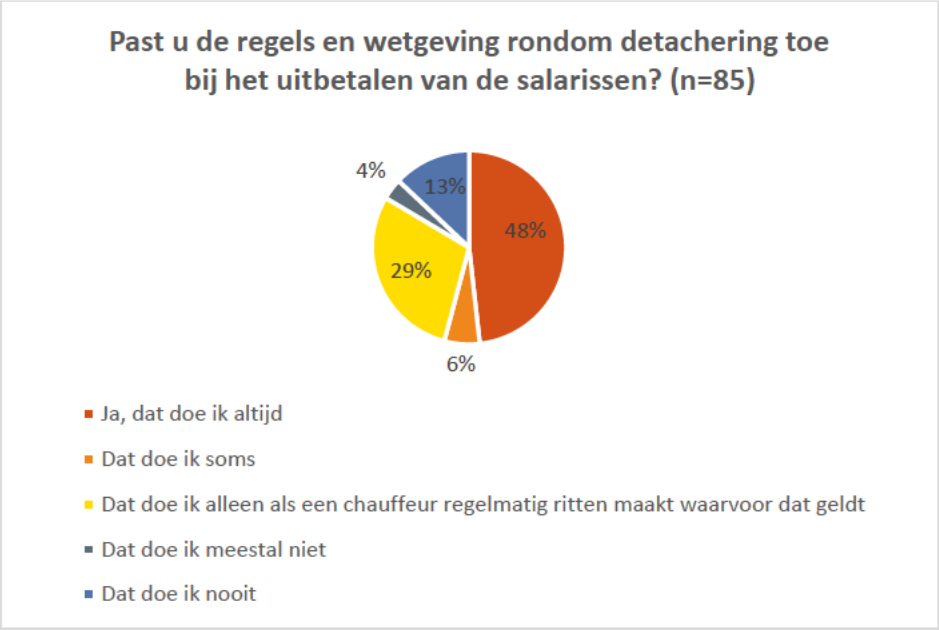
Een ander punt waar sommige chauffeurs tegenaan lopen wanneer ze wel een loonstrook krijgen, is dat ze deze niet goed kunnen lezen. Dit omdat de loonstrook is opgesteld in de taal van het vestigingsland van het bedrijf, terwijl de chauffeur van elders komt en een andere taal spreekt. Maar ook doordat het niet duidelijk is wat er precies wel of niet op staat.

6.1.2 Ondernemers

Aan een aantal ondernemers zijn vragen gesteld over de betaling van de lonen. Deze vragen zijn *niet* aan ondernemers gesteld die hebben aangegeven dat het zelden of nooit lukt te bepalen welke arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn en ook niet weten waar ze informatie kunnen vinden. De gedachte daarbij is dat deze ondernemers dan ook niet de juiste regels toepassen bij het betalen van de lonen in het geval van detachering.

Als uitgangspunt bij de vragen over het betalen van de lonen is aan de respondenten meegegeven dat het ze gelukt is om te bepalen of een rit als detachering geldt of niet.

Allereerst is de ondernemers gevraagd of ze de regels en wetgeving rondom detachering toepassen bij het uitbetalen van de salarissen (dat wil zeggen dat in sommige gevallen het loon van een ander land van toepassing is), zie Figuur 19. Bijna de helft doet dit altijd en 29% doet dit alleen als een chauffeur regelmatig ritten maakt die als detachering gelden. Een kleine groep ondernemers (16%) doet dit meestal niet of nooit. De reden die hiervoor het meeste wordt gegeven is dat de beloningen die ze betalen al hoger zijn dan de landen waar ze transport uitvoeren. Een van de ondernemers stelde hierbij dat vergeleken wordt met het minimumloon in andere landen. Het minimumloon is echter niet het loon waarmee vergeleken moet worden.



Figuur 19: Passen ondernemers de regels en wetgeving rondom detachering toe bij het uitbetalen van de salarissen.

Vervolgens hebben we aan de ondernemers die de regels wel of soms toepassen gevraagd *hoe* ze dit dan doen, zie Figuur 20. Meerdere antwoorden waren hierbij mogelijk. De meesten (56%) rekenen het precies uit per chauffeur per maand.

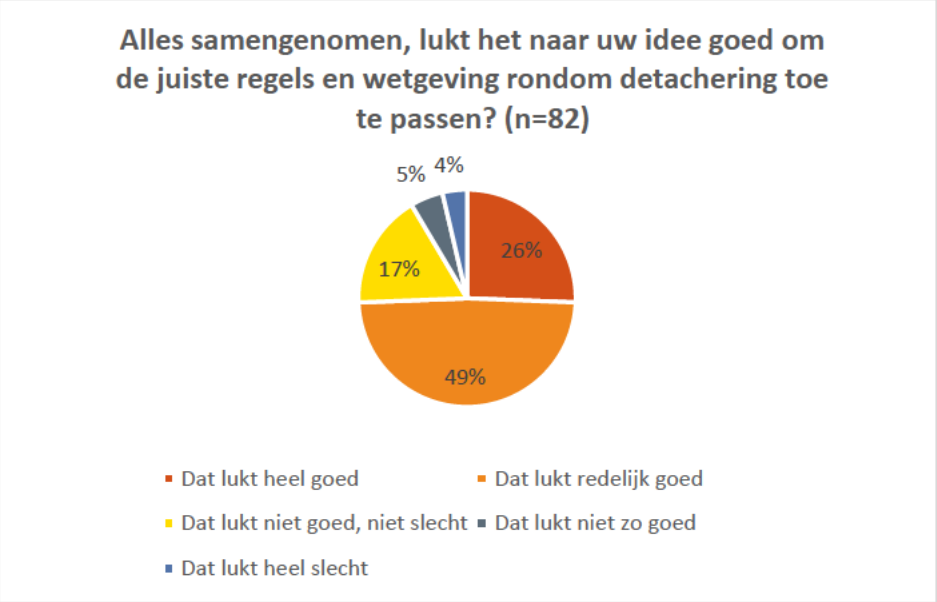


Figuur 20: Hoe berekenen ondernemers de salarissen.

84% van de ondernemers geeft aan dat de chauffeurs elke maand een ander salaris ontvangen naar aanleiding van of en wat voor ritten ze hebben gemaakt die onder de richtlijn en wetgeving vallen. Bij 69% hiervan wordt er ook wat over vermeld op de loonstrook.
Op de vraag *wat* er dan over wordt vermeld op de loonstrook zeggen veel ondernemers iets in de strekking van 'alles wat wettelijk vereist wordt' of 'alle looncomponenten'. Sommigen noemen specifiek iets wat gerelateerd is aan detachering, zoals de dagen in het buitenland of de bedragen/uren voor detachering in een specifiek land.

De ondernemers is gevraagd of ze het idee hebben dat het overall goed lukt om de juiste regels en wetgeving rondom detachering toe te passen, zie Figuur 21. Driekwart (74%) zegt dat het goed of redelijk goed lukt, 17% is neutraal en 9% zegt dat het niet goed of slecht lukt.

Als grootste belemmeringen worden genoemd de ingewikkelde wetgeving, dat de informatie moeilijk te vinden is en soms onduidelijk is, de complexiteit in het bepalen hoe de salarissen correct moeten worden uitbetaald en de grote administratieve lasten.



Figuur 21: Lukt het de ondernemers in het algemeen om de juiste regels en wetgeving rondom detachering toe te passen.

6.1.3 Sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven

Het beeld van de sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven is dat de chauffeurs meer dan vóór 2022 een variabel loon ontvangen dat per maand anders is afhankelijk van de landen waar ze gewerkt hebben (gedetacheerde arbeid verricht hebben) en het aantal gewerkte uren in die landen. Voor 2022 werd er vaker een vast loon uitbetaald dat werd aangevuld met netto vergoedingen buiten het loon om. In sommige lidstaten is dit nog steeds toegestaan. Het is voor de chauffeurs sinds 2022 minder voorspelbaar geworden wat zij aan het eind van de maand uitbetaald krijgen.
Dat het maandsalaris meer variatie kent, betekent niet per definitie dat de chauffeurs na 2022 netto meer zijn gaan verdienen voor hetzelfde werk. Dat kan komen doordat er minder als netto vergoedingen uitgekeerd wordt en meer als bruto salaris (waarover belasting betaald moet worden) uitbetaald wordt. Ook zeggen transportondernemers in gesprekken dat het kan voorkomen dat na toepassing van correcte loonberekening per land het loon lager uitvalt dan bij een vast loon per maand.

Formeel gezien is het beeld dat ondernemers proberen om de detacheringsregels zo goed mogelijk toe te passen en administratief de zaken vastleggen die nodig zijn voor de correcte toepassing van de loonberekening bij gedetacheerd werk. In de praktijk lukt het slechts gedeeltelijk om de regels correct toe te passen bij de loonberekening. Ondernemers geven aan dat het bijna onuitvoerbaar is om per chauffeur alle loonberekeningen helemaal kloppend te krijgen conform wat de richtlijn voorschrijft. Ondernemers hanteren hierbij verschillende methoden, waaronder een basisloon plus detacheringsvergoeding. De vakbonden stellen het nog iets scherper en geven aan dat veel bedrijven de regels niet of slechts deels naleven. Voor wat betreft het salaris is er in de praktijk voor de chauffeurs nauwelijks verandering merkbaar ten opzichte van de periode voor 2022. Het is voor hen in ieder geval niet direct te koppelen aan de beloning conform de Richtlijn 2020/1057.

6.2 Invloed van de Europese richtlijn 2020/1057

Als het gaat om de lonen dan denken de meeste ondernemers die geënquêteerd zijn dat de chauffeurs er wel op vooruit zijn gegaan, maar het is onduidelijk of dit alleen door de richtlijn 2020/1057 komt. Volgens de vakbonden en geïnterviewde bedrijven is dit nauwelijks het geval. Waar de verschillende bronnen het over eens zijn, is dat de richtlijn er niet voor heeft gezorgd dat er een gelijker speelveld is ontstaan.

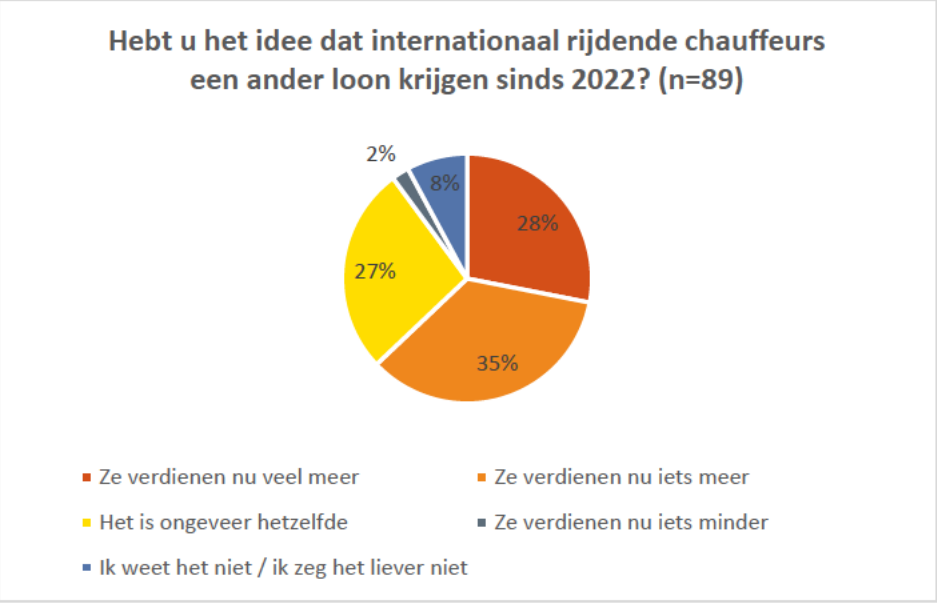
6.2.1 Ondernemers

Ondernemers zijn op een aantal aspecten bevraagd als het gaat om de invloed van de Europese richtlijn 2020/1057 voor detachering.
63% denkt dat internationaal rijdende chauffeurs nu veel meer of iets meer verdienen dan in 2022, zie Figuur 22. 27% denkt dat ze evenveel verdienen en 2% denkt dat ze nu iets minder verdienen. 8% weet het niet.

De helft van de ondernemers denkt dat het loon nu ook beter past bij het werk dat ze uitvoeren. 11% denkt dat het nu minder goed past.
Aan de ondernemers die hebben geantwoord dat het loon nu beter past, is gevraagd waarom ze dat vinden. Hierop wordt geantwoord dat het loon beter aansluit bij de zwaarte van het werk en het tekort aan chauffeurs.

Ondernemers zijn niet heel positief over veranderingen als het gaat om eerlijke concurrentie in het wegtransport, zie Figuur 23. 34% denkt dat er nu minder sprake is van eerlijke concurrentie dan voor 2022 en 30% heeft het idee dat er geen verschil is. 29% denkt dat er nu meer sprake is van eerlijke concurrentie.

Merk bij deze uitkomsten wel op dat het lastig is de invloed van de richtlijn los te zien van andere veranderingen die sinds 2022 hebben plaatsgevonden. Ondernemers hebben mogelijk bij de beantwoording van de vragen ook andere zaken dan de richtlijn meegenomen.



Figuur 22: Oordeel van ondernemers of chauffeurs een ander loon krijgen sinds 2022.



Figuur 23: Mening van de ondernemers of er sinds 2022 een eerlijkere concurrentie is in het wegtransport.

6.2.2 Sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven

Interviews met sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven duiden er op dat de samenstelling van het loon voor de internationaal rijdende chauffeurs veranderd is sinds 2022. Voorheen werd er vaker met een vast maandloon plus vergoedingen gewerkt. De loonberekening is complexer geworden en het maandsalaris kan nu variëren. In de praktijk zijn de lonen van de chauffeurs er niet of nauwelijks op vooruit gegaan sinds 2022, zeggen zowel de vakbonden als bedrijven. Het beeld uit de interviews is genuanceerder dan dat blijkt uit de enquêtes. Bij de beantwoording van de enquêtevragen hebben ondernemers mogelijk ook andere zaken dan de richtlijn meegenomen en bij de interviews is meer nadruk gelegd op het zuivere effect van de richtlijn 2020/1057.
Hetzelfde geldt voor het effect van de richtlijn op de eerlijke concurrentie. Alle partijen geven aan dat de richtlijn er nog niet voor heeft gezorgd dat er een gelijker speelveld is ontstaan. Er is niet meer of minder sprake van eerlijke concurrentie dan voor 2022. Sommige Oost-Europese ondernemers zien de wetgeving juist als een verslechtering van hun concurrentiepositie ten gunste van die van de West-Europese bedrijven. Alle partijen geven aan dat er nog steeds geconcurreerd wordt op lonen. Er bedrijven blijven die zich niet aan de regels houden en bedrijven die de wet wel naleven, moeten daarvoor ook meer kosten maken.

6.3 Impact van de Europese richtlijn 2020/1057

De meningen zijn verdeeld over de impact van de richtlijn als het erom gaat of de sector meer of minder verantwoordelijk is geworden. Ten aanzien van de impact op de veiligheid wordt geen tot een licht positieve impact ervaren.

6.3.1 Ondernemers

De ondernemers zijn op een aantal aspecten bevraagd over de impact van de regels en wetgeving rondom detachering. Hier gaan we in op de vraag of dit leidt tot een veiligere en meer verantwoordelijke transportsector, zie Tabel 8. Als het om veiligheid gaat, is 41% positief en 40% neutraal. Over verantwoordelijkheid is 40% positief en 29% neutraal, maar ook 31% negatief.

Tabel 8: Mening ondernemers over de impact van de regels en wetgeving rondom detachering op de veiligheid en verantwoordelijkheid.

Leiden de regels en wetgeving rondom detachering tot: (n=86)	Ja, op een positieve manier	Neutraal (geen verandering)	Nee, op een negatieve manier
Veiligere transportsector	41%	40%	18%
Meer verantwoordelijke transportsector	40%	29%	31%

Tenslotte hebben we gevraagd of er door de regels en wetgeving rondom detachering knelpunten of onbedoelde effecten ontstaan. 29% zegt van wel, 27% enigszins en 44% zegt van niet.

6.3.2 Sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven

Interviews met sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven geven het volgende beeld over de vragen wat de impact is van de richtlijn op een veiligere en meer verantwoordelijke transportsector.

Veiligheid

Alle partijen geven aan dat de richtlijn geen directe invloed heeft op de veiligheid in de sector, maar dat eventuele verbeteringen op dit gebied voortkomen uit andere maatregelen uit het mobiliteitspakket of wel geregeld zijn middels de rij- en rusttijden en handhaving daarop.

Verantwoordelijkere sector

Het gedeelde beeld is dat er door toedoen van de richtlijn meer aandacht is gekomen voor het onderwerp. Er is iets meer bewustzijn ontstaan over de rechten en plichten omtrent de loonbetaling conform de richtlijn en 'eerlijk werk'. Ondernemers administreren beter en vullen de benodigde formulieren in. Op papier is er een meer verantwoordelijke sector ontstaan na 2022, in de praktijk lijkt er weinig veranderd te zijn.

Aan de sociale partners en (vertegenwoordigers van) transportbedrijven is ook de vraag gesteld of er door de regels en wetgeving rondom detachering knelpunten of onbedoelde effecten ontstaan. Alle partijen antwoorden daar bevestigend op. In paragraaf 4.4 zijn deze al deels benoemd en om herhaling te voorkomen worden hier alleen de punten getoond die direct ingaan op het loon en de arbeidsvoorwaarden.

- Vakbonden geven aan dat er met de richtlijn een 'papieren werkelijkheid' is gecreëerd waardoor het lijkt alsof ondernemers zich aan de richtlijn houden doordat

ze de chauffeurs melden in IMI en dat de beloning van de chauffeurs er dan op vooruit is gegaan. In de praktijk zijn de arbeidsvoorwaarden voor de chauffeurs niet of nauwelijks in positieve zin veranderd.
- Ondernemers geven aan dat chauffeurs meer onzekerheid ervaren over de hoogte van het te ontvangen loon.
- Ook geven ze aan dat het risico op fouten in de loonberekening door de grotere complexiteit is toegenomen.

De interviews schetsen het beeld dat de Richtlijn 2020/1057 niet geleid heeft tot een veiligere en meer verantwoordelijke sector. De arbeidsvoorwaarden voor de chauffeurs lijken niet of nauwelijks verbeterd te zijn door toedoen van de regels en wetgeving volgend uit de richtlijn.

6.4 Uitvoering toezicht

In deze paragraaf wordt het perspectief van de toezichthoudende partijen belicht. Het toezicht op de naleving van de 'harde kern' arbeidsvoorwaarden (beloning) is een complexe taak en een volledige loontoets aan de Wml is vaak niet mogelijk. Hierdoor is niet vast te stellen of de werkgever de Wml heeft nageleefd.

6.4.1 Uitvoering van toezicht en toepassing van de richtlijn

In de voorgaande hoofdstukken 4 en 5 is de organisatie en uitvoering van het toezicht al voor een groot deel aan bod gekomen. Hier wordt alleen ingegaan op het toezicht op de correcte toepassing van de arbeidsvoorwaarden door de ondernemers, met name de beloning.

De Nederlandse wetgever heeft gekozen voor een beleidsneutrale omzetting van de richtlijn. Ter implementatie van de richtlijn is ervoor gekozen een apart hoofdstuk (IIIa) in te voeren in de WagwEU.

Het toezicht en de handhaving van de richtlijn 2020/1057 door de Arbeidsinspectie focust zich op de controle op naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml). Bij een onderzoek door de Arbeidsinspectie wordt nagegaan of:
- De chauffeur correct in IMI is aangemeld;
- Voor welke periode dit geldt;
- Of er ten minste conform het Nederlandse minimumloon is betaald.

Bij controle op detachering betreft het per definitie buitenlandse werkgevers. Om onderzoek naar de correcte naleving uit te voeren kan de toezichthouder een limitatief aantal gegevens opvragen bij de werkgever/ondernemer via IMI. Het blijkt dat ondernemers regelmatig geen of onvolledige gegevens aanleveren. Wanneer gegevens wel worden aangeleverd, is de kwaliteit vaak onvoldoende om vast te stellen of sprake is van detachering en of de beloning correct is toegepast. Bijvoorbeeld doordat loonstroken ontbreken of er slechts summiere documenten worden aangeleverd. De stukken die aangeleverd worden voldoen mogelijk aan de administratieve eisen in het vestigingsland van de ondernemer, maar stellen de Nederlandse toezichthouder niet in staat om vast te stellen of de Wml is nageleefd of niet. Buitenlandse loonstroken (of vergelijkbaar materiaal) zijn vaak niet een-op-een door te vertalen naar het Nederlands loonbegrip. De vertaling naar Nederlands loonbegrip is slechts één van de uitdagingen. Denk bijvoorbeeld ook aan inhoudingen verrekeningen op het loon over een betaalperiode, bijvoorbeeld per maand. Hetzelfde geldt voor het vakantiegeld dat in de meeste gevallen eens per jaar wordt betaald. Het terugrekenen van deze componenten naar de in Nederland gewerkte uren is een ondoenlijke taak.

Niet ieder land kent een verplichte loonstrook zoals wij die in Nederland wel kennen. Als er wel een loonstrook beschikbaar is, dan is de inhoud ervan vaak afwijkend van wat in Nederland verplicht is. Daarnaast verschilt het per land wat wel en niet als loon wordt beschouwd. Dat maakt de toetsing door de toezichthouder aan de Wml tot een complexe

taak. In veel van de gevallen volgt helemaal geen reactie op vragen om verduidelijking of aanvullende gegevens. Hierdoor kunnen er geen of geen goede loonberekeningen gemaakt worden. Een volledige loontoets aan de Wml is dan vaak niet mogelijk, hierdoor is niet vast te stellen of de werkgever de Wml heeft nageleefd.

Sociale partners
Sociale partners houden toezicht op de naleving van arbeidsvoorwaarden uit algemeen verbindend verklaarde cao's, zoals de cao Beroepsgoederenvervoer. Ook bij detachering in het wegtransport geldt dat dienstverrichters de harde kern van deze cao-voorwaarden moeten naleven. Voor dit toezicht hebben sociale partners inzage nodig in bepaalde IMI-gegevens. Deze gegevens zijn uitsluitend toegankelijk voor de Nederlandse Arbeidsinspectie . Sociale partners kunnen de Arbeidsinspectie verzoeken om verstrekking van relevante informatie ten behoeve van cao-toezicht, op grond van artikel 10a Wet AVV. Richtlijn 2020/1057 maakt deze gegevensuitwisseling mogelijk en stelt voorwaarden aan het gebruik ervan. De Nederlandse wetgever heeft vastgelegd dat verstrekking uitsluitend plaatsvindt binnen de bestaande wettelijke en beleidsmatige kaders.

B. Invoeringstoets (werking en knelpunten)

6.5 Ervaringen met toepassing correcte arbeidsvoorwaarden (loon) na invoering richtlijn

6.5.1 Chauffeurs

De gedeelde ervaring is dat er weinig veranderd is in de beloning van de chauffeurs sinds 2022.
Als gevolg van de richtlijn 2020/1057 is het voor internationaal rijdende chauffeurs sinds 2022 in theorie minder voorspelbaar geworden wat zij aan het eind van de maand uitbetaald krijgen. Dit omdat het loon sterk afhangt van de landen waar ze die maand gewerkt hebben. De meeste chauffeurs ervaren weinig of geen verschil in hun maandelijkse loon ten opzichte van de periode van voor 2022. Als men een maandelijks variërend loon ontvangt, komt dit meestal door het aantal gewerkte uren (overuren, toeslagen en aantal werkdagen). Men kan dit, als er wel variatie in het maandloon is, niet direct koppelen aan de beloning conform de richtlijn 2020/1057. Chauffeurs die een (specifiekere) loonstrook ontvangen, wat lang niet altijd het geval is, kunnen niet altijd opmaken wat er dan precies op staat vermeld en of dit klopt met wat ze conform de richtlijn 2020/1057 horen te ontvangen.

De ervaringen van de sociale partners zijn genuanceerder. Gesteld wordt dat de chauffeurs meer dan voor 2022 een variabel loon ontvangen dat per maand anders is afhankelijk van de landen waar ze gewerkt hebben (gedetacheerde arbeid verricht hebben) en de gewerkte uren in die landen.
Dat het loon per maand meer variatie kent, betekent niet per definitie dat de chauffeurs na 2022 netto meer zijn gaan verdienen voor hetzelfde werk. Voor 2022 werd er vaker een vast loon uitbetaald dat werd aangevuld met netto vergoedingen buiten het loon om.
In sommige lidstaten is dit nog steeds toegestaan. Het ontvangen loon kan nu lager uitvallen doordat er minder als netto vergoedingen uitgekeerd wordt en meer als bruto salaris (waarover belasting betaald moet worden). Ook kan het voorkomen dat na toepassing van de correcte loonberekening per land het loon lager uitvalt dan bij een vast loon per maand.

6.5.2 Ondernemers

De ondernemers ervaren dat het nog vaak niet lukt om de juiste arbeidsvoorwaarden toe te passen wanneer er sprake is van detachering. Slechts 24% van de ondernemers geeft aan dat dit altijd lukt, 32% regelmatig en bij 25% lukt dit soms wel en soms niet. De ondernemers ervaren de regelgeving en toepassing ervan als complex, mede door het verschil in de

arbeidsvoorwaarden tussen de landen en het lastig of niet kunnen vinden van informatie hierover om deze vervolgens correct toe te passen. Ter duiding, ongeveer de helft van de bevraagde ondernemers weet waar ze kunnen vinden hoeveel loon hun chauffeurs moeten krijgen voor werk in Nederland dat onder de richtlijn 2020/1057 valt. De andere helft weet dit niet.
Vakbonden constateren dat niet alle bedrijven goed begrijpen hoe met de regelgeving omgegaan moet worden. Op papier zijn de regels helder, maar de toepassing ervan gaat in praktijk vaak mis. Het bepalen van de juiste beloning per land wordt als omslachtig tot onuitvoerbaar ervaren door ondernemers. De vakbonden onderschrijven dat het moeilijk kan zijn om de juiste arbeidsvoorwaarden te bepalen en vervolgens correct toe te passen.

6.6 Ervaring met uitvoering van controle en toezicht

6.6.1 Ondernemers en sociale partners

De ervaring is dat er toezicht wordt gehouden op de naleving van de regels en wetgeving rondom detachering. Alleen de mate waarin varieert sterk per land en het beeld is dat het alleen in een aantal West-Europese landen gebeurt. Op basis van de ondernemersenquête is geen consistent beeld te geven bij de vraag of ondernemers ervaren of er goed gecontroleerd wordt. Het algemene beeld uit de verschillende bronnen is dat er beperkt gecontroleerd wordt op de naleving van de richtlijn 2020/1057 en dat de pakkans gering is.

6.6.2 Toezichthouder(s)

Nederlandse Arbeidsinspectie
Eerder is in paragraaf 4.5 al ingegaan op de ervaring van de Arbeidsinspectie met de uitvoering van de controles. Om die reden wordt hier niet alles herhaald, maar worden kort enkele punten opnieuw belicht. De Arbeidsinspectie ervaart de uitvoering van het toezicht als arbeidsintensief en beperkt effectief. Men wordt beperkt door het limitatieve instrumentarium dat met de richtlijn geboden wordt om het toezicht uit te voeren. De IMI-module is beperkt geschikt voor de Arbeidsinspectie en om de controles op het minimumloon uit te kunnen voeren is men afhankelijk van de kwaliteit van de IMI-registraties in het systeem en door de ondernemers verstrekte gegevens.
De ervaring is dat in ongeveer de helft van de gevallen ondernemers niet reageren op een verzoek om verduidelijking of aanvullende gegevens aan te leveren. Wanneer gegevens wel worden aangeleverd, is de kwaliteit vaak onvoldoende om vast te stellen of sprake is van detachering en of de beloning correct is toegepast. Hierdoor kunnen er geen of geen goede loonberekeningen gemaakt worden. Een volledige loontoets aan de Wml is dan vaak niet mogelijk en daardoor blijven onderzoeken steken in de fase van gegevensverzameling.

ILT
De ILT voert wegcontroles uit en is gemachtigd om te controleren of de (niet-) gedetacheerde bestuurders de WagwEU voorgeschreven bescheiden bij zich hebben. ILT ervaart dit als nuttig voor de juridische duidelijkheid, maar merkt op dat de praktische opbrengst voor de het toezicht op de naleving van de richtlijn 2020/1057 beperkt blijft. De inspectie voert zelf geen inhoudelijke handhaving uit op de detacheringsrichtlijn, maar verzamelt vooral feitelijke informatie en stuurt deze door aan de Arbeidsinspectie. In dit kader verricht ILT slechts “feitelijke handelingen”: zij stelt vast of een chauffeur een detacheringsverklaring heeft, noteert het antwoord en levert die informatie via het portaal aan de Arbeidsinspectie. ILT is alleen gemachtigd om te controleren op de aanwezigheid van de verklaring. De Arbeidsinspectie voert loononderzoek uit en beschikt over sanctiebevoegdheden.

De ILT ervaart het portaal voor het doorgeven van de meldingen aan Arbeidsinspectie als goed werkend, maar stelt ook dat de data die men doorzet vaak summier is. Men geeft erin aan of

een chauffeur de detacheringsverklaring heeft of niet, of dat de verklaring niet klopt met de rit.

Sociale partners
FNV VNB houdt toezicht op de naleving van de cao-beroepsgoederenvervoer (BGV). Formeel gezien heeft de vakbond geen rol in het controleproces dat via de Arbeidsinspectie loopt, dat onder meer het WML betreft. Controle door de sociale partners betreft een separaat proces waarbinnen (onder meer) uitbetaling van het Cao-loon gecontroleerd wordt bij detachering. De toezichthouder VNB kan daarvoor om informatie verzoeken uit IMI bij de Arbeidsinspectie voor eigen onderzoek naar misstanden bij de naleving van de cao-BGV.

Men ervaart beperkingen in het uitvoeren van het toezicht, doordat het proces via IMI en de privacyregels snelle opvolging van informatieverzoeken door de Arbeidsinspectie belemmert. Het kost soms veel tijd om informatie te verkrijgen, doordat deze niet altijd zomaar gedeeld mogen worden door de Arbeidsinspectie met de VNB. Om dit makkelijker te maken wordt er aan een convenant gewerkt om de gegevensuitwisseling tussen beide partijen beter mogelijk te maken.

FNV VNB beschouwt de uitvoering van het toezicht op de richtlijn als formele naleving zonder feitelijke verbetering voor werknemers. De organisatie pleit voor meer capaciteit en snellere gegevensuitwisseling tussen Arbeidsinspectie en sociale partners.

6.7 Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?

Hieronder een overzicht van de knelpunten en onbedoelde effecten:

- De internationale vrachtwagenchauffeurs zijn niet meer gaan verdienen als gevolg van het gelijk loon voor gelijk werk en het daarmee ontvangen van de 'harde kern' arbeidsvoorwaarden van de lidstaat waarin ze gedetacheerd zijn. Dit komt doordat de regels niet altijd goed toegepast worden door de ondernemers en doordat er een andere systematiek toegepast wordt voor de beloning. Chauffeurs krijgen nu vaker een variabel loon dat volledig belast wordt in plaats van een vast standaardloon plus een deel vergoedingen waarover geenbelasting betaald hoeft te worden.
- Ondernemers geven aan dat ook met de richtlijn 2020/1057 er loonverschillen blijven bestaan tussen Oost en West-Europa en concurrentie op loon mogelijk blijft. Een Litouwse transporteur zei hierover: "Onze chauffeurs kosten nog altijd de helft van de Duitse, dus er verandert niets in de markt."
- Ondernemers geven ten aanzien van de impact van de richtlijn op de sector aan dat:
    - De richtlijn tot nu toe geen invloed gehad heeft op het ontstaan van een gelijker speelveld en daarmee eerlijkere concurrentie binnen de sector;
    - Er geen duidelijke invloed merkbaar is op de 'harde kern' arbeidsvoorwaarden van de chauffeurs;
    - De impact op een veiligere sector onduidelijk is, deze komt vooral vanuit de andere richtlijnen onder het mobiliteitspakket;
    - De impact op de verantwoordelijkheid van de sector beperkt is te noemen en met name administratief van aard is.
- De in IMI door ondernemers geregistreerde en aangeleverde gegevens zijn niet altijd compleet of bruikbaar voor gebruik bij onderzoeken naar naleving van de Wml. Wanneer bij een verzoek van de Arbeidsinspectie aan een ondernemer gegevens aangeleverd worden, is de kwaliteit vaak onvoldoende om vast te stellen of sprake is van detachering en of de beloning correct is toegepast. Bijvoorbeeld doordat loonstroken ontbreken of slechts summiere documenten worden aangeleverd.
- Buitenlandse loonstroken (of vergelijkbaar materiaal) zijn vaak niet een-op-een door te vertalen naar het Nederlands loonbegrip. De vertaling naar Nederlands loonbegrip is slechts één van de uitdagingen. Denk bijvoorbeeld ook aan

inhoudingen/verrekeningen op het loon over een betaalperiode, bijvoorbeeld per maand. Hetzelfde geldt voor het vakantiegeld dat in de meeste gevallen eens per jaar wordt betaald. Dit terwijl voor de controle op het Nederlandse Wml er alleen gekeken wordt naar de in Nederland gewerkte uren en het loon dat daarvoor is betaald. Het terugrekenen van deze componenten naar de in Nederland gewerkte uren is een ondoenlijke taak.

- De Arbeidsinspectie controleert op naleving van de WagwEU de Wml. Met name het vaststellen of de werkgever de Wml heeft nageleefd lukt niet in alle gevallen.
- De gegevensuitwisseling van IMI gegevens (beperkt deel dat gedeeld mag worden) tussen de Arbeidsinspectie en FNV-VNB voor toepassing in eigen onderzoeksactiviteiten kan verbeterd worden.
    - Er wordt aan een convenant gewerkt tussen de Arbeidsinspectie en FNV-VNB dat het delen van dergelijke informatie beter mogelijk maakt, dit om de onderzoekscapaciteit bij de partijen beter op elkaar aan te laten sluiten en beter te kunnen benutten. Doel is om informatie te delen binnen de mogelijkheden die de privacywetgeving toelaat.
- De uitvoering van het toezicht door de Arbeidsinspectie is arbeidsintensief. De beoordeling van één melding kost gemiddeld 2 à 3 uur. Een totaal onderzoek voor één enkele controle kan wel 100 uur in beslag nemen zonder de garantie dat het onderzoek er toe leidt dat met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld of de wet minimumloon of de van toepassing zijnde cao-voorwaarden zijn nageleefd. Daarnaast is de doorlooptijd van een onderzoek lang, doordat de richtlijn de werkgever eerst 8 weken de tijd geeft om de gevraagde gegevens aan te leveren en daarna nogmaals 25 dagen.

6.8 In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de uitvoeringstoets?

Uitvoerbaarheid en samenwerking toezicht
De Raad van State waarschuwde: “Bij de uitvoering en handhaving zullen verschillende instanties betrokken zijn. De samenloop van bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan leiden tot complicaties.” Daarnaast wees de Handhavingstoets (SZW/Arbeidsinspectie) erop: “Er blijft een scheiding bestaan tussen toezicht op wettelijke arbeidsvoorwaarden (Arbeidsinspectie) en toezicht op cao-naleving (sociale partners). Dit kan leiden tot leemtes in het toezicht.”

Dit risico wordt ook in dit onderzoek gesignaleerd. De Arbeidsinspectie is in zekere mate afhankelijk van de ILT voor het starten van een onderzoek naar de naleving van de richtlijn 2020/1057, doordat een onderzoek altijd start met een werkplek-/ wegkantcontrole door ILT. Het resultaat van deze controles bepaalt of de Arbeidsinspectie een onderzoek kan starten. Bepalende factoren daarbij zijn met name het aantal controles en de effectiviteit daarvan. ILT controleert bijvoorbeeld wel op cabotagevervoer, maar niet op cross-trade vervoer. Cross-trade is in kader van de detachering juist wel een belangrijk type vervoer dat onder de werking van de richtlijn 2020/1057 valt.
Daarnaast kennen we in Nederland een gescheiden systeem van toezicht waarbij de Arbeidsinspectie toeziet op de wettelijke naleving van minimumloon (Wml) en FNV-VNB toeziet op de naleving van de arbeidsvoorwaarden uit de cao-beroepsgoederenvervoer. Onderzoek door één van de twee partijen leidt niet per definitie tot onderzoek naar ofwel de toepassing van het Wml of andersom tot toepassing van de correcte arbeidsvoorwaarden conform cao-BGV.
Om dit te ondervangen wordt er aan een convenant gewerkt tussen Arbeidsinspectie en FNV-VNB dat het delen van informatie beter mogelijk maakt, zodat de onderzoekscapaciteit bij de partijen beter op elkaar aansluit en beter benut kan worden. Doel hierbij is om informatie te delen binnen de mogelijkheden die de privacywetgeving toelaat.

Capaciteit en doorlooptijden
De Handhavingstoets (SZW/Arbeidsinspectie) waarschuwde: “De verwachte hoeveelheid meldingen via IMI en de administratieve behandeling daarvan zal extra capaciteit vergen van de inspectie. De behandeling van meldingen en verzoeken kan meer tijd vergen dan voorzien, met langere doorlooptijden tot gevolg.”

In 2025 blijkt dit risico van meer benodigde feitelijke handelingen op te treden. De uitvoering van het toezicht door de Arbeidsinspectie is arbeidsintensief. De beoordeling van één melding kost gemiddeld 2 à 3 uur. Een totaal onderzoek voor één enkele controle kan wel 100 uur in beslag nemen zonder de garantie dat het onderzoek er toe leidt dat met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld of de wet minimumloon of de van toepassing zijnde cao-voorwaarden zijn nageleefd.
Daarnaast is de doorlooptijd van een onderzoek lang, doordat de richtlijn de werkgever eerst 8 weken de tijd geeft om de gevraagde gegevens aan te leveren en daarna nogmaals 25 dagen. Het onderzoeksproces kent daardoor veel wachttijd.

Monitoring, evaluatie en terugkoppeling
De Raad van State adviseerde: “In het geval van de mobiliteitsrichtlijn kan niet worden volstaan met de formele omzetting in nationale wetgeving. Nadrukkelijk zal gemonitord moeten worden waar knelpunten zitten in de uitvoering en handhaving. Ondervonden knelpunten dienen aan de Europese Commissie te worden teruggekoppeld.”

Dit punt wordt met het voorliggende onderzoek ingevuld. Met dit onderzoek is onder andere gemonitord waar knelpunten in de uitvoering en handhaving zitten. De onderzoeksresultaten, de geconstateerde knelpunten kunnen gebruikt worden voor terugkoppeling aan de Europese Commissie.

7

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

De centrale vragen voor dit onderzoek luiden:
1. Wat betekent de richtlijn 2020/1057 voor de verschillende doelgroepen (gedetacheerde chauffeurs, ondernemers en toezichthouders)?
2. En welk effect heeft dit dan op het gebied van arbeidsvoorwaarden?

We formuleren de conclusies aan de hand van de onderzoeksvragen die gegroepeerd zijn op basis van de beleidstheorie (zie H2 en Bijlage 2) en zijn geïnspireerd op de Regeling Periodieke Evaluaties.

1. Input:

a) *In hoeverre zijn de verschillende, te onderscheiden doelgroepen bekend met de in de Nederlandse wet omgezette Europese Richtlijn 2020/1057, inzake detachering in het Europese wegvervoer, die voortkomt uit het bredere Europese Mobiliteitspakket?*
b) *En met de daarmee relevant geworden andere regels?*

De toezichthouders (Arbeidsinspectie, ILT en sociale partners) zijn bekend met de in de Nederlandse wet omgezette Europese Richtlijn 2020/1057, inzake detachering in het Europese wegvervoer, die voortkomt uit het bredere Europese Mobiliteitspakket. Dat geldt ook voor de daarmee relevant geworden regels. Dat geldt naar eigen zeggen ook voor een groot deel van de detacherende ondernemingen, maar vaak hebben ze niet alle regels scherp blijkt uit het onderzoek. Experts schatten in dat de regels, zowel die uit de richtlijn 2020/1057 als die uit de WagwEU, voor kleinere bedrijven mogelijk lastig te begrijpen zijn. Uit de enquêtes onder transportondernemers blijkt hierbij geen wezenlijk verschil waarneembaar tussen grote en kleine bedrijven, voor beiden zijn de regels lastig te begrijpen. Dat geldt in brede zin voor de interpretatie van de regels (zie verder de conclusies onder output).
Veel chauffeurs die (ook) gedetacheerd worden, zijn globaal op de hoogte van het Mobiliteitspakket en van het bestaan van regels aangaande detachering. Een meerderheid heeft geen nauwkeurig beeld en ook maar beperkt zicht op de overige relevant geworden regels.

2. Output:

c) *Wat zijn de ervaringen van de verschillende, te onderscheiden doelgroepen met de invoering van de Implementatiewet betreffende de detachering van chauffeurs?*

De regelgeving beoogt meer duidelijkheid te bieden over wat er onder detachering in het wegtransport verstaan wordt en de toezichthouder een formeel kader te bieden voor de organisatie van het toezicht. Ten aanzien van de doelen van de richtlijn zijn alle doelgroepen overwegend positief.
Desondanks overheersen binnen alle doelgroepen (gedetacheerde chauffeurs, ondernemers en toezichthouders) de negatieve ervaringen. De regels zijn complex; ze zijn moeilijk te begrijpen, toe te passen en te controleren. Dat uit zich per doelgroep op verschillende wijze, zoals in het vervolg nog aan bod komt.

d) *Is voor de betrokken partijen duidelijk wanneer sprake is van detachering, welke gegevens en documenten er moeten zijn en welke arbeidsvoorwaarden wanneer van toepassing zijn (in Nederland)?*

Het is voor de toezichthouders redelijk goed duidelijk wat detachering is, al blijven er wat grijze gebieden. Welke documenten er moeten zijn, is helder voor de toezichthouders.

Ondernemers beantwoorden de meeste vragen over de definitie van detachering correct, maar een minderheid van hen beantwoordt alle vragen hierover goed. De ondernemers zijn zich er doorgaans wel van bewust welke documenten er nodig zijn en mee moeten tijdens een rit, maar in praktijk worden deze regels niet altijd nageleefd. Het is bij ondernemers niet altijd duidelijk welke arbeidsvoorwaarden wanneer van toepassing zijn. Dit hangt samen met het feit dat men niet altijd weet of een rit onder detachering valt. Voor veel chauffeurs geldt dat beide vaak onduidelijk zijn.

e) Is er een controlesysteem vormgegeven door controlerende instanties, inclusief een tussen lidstaten samenhangende methode om risico's in te schatten op basis van IMI?

In lijn met de Europese Richtlijn 2020/1057 is er in Nederland een controlesysteem vormgeven. Dit betekent dat het toezicht zodanig is ingericht dat het steeds aanvangt met een wegkantcontrole door de ILT, waarna de Arbeidsinspectie het verdere onderzoek naar naleving van de richtlijn 2020/1057 uitvoert. De samenwerking tussen landen om risico's in te schatten op basis van IMI gegevens is beperkt van de grond gekomen. Dit hangt met name samen met de dwingende en beperkende voorwaarden die volgen uit richtlijn 2020/1057 aangaande het verkrijgen van gegevens bij ondernemers, ook via internationale samenwerking. De IMI database is 'vervuild', doordat er veel meer chauffeurs worden gemeld dan er daadwerkelijk gedetacheerd worden en de duur van de melding over het algemeen ook veel langer is dan de feitelijke detachering. De IMI module biedt de toezichthouders van de lidstaten daarnaast ook geen mogelijkheid om de database op een adequate manier te filteren of daarvan een export te maken. IMI stelt de toezichthouders daarmee niet in staat om betekenisvolle risicoanalyses uit te voeren op de data. Door deze beperkingen is er dan ook nog geen risicokwalificatiesysteem.

3. Outcome:

f) Wordt het begrip detachering correct geïnterpreteerd?

De toezichthouders weten goed wat onder detachering verstaan wordt. Er zijn beperkte interpretatielacunes met betrekking tot specifieke vormen van transport (bijvoorbeeld het postiljon systeem). Het begrip onder ondernemers is redelijk tot goed, maar in praktijk weet men niet altijd of een rit wel of niet onder detachering valt en worden hier fouten mee gemaakt in kader van meldingen in het IMI en bij toepassing van de juiste arbeidsvoorwaarden.

g) Worden door de werkgevers de juiste arbeidsvoorwaarden toegepast voor werknemers die onder de richtlijn 2020/1057 vallen?

Een deel van de ondernemers probeert hier zo goed als mogelijk invulling aan te geven. Er is ook een deel dat dit structureel niet of niet correct doet. De ondernemers die trachten de juiste arbeidsvoorwaarden toe te passen, lopen er tegenaan dat dit zeer complex en tijdrovend is en geen garantie biedt dat de loonberekeningen dan volledig correct zijn.

h) Weet de chauffeur of deze bij detachering betaald wordt volgens de geldende arbeidsvoorwaarden?
i) Is de chauffeur bekend met welke arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn in Nederland?

De chauffeur weet in geen geval welke arbeidsvoorwaarden exact van toepassing zijn in Nederland. Een enkeling is ervan op de hoogte dat men bij detachering betaald moet worden volgens de geldende 'harde kern' van arbeidsvoorwaarden van het land waar gedetacheerde arbeid verricht wordt. In Nederland is dat formeel gezien conform de cao Beroepsgoederenvervoer.

j) Is het voor werkgevers uitvoerbaar om de gevraagde gegevens zowel voor- als achteraf aan te leveren? Zijn er belemmeringen, zo ja welke?

In theorie is dit uitvoerbaar, in praktijk ervaren ondernemers hier problemen mee. Niet alle ondernemers zijn goed op de hoogte van de regelgeving en wanneer een rit wel of niet als detachering aangemerkt moet worden. Dat leidt er soms toe dat ondernemers de chauffeurs niet melden in IMI wanneer dat wel moet.
De toezichthouders geven aan dat het achteraf aanleveren van gegevens vaak niet lukt, ondanks dat de geënquêteerde ondernemers zelf aangeven dat dit vaak wel lukt. Bij een informatieverzoek via IMI door de Arbeidsinspectie aan een ondernemer volgt in circa de helft van de gevallen helemaal geen reactie op vragen om verduidelijking of aanvullend materiaal.

k) Is de correcte informatie beschikbaar in het meldsysteem en in de voertuigen?

De meldingen in IMI zijn niet altijd volledig of er worden meer chauffeurs aangemeld dan dat er daadwerkelijk gedetacheerd worden. Het werk is vaak onvoorspelbaar en daardoor wordt vooraf niet altijd tijdig gemeld. Sommige ondernemers melden alle chauffeurs voor alle lidstaten voor de maximale periode van zes maanden om dit risico af te dekken. Hierdoor is de IMI dataset onvolledig en 'vervuild'. Chauffeurs hebben meestal de juiste documentatie bij zich, in een enkel geval is dat niet zo.

l) Kunnen toezichthouders de controles o.b.v. de gegevens die zij nu ontvangen goed uitvoeren?

Het lukt vrijwel niet om een onderzoek naar de correcte toepassing van de 'harde kern' arbeidsvoorwaarden (voor de Arbeidsinspectie is dit het minimumloon) rond te krijgen. De controle op de naleving van de richtlijn is zeer complex. De toezichthouder wordt hierin sterk beperkt door de limitatieve instrumenten die de Europese wetgever ter beschikking stelt voor de uitvoering van het toezicht. Het is voor de toezichthouder niet toegestaan om buiten IMI om in contact te treden met een ondernemer om nader onderzoek te doen. In het IMI staan meer chauffeurs gemeld als gedetacheerd dan dat er daadwerkelijk gedetacheerd zijn, waardoor de dataset vervuild is. De IMI-module biedt nu (bijna) geen mogelijkheid om de data te filteren of om grote datasets te exporteren. Hierdoor is risico gestuurd toezicht op basis van IMI niet goed mogelijk. De limitatieve gegevens die gebruikt mogen worden voor onderzoek zijn vaak ontoereikend om een volledig loononderzoek uit te kunnen voeren. Daarnaast wordt de gevraagde informatie vaak niet aangeleverd door de werkgever en als deze wel wordt aangeleverd is de kwaliteit ervan vaak onvoldoende om vast te stellen of sprake is van detachering en of de arbeidsvoorwaarden correct zijn toegepast. Het gaat soms mis bij het vaststellen of een rit onder detachering valt, maar vooral bij de toetsing aan de Wml.

m) Is er sprake van effectieve geharmoniseerde controles op naleving en doeltreffende uitwisseling van informatie tussen de lidstaten?

Ondernemers ervaren dat verschillende lidstaten het toezicht op een andere manier vormgeven en dat de gevraagde gegevens ook per lidstaat anders kunnen zijn. De richtlijn bevat diverse elementen die het toezicht harmoniseren, maar per lidstaat kan de implementatie van de richtlijn in de nationale wetgeving net anders uitwerken. De samenwerking en uitwisseling van informatie tussen landen is beperkt van de grond gekomen, met name vanwege dwingende voorwaarden aangaande het verkrijgen van gegevens bij ondernemers. De informatie-uitwisseling tussen toezichthouders richt zich daarbij vooral op verzoeken aan de bevoegde autoriteit in een andere lidstaat om, wanneer een ondernemer de gevraagde gegevens niet binnen de termijn van acht weken verstrekt, deze ondernemer opnieuw te benaderen en te verzoeken de informatie alsnog aan te leveren aan de verzoekende toezichthouder.

n) Is er sprake van beperkte en eerlijke lasten voor werkgevers?

De (vertegenwoordigers van) transportondernemers geven aan dat zij de lastendruk als gevolg van de Richtlijn hoog ervaren, ondanks dat de richtlijn inmiddels sinds 2022 bestaat en beoogde bij te dragen aan lastenverlichting voor ondernemers. Hierbij dient te worden benadrukt dat het hier gaat om het internationale wegtransport en dat de beoordeling van ondernemers zich niet beperkt tot de Nederlandse implementatie in 2023. Ondanks de gedeeltelijke verduidelijking van het begrip detachering in het wegtransport in de richtlijn 2020/1057, lukt het ondernemers nog steeds niet om de loonberekeningen volledig correct toe te passen en het vergt veel tijd om dit zo goed mogelijk te doen. Op Europees niveau (IRU, ELA, ETF) wordt er ook nog steeds gediscussieerd over hoe de loonberekening nu exact moet. Dit leidt tot onduidelijkheid.
Om de lastendruk te beperken maken ondernemers gebruik van de mogelijkheid die het IMI-systeem biedt om alle chauffeurs voor alle lidstaten voor een maximale periode van zes maanden te melden of dit door een extern bureau te laten doen. De met de toepassing van de Richtlijn beoogde lastenverlichting lijkt, op basis van de ervaringen van ondernemers, in de praktijk niet te zijn gerealiseerd.

4. Impact:

o) *Dragen de nieuwe regels bij aan een veilige, efficiënte en sociaal-verantwoordelijke transportsector? Hoe komt dat tot uitdrukking?*

De richtlijn heeft weinig tot geen impact op het al dan niet ontvangen van de harde kern van arbeidsvoorwaarden door buitenlandse vrachtwagenchauffeurs voor de in Nederland verrichte arbeid die onder werking van de Richtlijn 2020/1057 in het kader van de gedetacheerde arbeid in het wegvervoer valt.

De nieuwe regels hebben er niet voor gezorgd dat er een gelijker speelveld is ontstaan. Dat blijkt onder meer uit het gegeven dat de meeste geënquêteerde ondernemers denken dat de lonen van de chauffeurs als gevolg van de Richtlijn zijn gestegen, terwijl vakbonden en geïnterviewde bedrijven aangeven dat hiervan in de praktijk nauwelijks sprake is. De chauffeurs zelf geven ook aan dat er weinig veranderd is in de beloning sinds 2022. De regels en wetgeving die volgen uit de Richtlijn 2020/1057 hebben volgens de ondernemers een negatieve impact gehad op de administratieve lasten voor de ondernemers en dat leidt ertoe dat de sector minder efficiënt geworden is. Ten aanzien van de bijdrage aan een veiligere sector lijkt er geen duidelijk verband te zijn met de Richtlijn zelf, maar eerder met het overkoepelende Mobiliteitspakket en de rij- en rusttijdenregelgeving. De impact op de verantwoordelijkheid van de sector is beperkt en met name administratief van aard zonder duidelijke impact op de praktijksituatie (de beloning) van de chauffeurs.

7.2 Aanbevelingen

Alles omvattend zijn de regels en wetgeving die volgen uit de Richtlijn 2020/1057 te ingewikkeld en te moeilijk uitvoerbaar voor alle betrokken partijen. Mogelijke verbeteringen dienen deze problemen aan te pakken. Het gaat op hoofdlijnen om de volgende oplossingsrichtingen:

- De regelgeving vereenvoudigen, zodat alle partijen hun rol daarin goed kunnen vervullen. Het gaat daarbij met name om het detacheringsbegrip en de toe te passen arbeidsvoorwaarden.

- De informatievoorziening over de richtlijn 2020/1057 moet verbeterd worden. Het begrip van de regelgeving en de correcte toepassing hiervan is onder ondernemers beperkt. Hierdoor gaat het in praktijk nog vaak fout bij het toepassen van de correcte arbeidsvoorwaarden voor de gedetacheerde chauffeurs. Het kennisniveau onder de internationaal rijdende chauffeurs is beperkt, waardoor ze slecht op de hoogte zijn van hun rechten ten aanzien van de te ontvangen arbeidsvoorwaarden bij gedetacheerde arbeid.

- De toezichthouder moet in staat gesteld worden om effectiever toezicht te kunnen houden op met name de arbeidsvoorwaarden. Dat betekent dat deze meer mogelijkheden moet krijgen om (meer) gegevens op te vragen dan de limitatieve set die nu voorgeschreven wordt door de richtlijn; onderzoek uit kan (laten) voeren in het vestingland van de werkgever in lijn met de mogelijkheden die de toezichthouder nu ook heeft in kader van andere vormen van detachering onder de WagwEU, en IMI de toezichthouder in staat stelt om risicogerichte analyses uit te voeren.

- De functionaliteit van IMI moet verbeterd worden om toezicht beter mogelijk te maken. Dat houdt in dat er meer mogelijkheden nodig zijn om bulkdata te exporteren, de data beter gefilterd kan worden en dat de kwaliteit van de meldingen verbeterd dient te worden. Meldingen zijn nu niet altijd volledig en het systeem bevat vooral ook veel overmeldingen van chauffeurs die in praktijk nooit gedetacheerd worden in een bepaalde lidstaat.

We werken deze oplossingen in het vervolg verder uit.

Vereenvoudig de regelgeving

Conclusies a, b en g van het onderzoek laten zien dat de regelgeving rondom detachering in het wegvervoer in de praktijk onduidelijk en moeilijk toepasbaar is: het is lastig is om vast te stellen wanneer een rit onder detachering valt en het correct toepassen van de arbeidsvoorwaarden en het uitvoeren van loonberekeningen is ingewikkeld en tijdrovend (conclusie g). Ondernemers ervaren bovendien dat de regelgeving gepaard gaat met hoge administratieve lasten en dat de beoogde lastenverlichting in de praktijk niet of nauwelijks wordt gerealiseerd (conclusies c en d). Omdat ze de meld- en documentatieverplichtingen per melding omvangrijk en moeilijk te beoordelen vinden, maken ondernemers daarom gebruik van brede en langdurige IMI-meldingen om aan de verplichtingen te voldoen.
Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat de richtlijn weinig zichtbare impact heeft op de feitelijke beloning en het beoogde gelijke speelveld (conclusie j). Dat terwijl de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid onder druk staan door de complexiteit van de regels (conclusie n).
Gelet op deze samenhangende bevindingen is vereenvoudiging van de regelgeving wenselijk. Het gaat dan om de volgende verbeteringsmogelijkheden:

- Vereenvoudig het detacheringsbegrip. Zolang er geen waterdicht elektronisch systeem is dat automatisch vast kan stellen wanneer sprake is van detachering is de huidige regelgeving niet uitvoerbaar.

- Vereenvoudig de procedures rond het toepassingen van arbeidsvoorwaarden in een meer pragmatische regeling. Zonder uniforme loonbegrippen en -documentatie is de regelgeving niet goed uitvoerbaar en controleerbaar. Denk bijvoorbeeld aan een jaarlijks vast te stellen bruto uurloon per land met een zo vergelijkbaar mogelijk loonbegrip.

Een vereenvoudigde systematiek kan bijdragen aan een betere balans tussen administratieve lasten, uitvoerbaarheid en effectiviteit van de richtlijn.

Verbeter de informatievoorziening over Richtlijn 2020/1057
Uit het onderzoek blijkt dat de regelgeving rondom detachering in het wegvervoer in de praktijk onvoldoende duidelijk en moeilijk toepasbaar is (conclusies a en b). Ondernemers geven aan dat het lastig is om vast te stellen wanneer een rit onder detachering valt en om de loonberekening correct uit te voeren, wat bevestigd wordt door de vele foute antwoorden van ondernemers op kennisvragen. Dit leidt tot fouten in meldingen en in de toepassing van arbeidsvoorwaarden (conclusies f en g).
Daarnaast blijkt dat chauffeurs in de praktijk nauwelijks weten welke arbeidsvoorwaarden in Nederland op hen van toepassing zijn bij detachering (conclusie h). Dit beperkt hun mogelijkheden om zelf gebrekkige naleving te signaleren of aan te kaarten.
Concreet bevelen we aan om de volgende verbeteringen door te voeren:

- het bieden van duidelijke en toegankelijke uitleg over wanneer sprake is van detachering;
- het verstrekken van een praktische toelichting op de toepassing van de relevante arbeidsvoorwaarden;
- het vergroten van het bewustzijn onder chauffeurs over hun rechten bij detachering conform Richtlijn 2020/1057.

Een betere informatievoorziening draagt bij aan een beter begrip van de regels, wat leidt tot correctere toepassing van de regels in de praktijk en daarmee aan een effectievere werking van de Richtlijn.

Versterk de mogelijkheden voor effectief toezicht op arbeidsvoorwaarden
Het toezicht wordt in de praktijk sterk beperkt door het beschikbare instrumentarium en de wijze waarop informatie verkregen kan worden (conclusie e). De toezichthouder beschikt over een limitatieve set gegevens die mag worden opgevraagd en is voor communicatie en gegevensuitwisseling volledig afhankelijk van het IMI-systeem. Dit belemmert de mogelijkheid om effectief en voortvarend onderzoek te doen naar de naleving van arbeidsvoorwaarden.
Daarnaast blijkt dat internationale samenwerking in het kader van de richtlijn in de praktijk beperkt blijft tot het opnieuw verzoeken om informatie via IMI wanneer gegevens niet of onvolledig worden verstrekt (conclusie l). De toezichthouder kan het aanleveren van benodigde stukken niet afdwingen en heeft anders dan bij detachering in andere sectoren geen mogelijkheid om zelfstandig onderzoek te (laten) verrichten in het vestigingsland van de werkgever. Ook is het uitvoeren van een volledige loonbeoordeling vaak niet mogelijk , doordat loonstukken ontbreken, onvolledig zijn of niet vergelijkbaar zijn met Nederlandse standaarden (conclusie m). Hierdoor blijven onderzoeken regelmatig steken in de fase van gegevensverzameling en kan onderbetaling niet vaak worden vastgesteld.
Het is noodzakelijk dat de toezichthouder beter in staat wordt gesteld effectief toezicht te houden op de naleving van arbeidsvoorwaarden.
Mogelijke oplossingsrichtingen zijn:

- het organiseren van relevante en bruikbare gegevens die een volledige loonbeoordeling mogelijk maken. Te denken valt bijvoorbeeld aan een uniformering van loonstrookjes;
- het verruimen van de mogelijkheden om effectiever op te treden wanneer informatie uitblijft of onvolledig wordt verstrekt;
- het uitbreiden van de mogelijkheden om onderzoek te verrichten in het vestigingsland van de werkgever.

Verbeter de functionaliteit van het IMI-systeem

Het IMI-systeem is in zijn huidige vorm onvoldoende geschikt voor effectief en risicogericht toezicht (conclusie k). De database bevat veel dubbele en onnauwkeurige meldingen en geeft geen betrouwbaar beeld van feitelijke detacheringen. Werkgevers melden chauffeurs vaak voor meerdere lidstaten en langere periodes vooruit, waardoor overmeldingen ontstaan en de dataset vervuild raakt. Daarnaast ontbreken adequate filter- en exportmogelijkheden, waardoor het uitvoeren van betekenisvolle risicoanalyses niet goed mogelijk is.

Door deze beperkingen kan geen werkbaar risicokwalificatiesysteem worden toegepast en blijft het toezicht grotendeels afhankelijk van handmatige selectie en individuele signalen. Dit belemmert een doelmatige inzet van toezichtcapaciteit.

Een verbetering van de functionaliteit van IMI is daarom noodzakelijk. De verbetering kan gerealiseerd worden door:

- het verduidelijken en, waar nodig, vereenvoudigen van administratieve verplichtingen en meldprocedures binnen het systeem, zodat zowel meldingen als controles minder foutgevoelig zijn;
- het beperken van de mogelijkheid om zeer ruime of generieke meldingen (bijvoorbeeld voor lange periodes of meerdere lidstaten tegelijk) te doen, zodat meldingen beter aansluiten bij feitelijke detacheringen;
- het inbouwen van validatiemechanismen die dubbele of aantoonbaar onjuiste registraties signaleren en corrigeren;
- het ontwikkelen van adequate filter-, zoek- en exportfunctionaliteiten, zodat gegevens systematisch kunnen worden geanalyseerd.

Bijlage 1 Wet- en regelgeving rondom detachering

1.1 Inleiding

In deze bijdrage wordt de wet- en regelgeving rondom detachering uiteengezet. Deze kennis dient als basis voor de rest van het rapport.

Voor een goed begrip van (de werking van) de implementatiewetgeving van Richtlijn 2020/1057, is het van belang het bredere Europese kader en de nationale implementatie hiervan te schetsen. Richtlijn 2020/1057 houdt immers nauw verband met de Europese vrijheden, de Rome I Verordening en de generieke regels rondom detachering. Deze bredere context wordt hierna geschetst onder 1.2. Vervolgens wordt onder 1.3 ingegaan op sectorspecifieke regelgeving in de wegtransportsector en het Mobiliteitspakket waarvan Richtlijn 2020/1057 onderdeel uitmaakt.
Vervolgens wordt in 1.4 ingegaan op Richtlijn 2020/1057, waarbij de achtergrond, doelstelling en inhoud van de Europese regelgeving aan de orde komen. In onderdeel 1.5 wordt tot slot ingegaan op de keuzes die de Nederlandse wetgever heeft gemaakt bij de implementatie van Richtlijn 2020/1057.

1.2 Bredere juridische context

Europese vrijheden
De interne markt van de Europese Unie is een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal – ook wel de marktvrijheden genoemd – zijn gewaarborgd. Voor detacheringen in de internationale wegvervoer sector zijn de belangrijkste vrijheden het vrij verkeer van werknemers en het vrij verkeer van diensten.

Vrij verkeer van werknemers
Art. 45 VWEU geeft *werknemers* het recht om naar een andere lidstaat te reizen om er te wonen en te werken, waar zij in vergelijking met de onderdanen van die lidstaten niet mogen worden gediscrimineerd op het gebied van werkgelegenheid, beloning en andere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.

Vrij verkeer van diensten
Art. 56 VWEU richt zich tot *dienstverrichters* en beoogt deze zo onbelemmerd mogelijk diensten te kunnen laten verrichten in andere lidstaten. De dienstverrichter kan een zelfstandige zijn, maar ook een onderneming die tijdelijk eigen werknemers in een andere lidstaat werkzaamheden laat verrichten.[28] Werknemers die door hun werkgever (de dienstverrichter) worden gedetacheerd naar een andere lidstaat, hebben geen zelfstandig recht op gelijke behandeling met werknemers in die andere lidstaat.

Wanneer dienstverrichters werknemers detacheren naar een andere lidstaat, kan spanning ontstaan als die lidstaat (het 'gastland') zijn arbeidsmarkt wil beschermen door haar eigen sociale verplichtingen op te willen leggen aan de buitenlandse dienstverrichter. Als de buitenlandse dienstverrichter zich aan de spelregels van het gastland moet houden, worden aan hem echter restricties opgelegd in de uitvoering van de dienstverlening. Door op Europees niveau detacheringsregels (zie hierna) vast te stellen, heeft de EU-wetgever beoogd een balans aan te brengen tussen de belangen van het gastland enerzijds en de belangen van de

[28] HvJ EG 27 maart 1990, C-113/89, ECLI:EU:C:1990:142 (*Rush Portuguesa*).

dienstverrichter anderzijds door dwingend te bepalen aan welke standaarden van het gastland de buitenlandse dienstverrichters die hun werknemers detacheringen naar een andere lidstaat zich moeten houden. De EU-wetgever voorziet daarmee dus in beperkingen die mogen worden opgelegd aan de dienstverrichter. Indien een gastland verdergaande bescherming wil opleggen dan waarin Europese regels rondom detachering voorziet, zal dit in de regel een ongerechtvaardigde inbreuk op de vrijheid van dienstverlening vormen.[29]

Rome I Verordening

De Rome I Verordening is een internationaal privaatrechtelijk instrument dat bepaalt welk recht van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomsten.[30] In artikel 8 van de Rome I Verordening is een speciale regel opgenomen voor het vaststellen van het toepasselijk arbeidsrecht in het geval van grensoverschrijdende arbeidsverhoudingen.

Rechtskeuze

Op grond van lid 1 van art. 8 Rome I is het ook in een arbeidsovereenkomst mogelijk om een rechtskeuze te maken, maar wordt het effect van die rechtskeuze beperkt in die zin dat de rechtskeuze niet afdoen aan de dwingende bescherming van het arbeidsrecht dat normaal van toepassing zou zijn zonder rechtskeuze.

Gewoonlijk werkland

Het voornaamste aanknopingspunt om het 'normaal toepasselijk recht' vast te stellen, is het gewoonlijk werkland (art. 8 lid 2 Rome I).

Het Hof van Justitie heeft in het *Koelzsch*-arrest een op het grensoverschrijdend wegtransport toegesneden toetsingskader voor het lokaliseren van het gewoonlijk werkland geformuleerd.[31] In dit arrest heeft het Hof verduidelijkt dat het werklandbeginsel ruim moet worden uitgelegd en in principe ook toepassing vindt in de situatie van grensoverschrijdend transport waarin de werkzaamheden opeenvolgend in verschillende lidstaten wordt verricht. Deze ruime uitleg vindt haar oorsprong in de doelstelling van de bijzondere regel voor het toepasselijk recht bij arbeidsovereenkomsten: het waarborgen van een passende bescherming van de werknemer. Die passende bescherming komt tot uiting in het uitgangspunt dat het recht van toepassing is van het land waarmee de overeenkomst de nauwste banden heeft, en betekent niet noodzakelijk dat het voor de werknemer (materieel) meest gunstige recht wordt toegepast.[32]

Het Hof van Justitie heeft in het *Koelzsch*-arrest ook gezichtspunten gegeven om het gewoonlijk werkland in de internationale wegtransportsector te lokaliseren. In zo'n situatie moet het gewoonlijk werkland worden opgevat als 'de plaats waar of van waaruit de werknemer daadwerkelijk zijn beroepswerkzaamheden verricht, en bij gebreke van een centrum van de activiteiten, naar de plaats waar hij het grootste gedeelte van zijn werkzaamheden verricht'. Rekening moet worden gehouden met alle elementen die de werkzaamheid van de werknemer kenmerken, waaronder de plaats van waaruit de chauffeur zijn transportopdrachten verricht, instructies ontvangt, zijn werk organiseert, alsmede de plaats waar de arbeidsinstrumenten zich bevinden. Eveneens moet worden nagegaan in welke plaatsen het vervoer hoofdzakelijk wordt verricht, in welke plaatsen de goederen worden gelost en naar welke plaats de werknemer na zijn opdrachten terugkeert.[33]

---

[29] HvJ EG 18 december 2007, C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809 (***Laval***); HvJ EG 11 december 2007, C-438, ECLI:EU:C:2007:772 (***Viking***), HvJ EG 3 april 2008, C-346/06, ECLI:EU:C:2008:189 (***Rüffert***) en HvJ EG 19 juni 2008, C-319/06, ECLI:EU:C:2008:350 (***Commissie/Luxemburg***.

[30] Verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I), PbEU 2008, L 177. De Rome I-Verordening is van toepassing op overeenkomsten die zijn gesloten op of na 17 december 2009. Op overeenkomsten die voor deze datum zijn gesloten, is het EVO-verdrag (Verdrag van Rome van 1980 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst, Trb. 1980, 156) van toepassing. Tussen het EVO-verdrag en de Rome I Verordening bestaat materieelrechtelijk gezien een belangrijke mate van continuïteit.

[31] HvJ EU 15 maart 2011, C-29/10, ECLI:EU:C:2011:151 (***Koelzsch***).

[32] HvJ EU 12 september 2013, C-64/12, ECLI:EU:C:2013:551, r.o. 34 (***Schlecker/Boedeker***).

[33] HvJ EU 15 maart 2011, C-29/10, ECLI:EU:C:2011:151 (***Koelzsch***), r.o. 48 – 49.

Het gewoonlijk werkland wordt niet geacht te zijn gewijzigd wanneer een werknemer zijn arbeid *tijdelijk* in een ander land verricht.[34]

Vestiging van indienstname
Slechts indien het niet mogelijk is om een gewoonlijk werkland te lokaliseren, moet worden teruggevallen op de vestiging van indienstname van artikel 8 lid 3 Rome I. Doordat het gewoonlijk werkland zo breed wordt uitgelegd, zal deze aanknopingsfactor slechts bij uitzondering van toepassing zijn.[35]

De 'nauwe banden'-clausule
Van zowel het gewoonlijke werkland als van het land van de vestiging die de werknemer in dienst heeft genomen, kan vervolgens worden afgeweken als uit 'het geheel van omstandigheden' blijkt dat de arbeidsovereenkomst *nauwer* verbonden is met een ander rechtsstelsel. In dat geval is het arbeidsrecht van dit nauwer verbonden rechtsstelsel van toepassing.

In het *Schlecker*-arrest heeft het Hof van Justitie uiteengezet hoe de rechter moet beoordelen of sprake is van een nauwere band met een ander land dan het gewoonlijk werkland.[36] De rechter dient daarbij rekening te houden met 'alle factoren die de arbeidsbetrekking kenmerken'. Volgens het Hof van Justitie is onder meer van belang 'het land waar de werknemer belastingen en heffingen op inkomsten uit arbeid betaalt en het land waar hij is aangesloten bij de sociale zekerheid en de verschillende pensioen-, ziektekostenverzekerings- en invaliditeitsregelingen. Bovendien dient de nationale rechter rekening te houden met alle omstandigheden van de zaak, zoals met name de criteria betreffende de vaststelling van het salaris en de andere arbeidsvoorwaarden.'

In september 2025 heeft het gerechtshof Amsterdam prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie over de toepassing van de '*Schlecker-criteria*' in het internationale wegtransport en de factoren die in deze sector, naast of in plaats van, de *Schlecker* criteria nog meer (of vooral) van belang zijn om vast te stellen of er een nauwere band met een ander land.[37]

1.3 Regels omtrent detachering (algemeen)

Overzicht bronnen
De Europese wetgever heeft voorzien in een regeling voor grensoverschrijdende detachering in de Detacheringsrichtlijn uit 1996 (hierna: Detacheringsrichtlijn 1996)[38], de versterkte handhaving van de Detacheringsrichtlijn door Richtlijn 2014/67 (hierna: de Handhavingsrichtlijn)[39] en de herziening van de Detacheringsrichtlijn door Richtlijn 2018/957 (hierna: de herziene Detacheringsrichtlijn of Herzieningsrichtlijn).[40]

De Detacheringsrichtlijn 1996 is in Nederland in 1999 geïmplementeerd in de Wet arbeidsvoorwaarden bij grensoverschrijdende arbeid (de 'WAGA')[41]. Bij de implementatie van de Handhavingsrichtlijn heeft de Nederlandse wetgever ervoor gekozen de WAGA in te

[34] Art. 8 lid 2 laatste volzin.
[35] HvJ EU 15 maart 2011, C-29/10, ECLI:EU:C:2011:151 (*Koelzsch*) en HvJ EU 15 december 2011, C-384/10, ECLI:EU:C:2011:842 (*Voogsgeerd*).
[36] HvJ EU 2 september 2013, C-64/12, ECLI:EU:C:2013:551 (*Schlecker/Boedeker*).
[37] Gerechtshof Amsterdam 2 september 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:2280 (*Van den Bosch/Hongaarse chauffeurs*).
[38] Richtlijn 96/71 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, *Pb.* 21 januari 1997, L 18, 1.
[39] Richtlijn 2014/67 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van Verordening 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt, *Pb.* 28 mei 2014, L 159, 11.
[40] Zie Richtlijn 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, *Pb.* 9 juli 2018, L 173, 16.
[41] Wet van 2 december 1999 tot uitvoering van de Richtlijn 96/71/EG van het Europees parlement en van de Raad van de Europese Unie van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PbEG 1997, L 18) (Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid).

trekken en te vervangen door een nieuwe wet: de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (hierna: de WagwEU)[42]. De WagwEU, die inwerking is getreden op 18 juni 2016, implementeert dus zowel de Detacheringsrichtlijn als de Handhavingsrichtlijn. De herziene Detacheringsrichtlijn is geïmplementeerd met de implementatiewet herziene detacheringsrichtlijn, en wijzigt de WagwEU en een aantal andere wetten.[43]

Detacheringsrichtlijn 1996
Met de Detacheringsrichtlijn 1996 werd beoogd een evenwicht te bereiken tussen enerzijds de bevordering van grensoverschrijdend verkeer van diensten en anderzijds een bescherming van gedetacheerde werknemers en eerlijke mededinging tussen binnenlandse en buitenlandse dienstverrichters.[44]

Kort gezegd verplicht de Detacheringsrichtlijn 1996 een werkgever – ongeacht het recht dat van toepassing is op de arbeidsovereenkomst – een basispakket van (zogenoemde harde kern)arbeidsvoorwaarden van dwingendrechtelijke (zowel wettelijke als algemeen verbindend verklaarde cao) bepalingen van het arbeidsrecht van de lidstaat waarnaar de werknemer gedetacheerd is toe te passen op de werknemer, voor zo ver dit gunstiger is voor de werknemer.

De Detacheringsrichtlijn is van toepassing op in een lidstaat gevestigde ondernemingen die in het kader van transnationale dienstverrichtingen werknemers ter beschikking stellen op het grondgebied van een lidstaat (art. 1 lid 1). In art. 1 lid 3 van de Detacheringsrichtlijn worden drie vormen van detachering onderscheiden:

1. Een dienstverrichter verricht met eigen personeel (onder eigen leiding) een klus in een andere lidstaat. De dienstverrichter en de dienstontvanger hebben een overeenkomst gesloten. Dit staat ook wel bekend als grensoverschrijdende aanneming van werk, contracting of 'zuivere dienstverrichting'.
2. Een onderneming stelt een werknemer ter beschikking aan een vestiging of een tot hetzelfde concern behorende onderneming op het grondgebied van een andere lidstaat. Dit wordt ook wel 'intra-concern detachering' genoemd.
3. Een uitzendbureau stelt een uitzendkracht ter beschikking aan een inlener in een andere lidstaat (grensoverschrijdende uitzending). De uitzendkracht werkt onder leiding en toezicht van de dienstontvanger, maar heeft hiermee geen contractuele relatie. Het uitzendbureau ontvangt een vergoeding van de dienstontvanger voor het ter beschikking stellen van de werknemer.

In art. 2 lid 1 Detacheringsrichtlijn wordt een 'ter beschikking gestelde werknemer' gedefinieerd als 'iedere werknemer die gedurende een bepaalde periode werkt op het grondgebied van een lidstaat die niet de staat is waar die werknemer gewoonlijk werkt'.

In de internationale wegtransportsector is het niet eenvoudig om vast te stellen of een werknemer op het grondgebied van een lidstaat wordt gedetacheerd. Is dat bijvoorbeeld al het geval als een chauffeur alleen door een lidstaat heen rijdt of als de werknemer *vanuit* een lidstaat vertrekt? Of moet sprake zijn van een bepaalde mate van verbondenheid met de lidstaat om te kunnen aannemen dat een internationale vrachtwagenchauffeur op dit

[42] Wet van 1 juni 2016, houdende Regeling van de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van de detacheringsrichtlijn en tot wijziging van de IMI-verordening over de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie).

[43] Wet van 1 juli 2020 tot wijziging van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten en enkele andere wetten in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PbEU 2018, L 173) (Implementatiewet herziene detacheringsrichtlijn).

[44] Detacheringsrichtlijn 1996 preambule overweging 5.

grondgebied is gedetacheerd? De Hoge Raad heeft in een Nederlandse zaak prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie.[45]

Het Hof van Justitie beantwoordde deze prejudiciële vragen in december 2020 in het *FNV*-arrest.[46] Richtlijn 2020/1057 was een paar maanden daarvoor aangenomen. Het Hof van Justitie beantwoordde eerst de fundamentele vraag of de Detacheringsrichtlijn van 1996 überhaupt van toepassing kan zijn op transnationale dienstverrichtingen in de wegvervoersector. Hierin zag het Hof van Justitie geen probleem. Vervolgens oordeelde het Hof van Justitie dat een werknemer alleen kan worden beschouwd als gedetacheerd op het grondgebied van een lidstaat indien het werk dat hij doet een voldoende *nauwe band* vertoont met dat grondgebied.[47] Dat veronderstelt volgens het Hof van Justitie een algehele beoordeling van alle factoren die kenmerkend zijn voor de werkzaamheden van de betrokken werknemer. Er volgde een aantal gezichtspunten om vast te stellen of sprake is van zo'n band:

1. De aard van de werkzaamheden die de betrokken werknemer op het grondgebied van de betrokken lidstaat verricht;
2. De mate waarin de werkzaamheden van die werknemer verband houden met het grondgebied van elke betrokken lidstaat, en;
3. Het aandeel van die werkzaamheden op het grondgebied van elke lidstaat in de vervoersdienst als geheel.

Het Hof van Justitie verklaarde verder wanneer de band te *beperkt* is (en dus geen sprake is van detachering). Dat is het geval als

a) De chauffeur in het kader van goederenvervoer over de weg slechts op doorreis is op het grondgebied van een lidstaat (*transitvervoer*), en
b) De chauffeur enkel grensoverschrijdend vervoer verricht vanuit de lidstaat van vestiging van de vervoersonderneming naar het grondgebied van een andere lidstaat of omgekeerd (*bilateraal vervoer*).

Voorts valt een chauffeur *niet* onder de Detacheringsrichtlijn als hij door een in een lidstaat gevestigde onderneming ter beschikking is gesteld van een in een andere lidstaat gevestigde onderneming als hij:

c) Uitsluitend instructies ontvangt van die tweede onderneming en zijn opdrachten begint of beëindigt op het hoofdkantoor daarvan, terwijl het werk dat hij verricht op basis van andere factoren geen voldoende nauwe band vertoont met dat grondgebied.

Verder oordeelde het Hof van Justitie dat een nauwe band *wél* aanwezig moet worden geacht als de chauffeur cabotagewerkzaamheden verricht. Het Hof van Justitie voegde toe dat de duur van dergelijk cabotagevervoer op zich geen afbreuk kan doen aan het bestaan van een voldoende nauwe band tussen het werk van de chauffeur die dat vervoer verricht en het grondgebied van de lidstaat van ontvangst.

Het Hof van Justitie oordeelde voorts dat de omstandigheid dat de ondernemingen die partij zijn bij de overeenkomst voor de terbeschikkingstelling van werknemers zijn gelieerd in concernverband, op zich niet relevant is voor het bepalen in welke mate er sprake is van verbondenheid met het grondgebied van de lidstaat waar de betrokken werknemer naartoe wordt gezonden. Deze omstandigheid laat volgens het Hof van Justitie dus niet toe vast te stellen of tussen het werk dat die werknemer verricht en dat grondgebied een voldoende nauwe band bestaat voor de constatering of er sprake is van een situatie van terbeschikkingstelling die onder Detacheringsrichtlijn 1996 valt.

[45] HR 23 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2174 (***FNV/VDB c.s.***).
[46] HvJ EU 1 december 2020, C-815/18, ECLI:EU:C:2020:976 (***Federatie Nederlandse Vakbeweging***).
[47] Het Hof van Justitie verwees in dat verband naar HvJ EU 19 december 2019, C-16/18, EU:C:2019:1110 ***(Dobersberger)***, r.o. 31.

Handhavingsrichtlijn
In 2014 werd het zwakkere handhavingsaspect van de Detacheringsrichtlijn 1996 aangepakt met de introductie van de zogenoemde Handhavingsrichtlijn. Uit diverse rapporten bleek dat misbruik werd gemaakt van de detacheringsmogelijkheid en de vrijheid om diensten te verrichten.[48] In de Handhavingsrichtlijn werden onder meer verscherpte regels vastgesteld ten aanzien van het detacheringsbegrip om 'omzeiling en misbruik van de toepasselijke regels door ondernemingen die onrechtmatig of frauduleus gebruikmaken van de in het VWEU neergelegde vrijheid van dienstverrichting en/of van de Detacheringsrichtlijn' te bestrijden.[49]

Herziene Detacheringsrichtlijn
Met de herziene Detacheringsrichtlijn is de Detacheringsrichtlijn 1996 inhoudelijk aangepast. Ruim twintig jaar na de invoering van de Detacheringsrichtlijn 1996 was het noodzakelijk geworden om te bezien of de balans met aan de ene kant de vrijheid van dienstverrichting en aan de andere kant de bescherming van de rechten van de werknemers nog in evenwicht was.[50] Dat evenwicht werd uit balans geacht, en de herziene detacheringsrichtlijn beoogt een beter evenwicht te treffen.[51]

De herziene Detacheringsrichtlijn voert een aantal wijzigingen door in de regels omtrent detachering. Een belangrijke wijziging is de uitbreiding van het minimumloonbegrip naar het ruimere beloningsbegrip. Verder is met de herziene Detacheringsrichtlijn ook duidelijkheid verschaft wat betreft kortdurende en langdurende detacheringen. Voor kortdurende detacheringen geldt een beperkte harde kern van beschermende bepalingen, maar na het verstrijken van de termijn (twaalf maanden met de mogelijkheid tot verlenging tot achttien maanden) heeft de werknemer recht op een breder pakket aan bepalingen (het volledige arbeidsrecht van de ontvangstlidstaten, met uitzondering van de bepalingen over de sluiting en beëindiging van de arbeidsovereenkomst en aanvullende pensioenen).

De wegtransportsector is de enige sector die is uitgesloten van het toepassingsgebied van de nieuwe detacheringsregels (art. 3 lid 3 herziene Detacheringsrichtlijn). De EU-wetgever koos er voor om te wachten tot de sectorspecifieke regeling over de toepasselijkheid van de Detacheringsrichtlijn in de transportsector tot stand is gekomen. Pas vanaf het moment dat de sectorspecifieke regeling tot stand zou komen, worden de nieuwe regels op grond van de herziene Detacheringsrichtlijn van toepassing. De EU-wetgever heeft in die sectorspecifieke regels voorzien met Richtlijn 2020/1057.

1.4 De Europese regulering van de wegtransportsector en het Mobiliteitspakket

De wegtransportsector is bij uitstek internationaal georiënteerd en wordt in de Europese Unie beschouwd als één van de terreinen waarbij een noodzaak bestaat om een gemeenschappelijk beleid te voeren.[52]

[48] Voor een overzicht van deze onderzoeken, zie: K. Kall en N. Lillie, Protection of Posted Workers in the European Union: Finding and Policy Recommendations based on existing research, *PROMO* 2017, (https://www.solidar.org/system/downloads/attachments/000/000/700/original/2017_09_26_PROMO_Briefing_Paper__Kall_final.pdf?1506505471).

[49] Handhavingsrichtlijn preambule overweging 7.

[50] Herziene Detacheringsrichtlijn preambule overweging 4, waaruit volgt dat met de herziene Detacheringsrichtlijn is beoogd 'een evenwichtig kader tot stand te brengen betreffende het vrij verkeer van diensten en de bescherming van de ter beschikking gestelde werknemers, dat niet-discriminerend, transparant en evenredig is en tegelijk de diversiteit van de nationale arbeidsverhoudingen eerbiedigt.'

[51] Herziene Detacheringsrichtlijn preambule overweging 24.

[52] Zie hierover meer uitgebreid: F. van Overbeeke, *Sociale concurrentie en conflictenrecht in het Europees wegtransport* (diss. Universiteit Antwerpen), Antwerpen: Universiteit Antwerpen 2018, hoofdstuk 1.

In de wegtransportsector wordt in de Europese Unie gebruik gemaakt van een vergunningstelsel. In Verordeningen 1071/2009[53] en 1072/2009[54] zijn randvoorwaarden vastgelegd voor de toegang tot het beroep van transportondernemer respectievelijk de toegang tot de markt. Zo gelden er onder meer kwalitatieve voorwaarden voor de toegang tot het beroep.[55] Verordening 1072/2009 bevat ook bijzondere bepalingen voor cabotage op grond waarvan het gastland een aantal regels van toepassing mag verklaren op cabotagevervoer door buitenlandse transportondernemingen.

De bovenstaande kaders worden aangevuld met Unierechtelijke harmonisatiewetgeving op het terrein van onder meer rij- en rusttijden en arbeidstijd.[56]

Voor de daadwerkelijke controle en handhaving in de transportsector, is de zogenaamde tachograaf van belang. Dit apparaat registreert onder meer gereden afstanden, snelheid, stopplaatsen etc.[57] Verordening 561/2006 voorziet in de verplichte invoering van de digitale tachograaf voor alle nieuwe geregistreerde voertuigen in de EU vanaf 1 mei 2006. Tachograafverordening 165/2014 schrijft een nog nieuwere tachograaf voor.

In 2020 is het zogenoemde Mobiliteitspakket aangenomen door het Europese Parlement. Het doel van dit pakket is om te komen tot een veilige, efficiënte en sociaal verantwoordelijke wegvervoersector. Het pakket bestaat uit wijzigingen van bestaande verordeningen op het gebied van markttoegang, rij- en rusttijden, een (nog slimmere) tachograaf maar ook detachering en handhaving. Richtlijn 2020/1057 maakt onderdeel uit van dit bredere Mobiliteitspakket.

1.5 Richtlijn 2020/1057

Aanleiding voor de richtlijn
Richtlijn 2020/1057 is ingegeven door de specifieke juridische vragen en problemen die ontstaan bij de toepassing van de Detacheringsrichtlijn 1996 in de wegvervoersector. De Detacheringsrichtlijn 1996 en de Handhavingsrichtlijn sluiten onvoldoende aan bij het sterk mobiele karakter van de arbeid van bestuurders in het internationale wegvervoer.

Doelstelling Richtlijn 2020/1057
In de eerste overweging van de considerans van Richtlijn 2020/1057 wordt het volgende overwogen:

> *"Om tot een veilige, efficiënte en sociaal verantwoordelijke wegvervoersector te komen, moeten zowel correcte arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming voor bestuurders worden gewaarborgd als passende bedrijfsomstandigheden en eerlijke concurrentievoorwaarden voor wegvervoerondernemers ("ondernemers") worden gegarandeerd. Gezien de hoge mate van mobiliteit van het personeelsbestand in de wegtransportsector zijn sectorspecifieke regels nodig om het evenwicht te waarborgen tussen de vrijheid van ondernemers om grensoverschrijdende diensten te*

[53] Verordening 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen (...), *Pb.* 14 november 2009, L 300/51.

[54] Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg, *Pb.* 14 november 2009, L 300/72.

[55] De vier kwalitatieve voorwaarden voor de toegang tot het beroep zien op regels inzake (1) de duurzame vestiging, (2) betrouwbaarheid, (3) kredietvaardigheid en (4) vakbekwaamheid. Indien aan deze vereisten is voldaan, kan een vergunning worden verleend voor toegang tot het beroep (art. 10 en 11 Verordening 1071/2009) en voor toegang tot de markt via Verordening 1071/2009/ Zie over deze voorwaarden meer uitgebreid: F. van Overbeeke, *Sociale concurrentie en conflictenrecht in het Europees wegtransport* (diss. Universiteit Antwerpen), Antwerpen: Universiteit Antwerpen 2018, p. 58 – 66.

[56] Rij- en rusttijdenverordering 561/2006.

[57] Volgens art. 2 lid 2 sub a Tachograafverordening 165/2014 is een tachograaf 'het in wegvoertuigen in te bouwen apparaat om gegevens betreffende het rijden en de snelheid van deze voertuigen automatisch of semiautomatisch weer te geven, te registreren, af te drukken, op te slaan of door te geven overeenkomstig art. 4, lid 3, evenals details over bepaalde werktijden van de bestuurder'.

verlenen, het vrije verkeer van goederen, correcte arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming voor bestuurders."

In de literatuur wordt opgemerkt dat het de eerste keer is dat in EU-transportwetgeving een grote nadruk wordt gelegd op *sociale doelstellingen*.[58]

De richtlijn gaat ook in op de handhaving van de sectorspecifieke regels: die moet effectief en efficiënt zijn. Om dat doel te bereiken heeft de EU-wetgever gekozen voor *harmonisatie* van de administratieve vereisten en controlemaatregelen. Met de nieuw ingevoerde bepalingen beoogt de wetgever een evenwicht te vinden tussen doeltreffende handhaving en beperking van administratieve lasten in de wegvervoersector. Daartoe gelden specifieke administratieve verplichtingen en controlemechanismen die zijn afgestemd op de kenmerken van de sector, waarbij instrumenten zoals de digitale tachograaf zoveel mogelijk worden benut.[59]

Ten aanzien van de verschillende betrokken partijen heeft de EU-wetgever het volgende overwogen:

- *De handhavende instanties* dienen vervoersondernemingen uitsluitend te onderwerpen aan de in de richtlijn vastgestelde voorschriften, zodat het toezicht minder complex en doelgerichter wordt.[60] De bevoegde autoriteiten moeten daarbij gebruikmaken van het kader voor wederzijdse bijstand tussen lidstaten dat is neergelegd in de Handhavingsrichtlijn.[61]
- *Vervoersondernemingen* moeten kunnen rekenen op duidelijke, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke regels en vereisten, die geen onnodige administratieve lasten veroorzaken en voldoende rekening houden met de belangen van kleine en middelgrote ondernemingen.[62]
- *Bestuurders* moeten slechts aan redelijke administratieve verplichtingen worden onderworpen. Bepaalde documenten moeten in het voertuig aanwezig zijn voor controle tijdens wegcontroles, terwijl andere documenten door de vervoersonderneming – en, waar nodig, door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van vestiging – via het Informatiesysteem interne markt (IMI) beschikbaar moeten worden gesteld.[63]
- *Sociale partners* spelen in sommige lidstaten een cruciale rol bij de handhaving van de sociale wetgeving in de wegvervoersector (immers, de harde kernarbeidsvoorwaarden kunnen ook zijn neergelegd in algemeen verbindend verklaarde cao's). De richtlijn voorziet erin dat nationale toezichthouders relevante informatie met hen kunnen delen, zodat zij de naleving van de detacheringsregels kunnen controleren. Die informatie moet aan de sociale partners worden verstrekt buiten het IMI-systeem om.[64]

Inhoud van de richtlijn: sectorspecifieke regels voor bepaalde aspecten van de detacherings- en Handhavingsrichtlijn

Toepassingsgebied
Richtlijn 2020/1057 beoogt duidelijkheid te scheppen over de toepassing van de Detacheringsrichtlijn op verschillende wegtransportsituaties die kunnen worden aangemerkt als (onder)aannemingswerkzaamheden in de zin van artikel 1 lid 3 onder a van de Detacheringsrichtlijn. In het internationale wegvervoer gaat het bij deze 'sub a detachering' met name om charter- en aanneemconstructies.

[58] F. van Overbeeke, 'Nieuwe EU-detacheringsregels voor arbeidsvoorwaarden in het wegtransport', *TRA* 2021/13.
[59] Preambule overweging 19, Richtlijn 2020/1057.
[60] Preambule overweging 21, Richtlijn 2020/1057.
[61] Preambule overweging 19, Richtlijn 2020/1057.
[62] Preambule overweging 20, Richtlijn 2020/1057.
[63] Preambule overweging 21, Richtlijn 2020/1057
[64] Preambule overweging 24, Richtlijn 2020/1057.

De overige in de Detacheringsrichtlijn onderscheiden vormen van detachering – intra-concerndetachering (art. 1 lid 3 onder b) en uitzending (art. 1 lid 3 onder c) – worden door Richtlijn 2020/1057 niet behandeld.

De wegvervoersector was, zoals bekend, uitgezonderd van de herziene Detacheringsrichtlijn, in afwachting van sectorspecifieke regels (zie art. 3 lid 3 herziene Detacheringsrichtlijn). In die sectorspecifieke wordt voorzien door Richtlijn 2020/1057, waardoor de regels van de herziene Detacheringsrichtlijn inmiddels ook op deze sector van toepassing zijn. Betoogd kan worden dat dit geldt voor alle vormen van detachering (onder a, b en c), mits de betreffende vorm binnen de werkingssfeer van de herziene Detacheringsrichtlijn valt. Voor 'sub a-detachering' wordt die beoordeling sinds de inwerkingtreding van Richtlijn 2020/1057 bepaald aan de hand van die richtlijn. Voor de overige vormen ('sub b en sub c') kan worden bepleit dat dient te worden teruggevallen op de aanwijzingen die het Hof van Justitie in de zaak FNV heeft gegeven, met de kanttekening dat die prejudiciële vraag is gesteld in een procedure waar werd uitgegaan van sub a-detachering.

Opmerking verdient dat de *administratieve verplichtingen* uit Richtlijn 2020/1057 uitsluitend van toepassing zijn op detachering in de zin van artikel 1 lid 3 onder a van de Detacheringsrichtlijn. Voor intra-concerndetachering (sub b) en uitzending (sub c) geldt het reguliere, niet sectorspecifieke regime (dat voornamelijk wordt gedicteerd door de (implementatiewetgeving van de) Handhavingsrichtlijn).

Algemene criterium van de nauwe band en onderscheid naar transportoperaties
De sectorspecifieke regels hebben tot uitgangspunt dat de toepassing van de Detacheringsrichtlijn gebaseerd moet zijn 'op het bestaan van voldoende verbondenheid van de bestuurder en de verleende dienst met het grondgebied van een lidstaat van ontvangst'.[65] Op basis van de mate van verbondenheid wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende transportoperaties.

Nadat de richtlijn was uitgevaardigd, heeft het Directoraat-Generaal Mobiliteit en vervoer van de Europese Commissie richtsnoeren gepubliceerd in met "vragen en antwoorden over de detachering van bestuurders volgens Richtlijn (EU) 2020/1057 met betrekking tot *goederenvervoer."*[66] Alhoewel de richtsnoeren geen bindende rechtskracht hebben, en het alleen aan het Hof van Justitie is om Unierecht bindend uit te leggen, biedt dit document wel richtsnoeren aan lidstaten en handhavingsautoriteiten. In dit document wordt nader ingegaan op vijftien verschillende scenario's van transportoperaties (waarbij ook rekening wordt gehouden met de laad- en losactiviteiten). Hieronder worden de vier vervoersscenario's en de aanwijzingen in de richtlijn hierover weergegeven.

v. De transitoperatie
Een **transitoperatie** doet zich volgens art. 1 lid 5 Richtlijn 2020/1057 voor "wanneer een bestuurder door het grondgebied van een lidstaat rijdt zonder dat er goederen worden geladen of gelost."

Voorbeeld: een Hongaars transportbedrijf levert goederen in Nederland en rijdt daarvoor via Oostenrijk en Duitsland, zonder in die landen te laden of lossen. De gedeelten door Oostenrijk en Duitsland gelden als transitoperaties.

De EU-wetgever acht in die situaties geen voldoende nauwe band met die landen aanwezig, zodat de Detacheringsrichtlijn daar niet van toepassing is.

[65] Eerste zin nr. 9 considerans Richtlijn 2020/1057.
[66] Te raadplegen via: https://share.google/F08GPamzw1WWV5CIl.

vi. Bilaterale operatie

Een bilaterale operatie betreft het vervoer van goederen van de lidstaat van vestiging naar een andere lidstaat of derde land, of van een andere lidstaat of derde land naar de lidstaat van vestiging (art. 1 lid 3 Richtlijn 2020/1057). Kort gezegd: transport tussen twee landen, uitgevoerd door een onderneming uit een van die twee landen.

Zo geldt voor een Tsjechisch transportbedrijf dat goederen vervoert tussen Tsjechië en Nederland dat de trajecten in beide landen deel uitmaken van een bilaterale operatie.

Bij bilateraal vervoer wordt de bestuurder niet als gedetacheerd beschouwd. In voorkomende gevallen zijn daarbij één of meerdere extra laad- en losactiviteiten toegestaan. Op grond van art. 1 lid 3 derde alinea Richtlijn 2020/1057 geldt bij bilaterale operaties op de heenweg dat de chauffeur één laad- en/of losactiviteit mag verrichten in de lidstaten of derde landen die worden doorkruist, zonder dat hij daarbij wordt beschouwd als gedetacheerd. Dit betekent dat een crosstrade-operatie die plaatsvindt in combinatie met een bilaterale rit eveneens buiten het toepassingsbereik van de detacheringsregels blijft. Daarbij geldt wel dat de chauffeur bij deze aanvullende activiteit geen goederen mag laden of lossen in dezelfde lidstaat. Cabotage valt dus steeds onder de detacheringsregels, ongeacht of deze in combinatie wordt verricht met een bilaterale operatie. Op grond van art. 1 lid 3 vierde alinea Richtlijn 2020/1057 geldt bilaterale operaties *op de terugweg,* waarbij geen sprake is geweest van een laad- en/of losactiviteit als bedoeld in art. 1 lid 3 derde alinea, mag de chauffeur maximaal twee extra laad- en/of losactiviteiten verrichten in de lidstaten of derde landen die de chauffeur doorkruist. Hier mag evenmin sprake zijn van cabotage.

vii. Cross trade/Niet-bilaterale operatie

De derde transportcategorie die de EU-wetgever onderscheidt, is de *cross trade*-operatie, ook wel niet-bilateraal vervoer of 'derdenlandenvervoer' genoemd. Dit betreft vervoer tussen land A en land B, uitgevoerd door een onderneming uit land C. Zo kan bijvoorbeeld een Spaanse vervoerder goederen vervoeren tussen Nederland en België. In dat geval moeten de werkzaamheden in zowel Nederland als België worden aangemerkt als *cross trade*.

De situatie van *cross trade*-operaties is niet nader geregeld in de tekst van de bepalingen van Richtlijn 2020/1057. Of de Detacheringsrichtlijn daarop van toepassing is, hangt daarom af van de werkingssfeerbepalingen van die richtlijn zelf. Uit overweging 13 van de considerans van Richtlijn 2020/1057 blijkt echter dat het wel de bedoeling van de EU-wetgever was de Detacheringsrichtlijn ook op *cross trade*-vervoer toe te passen. Daarin staat namelijk dat dit type vervoer "wordt gekenmerkt door het feit dat de bestuurder betrokken is bij internationaal vervoer buiten de lidstaat van vestiging van de detacherende onderneming. Daarom zijn de verrichte diensten meer verbonden met de betrokken ontvangende lidstaat dan met de lidstaat van vestiging."

viii. Cabotageoperatie

Cabotage is het transport tussen twee punten binnen hetzelfde land, door een niet in dat land gevestigd bedrijf. Als een Pools transportbedrijf een transport tussen Rotterdam en Den Haag verricht, dan is die rit een cabotageoperatie. De EU-wetgever heeft nadrukkelijk geoordeeld dat in dat geval sprake is van een voldoende nauwe band met, in het voorbeeld: Nederland, en dat de Detacheringsrichtlijn op die operatie van toepassing is (art. 1 lid 7 Richtlijn 2020/1057).

Anticumulatiebepaling

De richtlijn bevat ook een anticumulatiebepaling in art. 1 lid 8 Richtlijn 2020/1057. Dit houdt in dat de detachering wordt geacht te zijn beëindigd wanneer de chauffeur bij het verrichten van het internationaal transport van goederen of personen de lidstaat van ontvangst verlaat, waarbij geldt dat deze detacheringsperiode niet wordt gecumuleerd met eerdere detacheringsperiodes in het kader van dergelijke internationale activiteiten van dezelfde bestuurder of van de bestuurder die hij vervangt. Deze anticumulatiebepaling is in het

bijzonder relevant met het oog op art. 3 lid 1 bis van de Detacheringsrichtlijn, op grond waarvan de dienstverrichter bij langdurende detachering van meer dan 12 maanden (welke periode onder voorwaarden kan worden verlengd tot 18 maanden) een uitgebreidere set aan arbeidsvoorwaarden dient te garanderen.

1.6 Inhoud van de richtlijn: administratieve voorschriften en controlemaatregelen

De richtlijn bevat ook bepalingen over de administratieve voorschriften en controlemaatregelen die lidstaten mogen opleggen aan ondernemingen uit andere lidstaten.

Vóór de detachering: de Detacheringsverklaring[67]
Een wegvervoeronderneming die in een andere lidstaat is gevestigd en chauffeurs detacheert, moet uiterlijk bij aanvang van de detachering via het Informatiesysteem interne markt (IMI) een **detacheringsverklaring** indienen in de lidstaat van ontvangst. Deze verklaring bevat in elk geval de volgende gegevens:

viii. de identiteit van de onderneming, ten minste het nummer van de communautaire vergunning (als dat nummer beschikbaar is);
ix. de contactgegevens van de vervoersmanager of een andere contactpersoon in de lidstaat van vestiging die optreedt als tussenpersoon met de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat;
x. de identiteit, het woonadres en het rijbewijsnummer van de bestuurder;
xi. de aanvangsdatum van de arbeidsovereenkomst en het daarop toepasselijke recht;
xii. de geplande begin- en einddatum van de detachering;
xiii. de kentekens van de gebruikte motorvoertuigen;
xiv. de aard van de vervoersdiensten, bijv. goederen-, personen- of internationaal vervoer of cabotage.

Tijdens de detachering[68]
De ondernemer moet er ook voor zorgen dat de bestuurder, of in papieren vorm of in elektronische vorm, beschikt over de volgende documenten en deze bij een wegcontrole op verzoek kan tonen:

iv. een kopie van de via IMI ingediende detacheringsverklaring;
v. bewijs dat het vervoer in de lidstaat van ontvangst plaatsvindt, zoals een elektronische vrachtbrief (e-CMR) of een bewijsstuk als bedoeld in artikel 8, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1072/2009;
vi. tachograafgegevens, in het bijzonder de landsymbolen van de lidstaten waar de bestuurder zich bevond tijdens internationaal vervoer of cabotage, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 561/2006 en Verordening (EU) nr. 165/2014.

Na afloop van de detacheringsperiode (op verzoek)[69]
De wegvervoerondernemer is verplicht om, via de openbare interface die is gekoppeld aan IMI, *na afloop van de detacheringsperiode* op rechtstreeks verzoek van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten waar de detachering heeft plaatsgevonden, de gevraagde documenten te verstrekken zoals tachograafgegevens, vrachtbrieven, documentatie over de beloning van de bestuurder met betrekking tot de detacheringsperiode, de arbeidsovereenkomst, tijdschema's betreffende het werk van de bestuurder en betalingsbewijzen.

[67] Art. 1 lid 11 onder a.
[68] Art. 1 lid 11 onder b.
[69] Art. 1 lid 11 onder c.

De ondernemer moet na afloop van de detachering de gevraagde documentatie uiterlijk acht weken na de datum van het verzoek via de openbare, met IMI verbonden interface indienen. Indien de ondernemer dit niet tijdig doet, kunnen de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar de detachering heeft plaatsgevonden via IMI bijstand vragen aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van vestiging.

Na een dergelijk verzoek om wederzijdse bijstand hebben de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van vestiging toegang tot de detacheringsverklaring en andere relevante bescheiden die door de ondernemer via IMI is ingediend. Zij zorgen ervoor dat de gevraagde documentatie binnen 25 werkdagen na het verzoek via IMI wordt verstrekt aan de autoriteiten van de lidstaat waar de detachering heeft plaatsgevonden.

Documenten die de bestuurder dient te tonen zodat de nationale instanties kunnen controleren of de bestuurder al dan niet als gedetacheerd moet worden beschouwd[70]
Ter controle of een bestuurder al dan **niet als gedetacheerd** in de zin van de leden 3 en 4 van dit artikel moet worden beschouwd, mogen lidstaten alleen eisen dat de bestuurder een papieren of elektronische versie bij zich houdt en — op verzoek tijdens een wegcontrole — toont van:

- het bewijs van het betrokken internationaal vervoer (zoals een elektronische vrachtbrief of een bewijsstuk als bedoeld in artikel 8, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1072/2009); en
- de tachograafgegevens en met name de landsymbolen van de lidstaten waar de bestuurder zich bevond tijdens internationaal wegvervoer of cabotage.

Om de naleving van de bepalingen van de richtlijn te controleren, mogen de autoriteiten van de lidstaten aan de ondernemers geen aanvullende administratieve verplichtingen opleggen die verder gaan dan die welke in de richtlijn zijn vastgesteld.[71]

1.7 Nederlandse implementatie van Richtlijn 2020/1057

Inzet Nederland bij totstandkoming richtlijn en waardering sectorspecifieke regels[72]
Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen ingezet om de toepassing van de Detacheringsrichtlijn in de wegvervoersector zodanig vorm te geven en te verduidelijken dat enerzijds de sociale bescherming van chauffeurs wordt bevorderd en anderzijds het bedrijfsleven niet wordt geconfronteerd met onnodige administratieve lasten.

Met betrekking tot de handhaving heeft Nederland specifiek gepleit voor administratieve vereisten en controlemaatregelen die ondernemers niet onevenredig belasten, maar wel effectief bijdragen aan het tegengaan van oneerlijke concurrentie tussen binnenlandse en buitenlandse vervoersondernemingen.

De Nederlandse regering benadrukt dat er voldoende aanleiding bestond om voor de wegvervoersector een afzonderlijk regime vast te stellen. De omstandigheden in deze sector verschillen wezenlijk van die in bijvoorbeeld de bouw, waarin de dienstverrichter voor een dienstontvanger op het grondgebied van één gastland werkzaamheden uitvoert – de context waarvoor de Detacheringsrichtlijn oorspronkelijk is ontworpen. De daarin opgenomen regels bleken daardoor moeilijk toepasbaar op het sterk mobiele wegvervoer, waarin kortdurende diensten elkaar snel opvolgen en plaatsvinden in uiteenlopende lidstaten en derde landen. Volgens de regering bood de bestaande regelgeving in de praktijk weinig mogelijkheden om de detacheringsregels effectief toe te passen, wat ten koste ging van de bescherming van arbeidsvoorwaarden. Daarnaast werden vervoersondernemingen in de verschillende lidstaten

[70] Art. 1 lid 11 onder c vierde alinea.
[71] Dit kan worden afgeleid uit het woord 'uitsluitend' in art. 1 lid 11. In de richtsnoeren van de Europese Commissie wordt dit eveneens benadrukt (zie p. 3).
[72] *Kamerstukken* II 2011/22, 36 166, nr. 3 (Memorie van Toelichting implementatie Richtlijn), p. 3 - 4.

geconfronteerd met uiteenlopende administratieve procedures. Met Richtlijn 2020/1057 worden volgens de regering meer garanties geboden voor een goede toepasbaarheid van de detacheringsregels.

Implementatie van de richtlijn in de Nederlandse wetgeving
Bij de implementatie heeft de Nederlandse wetgever, in lijn met het staande kabinetsbeleid, gekozen voor een beleidsneutrale omzetting van de richtlijn.[73]

De Nederlandse wetgever heeft er bij de implementatie voor gekozen een apart hoofdstuk (IIIa) in te voeren in de WagwEU. Na de definitiebepaling in art. 9a WagwEU, wordt in art. 9b WagwEU verduidelijkt in welke gevallen een bestuurder wel en niet wordt aangemerkt als gedetacheerde werknemer.

Een bestuurder wordt **wél** als gedetacheerde werknemer aangemerkt wanneer hij in Nederland **cabotage** verricht, of wanneer hij zogenoemde **niet-bilaterale vervoersactiviteiten** uitvoert. Dit laatste omvat het vervoer van goederen op basis van een vervoersovereenkomst buiten de lidstaat van vestiging (tussen Nederland en een andere lidstaat of een derde land, alsook het vervoer van personen buiten de lidstaat van vestiging tussen Nederland en een andere lidstaat of een derde land. Hoewel niet-bilateraal vervoer niet expliciet in de richtlijn is geregeld, heeft de Nederlandse wetgever bij de implementatie duidelijkheid verschaft door dit type vervoer aan te merken als detachering. Zoals hierboven besproken, kan worden betoogd dat de Nederlandse wetgever hiermee de bedoeling van de EU-wetgever heeft verdisconteerd.[74]

Een bestuurder wordt daarentegen **niet** als gedetacheerde werknemer beschouwd wanneer hij bilaterale vervoersactiviteiten verricht. Dit betreft in het goederenvervoer onder meer het vervoer van goederen vanuit de lidstaat van vestiging naar een andere lidstaat of derde land, of omgekeerd van een andere lidstaat of derde land naar de lidstaat van vestiging. Ook wanneer de bestuurder tijdens een dergelijke bilaterale rit ten hoogste één laad- en één losactiviteit verricht in de lidstaten of derde landen die hij doorkruist – mits niet in dezelfde lidstaat wordt geladen en gelost en gebruik wordt gemaakt van een voertuig met een slimme tachograaf als bedoeld in Verordening (EU) nr. 165/2014 – wordt hij niet als gedetacheerd beschouwd.

Daarnaast geldt hetzelfde voor bestuurders die een bilaterale rit vanuit de lidstaat van vestiging verrichten, gevolgd door een terugrit naar die lidstaat, waarbij tijdens de heen- en terugreis gezamenlijk niet meer dan twee extra laad- en twee losactiviteiten plaatsvinden in de doorkruiste lidstaten of derde landen, onder dezelfde voorwaarden. Ook bestuurders die het begin- of eindtraject uitvoeren van gecombineerd vervoer in de zin van Richtlijn 92/106/EEG, worden niet als gedetacheerd aangemerkt, mits dit wegtraject een bilaterale vervoersactiviteit betreft zoals hiervoor omschreven.

De anticumulatiebepaling uit de richtlijn is in de WagwEU geïmplementeerd in art. 9c. Volgens de Nederlandse regering wordt met deze bepaling voorkomen dat een bestuurder die Nederlands grondgebied meermaals betreedt voor verschillende vervoersdiensten, wordt aangemerkt als *langdurig gedetacheerd* in de zin van de (herziene) Detacheringsrichtlijn doordat de duur van deze diensten wordt samengeteld. Het aanvullende arbeidsregime dat geldt voor langdurige detacheringen past volgens de Nederlandse regering slecht bij het sterk mobiele karakter van de wegvervoersector, waarin bestuurders in het kader van een dienstencontract doorgaans niet voor langere perioden in een andere lidstaat werkzaam zijn, zoals in andere sectoren gebruikelijker is.[75]

[73] ***Kamerstukken*** II 2011/22, 36 166, nr. 3 (Memorie van Toelichting implementatie Richtlijn), p. 12.
[74] Dit sluit ook aan bij de richtsnoeren van de Europese Commissie, waarin deze vorm van vervoer op pagina 1 wordt aangemerkt als een situatie waarin sprake is van detachering.
[75] ***Kamerstukken*** II 2011/22, 36 166, nr. 3 (Memorie van Toelichting implementatie Richtlijn), p. 30.

Administratieve voorschriften en controlemaatregelen: verschillende regimes
Als gevolg van de implementatie van de administratieve voorschriften en controlemaatregelen uit Richtlijn 2020/1057 zijn in de WagwEU twee afzonderlijke regimes ontstaan.

Het eerste betreft het generieke regime, dat van toepassing is op alle vormen van detachering buiten de 'zuivere dienstverlening' in de internationale wegvervoersector. De Nederlandse wetgever heeft benadrukt dat dit regime in Nederland ook toegepast wordt op intra-concerndetachering en uitzending ('sub b'- en 'sub c'-detachering) binnen die sector.[76] Op grond van dit generieke regime moet de dienstverrichter een contactpersoon in Nederland aanwijzen (artikel 7 WagwEU), vóór aanvang van de detachering een melding doen via het daartoe ingerichte online meldloket www.postedworkers.nl (artikel 8 WagwEU en art. 8 t/m 11 BagwEU)[77], en ervoor zorgen dat tijdens de detachering bepaalde bescheiden op de werkplek aanwezig zijn en dat deze achteraf, indien de nationale instanties daarom verzoeken, door de dienstontvanger binnen een redelijke termijn worden verstrekt (artikel 9 WagwEU).[78] Tot de implementatie van Richtlijn 2020/1057 viel ook zuivere dienstverlening in de wegvervoersector onder dit regime.

Sinds de implementatie van Richtlijn 2020/1057 geldt voor situaties die onder de werkingssfeer van deze richtlijn vallen – met andere woorden: wanneer sprake is van een 'zuivere dienstverlening' in de wegvervoersector – een afzonderlijk regime. Dit specifieke regime is opgenomen in hoofdstuk IIIa van de WagwEU. Voor deze dienstverrichters geldt dat een contactpersoon moet worden aangewezen overeenkomstig artikel 9d WagwEU (in afwijking van artikel 7 WagwEU), dat de melding voorafgaand aan de detachering moet worden gedaan via de IMI-module (artikel 9e WagwEU, in afwijking van artikel 8 WagwEU), en dat de dienstverrichter ervoor moet zorgen dat de gedetacheerde bestuurder de *bescheiden bedoeld in artikel 9f WagwEU* (in afwijking van de bescheiden genoemd in artikel 9 WagwEU) bij zich heeft tijdens de detachering en deze op verzoek bij een wegcontrole kan tonen. Op grond van het tweede lid van artikel 9f WagwEU kan de Nederlandse toezichthouder *na afloop van de detacheringsperiode* bij de dienstverrichter aanvullende gegevens opvragen.[79] Als sprake is van 'zuivere dienstverlening' in de wegtransportsector en de dienstverlening dus onder de werkingssfeer van Richtlijn 2020/1057 valt, maar de bestuurder niet als gedetacheerd moet worden beschouwd (omdat zij ofwel bilateraal vervoer ofwel transitvervoer uitvoeren), moet de bestuurder op grond van art. 9g WagwEU wel een bewijs van het betrokken internationaal vervoer (zoals een elektronische vrachtbrief) en de tachograafgegevens kunnen tonen bij een wegcontrole.

De Raad van State heeft in haar advies gewezen op de complicaties die voortvloeien uit de twee verschillende regimes en de gevolgen daarvan voor uitvoering en handhaving. Het onderscheid tussen het regime dat geldt voor intra-concerndetachering, uitzending en zelfstandigen in de wegvervoersector enerzijds (het 'generieke' regime), en het regime voor zuivere dienstverlening in de wegvervoersector anderzijds (het Richtlijn 2020/1057-regime), vergt in de praktijk een extra inspanning van de handhavende instanties. Zij moeten immers eerst de gezagsrelatie vaststellen om vervolgens te kunnen bepalen welk regime van

[76] ***Kamerstukken*** II 2011/22, 36 166, nr. 3 (Memorie van Toelichting implementatie Richtlijn), p. 8.

[77] De meldingsplicht van artikel 8 WagwEU is op grond van het zesde lid van overeenkomstige toepassing op zelfstandigen in aangewezen sectoren. Dit betreft met name de gegevens over de identiteit van de persoon die de werkzaamheden uitvoert, de identiteit van degene die verantwoordelijk is voor de uitbetaling van de financiële tegenprestatie (in plaats van het loon), en de aard en vermoedelijke duur van de werkzaamheden. Deze verplichting geldt voor zelfstandigen die tijdelijk arbeid verrichten in Nederland in sectoren van het beroeps- of bedrijfsleven die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. In artikel 8 BagwEU wordt het goederenvervoer over de weg – met uitzondering van transitoperaties – als een dergelijke sector genoemd. Dit betekent dat zelfstandigen die in het goederenvervoer actief zijn, eveneens aan de meldplicht van artikel 8 WagwEU moeten voldoen.

[78] Voor artikel 9 WagwEU geldt, net als bij de meldplicht van artikel 8 WagwEU, dat dit artikel ook van toepassing is op zelfstandigen die actief zijn in het goederenvervoer. Deze zelfstandigen moeten ervoor zorgen dat tijdens de periode waarin zij werkzaamheden verrichten, op de werkplek bewijsstukken aanwezig zijn waaruit zowel hun eigen identiteit als die van de dienstontvanger blijkt. Daarnaast moeten zij desgevraagd binnen een redelijke termijn de gevraagde gegevens aan de nationale instanties verstrekken.

[79] De regering merkt daarbij op dat de gegevens die de Arbeidsinspectie via het IMI-systeem kan opvragen weliswaar limitatief zijn opgesomd in de richtlijn, maar niet nauw zijn omschreven. Daardoor beschikt de Nederlandse toezichthouder volgens de regering over beoordelingsvrijheid bij het bepalen welke gegevens noodzakelijk zijn voor een rechtmatigheidscontrole. ***Kamerstukken*** II 2011/22, 36 166, nr. 3 (Memorie van Toelichting implementatie Richtlijn), p. 810.

toepassing is. Een terechte vraag is of de handhavende instanties voor deze vaststelling over voldoende relevante gegevens kunnen beschikken.

1.8 Toezicht en handhaving in Nederland

In Nederland zijn verschillende instanties op enigerlei wijze belast met het toezicht op dienstverleners in de internationale wegvervoersector, inclusief hun bestuurders.

De Nederlandse Arbeidsinspectie is als onafhankelijke toezichthouder ressorterend onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid belast met de handhaving van arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden (Wml), waaronder ook de generieke detacheringsregels in de WagwEU. De Arbeidsinspectie ziet toe op de naleving van de sectorspecifieke detacheringsregels binnen de wegvervoersector. De bevoegdheden van de Nederlandse Arbeidsinspectie vloeien voort uit de Algemene wet bestuursrecht, art. 5:12 tot en met 5:20 en art. 18b lid 2 Wml.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, houdt onder meer toezicht op de naleving van de rij- en rusttijden. Zij voeren daartoe geregeld wegcontroles uit. Door het uitvoeren van wegcontroles op met name cabotage in het internationaal vervoer, kan ILT de Arbeidsinspectie ondersteunen bij het houden van toezicht op de naleving van Richtlijn 2020/1057. Bij ministeriële regeling heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de ILT gemachtigd om handhavingsbevoegdheden uit te oefenen met betrekking tot wegcontroles als bedoeld in artikel 9f en 9g WagwEU.[80] De ILT kan op grond hiervan controleren of de dienstverrichter die zuivere dienstverlening in de wegtransportsector verricht ervoor zorgt dat gedetacheerde bestuurders de in artikel 9f genoemde bescheiden, en niet-gedetacheerde bestuurders de in artikel 9g genoemde bescheiden, bij zich hebben en deze tijdens een controle kunnen tonen.

De sociale partners zien toe op de naleving van de uit cao's voortvloeiende arbeidsvoorwaarden, zoals die uit de periodiek algemeen verbindend verklaarde cao Beroepsgoederenvervoer over de weg. Op grond van de Detacheringsrichtlijn zijn dienstverrichters die onder de werkingssfeer vallen (bij zuivere dienstverlening in de wegtransportsector: zoals voorgeschreven in Richtlijn 2020/1057) verplicht om ook de harde kern arbeidsvoorwaarden uit de cao na te leven. Om dit toezicht effectief te kunnen uitoefenen, hebben de sociale partners toegang nodig tot bepaalde gegevens uit het Europese IMI systeem. De Arbeidsinspectie kan op grond van de WagwEU over deze gegevens beschikken; de sociale partners hebben hier geen toegang toe. De sociale partners kunnen ten behoeve van hun toezicht op de naleving van cao-voorwaarden bij de Arbeidsinspectie een verzoek doen om vertrekking van deze gegevens. Hiertoe is aan art. 10a AVV een vijfde lid ingevoegd. Door middel van de gegevens die zij verkrijgen op basis van dit verzoek kunnen zij toezien op de naleving van de harde kernarbeidsvoorwaarden uit algemeen verbindend verklaarde cao's. Richtlijn 2020/1057 faciliteert deze gegevensuitwisseling (artikel 13) en stelt hieraan een aantal voorwaarden (waaronder dat de informatie slechts verband houdt met de detachering in Nederland en de informatie slechts wordt gebruikt met het oog op de handhaving van de detacheringsregels. Bij de implementatie heeft de Nederlandse wetgever verduidelijkt dat de gegevens uitsluitend mogen worden verstrekt binnen de (reeds voor de generieke detacheringssituaties bestaande) kaders van artikel 10a Wet AVV, artikel 4 BagwEU en de Beleidsregel toetsingskader verzoeken artikel 10a Wet AVV.[81]

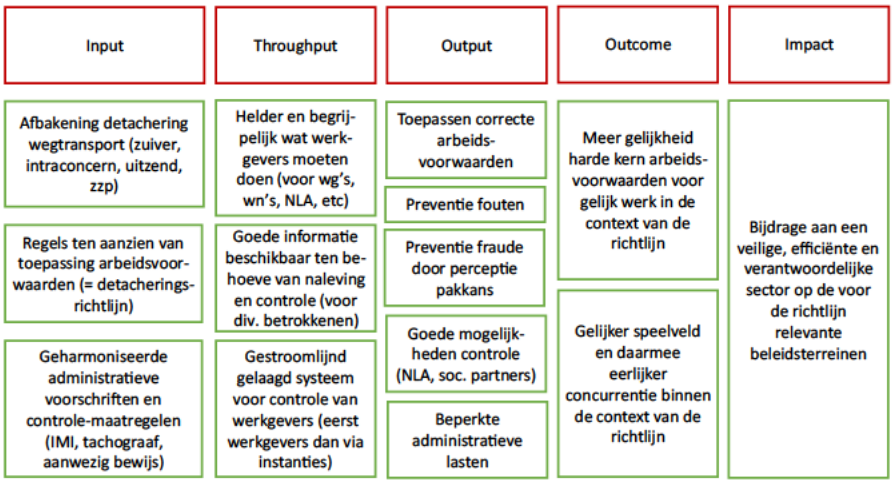
[80] Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 25 april 2023, 2023-0000229338, tot machtiging van de ILT tot het uitoefenen van handhavingsbevoegdheden met betrekking tot de detacheringsverklaring.

[81] *Kamerstukken* II 2011/22, 36 166, nr. 3 (Memorie van Toelichting implementatie Richtlijn), p. 11.

Bijlage 2 Beleidstheorie

In dit hoofdstuk presenteren we de uitgebreide versie van de beleidstheorie achter de implementatie van Richtlijn 2020/1057 inzake detachering in wegtransport in Nederland. Deze bestaat uit aannames en veronderstellingen die verklaren waarom een beleid naar verwachting zal leiden tot het beoogde maatschappelijke doel. We onderscheiden daarbij input, throughput, output, outcome, en impact. Het volgende schema maakt deze verbanden inzichtelijk.

Figuur 1 Globale schematische weergave beleidstheorie



Bron: Panteia

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we nader in op de verbanden. Belangrijk daarbij op te merken dat het gaat om de beoogde werking. Het is, plat gesteld, de visie van de wetgever(s), niet die van het onderzoekersteam. De monitor levert informatie op waarmee bezien kan worden of de praktijk hiermee overeenstemt.

2.1 Van input naar throughput

De input van de beleidstheorie bestaat uit de nieuwe wettelijke kaders en middelen die Nederland heeft ingevoerd op basis van Richtlijn (EU) 2020/1057, zoals beschreven in hoofdstuk 2 en bijlage 1. Deze richtlijn – onderdeel van het Mobiliteitspakket – stelt specifieke regels voor de detachering van chauffeurs in het internationale wegvervoer.[82] Het idee achter deze afbakening en aanpassingen in de WagwEU is dat dienstverleners (transportbedrijven) nu expliciet weten in welke gevallen hun internationaal opererende chauffeurs als gedetacheerd gelden. De regels zijn, zo is de theorie, zo geformuleerd dat werkgevers kunnen begrijpen in welke situaties buitenlandse chauffeurs recht hebben op de *harde kern* van Nederlandse arbeidsvoorwaarden (waaronder ten minste het Nederlandse minimumloon, of – indien van toepassing – het CAO-loon als dat gunstiger is en de CAO algemeen verbindend verklaard is).[83] Dit vormt de kern van het gelijkheidsbeginsel: gelijk loon voor gelijk werk in dezelfde lidstaat.

[82] Raad van State. (2022, juni 16). *Implementatiewet Richtlijn 2020/1057/EU inzake detachering in de wegvervoersector.*
[83] Raad van State. (2022, juni 16). *Implementatiewet Richtlijn 2020/1057/EU inzake detachering in de wegvervoersector.*

Ook werknemers (internationale chauffeurs) en toezichthouders (Nederlandse Arbeidsinspectie en ILT) moeten kunnen begrijpen welke regels gelden. Om dat te ondersteunen is gezorgd voor informatievoorziening: zowel nationaal als op EU-niveau zijn er initiatieven om de nieuwe verplichtingen uit te leggen. De Europese Commissie heeft een meertalig online meldportaal (Posting Declaration Portal) ontwikkeld[84] waar transportbedrijven hun detacheringen moeten registreren (in plaats van het nationale meldloket). Dit portaal is per 2 februari 2022 in gebruik en fungeert als geharmoniseerd instrument voor alle lidstaten. Daarnaast zijn er Q&A-documenten en scenario's gepubliceerd om precies te illustreren wanneer een chauffeur wel of niet gedetacheerd is.[85] De Europese Arbeidsautoriteit (ELA) heeft in 2022 informatiefolders uitgebracht, zoals *"Posted drivers – know your rights and obligations"*, die in alle EU-talen beschikbaar zijn. Deze leggen aan chauffeurs en vervoerders uit in welke situaties sprake is van detachering en welke documenten een chauffeur moet tonen bij een controle onderweg. Ook beschrijven ze de rij- en rusttijden (relevant voor het Mobiliteitspakket).[86] Zulke communicatiemiddelen beogen de bewustwording te vergroten en kennis bij alle betrokken partijen, zodat de regelgeving begrijpelijk is en beter wordt nageleefd.

Een ander belangrijk input-element is het instrumentarium voor toezicht en controle, dat deels door Europese harmonisatie is vastgelegd. De richtlijn schrijft een set geharmoniseerde administratieve voorschriften voor: transportbedrijven moeten vooraf via het IMI-portaal een detacheringsverklaring indienen met gegevens over de chauffeur, de werkzaamheden en de verwachte duur van de detachering. Tijdens de detachering moet de chauffeur bepaalde bewijzen aan boord hebben: de detacheringsverklaring (digitaal of op papier), bewijs van de vervoersopdracht in het gastland (bijv. een vrachtbrief) en de tachograafgegevens (met name de geregistreerde landcodes bij grenspassages).[87] Deze verplichting tot het *fysiek of elektronisch beschikbaar hebben* van documenten is een Europese eis, zodat controleurs bij een wegcontrole direct kunnen verifiëren of aan de meldplicht is voldaan. Anders dan bij detacheringen buiten het wegtransport hoeft geen bewijsmateriaal zoals loonstrookjes en betalingsbewijzen niet op de werkplek aanwezig de zijn.

Na afloop van de detachering kan de bevoegde autoriteit (in Nederland de Arbeidsinspectie) extra stukken opvragen, zoals loondocumentatie, arbeidsovereenkomst, werkroosters (of ander bewijs voor het aantal gewerkte uren) en betalingsbewijzen, die dan via het IMI-systeem binnen 8 weken door de werkgever (de dienstverlener) moeten worden verstrekt. Belangrijk is dat lidstaten geen aanvullende administratieve verplichtingen mogen opleggen bovenop deze limitatieve lijst.[88] Dit beoogt een lappendeken van regels te voorkomen en de administratieve lasten voor ondernemers te drukken: iedereen gebruikt hetzelfde systeem en dezelfde documenten, wat past bij het streven naar beperkte lastendruk en een *gestroomlijnd, gelaagd controlesysteem*.

In Nederland is afgesproken dat de eerste controlelaag bij de werkgever ligt (die moet melden en betalen volgens de regels), gevolgd door controle via instanties als ILT, Arbeidsinspectie, en sociale partners. ILT, traditioneel toezichthouder op transportregelgeving, controleert

---

[84] Europese Commissie. (2020). ***Posting rules*** . Opgehaald van European Commission Mobility and Transport : https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/road/mobility-package-i/posting-rules_en#:~:text=The%20new%20rules%20on%20posting,transport%20operators%20submit%20the%20following

[85] Europese Commissie. (2020). ***Posting rules*** . Opgehaald van European Commission Mobility and Transport : https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/road/mobility-package-i/posting-rules_en#:~:text=The%20new%20rules%20on%20posting,transport%20operators%20submit%20the%20following.

[86] ESTA. (2022, juni 30). ***ESTA Newsflash: ELA information on rules for posting of drivers*** . Opgehaald van ESTA: https://estaeurope.eu/news/esta-newsflash-ela-information-on-rules-for-posting-of-drivers/#:~:text=The%20European%20Labour%20Authority%20,"driving%20and%20rest%20time%20rules".

[87] Europese Commissie. (2022, Maart). ***Vragen en antwoorden over de detachering van bestuurders volgens Richtlijn (EU) 2020/1057 met betrekking tot goederenvervoer*** . Opgehaald van Europese Commissie (Transport/Mobiliteit en Vervoer): https://transport.ec.europa.eu/system/files/2022-03/guidance-on-posting-of-drivers-transport-of-goods_nl.pdf#:~:text=•%20waarborgen%20dat%20de%20bestuurders,lidstaat%20van%20ontvangst%2C%20zoals%20een.

[88] Europese Commissie. (2022, Maart). ***Vragen en antwoorden over de detachering van bestuurders volgens Richtlijn (EU) 2020/1057 met betrekking tot goederenvervoer*** . Opgehaald van Europese Commissie (Transport/Mobiliteit en Vervoer): https://transport.ec.europa.eu/system/files/2022-03/guidance-on-posting-of-drivers-transport-of-goods_nl.pdf#:~:text=•%20waarborgen%20dat%20de%20bestuurders,lidstaat%20van%20ontvangst%2C%20zoals%20een.

onderweg of de juiste papieren aanwezig en tachograafgegevens kloppend zijn. Als daarbij een vermoeden ontstaat dat sprake is van detachering stelt ILT de Arbeidsinspectie op de hoogte. De Arbeidsinspectie beslist over een mogelijke vervolgactie. Sociale partners – bijvoorbeeld vakbonden – vormen een extra schakel: zij kunnen misstanden signaleren of, op grond van de WagwEU, de Arbeidsinspectie verzoeken om een onderzoek in te stellen naar naleving van de algemeen verbindend verklaarde cao-voorwaarden bij gedetacheerde chauffeurs. Dit alles vormt samen de throughput: het proces van uitvoering en handhaving waarbij regelgeving wordt omgezet in daadwerkelijke naleving, controles, en toezicht.

De veronderstelling in de beleidstheorie is dat deze input (duidelijke regels, meldplicht, geharmoniseerde controlesystemen en informatieverstrekking) zal resulteren in een soepel functionerende throughput-fase. Omdat alle betrokken partijen nu weten waar zij aan toe zijn en over de nodige hulpmiddelen beschikken, wordt verwacht dat werkgevers proactief aan hun verplichtingen voldoen – ze melden tijdig via het EU-portaal, informeren hun chauffeurs, en betalen ten minste het Nederlandse minimumloon of cao-loon voor detacheringswerk in Nederland. Werknemers op hun beurt kennen beter hun rechten ("know your rights") en kunnen bij achterblijvende betalingen aan de bel trekken. Toezichthouders hebben dankzij het IMI-systeem sneller toegang tot relevante gegevens over buitenlandse chauffeurs en kunnen efficiënter handhaven. De tachograafplicht om grensoverschrijding direct te registreren (momenteel handmatig, straks automatisch met de tweede generatie "slimme tachograaf" in combinatie met de nieuwste versie chauffeurskaart) vergemakkelijkt het bepalen vanaf *wanneer* een chauffeur als gedetacheerd geldt.[89]

Al deze maatregelen moeten *fouten en overtredingen voorkomen*: helderheid en preventie staan voorop, zodat bijvoorbeeld onbewuste overtredingen (vergeten melden of onjuiste toepassing van loon) minder vaak voorkomen. Bovendien is de pakkans verhoogd: een bedrijf dat zou denken de regels te omzeilen, weet dat er op de weg gecontroleerd kan worden en via IMI informatie kan worden opgevraagd – een afschrikwekkende werking die preventief bijdraagt aan naleving.

2.2 Van throughput naar output

In de throughput-fase worden de nieuwe regels daadwerkelijk toegepast en gecontroleerd. Het verwachte output-resultaat hiervan is dat gedetacheerde chauffeurs ook daadwerkelijk de correcte arbeidsvoorwaarden ontvangen voor het detacheringswerk dat zij in Nederland verrichten, en dat administratieve verplichtingen worden nageleefd. Concreet betekent dit bijvoorbeeld: buitenlandse chauffeurs die cabotagevervoer in Nederland verrichten, krijgen ten minste het Nederlandse (cao-)loon uitbetaald voor die cabotageritten; transportbedrijven voeren hun meldingen in het EU-portaal uit en zorgen dat chauffeurs de vereiste documenten bij zich hebben; en controlerende instanties handhaven efficiënt zodat overtreders worden opgespoord en bestraft. De veronderstelling is dat de inspanningen en mechanismen in de throughput-fase leiden tot feitelijke naleving (compliance) – dit is de output. Er zijn meerdere redeneringen waarom men verwacht dat de maatregelen in de throughput-fase zullen resulteren in de gewenste output.

Doordat ILT onderweg controles uitvoert op bijvoorbeeld de aanwezigheid van de detacheringsverklaring en de juiste tachograafregistraties, weten transporteurs dat een overtreding moeilijker onopgemerkt blijft. Deze toegenomen pakkans stimuleert bedrijven om vooraf aan de verplichtingen te voldoen (meldingen doen, documenten op orde, juiste lonen betalen) om boetes en stilleggingen te voorkomen. De Raad van State benadrukte dat perceptie van een reële pakkans essentieel is ter voorkoming van fraude. [90]

[89] Raad van State. (2022, juni 16). *Implementatiewet Richtlijn 2020/1057/EU inzake detachering in de wegvervoersector.*
[90] Raad van State. (2022, juni 16). *Implementatiewet Richtlijn 2020/1057/EU inzake detachering in de wegvervoersector.*

Het IMI-systeem en de uniforme EU-portal moeten ervoor zorgen dat toezichthouders sneller informatie kunnen verkrijgen over buitenlandse werkgevers en gedetacheerden. In de throughput-fase kan de Arbeidsinspectie via IMI bijvoorbeeld loongegevens, arbeidsovereenkomsten en betalingsbewijzen opvragen bij de buitenlandse werkgever, die binnen acht weken de betreffende stukken moet aanleveren.[91] Deze digitale uitwisseling versnelt de handhavingsprocedure en vergroot de slagkracht van de inspectie.

Sociale partners dragen bij aan het realiseren van output door hun betrokkenheid in de sector. Vakbonden informeren chauffeurs over hun rechten en kunnen individuele gevallen van onderbetaling juridisch aanvechten of aan de inspectie melden. Werkgeversorganisaties hebben er belang bij dat er een gelijk speelveld komt; zij sporen hun leden aan zich aan de regels te houden om de reputatie van de branche te verbeteren. Sociale druk, verantwoordelijkheid en peer pressure binnen de sector versterken de naleving: bedrijven willen boetes én imagoschade vermijden en zullen daarom geneigd zijn de regels correct na te leven, waardoor chauffeurs krijgen waar ze recht op hebben.

De output wordt ook ondersteund door de sanctie-instrumenten in de Nederlandse wetgeving. De WagwEU (aangevuld met de implementatiewet) stelt boetes op overtredingen zoals het niet (tijdig) melden van een detachering en het niet beschikbaar hebben van verplichte documenten, de Wml stelt boetes op het niet betalen van het wettelijke minimumloon. ILT kan bij een wegcontrole direct boetes opleggen of verder onderzoek opstarten als documenten ontbreken. De Arbeidsinspectie kan dat ook en kan daarnaast bestuursrechtelijke boetes opleggen aan de werkgever die bij detachering in Nederland niet voldoet aan de Nederlandse arbeidsvoorwaarden zoals vastgelegd in de Wml. Daarnaast is er via de Wet AVV geregeld dat cao-bepalingen algemeen verbindend kunnen worden verklaard, wat betekent dat een buitenlandse werkgever het cao-loon moet uitbetalen bij detachering, als de cao algemeen verbindend is verklaard. Werknemers of vakbonden kunnen dat civiel afdwingen als het niet gebeurt. Deze juridische en financiële consequenties motiveren naleving en dragen bij aan het outputdoel: correcte arbeidsvoorwaarden toepassen.

Dankzij bovenstaande mechanismen verwacht de beleidstheorie dat de throughput in concrete output-resultaten vertaald wordt. Idealiter zien we dus dat nagenoeg alle buitenlandse chauffeurs bij detacheringswerkzaamheden in Nederland ten minste het Nederlandse minimum- of cao-loon ontvangen, dat werkgevers hun administratieve plichten nakomen, en dat misstanden door de inspecties worden gecorrigeerd.

2.3 Van output naar outcome

Wanneer arbeidsvoorwaarden correct worden toegepast, ontstaan twee samenhangende resultaten:

1. Gelijkere arbeidsvoorwaarden voor gelijk werk: correcte toepassing van de regels verkleint loonverschillen reduceert de mogelijkheden tot sociale dumping: het is minder lonend om goedkopere arbeidskrachten uit lage-lonenlanden in te zetten, omdat zij in een hoger-loonland dat hogere loon moeten krijgen. Internationale chauffeurs worden zo beter beschermd en minder uitgebuit.
2. Eerlijkere concurrentie tussen transportbedrijven: gelijkere arbeidsvoorwaarden bij detachering vermindert het oneigenlijke kostenvoordeel van bedrijven uit lage-lonenlanden. Bedrijven concurreren in die gevallen dan (deels) op efficiëntie, kwaliteit en innovatie, niet op arbeidsvoorwaarden. Dit zorgt voor een gelijker speelveld binnen de EU-wegvervoersector.[92] Nederlandse transporteurs hebben in mindere mate last van verdringing, terwijl de markt EU-breed gelijker wordt.

[91] Europese Commissie. (2022, Maart). ***Vragen en antwoorden over de detachering van bestuurders volgens Richtlijn (EU) 2020/1057 met betrekking tot goederenvervoer*** . Opgehaald van Europese Commissie (Transport/Mobiliteit en Vervoer): https://transport.ec.europa.eu/system/files/2022-03/guidance-on-posting-of-drivers-transport-of-goods_nl.pdf#:~:text=•%20waarborgen%20dat%20de%20bestuurders,lidstaat%20van%20ontvangst%2C%20zoals%20een.

[92] Raad van State. (2022, juni 16). ***Implementatiewet Richtlijn 2020/1057/EU inzake detachering in de wegvervoersector.***

De logica is eenvoudig: als elke onderneming de regels naleeft, verdwijnt bij detachering deels het loonverschil als concurrentiefactor. Een Roemeense chauffeur die in Nederland rijdt, moet ook het Nederlandse minimum of cao-loon krijgen. Dit ontmoedigt ook malafide praktijken zoals langdurige cabotage ontmoedigt.

2.4 Van outcome naar impact

De laatste stap in de beleidstheorie is van outcome naar impact. Onder *impact* verstaan we het uiteindelijke, meer omvattende doel dat men met de regelgeving nastreeft op macroniveau. In dit geval formuleert het Mobiliteitspakket als ambitie een veilige, efficiënte en sociaal verantwoorde wegvervoersector in Europa.[93] Het onderdeel detachering (Richtlijn 2020/1057) levert daar een bijdrage aan binnen het domein van arbeidsvoorwaarden. Daarnaast wordt genoemd dat fraude en misbruik in de sector moeten worden teruggedrongen.

Veiligheid en welzijn
Eerlijke arbeidsvoorwaarden verminderen in de beleidstheorie werkdruk en financiële stress, waardoor chauffeurs zich beter aan rij- en rusttijden kunnen houden. De ELA benadrukt dat handhaving van arbeidsvoorwaarden en rijtijdregels hand in hand gaat om fair working conditions én road safety te bevorderen.[94] Dat verhoogt verkeersveiligheid en verkleint de kans op oververmoeidheid en fraude (zoals tachograafmanipulatie). Gezondere werkomstandigheden leiden dragen volgens deze redenering bij aan veiliger wegen en minder overtredingen.

Duurzame concurrentie en sectorstructuur
Een gelijk speelveld stimuleert innovatie en efficiëntie. Hogere, eerlijke lonen vergroten bovendien de aantrekkelijkheid van het beroep en kunnen het chauffeurstekort verkleinen. Bedrijven concurreren op kwaliteit in plaats van op loonexploitatie, wat de sector economisch en sociaal duurzamer maakt.

Fraudepreventie en naleving
Striktere handhaving maakt ontduiking minder lonend. Bedrijven die zich aan de regels houden, versterken zo een cultuur van naleving. Het Mobiliteitspakket als geheel – met naast de voorliggende regelgeving aangaande detachering ook maatregelen tegen postbusfirma's, cabotage-misbruik en gebrekkige meldingen – verhoogt de pakkans en ontmoedigt sociale fraude (zoals schijnconstructies, onderbetaling en ontduiking van meldplichten). Ieder signaal dat de inspecties oppikken en bestraffen, draagt bij aan een preventief klimaat.

Sociale cohesie en draagvlak
Eerlijke behandeling van chauffeurs vermindert spanningen tussen lidstaten en tussen werkgevers en werknemers. Dit vergroot het vertrouwen in de EU en versterkt het imago van de transportsector als rechtvaardig en professioneel.

[93] Raad van State. (2022, juni 16). *Implementatiewet Richtlijn 2020/1057/EU inzake detachering in de wegvervoersector.*
[94] ELA. (2025, juni 2). *Over 770 violations found in cross-border road transport checks*. Opgehaald van European Labour Authority : https://www.ela.europa.eu/en/news/over-770-violations-found-cross-border-road-transport-checks#:~:text=,as%2015%20ELA%20staff%20participated.

Bijlage 3 Methoden en technieken

In dit hoofdstuk staat een beschrijving van de opzet van het onderzoek.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende methoden en technieken en zijn verschillende doelgroepen uit binnen- en buitenland betrokken. Hiermee is de uitwerking van de theorie, de in Nederlandse wetgeving omgezette Europese Richtlijn 2020/1057 in kader van detachering van chauffeurs, op de betrokken doelgroepen getoetst aan de praktijk. Het onderzoek is verder vormgegeven langs inhoudelijke blokken van de beleidstheorie. De vragenlijsten die gebruikt zijn voor de interviews en enquêtes onder chauffeurs en ondernemers zijn hierop gebaseerd. De leidraden, interviewprotocollen zijn daar ook van afgeleid. Door middel van triangulatie van de onderzoeksresultaten wordt een representatief beeld geschetst van de huidige situatie.

3.1 Globale onderzoeksopzet

Het onderzoek bestaat uit verschillende onderdelen die op verschillende doelgroepen zijn toegepast, namelijk:

- Interviews met buitenlandse vrachtwagenchauffeurs
- Online vragenlijst voor buitenlandse vrachtwagenchauffeurs
- Online vragenlijst voor buitenlandse ondernemers
- Interviews met ondernemers
- Interviews met vakbonden (FNV- VNB, CNV, ETF)
- Interviews met brancheorganisaties (TLN, IRU)
- Actieve deelname IRU (International Road Transport Union) overleg expertgroep road transport enforcement
- Groepsgesprek met Nederlandse Arbeidsinspectie
- Individuele interviews met medewerkers Nederlandse Arbeidsinspectie
- Interview met European Labour Authority (ELA)
- Interview met Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
- Deskresearch en juridische expert judgement voor interpretatie van de regelgeving

Deze verschillende vormen van onderzoek vullen elkaar aan en versterken elkaar. Met online vragenlijsten kunnen grote groepen mensen bevraagd worden, maar deze vorm is niet geschikt voor doorvragen. In interviews is er juist wel ruimte om de diepte in te gaan en door te vragen op onderwerpen. In een groepsgesprek en overleggroep (zoals de IRU expertgroep) krijgen mensen de kans om op elkaar te reageren en dit zorgt ervoor dat ‘nieuwe’ ideeën of meningen gelijk kunnen worden getoetst aan anderen.

Met deze benadering van combinaties van verschillende vormen van onderzoek onder de verschillende doelgroepen is een breed en betrouwbaar beeld verkregen van de huidige stand van zaken en de belemmeringen die zich in de praktijk voordoen.

De betrokken partijen zijn zorgvuldig geselecteerd op basis van hun relevantie en expertise, en er is een voldoende variëteit aan actoren geraadpleegd om een evenwichtig en representatief beeld te schetsen. Daarmee is verzekerd dat de belangrijkste perspectieven en belangen zijn meegenomen.

3.2 Van beleidstheorie naar enquêtevragen

Aan de hand van de beleidstheorie zijn de onderzoeksonderwerpen opgesteld. Dit zijn in feite de 'blokken' van de beleidstheorie. Deze onderwerpen zijn vervolgens, in nauwe afstemming met de begeleidingsgroep (min. SZW en Arbeidsinspectie), vertaald naar concrete vragen. De vragenlijsten zijn vervolgens in praktijk getest bij zowel chauffeurs als ondernemers en op basis hiervan nog licht gewijzigd voordat deze breed gedeeld en toegepast zijn voor het onderzoek. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de verschillende doelgroepen; niet elke doelgroep wordt op elk onderwerp bevraagd, en de vragen zijn ook niet gelijk voor de doelgroepen. Voor de doelgroepen worden niet de termen van de beleidstheorie (input, throughput, output, etc.) gebruikt, maar termen die het onderwerp aangeven en aansluiten bij de leefwereld van de doelgroepen.
Onderwerpen waar vragen over zijn gesteld zijn:

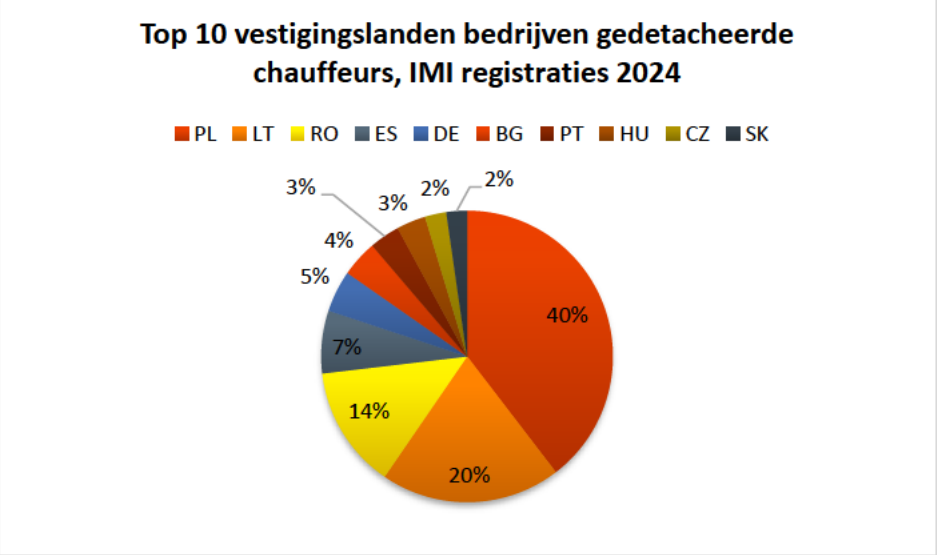
- Kennis van de regelgeving
- Administratie en documentatie
- Loon
- Controles (onderweg en achteraf)
- Invloed van de Europese richtlijn 2020/1057
- Impact van de Europese richtlijn 2020/1057
- Algemene vragen (zoals over omvang bedrijf en vestigingsland)

Een belangrijk punt om hier te vermelden is dat wanneer we het in dit onderzoek over de 'harde kern arbeidsvoorwaarden' of 'arbeidsvoorwaarden' hebben het gaat over het loon van de gedetacheerde vrachtwagenchauffeurs. In overleg met de opdrachtgever is de keuze gemaakt om dit hiertoe te beperken. In praktijk is dit de belangrijkste en meest zichtbare arbeidsvoorwaarde die met de regelgeving beoogd wordt om te verbeteren voor de chauffeurs die gedetacheerde arbeid verrichten.

3.3 Onderzoek onder ondernemers

Het onderzoek onder ondernemers is op de volgende manier uitgevoerd. Allereerst is de vragenlijst ontwikkeld. Hier zijn vertalingen van gemaakt in elf talen. De keuze voor de talen komt voort uit een bestand vanuit de IMI-dataset van 2024, waarin zichtbaar is hoeveel aanmeldingen een bedrijf had gedaan en wat het vestigingsland van de bedrijven was.

Een analyse van de meest voorkomende vestigingslanden van de gemelde chauffeurs in het IMI portal leidt tot het volgende beeld van de meest voorkomende landen.



Vertalingen zijn gemaakt naar de tien meest voorkomende vestigingslanden en bijhorende talen plus het Engels. De elf talen zijn:

Bulgaars	Hongaars	Portugees	Spaans
Duits	Litouws	Roemeens	Tsjechisch
Engels	Pools	Slowaaks	

De vragenlijst is vervolgens omgezet naar een online vragenlijst, die getest is door het onderzoeksteam en enkele personen uit de doelgroep. Naar aanleiding van de tests zijn enkele vraagformuleringen tekstueel licht gewijzigd en is de routering van de vragen op een paar plekken aangepast.

Het uitzetten van de vragenlijsten is op de volgende manieren gedaan:

- Versturen naar 'algemene' (info@bedrijf) e-mailadressen die met een webscraper aan de hand van de IMI-dataset online zijn gezocht en vervolgens met de hand zijn geverifieerd en aangevuld. Dit is gedaan vanuit het Panteia-mailadres dat voor dit project is aangemaakt als ook vanuit een mailadres van de opdrachtgever zelf, het ministerie van SZW. In totaal zijn er via deze weg zo'n 2.700 bedrijven in het buitenland benaderd.
- Via de brancheorganisatie TLN bij buitenlandse zusterorganisaties
- Via de IRU expertgroep road transport enforcement
- Via de Roemeense brancheorganisatie UNTRR
- En via het eigen netwerk bij transportbedrijven

Omdat er in de IMI-dataset die we tot onze beschikking hadden geen e-mailadressen stonden, konden we, behalve via de brancheorganisaties, IRU en ons eigen netwerk, geen 'persoonlijke' e-mails naar contactpersonen sturen. Het overgrote deel van de e-mails is dus naar algemene e-mailadressen verstuurd. We weten uit eigen ervaring met onderzoek via online vragenlijsten dat dit invloed heeft op de te verwachten respons. Bij benadering van respondenten via algemene e-mailadressen is in het algemeen de te verwachten respons rond de 1%.
In de tabel hieronder staat een overzicht van het aantal verstuurde uitnodigingen voor deelname aan de enquête per e-mail (exclusief herinneringen), de respons en de respons rate. Hierbij moet ook opgemerkt worden dat bij de grote mailings er ook altijd e-mailadressen zijn die het bericht bouncen. Op basis van de terugmeldingen in Outlook ligt dit aantal tussen de 35 en 50. We kunnen niet altijd het onderscheid zien tussen de responses (waar ze vandaan komen) dus zijn er veel aantallen onbekend.
We weten niet hoeveel uitnodigingen voor deelname via de brancheorganisaties TLN en IRU verstuurd zijn. Wel weten we wat de respons is, omdat we hiervoor een aparte link naar de vragenlijst gebruikt hebben.

Manier van verzenden	**Aantal berichten verzonden**	**Respons**	**Respons rate**
E-mail Panteia naar algemene e-mailadressen	667	onbekend	onbekend
E-mail SZW naar algemene e-mailadressen	2.748	onbekend	onbekend
E-mail IRU en TLN naar eigen netwerk	onbekend	62	onbekend
Totaal	> 3.415	222	< 6,5%

Uiteindelijk zijn er 222 online vragenlijsten ingevuld. Daarnaast zijn er ook vijf online interviews met ondernemers gehouden uit Polen en Nederland. De interviews hebben meer context opgeleverd bij de antwoorden die we uit de online vragenlijsten hebben gehaald. Het beeld is echter niet anders, dezelfde issues zijn geadresseerd en vooral meer benadrukt.

3.4 Onderzoek onder vrachtwagenchauffeurs

Het onderzoek onder chauffeurs is op de volgende manier uitgevoerd. Allereerst is de vragenlijst ontwikkeld. Hier zijn vertalingen van gemaakt in twaalf talen. De keuze voor de talen komt voort uit een bestand vanuit de IMI-dataset van 2024, waarin we konden zien hoeveel aanmeldingen een bedrijf had gedaan en wat het vestigingsland van de bedrijven was (zie ook paragraaf 4.3). Ten opzichte van de vertaling voor de ondernemersvragenlijst is er één vertaling extra toegevoegd, namelijk in het Russisch. Uit eerste veldtesten kwam naar voren dat een aanzienlijk aandeel van de chauffeurs Russischtalig is of in ieder geval deze taal beheerst. Dit betreft dan met name chauffeurs uit Wit-Rusland, Oekraïne en andere voormalige Sovjetstaten. Vertalingen zijn gemaakt voor de talen van de tien meest voorkomende vestigingslanden van de bedrijven plus het Engels en Russisch.
De vragenlijst is vervolgens omgezet naar een online vragenlijst, die getest is door het onderzoeksteam en enkele personen uit de doelgroep. Net als bij de ondernemersvragenlijst zijn er na de tests enkele vraagformuleringen licht gewijzigd en is de routering van de vragen op een paar plekken aangepast.

Het uitzetten van de vragenlijsten is gedaan door naar verzorgingsplaatsen (parkeerplaatsen aan de snelweg) te gaan en buitenlandse chauffeurs aan te spreken en doormiddel van een interviewgesprek samen met de chauffeur de vragenlijst in te vullen (veldwerk). Dit is steeds gedaan met een team aan medewerkers dat verschillende talen spreekt (Pools; Roemeens; Russisch; Wit-Russisch; Hongaars; Spaans; Duits; Frans; Engels en Nederlands). Op verzorgingsplaatsen zijn de volgende manieren van onderzoek ingezet:

- Mondeling interview met de chauffeur
    - Samen met de interviewer is een printversie van de online vragenlijst ingevuld, waarbij de onderzoeker het ingevulde formulier later in de online vragenlijst heeft ingevuld
    - Ter plekke heeft de interviewer zelf de online vragenlijst ingevuld aan de hand van het interview
    - Samen met de interviewer is de online vragenlijst ingevuld door de chauffeur
- Uitdelen van flyers met daarop een korte introductie van het onderzoek en QR-codes met een link naar het online vragenformulier. Deze is te vinden in bijlage 5.

Uiteindelijk is er op zeven verschillende dagen (in totaal acht dagdelen) veldwerk gedaan met teams variërend van vijf tot acht personen, op in totaal veertien verschillende locaties. In totaal hebben de interviews 100 ingevulde vragenlijsten opgeleverd, en aanvullende informatie vanuit de interviews. Naar schatting is 90% van de vragenlijsten ingevuld aan de hand van interviewgesprekken met de chauffeurs.
Het veldwerk heeft in de maanden mei, juni en juli 2025 plaatsgevonden.

Uitdagingen
Onze ervaring is dat je de doelgroep niet bereikt in het Engels, een grove schatting is dat hooguit 5 tot 10 % van de vrachtwagenchauffeurs die we gesproken hebben voldoende goed Engels beheerst om een interview af te nemen.
Russisch wordt daarentegen wel door een groot deel van de chauffeurs begrepen en gesproken. Om die reden zijn er ook Russische vragenlijsten toegevoegd en is het team uitgebreid met een Russisch sprekende interviewer.

Iets meer dan de helft van de benaderde respondenten heeft in een vorm meegewerkt aan het interview. Dat betekent dat we tegen de 200 chauffeurs fysiek benaderd hebben om de respons te bereiken.
Om uiteenlopende redenen wil of kan men niet meewerken. In een aantal gevallen hebben we een flyer/hand-out achtergelaten en de toezegging gehad dat men alsnog een online enquête in gaat vullen, of men dat ook doet kunnen we niet controleren.

Bij vrijwel ieder meetmoment waren er ook groepsinterviews met chauffeurs. Denk aan chauffeurs die met zijn tweeën op de wagen zitten (dubbel bemande trucks), tussen de trucks eten aan het bereiden zijn of met meerdere collega's staan te kletsen. Deze groepsinterviews zijn altijd als één interview geregistreerd. Hierdoor valt het aantal respondenten in de resultaten iets lager uit, hoogstwaarschijnlijk in een bandbreedte van 8 tot 16 lager dan de daadwerkelijk gesproken chauffeurs.

3.5 Onderzoek onder toezichthouders en overige stakeholders

Er is ook onderzoek uitgevoerd onder andere stakeholders dan ondernemers en chauffeurs. Namelijk onder Nederlandse en Europese vakbonden, werkgeversorganisaties en (arbeids)inspectiediensten. Met deze stakeholders zijn groepsgesprekken en één-op-één interviews gehouden. Bij de IRU zijn we met regelmaat aanwezig geweest bij sessies van de expertgroep road transport enforcement wanneer de onderwerpen detachering en beloning conform de richtlijn op de agenda stonden. Daarnaast hebben we twee maal een korte presentatie gegeven aan deze werkgroep over wat wij doen met het onderzoek en hebben we interne documenten met betrekking tot de richtlijn 2020/1057 in kunnen zien.

Geconsulteerde stakeholders		
Vakbonden	FNV-VNB	Interview Telefonisch contact voor specifieke vragen
	CNV	Interview
	ETF (Europees)	Interview
Brancheorganisaties	TLN	Interview
	IRU (Europees)	Interview, presentaties aan expertgroep road transport enforcement
Arbeidsinspectie	Nederlandse Arbeidsinspectie	3 interviews (beleid en uitvoering) Groepsgesprek met toezichthouders Arbeidsinspectie Onderdeel van de begeleidingsgroep Telefonisch contact voor specifieke vragen
	ELA (Europees)	Interview
Inspectie Leefomgeving en Transport	ILT	Interview

De interviews met deze stakeholders geven met name input voor het onderdeel toezicht. In Nederland spelen naast de Arbeidsinspectie en ILT ook de sociale partners een belangrijke rol, dit in kader van het toezicht op de naleving van de cao- beroepsgoederenvervoer.

3.6 Analyse

De online vragenlijsten zijn omgezet in SPSS bestanden die met behulp van SPSS en Excel geanalyseerd zijn. Per vraag zijn tabellen met de absolute aantallen en percentages per antwoordoptie gemaakt. Hiernaast zijn er ook nog kruistabellen gemaakt waarmee twee (of meer) vragen aan elkaar te koppelen zijn. Denk bijvoorbeeld aan de vraag hoeveel kennis de respondenten zeggen te hebben over de wet- en regelgeving versus hoe goed ze scoren op een vraag die dit test. Kruistabellen zijn specifiek gemaakt voor de vragen waarbij we een correlatie verwachten.

Om goede conclusies te trekken uit de resultaten, hebben we de vragen per onderwerp in samenhang bekeken, en daar de belangrijkste bevindingen uitgehaald. Deze bevindingen staan thematisch in de hoofdstukken 4, 5 en 6. Daarbij zijn een aantal tabellen omgezet in grafieken die een goed beeld geven van de resultaten.

Voor de online vragenlijsten geldt dat niet alle vragenlijsten bruikbaar zijn voor de analyse. Voor de chauffeurs zijn er 100 bruikbare vragenlijsten meegenomen in het onderzoek en voor de ondernemers 218.

Triangulatie van onderzoeksresultaten
Naast de ingevulde online vragenlijsten (o.b.v. interviews met chauffeurs en de online enquête voor ondernemers) zijn er ook interviews en (groeps)gesprekken uitgevoerd met andere stakeholders. De resultaten hiervan worden ook weergegeven in de hoofdstukken 4, 5 en 6. Hierin vindt de triangulatie plats van de verschillende onderzoeksresultaten welke via de verschillende onderzoeksmethoden verkregen zijn. Hier worden de bevindingen uit de nulmeting gepresenteerd en worden de vragen ten behoeve van de invoeringstoets beantwoord.

3.7 Observaties

Hieronder zijn puntsgewijs een aantal observaties (vooral uit het veldwerk) bij de uitvoering van de dataverzameling weergegeven. Deze dienen ter context bij de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten.

- Moeite die het kost om respondenten te vinden
    - Bij het veldwerk lukte het goed om respondenten te vinden, maar toch leidde dit regelmatig tot verrassingen doordat het voertuig en de chauffeur vaak niet uit hetzelfde land afkomstig zijn. Bijvoorbeeld chauffeurs uit Wit-Rusland met trucks uit Polen, of chauffeurs uit Azië met trucks uit Litouwen. We hebben hier geen exacte aantallen van bijgehouden.
    - Het vinden van respondenten voor de online enquêtes was moeilijk. Door het gebrek aan emailadressen van de chauffeurs en vooral het ontbreken van de directe emailadressen van de contactpersonen bij de transportbedrijven, welke verantwoordelijke zijn voor de meldingen in het IMI portal, waren we vooral overgeleverd aan algemene info@... Emailadressen.
- Welwillendheid (of juist niet) om mee te werken
    - Circa 50 tot 60% van de chauffeurs die gedurende het veldwerk benaderd zijn voor een interview heeft ook daadwerkelijk meegewerkt. Redenen om niet mee te werken zijn uiteenlopend, van directe afwijzing/ geen interesse tot aan geen tijd i.v.m. begin of einde rustpauze en taalbarrière. Ondanks de

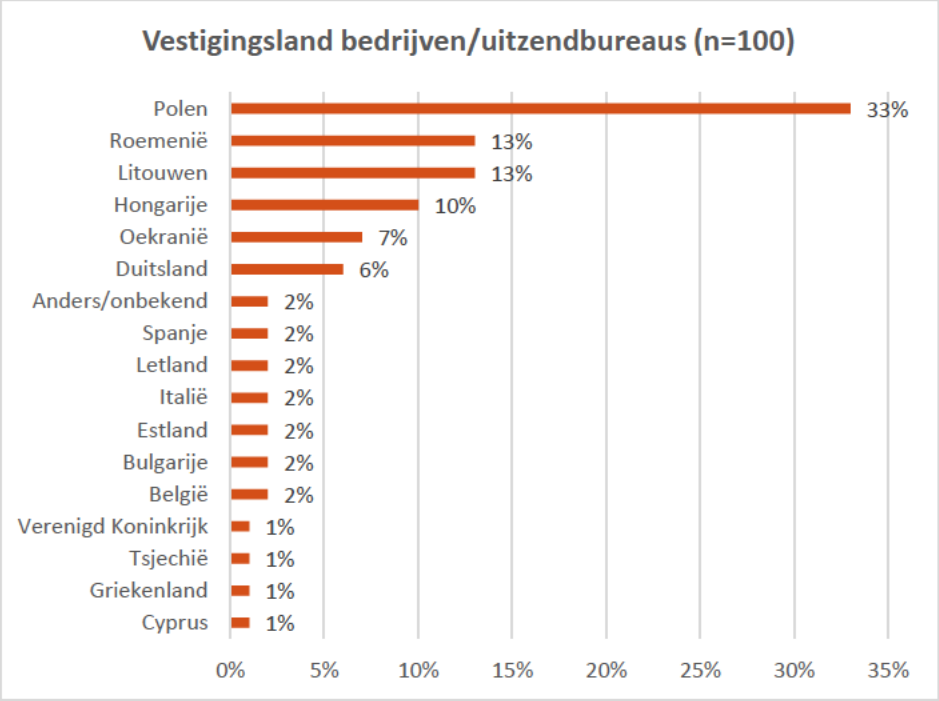
vele vertalingen en tolken waren er ook chauffeurs waarmee het niet lukte om ons verstaanbaar te maken in een taal die men begreep.

- Betrokkenheid (of juist niet) bij het onderwerp
  - De meeste chauffeurs weten niet hoe het echt zit met de regelgeving.
  - Wanneer men hoort dat men voor gedetacheerd werk een ander loon hoort te krijgen, wekt dat veelal de interesse.
  - Breed genomen is de interesse niet heel hoog, als men al weet dat men een ander/meer loon hoort te krijgen zal men daar niet snel over reclameren bij de werkgever. Men is bang voor ontslag, of men is tevreden met het loon dat men nu verdient.
- Wat ze graag kwijt willen
  - Aantal chauffeurs zegt letterlijk dat ze hun baas niet vertrouwen, ze geven aan dat de werkgevers de chauffeurs bewust niet informeren over hun rechten en dus ook niet over het feit dat ze voor gedetacheerd werk een ander en vaak hoger loon behoren te ontvangen.
- Omstandigheden waaronder de chauffeurs werken
  - Het overgrote deel is afkomstig uit Midden- en Oost Europa en soms nog van verder (India, Nepal, Chili, Peru).
  - In vergelijking met circa 10 jaar terug (ten tijde van eerder uitgebreid veldonderzoek met chauffeurs, “MRDH-RWS Doelgroepenonderzoek vrachtwagenchauffeurs regio Rotterdam, 2017”) lijkt het aandeel West-Europese, niet-Nederlandse trucks op de parkeerplaatsen te zijn afgenomen. Maar met name de samenstelling van de nationaliteiten lijkt anders, zowel van de trucks als de chauffeurs. Nu zien we in tegenstelling tot toen relatief meer Roemeense trucks in plaats van Bulgaarse. We zien ook vaak chauffeurs uit Wit-Rusland (BY) en derdelanders uit een ander continent. Dat was destijds minder of niet het geval.
  - Zeker de chauffeurs van buiten de EU zijn voor langere tijd, dat wil zeggen meerdere weken tot enkele maanden, onderweg zonder ‘thuis’ te komen.
  - Wat we, buiten het onderwerp van detachering, nog meer te horen krijgen is dat de chauffeurs vaak aangeven dat er in Nederland te weinig parkeerplaatsen zijn en dat de kwaliteit ervan te wensen overlaat. Het ontbreekt vaak aan zaken als voldoende sanitaire voorzieningen en een watertappunt.

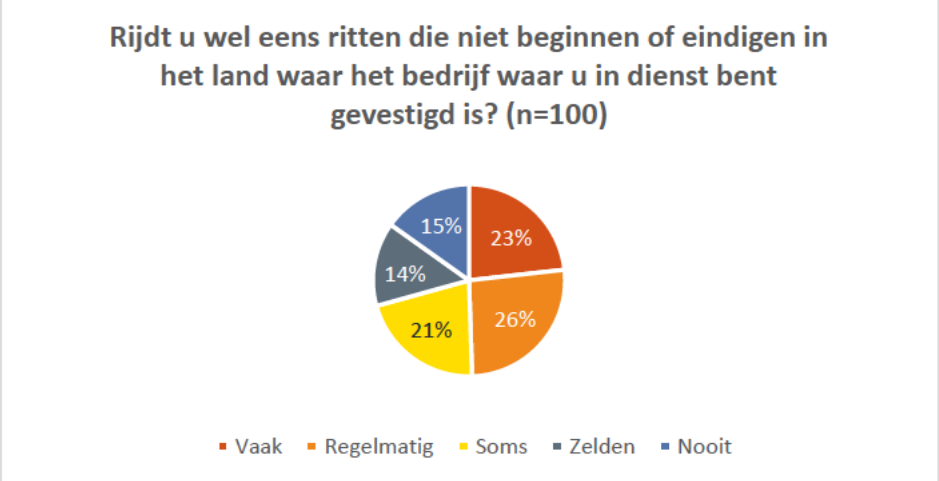
Bijlage 4 Achtergrond respondenten

4.1 Chauffeurs

Er zijn in totaal 100 chauffeurs geïnterviewd. 57% van de chauffeurs heeft de nationaliteit van een land binnen de Europese Unie, 43% van daarbuiten.
De leeftijden van de chauffeurs lopen uiteen. Ongeveer een derde van de chauffeurs is tussen de 36 en 46 jaar oud. Ongeveer twee derde van de chauffeurs (65%) is tussen de 31 en 56. Ruim een derde van de chauffeurs (34%) heeft minder dan 6 jaar werkervaring en ook ruim een derde (36%) heeft 16 jaar of langer werkervaring.
Bijna 80% van de chauffeurs is in dienst bij een (transport)bedrijf en de rest is in dienst bij een uitzendbureau (alle rijdend op een buitenlandse truck). De vestigingslanden van de bedrijven/uitzendbureaus zijn in de grafiek hieronder te zien. Een derde is in Polen gevestigd. 78% van de chauffeurs woont ook in het land waar het bedrijf gevestigd is.



De chauffeurs is gevraagd of ze wel eens ritten rijden die niet beginnen of eindigen in het vestigingsland van hun bedrijf. Bij 23% gebeurt dit vaak, bij 26% regelmatig, bij 21% soms en bij 14% zelden. Eveneens 14% heeft geantwoord nooit ritten te maken die niet beginnen of eindigen in het vestigingsland van hun bedrijf.



De vervolgvragen in dit hoofdstuk zijn niet aan alle chauffeurs gesteld. Bij de start van het onderzoek is bij de chauffeurs die 'zelden' of 'nooit' hebben geantwoord de vragenlijst stopgezet. Omdat we uit interviews en observaties leerden dat veel chauffeurs niet goed weten hoe het precies in elkaar zit, hebben we dat na korte tijd veranderd en alle chauffeurs de vragenlijst volledig in laten vullen.

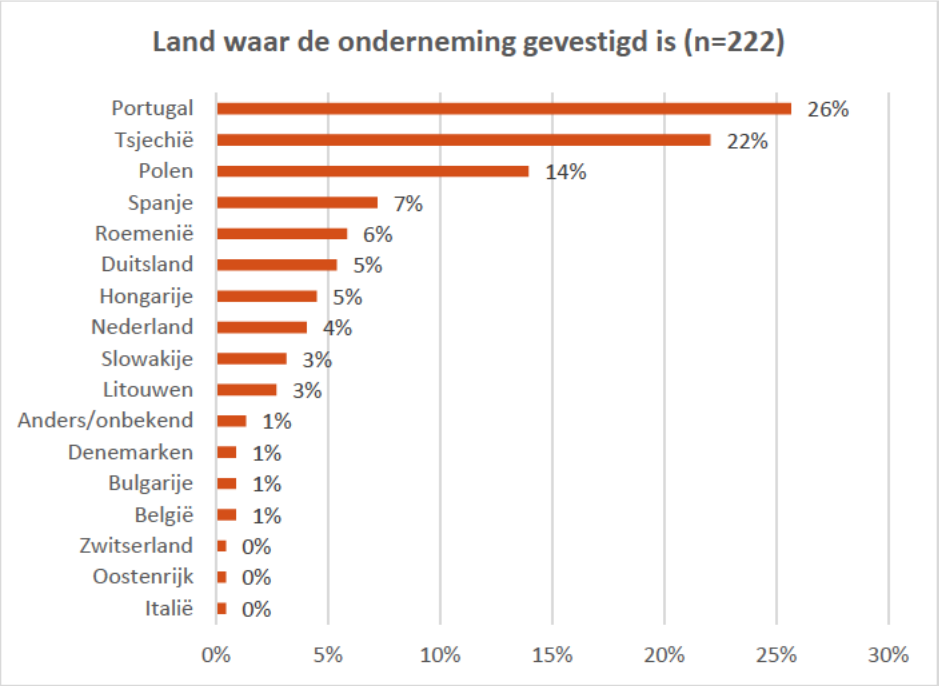
Inzicht uit interviews en observaties (veldwerk)
Relatief veel chauffeurs geven op de vraag 'rijdt u wel eens ritten die niet beginnen of eindigen in het land waar het bedrijf waar u in dienst bent gevestigd is?' het antwoord 'zelden' of 'nooit'. Dit is opvallend, want het beeld dat we hebben gekregen uit de interviews en uit eigen observaties is anders. Door een combinatie van factoren is het aannemelijk dat het aandeel 'zelden' of 'nooit' iets genuanceerder ligt. Hier is een aantal redenen voor. Allereerst komen het registratieland van de truck en/of trailer (o.b.v. kenteken) en de nationaliteit van de chauffeur met regelmaat niet met elkaar overeen. De bedrijfsnaam op het voertuig is soms te koppelen aan West-Europese moederbedrijven of multinationals waarvan het vermoeden bestaat dat de trucks en chauffeurs voor weken aaneen door geheel (West-)Europa zwerven. Ook is het zo dat de interviewlocatie in Nederland is, maar we zien bijvoorbeeld tijdens het veldwerk veel trucks uit Litouwen terwijl uit statistieken blijkt dat bilateraal transport tussen Nederland en Litouwen niet veelvoorkomend is. Het type en aard van het vervoer dat uitgevoerd wordt en de periode dat men onderweg is, doen vermoeden dat het overgrote deel van de geïnterviewde chauffeurs wel degelijk soms, regelmatig of vaak ritten rijdt die niet beginnen of eindigen in het land waar het bedrijf waar ze in dienst zijn gevestigd is. En dus niet zelden of nooit, wat dan wel het antwoord was.

4.2 Ondernemers

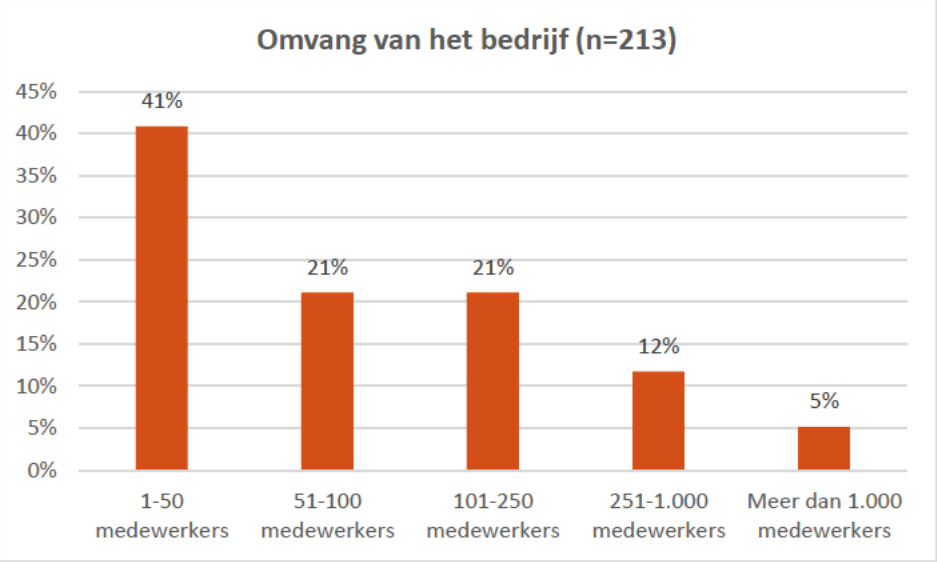
Er zijn in totaal 222 ondernemers geënquêteerd en geïnterviewd. Niet alle ondernemers hebben de vragenlijst tot het eind doorlopen, en soms wordt op een bepaald onderdeel niet doorgevraagd (als een ondernemer daar bijvoorbeeld niet mee te maken heeft). Daarom is de hoeveelheid respondenten (n) die wordt aangegeven bij de verschillende onderwerpen soms lager dan 222.

We hebben gecontroleerd of de ondernemers die het einde van de vragenlijst gehaald hebben representatief zijn voor de totale groep ondernemers die begonnen zijn aan de vragenlijst (d.w.z. dat de achtergrondkenmerken gelijk zijn). Dat is het geval; als het gaat om bijvoorbeeld vestigingsland en omvang van de bedrijven dan is de verdeling hierover vergelijkbaar voor beide groepen. Ook de resultaten van de vragen die niet door iedereen gegeven zijn kunnen daarom beschouwd worden als representatief voor de hele groep.

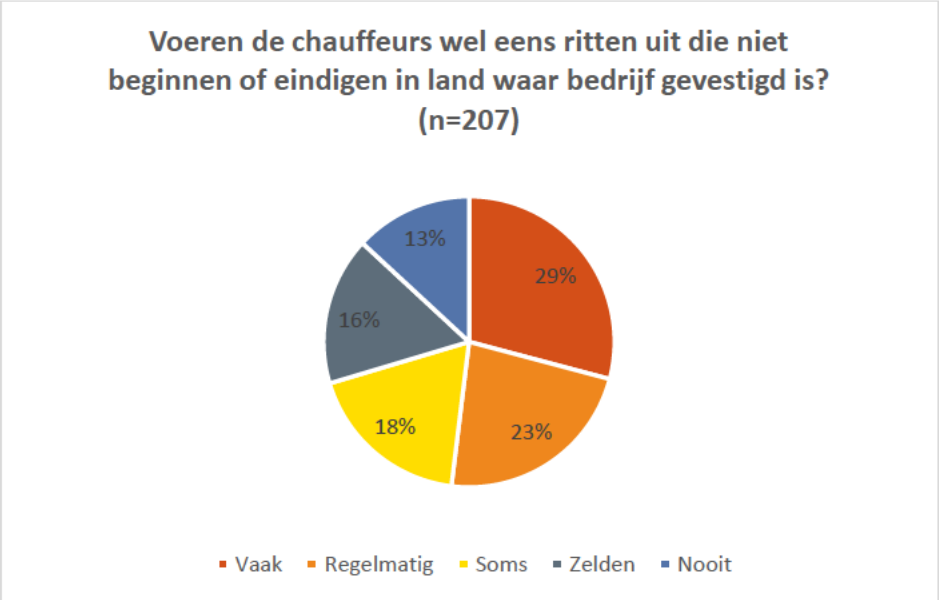
De landen waar de ondernemers werkzaam zijn, zijn in de grafiek hieronder te zien. Een opvallend groot deel van de ondernemers is werkzaam in Portugal. De verklaring hiervoor is waarschijnlijk dat de sectororganisatie in Portugal de uitnodiging voor de survey breed en warm aanbevolen heeft verspreid onder haar leden. Ook Tsjechië en Polen zijn landen waar veel geïnterviewde ondernemers werkzaam zijn. 22% van de ondernemers werkt voor een bedrijf dat onderdeel is van een multinational (dus met vestigingen in meerdere landen).



De omvang van de bedrijven in aantal medewerkers is in de grafiek hieronder te zien. De meeste bedrijven (41%) vallen in de categorie 1-50 medewerkers.

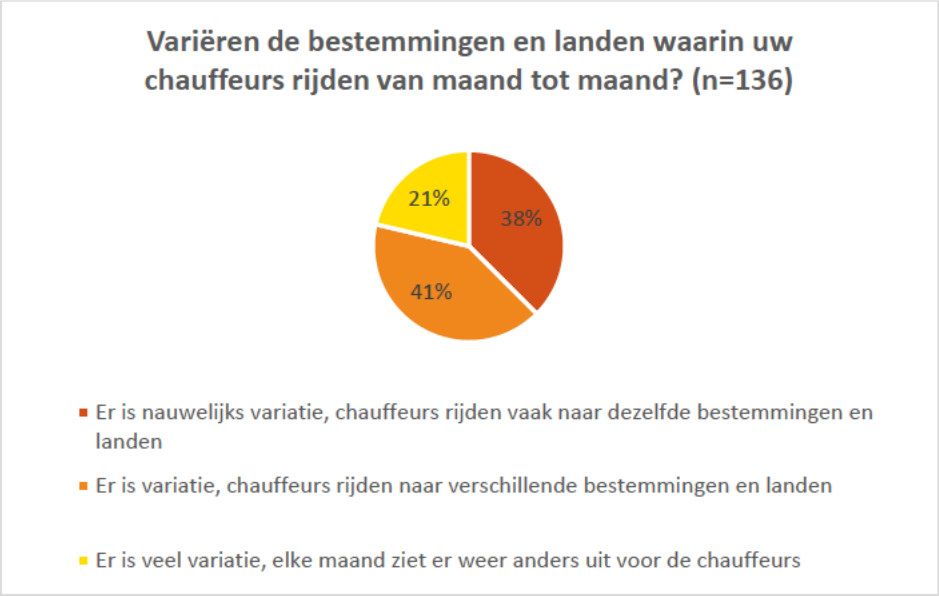


De ondernemers is gevraagd of hun chauffeurs wel eens ritten rijden die niet beginnen of eindigen in het vestigingsland van hun bedrijf. Bij 29% gebeurt dit vaak, bij 23% regelmatig, bij 18% soms en bij 16% zelden. 13% heeft geantwoord dat hun chauffeurs dit nooit doen. Deze percentages komen redelijk overeen met de antwoorden van de chauffeurs (resp. 23%, 26%, 21%, 14%, 15%).



De vervolgvragen in dit hoofdstuk zijn niet aan alle ondernemers gesteld. De ondernemers die niet meer zijn meegenomen in de vervolgvragen zijn ondernemers die hebben aangegeven dat hun chauffeurs zelden of nooit ritten maken die niet beginnen of eindigen in het land waar het bedrijf gevestigd is.

Aan de ondernemers is gevraagd of de bestemmingen en landen waarin hun chauffeurs rijden veel variëren van maand tot maand. Bij 38% is er nauwelijks variatie, bij 41% is er wel variatie en bij 21% is er veel variatie.



Bijlage 5 Flyer met QR-code

Hieronder enkele voorbeelden van de gebruikte flyers waaraan gerefereerd wordt in bijlage 3, paragraaf 3.4.

Pools:



Engels:



Russisch:

